

II. évfolyam 4. szám

# REN D V É D E L E M

2013/4. SZÁM



B U D A P E S T  
– 2013 –

**A BELÜGYMINISZTERIUM  
OKTATÁSI, KÉPZÉSI ÉS  
TUDOMÁNSZERVEZÉSI FŐIGAZGATÓSÁG  
ONLINE FOLYÓIRATA**

Felelős kiadó:

**DR. DÁNOS VALÉR CSC/PHD**  
**nyá. r. vör. gy.**  
**főigazgató**

Szerkesztő:

**GÖRBE ATTILÁNÉ DR. ZÁN KRISZTINA**  
**r. alez.**  
**rendőrségi főtanácsos**

**A kiadványban megjelenő tanulmányok nem tükrözik a kiadó álláspontját**

## Tartalomjegyzék

<b>BALLA JÓZSEF: A BIOMETRIA MEGJELENÉSE A SZABADSÁG, A BIZTONSÁG ÉS A JOG SZOLGÁLATÁBAN .....</b>	<b>4</b>
<b>BALLA JÓZSEF: AUTOMATIZÁLT HATÁRELLENŐRZÉSI RENDSZER .....</b>	<b>21</b>
<b>VÁJLOK LÁSZLÓ: A HATÁRRENDÉSZEK TOVÁBBKÉPZÉSÉNEK EGY LEHETSÉGES IRÁNYA .....</b>	<b>36</b>
<b>SZABÓ KÁROLY: NEMZETI KOMPLEX OKMÁNY-NYILVÁNTARTÓ RENDSZER .....</b>	<b>57</b>
<b>E SZÁMUNK SZERZŐI .....</b>	<b>64</b>

**BALLA JÓZSEF:**  
**A BIOMETRIA MEGJELENÉSE A SZABADSÁG, A BIZTONSÁG ÉS A JOG  
SZOLGÁLATÁBAN**

**A szabadság, a biztonság és a jog térsége**

*„A szabadság, biztonság és a jog olyan kulcsfontosságú értékek, amelyek szerves részét képezik az európai társadalmi modellnek. Ezek az európai integráció sarkalatos pontjai. A szabadság, a biztonság és a jog térségének mindenekelőtt egy olyan egységes területnek kell lennie, amelyben az alapvető jogok érvényesülése biztosított, és ahol az Alapjogi Chartában foglalt emberi jogok és emberi méltóság és más jogokat tisztelet övez, és ez egy alapvető érték. Például, ezeknek a szabadságjogoknak a gyakorlását és a polgárok személyiségi jogait a nemzeti határokon túl is meg kell őrizni, elsősorban a személyiségi adatok védelme útján; a különlegesen rászoruló embereknek segínyt kell biztosítani és a polgároknak lehetővé kell tenni, hogy bizonyos jogaikat teljes körűen gyakorolják, akár az Unión kívül is.”<sup>1</sup>*

Az országok és államok közötti szabad mozgás gyakorlati megvalósulásának testet öltése Európa területén már az 1950-es évekre visszavezethető, amikor 1954. március 22-én az Északi Tanács tagállamai (Dánia, Norvégia, Svédország, Finnország, Izland) egységes munkaerőpiacot hoztak létre, illetve az egységes Északi Útlevel Unió révén megszüntették a közös határaikon a határellenőrzést, vagyis nem folytattak sem határőrizeti, sem határforgalom-ellenőrzési tevékenységet.

A benelux államok, valamint Franciaország, Olaszország és a Német Szövetségi Köztársaság 1957. március 25-én a Római Szerződés aláírásával létrehozták az Európai Gazdasági Közösséget. A szerződő felek alapvető célja az volt, hogy megteremtsék az alapjait egy közös piac létrehozásának, ahol kölcsönösen biztosítják a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását. A közös piac megalakításának első lépésének tekinthetjük az 1958-ban létrehozott Benelux Gazdasági Uniót (Belgium, Luxemburg, Hollandia), amely alapján - az Északi Útlevel Unióhoz hasonlóan - 1960-ban szintén megszüntették közös határaikon a határellenőrzést. Ehhez a kezdeményezéshez azonban hosszú időn keresztül nem csatlakozott az Európai Gazdasági Közösség másik három tagállama. Az eltérő álláspontok közeledésére/közelítésére több kezdeményezés is volt, de a legjelentősebbnek az Európai

---

<sup>1</sup> Jaroslav Rapcan-Michaela Rapcanova: Az Európai Unió állampolgársága és a szabadság, biztonság és jog térségének összefüggései, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI., Pécs 2010, HU ISSN 1589-1674, - p.1.

Tanács 1984. júniusi csúcstalálkozóját tekinthetjük, ahol nyilatkozatban rögzítették a szabad mozgás lehetőségét is.

*„Az Európai Tanács a Fontainebleau-i Nyilatkozatban megfogalmazta az utas- és áruforgalom határellenőrzésének és vámellenőrzésének eltörlését a belső határokon. Ugyanakkor az Európai Tanács egy ad hoc bizottságot hozott létre a „Polgárok Európája” névvel (Adonino-bizottság). Ez a bizottság egyrészt egy útlevélunió lehetőségét vizsgálta meg, amelynek célja az volt, hogy az EK-útlevelek birtokosai szabadon mozoghassanak, egészen a belső határon történő személyellenőrzés fokozatos megszüntetéséig. Másrészt feltérképezte azt, hogy a tagállamok polgárainak közösségi polgárként milyen jogokat lehetne biztosítani.”<sup>2</sup>*

A Német Szövetségi Köztársaság és Franciaország az 1984. július 13-án aláírt Saarbrückeni Egyezményben megállapodtak abban, hogy közös határukon fokozatosan felszámolják az ellenőrzést. Valójában ez az időpont a schengeni térség kialakulásának kezdete. Még ebben az évben jelezték csatlakozási szándékukat a benelux államok is az egyezményhez.

Az öt állam képviselője 1985. június 14-én Luxemburgban, Schengen városában aláírta a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló Schengeni Megállapodást, amely elvi szinten rögzítette a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetése érdekében bevezetendő rövid, illetve hosszú távú célkitűzéseket és intézkedéseket.

*„Ez a Megállapodás keret jellegű, tartalma rövid, mindössze két címből áll. Az első cím a rövid távú intézkedéseket tartalmazza. A rövid távú intézkedések valójában azok az ellenőrzési könnyítések, amelyeket 1985. június 25-től kezdve a szerződő államok fokozatosan bevezettek a közös határaikon.*

*A második cím a hosszabb távon bevezetendő úgynevezett kompenzációs intézkedéseket öleli fel, amelyek lehetővé teszik, hogy az ellenőrzést a belső határokon teljesen meg lehessen szüntetni. A kiegyenlítő (kompenzációs) intézkedések lényege, hogy a személyforgalomban az ellenőrzést a közös határokon teljesen megszüntetik, és a külső határokra telepítik át. Ennek érdekében előzetesen összehangolják a tilalmakra és a szigorításokra vonatkozó jogszabályokat – különösen a kábítószeres, fegyveres, és robbanóanyagok, a szállodai*

---

<sup>2</sup> Fejes Zsuzsanna-Sallai János-Soós Edit-Tóth Judit (szerk.)-Vájlók László: Schengentre hangolva Európai Műhelytanulmányok, 2007. 113. szám. - p. 4.

*bejelentések tekintetében – és megakadályozzák az olyan államok polgárainak jogellenes bevándorlását, amelyek nem tagjai az Európai Közösségeknek.”<sup>3</sup>*

A Schengeni Megállapodás csak a célokat fogalmazta meg, így a részletes szabályokat az 1990. június 19-én aláírt és 1995-ben hatályba lépett Schengeni Végrehajtási Egyezmény (a továbbiakban: SVE) tartalmazta.

### **Bel- és igazságügyi együttműködés**

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés 1993. november 1-jén lépett hatályba (1992. február 7-én fogadták el), amely kiemelt feladatként kezelte a bel- és igazságügyi együttműködést. A szerződés felépítését tekintve három pillért határozott meg, melyek közül a harmadik pillér az, amely a tagállamok közötti bel- és igazságügyi együttműködés kérdéseinek összehangolását hivatott garantálni, de gyakorlati megvalósulása kevésbé volt hatékony.

A hatékonyság fokozásának érdekében szükségessé vált a harmadik pillér átfogó reformja, amelyre az 1997. október 2-án elfogadott és 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés vált hivatottá. Hatálybalépésétől számított öt éven belül központi célkitűzésként határozta meg „a szabadság, a biztonság és a jog térségének” megteremtését, amely közvetlenül kihat az uniós állampolgárok mindennapi életére. Az Amszterdami Szerződés többek között beemelte a Schengeni Egyezmények joganyagait is az EU keretei közé. Míg a Maastrichti Szerződés együtt kezelte a bel- és igazságügyi politikát, addig az Amszterdami Szerződés részben az első, részben a harmadik pillérben kezelte azokat, és hatásköri szempontból az első pillér alá tartozó politikák a megosztott hatáskörű politikák közé tartoztak, mivel többek között a közrend és a közbiztonság fenntartása továbbra is tagállami hatáskörben maradt.

Az 1999. október 15-16-án Tamperében megtartott Európai Tanács ülésén az Amszterdami Szerződésben rögzített célkitűzések végrehajtása érdekében egy 2004-ig szóló, öt éves

---

<sup>3</sup> Szabó József: Az Európai Ideától a Schengeni Egyezményen át, Magyarország teljes jogú Schengeni csatlakozásáig vezető út - benne hazánk határrendészeti szerepvállalása, Határrendészeti Tanulmányok V. Évfolyam 1. szám, 2008/1, Budapest, 2008. ISSN: 1786-2345, - p. 25.

jogalkotási programot fogadtak el, amely konkrét határidőkhöz kötötten tartalmazta a végrehajtandó feladatokat.

*„A tamperei következtetések értelmében a szabadság, a biztonság és a jog térsége – a bel- és igazságügyi politikákon túlmutatva – az alábbi rész-politikákat foglalja magában:*

- *személyek szabad mozgása;*
- *vízum;*
- *az EU külső határai;*
- *schengeni térség;*
- *bevándorlás;*
- *menekültügy;*
- *igazságügyi együttműködés polgári ügyekben;*
- *EU-állampolgárság;*
- *alapvető jogok;*
- *rasszizmus és idegengyűlölet;*
- *rendőri és vámegyüttműködés;*
- *bűnmegelőzés;*
- *a szervezett bűnözés elleni közdelem;*
- *külkapcsolatok;*
- *az EU-bővítés a bel- és igazságügyi együttműködés szempontjából”.*<sup>4</sup>

A tamperei csúcsra mérföldkőként tekinthetünk abból a szempontból is, hogy gyakorlatilag itt kerül először definiálásra, hogy a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtése milyen területeken kíván intézkedéseket.<sup>5</sup> Megállapíthatjuk, hogy részben a külső határok ellenőrzésével, az okmánybiztonság növelésével (vízum is) biztosítható a schengeni térségen belüli szabad mozgás lehetősége is.

Az Európa Tanács 2001. december 15-i laekeni ülésén mintegy félidős mérleget vont a tamperei jogalkotási programról, és megállapította, hogy az előrelépés jelentősen elmarad a kitűzött céloktól, amely a közösségi akarat hiányára is visszavezethető. Továbbra is

---

<sup>4</sup> Tóth Árpádné dr. Masika Edit: A szabadság, biztonság, jog európai térségének reformja az európai alkotmányozás tükrében, Európai Műhelytanulmányok 2004., Miniszterelnöki Hivatal, ISSN 17861306, ISBN 963 9284 90 4, - p. 7.

<sup>5</sup> Sem a Maastrichti Szerződés, sem az Amszterdami Szerződés nem definiálta, hogy mit is kell konkrétan érteni a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtésén.

dominálnak a nemzeti érdekek, és a közösségi célkitűzések megvalósítása másodlagos szerepet kap.

A bel- és igazságügyi együttműködés terén 1993-tól, a Maastrichti Szerződés hatálybalépésétől meglévő közös tenni akarás hiányában fennálló deficitben jelentős változást eredményezett a 2001. szeptember 11-én az Amerikai Egyesült Államokat ért terrorcselekmény. A tagállamok részéről megnőtt a cselekvési készség aziránt, hogy közösen lépjenek fel a hasonló események megelőzése érdekében, és valóban képességnövelő hatást érjenek el a nemzetközi összefogás területén. Az együttműködés hiánya azonban még 2004-ben is valós kockázati tényező, amit az ötéves program értékelése is negatív kritikaként említ.

*„A Tampere óta elért eredmények mérlegének az elemzése, valamint a következő időszak prioritásaira vonatkozó első elképzelések azt mutatják, hogy az Unió külső fellépésében nagyobb hangsúlyt kell kapniuk a jövőben a bel-és igazságügyi vonatkozásoknak, valamint jobban össze kell hangolni az Unió közös külső fellépését.”<sup>6</sup>*

A Tamperei Program hozzájárult a határellenőrzés harmonizációjának előkészítéséhez.

### **A Hágai Program, mint a biometrikus személyazonosítás mérföldköve**

A Tamperei Jogalkotási Program folytatásaként az Európai Tanács 2004. november 5-i ülésén elfogadta a Hágai Programot<sup>7</sup>, amely az úgynevezett második cselekvési programként hivatott kifejezésre juttatni a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítését, amely a polgárok alapvető érdekeit és igényeit szolgálja. A Program a 2004-2009. közötti időintervallumra határozta meg a kitűzött cél megvalósításához követendő lépéseket. Mind a három részterületre konkrét iránymutatásokat adott, de most csak a szabadság erősítésének lehetőségeit érintem, amit komplex módon kell értelmezni.

Ez a Program a biometria alkalmazását a migrációs hullám kezelésének egyik eszközeként határozza meg.

---

<sup>6</sup> A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek, A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások, Brüsszel, 2.6.2004, COM(2004)401 végleges

<sup>7</sup> Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, (2005/C 53/01)

Ez az első olyan dokumentum, amely a közösségi fellépések során a személyazonosítás meghatározásánál számol a biometrikus személyazonosítás lehetőségével és alkalmazásával. Teszi ezt oly módon, hogy a különböző azonosítási eljárások egységes alkalmazását is igyekszik a személyazonosítás szolgálatába állítani, mint a Schengeni Információs Rendszert<sup>8</sup> (SIS II), a Vízuminformációs Rendszert<sup>9</sup> (VIS) és az Eurodac Rendszert<sup>10</sup>. Mind a három rendszerben különböző céllal kerülnek rögzítésre ujjnyomatok, közös ismértük azonban, hogy mindhárom esetben a személyazonosság kétséget kizáró megállapítását szolgálják.

*„Az Európai Tanács felkéri a Tanácsot, a Bizottságot és a tagállamokat, hogy folytassák azon törekvéseiket, amelyek a biometrikus azonosítók úti okmányokba, vízumokba, tartózkodási engedélyekbe, uniós polgárok útlevelébe és információs rendszerekbe történő haladéktalan beillesztését célozzák, és készüljenek fel a nemzeti személyazonosító igazolványok minimumszabályainak kidolgozására, az ICAO-szabványokat is figyelembe véve.”<sup>11</sup>*

Ezt a felkérést fordulópontnak tekinthetjük a tagállamok által kiállított okmányok formai és tartalmi követelményeinek egységesítésében, valamint a gyakorlati megvalósításban is.

A Hágai Program végrehajtására az Európai Tanács Cselekvési Tervet<sup>12</sup> fogadott el, amely 2006-tól tartja megvalósíthatónak a biometrikus azonosítók széles körű használatát az úti okmányokban, a vízumokban, a tartózkodási engedélyekben, az EU állampolgárainak útlevelében és az információs rendszerekben.

A biometrikus adatok személyazonosság megállapításában betöltött szerepét támasztja alá az a tény is, hogy a Hágai Program megvalósítása ebből a szempontból sikeres volt, amit bizonyít az Európai Bizottság 2009-ben kiadott közleménye<sup>13</sup> is. A Bizottság megállapította,

---

<sup>8</sup> Az Európai Parlament és Tanács 1987/2006/EK Rendelete (2006. december 20.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SISII) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról

Letöltés: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:381:0004:0023:HU:PDF>,

<sup>9</sup> A Tanács Határozata (2004. június 8.) a Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) (2004/512/EK),

Letöltve: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0512:HU:HTML>,

<sup>10</sup> A Tanács 2725/2000/EK Rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjnyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról, L316/L

<sup>11</sup> Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, (2005/C 53/01), 1.7.2. pontja

<sup>12</sup> A Tanács és a Bizottság cselekvési terve az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése megerősítéséről szóló hágai program végrehajtásáról, (2005/C 198/01)

<sup>13</sup> A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A jog érvényesülése, a szabadság és a biztonság Európában 2005 óta: A Hágai Program és Cselekvési Terv értékelése, Brüsszel, 10.6.2009, COM(2009) 263 végleges

hogy a tagállamok 2006-ban bevezették a biometrikus adatokat tartalmazó útleveleket. A jogi keretek kialakítását követően megkezdődött a Schengeni Információs Rendszer (SIS) és a Vízuminformációs Rendszer (VIS) második generációjának kidolgozása, amelyek fokozottan támaszkodnak az új technológiákra, különösen a biometrikus azonosításra, és ezzel egyszerre járulnak hozzá a schengeni övezet biztonságának növeléséhez és az adatvédelmi követelmények maradéktalan tiszteletben tartásához.

A Bizottság ezen megállapításával egyértelművé tette, hogy a biometrikus elemek alkalmazásának a schengeni övezetre nézve biztonságnövelő hatása van.

Azt, hogy a biztonságnövelő hatást hogyan lehet a közösség szempontjából az egyes tagállamok által végzett ellenőrzések, személyazonosítások során biztosítani, mindig az alkalmazott ellenőrzési mechanizmusok határozzák meg.

### **Egységes formátumú útlevel az európai Unióban**

*„Az okmányhamisítás elleni védelem az EU bevándorlási politikájának fontos eleme, ezért a határátlépésre, tartózkodásra jogosító okmányok körében az EU egységes, kötelező és részleteiben meghatározott formai és biztonsági követelményeket ír elő a tagállamok részére. A védelmi elemek fejlesztése uniós szinten történik.”<sup>14</sup>*

Az egységes formai és tartalmi követelményeknek megfelelő úti okmány igénye az Európai Unió vonatkozásában szinte a Montanunió<sup>15</sup> megalakulásáig vezethető vissza. Az egységes okmány hozzájárulhat a szabad mozgás jogának gyakorlásához, valamint az okmányelemek egységesítése révén biztosíthatja a tagországoknak az azonos elveken és gyakorlati eljárásokon alapuló ellenőrzési mechanizmusainak kialakítását. A szabad mozgás jogát élvező személyek szempontjából fontos követelmény, hogy az okmányaik ellenőrzése csak a szükséges időt vegye igénybe, és lehetőség szerint az ellenőrzés helyszínén kerüljön végrehajtásra. Ebből a szempontból szükséges az, hogy vizsgáló eszközök nélkül, vagy egyszerű eszközökkel (mint például egy kézi nagyító) és módszerekkel is megállapítható

---

<sup>14</sup> Dr. Boda József dandártábornok, főigazgató ajánlásával: 15 éves a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Budapest 2011., - p. 22.

<sup>15</sup> Az 1951-ben [Franciaország](#), [NSZK](#), [Olaszország](#), [Belgium](#), [Luxemburg](#) és [Hollandia](#) által alapított Európai Szén- és Acélközösség

legyen az, hogy az okmányban nem végeztek semmilyen külső beavatkozást, azt az arra jogosult hatóság állította ki, megfelel a kiállító hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek, valamint felhasználója azonos azzal, aki részére az okmányt kiállították. Az okmánynak biztosítania kell tehát az azonosíthatóságok és a hamisítások elleni védelmet is.

Az egységes úti okmány az egy közösséghez tartozást is hivatott szimbolizálni, ezzel is hozzájárulva a közösségi szellem identitásának erősítéséhez.

Az egységesítés szempontjából meghatározó jelentőséggel bír a Párizsban, 1974. december 9-10-én megtartott kormányfői találkozó, ahol a résztvevők azzal a kéréssel fordultak az Európai Tanácshoz, hogy vizsgálja meg egy Útlevel Unió létrehozásának és egy egységes útlevel bevezetésének a lehetőségét. Az Európai Tanács a felkérésnek eleget téve, közel egy éves szakmai egyeztetés és előkészítő munkát követően, a Rómában 1975. december 3-4-én megtartott ülésén egyetértését fejezte ki az egységes tervezésű útlevel bevezetésével kapcsolatban. Döntésüket attól a céltől vezérelve hozták meg, hogy az egységes okmány kibocsátása hozzájárul a tagállamok állampolgárai szabad mozgásának gyakorlásához. A kormányfők 1974-es kérését követően hét év elteltével született meg az Európai Tanács állásfoglalása<sup>16</sup>, amelyben javasolja a tagállamoknak, hogy legkésőbb 1985. január 1-jétől kezdjék meg kibocsátani az egységes úti okmányt. Az állásfoglalás részletesen meghatározta többek között az okmány megjelenésére vonatkozó követelményeket (mint például: a színe, a fedőlapon feltüntetendő szöveg, oldalak száma), valamint a tartalmi követelményeket (mint például: hol és milyen személyes adatokat kell feltüntetni, mely oldalak milyen hivatalos bejegyzések rögzítésére szolgálnak).

Az ajánlással kapcsolatosan joggal adhatunk hangot azon hiányérzetünknek, hogy az okmány azonosíthatósága és hamisítása elleni védelem szempontjából nem került meghatározásra egyetlen egy minimum biztonsági követelmény sem arra vonatkozóan, hogy a hordozó anyagnak milyen biztonsági elemekkel kell rendelkeznie (mint például: biztonsági papír, vízjel, jelzőrostok), vagy milyen nyomtatási eljárásokat kell alkalmazni (mint például: sík nyomtatás, magas nyomtatás, metszet-mély nyomtatás).

---

<sup>16</sup> Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States of the European Communities, meeting within the Council of 23 June 1981, *Official Journal C 241*, 19/09/1981 P. 0001 - 0007

Az egységes okmány kiállítása a tagállamok valamennyi útleveleire vonatkozik, viszont speciális esetekben lehetőséget ad arra, hogy egyes útlevelek esetén (mint például: diplomata útlevél, szolgálati útlevél) más formátum kerüljön alkalmazásra. Fontos megjegyeznünk azt is, hogy az egységes útlevél létrehozásának felvetése és nem kötelező érvényű kiállítása (mivel a tagállamok azt csak megkísérlik) között 11 év telik el, amely jelentős biztonsági deficitet hordoz magában.

Az egységes útlevél biztonsági védelmére vonatkozóan az Európai Tanács 1982-ben kiegészítő állásfoglalást<sup>17</sup> fogad el, mivel az 1981. június 23-i állásfoglalás megvalósításáért felelős munkacsoport arra a következtetésre jutott, hogy az egységes okmány követelményrendszere nem biztosítja az okmányvédelmet. Ennek a székértői megállapításnak köszönhető, hogy az ajánlás kiegészítésre került az alábbi okmány biztonsági védelem lehetőségével:

- nyomtatott, hamisítványellenes minta beépítése az útlevél oldalába;
- az útlevél sorozatszámának perforálása az összes oldalon és a hátsó fedőlapon keresztül;
- nemcsak a sorozatszám, hanem egy nyilvántartási szám is rávezethető az útlevelekre;
- az oldalakba vízjel is beépíthető;
- rétegelhető a hagyományos azonosító oldal és más oldal is.

Az 1981-es ajánlás módosítására még három alkalommal került sor. Az 1986-os<sup>18</sup> és 1995-ös<sup>19</sup> módosítás alapvetően csak szín, illetve szövegmódosításokat tartalmaz. Okmánybiztonsági szempontból meghatározó jelentőségűnek tekinthető a 2000-ben<sup>20</sup> megjelent módosítás, amely minimum biztonsági követelményeket állapít meg az egységes okmányokra vonatkozóan.

---

<sup>17</sup> Supplementary Resolution to the Resolution adopted on 23 June 1981 concerning the adoption of a passport of uniform pattern, of the Representatives of the Governments of the Member States of the European Communities, meeting within the Council on 30 June 1982, *Official Journal C 179*, 16/07/1982 P. 0001 -0002

<sup>18</sup> Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 14 July 1986 supplementary to the resolutions of 23 June 1981 and 30 June 1982 concerning the introduction of a passport of uniform pattern *Official Journal C 185*, 24/07/1986 P. 0001 - 0001

<sup>19</sup> Resolution of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 10 July 1995 supplementary to the resolutions of 23 June 1981, 30 June 1982 and 14 July 1986 concerning the introduction of a passport of uniform pattern *Official Journal C 200*, 04/08/1995 P. 0001 - 0001

<sup>20</sup> Resolution of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 17 October 2000 supplementary to the resolutions of 23 June 1981, 30 June 1982, 14 July 1986 and 10 July 1995 as regards the security characteristics of passports and other travel documents (2000/C 310/01

Az egységes útlevelek kiállítása a tagállamok állampolgárai részére jelentős eltéréseket mutatott a gyakorlatban. Azt egyetlen tagállam sem vitatta, hogy szükség van az okmányok hamisítás elleni védelmére, de az anyagi források több esetben gátat szabtak/szabnak a kor technológiai fejlettségével összhangban lévő és az okmányhamisítók hamisítási képességeinek „ellenálló” útlevelek elkészítésének.

### **A kemény jog elve, az egységes okmány kötelező kiállítása**

Az Amerikai Egyesült Államokat 2001. szeptember 11-én ért terrortámadások megváltoztatták és átértelmezésre kényszerítették a fejlett országokban a „biztonság” fogalmát.

A terrortámadások okainak elemzése során rávilágítottak arra a tényre, hogy a forgalomban lévő utazásra jogosító okmányokat relatíve könnyű hamisítani, majd a hamisított okmányokkal könnyen be lehet utazni az Amerikai Egyesült Államokba. A biztonság szempontjából másik jelentős megállapításként szerepelt, hogy az alkalmazott vízum adatbázisok korszerűtlenek, nem felelnek meg a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harc feltételeinek.

Mindezek hatására az Amerikai Egyesült Államokban törvényileg szabályozták, hogy 2004 júliusától csak azon országok állampolgárai utazhatnak be vízummentesen, amelyek bevezetik az elektronikus adattárolású és biometrikus elemeket is tartalmazó útlevelet. Az US Visa Waiver Programme (a továbbiakban: Vízummentességi Program<sup>21</sup>) keretében meghozott szigorító intézkedések során minden mást háttérbe szorítva egyértelműen a nemzetbiztonsági érdekek kerültek előtérbe.

A Vízummentességi Program megszorításai alól az Európai Unió tagállamai sem voltak kivételek, így a megadott határidőre szükségessé vált az új útlevelek kifejlesztése és bevezetése. A tagállamok korábbi okmánykiállítási gyakorlatától eltérően konkrét, egységes és határozott fellépésre volt szükség.

---

<sup>21</sup> 2004-ben bevezetett Vízummentességi Program célja az volt, hogy megakadályozzák a hamis személyazonosságot használó vagy gyanús emberek beutazását. A személyazonosság megállapításához az ujjnyomatot használták.

A biometrikus adatoknak úti okmányokban a személyazonosság megállapítása érdekében történő rögzítésére még nem létezett nemzetközi szabályozás. Nemzetközi szinten a biometrikus elemek alapján történő személyazonosítás általános standardjainak a megállapítását a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (International Civil Aviation Organization, a továbbiakban: ICAO) végezte. Az ICAO alapító okmánya<sup>22</sup> alapján nem rendelkezik felhatalmazással arra, hogy kötelező érvényű előírásokat határozzon meg tagállamai számára. Ennek ellenére már több mint 50 éve vállal vezető szerepet az úti okmányok egységes elvek alapján történő megjelenésének és megszemélyesítésének megállapításában és alkalmazandó, legjobb gyakorlatként történő ajánlásában.<sup>23</sup> Mivel szinte minden ICAO részes állam elfogadja az ajánlásokat, ezért a nem részes tagállamokat is arra ösztönzi, hogy kövessék azok megvalósítását, ezért azt mondhatjuk, hogy szinte kizárólagos befolyással bír ezen a területen.

Az ICAO kiemelt figyelmet fordított az okmányok egyszerű és gyors ellenőrzésének végrehajtása érdekében lehetséges eljárások vizsgálatára, mivel az eltérő adattartalommal rendelkező és az adattári ellenőrzésekhez manuálisan rögzítendő adatok jelentős időráfordítást követelnek az ellenőrzést végző személytől és nagyfokú hibázási arányt eredményezhetnek. Ennek az ellenőrzési problémának a megszüntetésére kezdte az ICAO az úti okmányok kitöltési szabályainak egységesítését, amelynek eredményeként kialakította a gépi olvadási zónát (Machine Readable Zone, a továbbiakban: MRZ) az úti okmányok adathordozó oldalán, és meghatározta a kötelező felépítésének szabályrendszerét is.<sup>24</sup> Ezt az eljárásrendet kialakította a vízumoknál és a tartózkodási engedélyeknél is.

Ne feledkezzünk meg azonban arról sem, hogy 1982-ben az ICAO javaslatára egészítette ki az Európai Tanács az 1981-ben hozott állásfoglalását az egységes úti okmány biztonsági védelmi lehetőségeivel kapcsolatban.

Az Amerikai Egyesült Államok által az úti okmányokban rögzítendő biometrikus elemek alkalmazásának „kényszere” összhangban van a Hágai Programban - és annak végrehajtására

---

<sup>22</sup> Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet. 1944. december 7-én alakult meg [Chicagóban](#), a Nemzetközi Polgári Repülésről szóló, 52 állam által aláírt Egyezményvel (Chicagói Egyezmény).

Letöltés: <http://www.icao.int>,

<sup>23</sup> Machine Readable Travel Documents (MRTDs): History, Interoperability, and Implementation Version: Release 1, Status: Draft 1.4, Date: March 23, 2007

<sup>24</sup> International Civil Aviation Organization: Machine Readable Travel Documents Part I, Machine Readable Passports, Volume 1, Passports with Machine Readable Data Stored in Optical Character Recognition Format 2006.

elfogadott Cselekvési Tervben rögzített - a biometrikus elemek úti okmányokban történő alkalmazásával (legkésőbb 2006-tól).

Az ICAO ajánlására 2003-ban megállapításra kerültek a gépi azonosításra alkalmas okmányok új standardjai, és meghatározták a biometrikus azonosítás módszereit.<sup>25</sup>

A biometrikus azonosítók közül elsődleges azonosítóként az arcot jelölte meg. Ennek ellenőrzésére a kapcsolat nélküli (kontaktmentes) chipen tárolt nagyfelbontású, digitalizált kép alapján van lehetőség. Másodlagos azonosítónak az ujjnyomat alapján történő azonosításra tett javaslatot, amely szintén az elektronikus chipen kerül tárolásra. A biometrikus azonosítás harmadik lehetőségeként említést tesz még az írisz alapján történő azonosításra is. Az említett biometrikus azonosítók tárolása minden esetben az elektronikus chipen történik, amelynek következtében egységes központi adatbázis kialakítására nem kerül sor. Az ICAO szerint ezzel biztosítható, hogy valamennyi országban megtörténhessen az azonosítás, és az államok közötti azonosítási átjárhatóság is megvalósulhasson.

### **A biometrikus adatok megjelenése az útleveleiben és az úti okmányokban**

A Tanács 2004. december 13-án kelt 2252/2004/EK Rendeletében<sup>26</sup> szabályozta először részletesen a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokat. A Rendelet megalkotását hármas cél vezérelte:

- az útlevelek biztonságosabbá tétele a harmonizált biztonsági jellemzőkre vonatkozó standardok kötelező érvényű meghatározása révén;
- megbízható, közvetlen kapcsolat biztosítása az útlevelel és annak tulajdonosa közt a biometrikus azonosítók bevezetése révén,
- annak megvalósítása, hogy az uniós állampolgárok megfeleljenek az Amerikai Egyesült Államok Vízummentességi Programjában meghatározott követelményeknek.

A Rendelet elsődleges biometrikus azonosítóként határozta meg az arcképet, másodlagos azonosítóként pedig az ujjnyomatot. Mind a két elem alkalmazása eltérő időponttól kötelező. Az ujjnyomat kötelező alkalmazását heves, eltérő tartalmú „javaslatháború” előzte meg a

---

<sup>25</sup> International Civil Aviation Organization: Machine Readable Travel Documents Part I, Machine Readable Passports, Volume 2, Specifications for Electronically Enabled Passports with Biometric Identification Capability 2006.

<sup>26</sup> A Tanács 2252/2004/EK Rendelete (2004. december 13) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról L 385/1 Letöltve:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:385:0001:0006:HU:PDF>,

Bizottság, az Európai Parlament és a Bel- és Igazságügyi Tanács részéről. „A Tanács végül a Bel- és Igazságügyi Tanács 2004. október 25-26-i ülésén kiadott tervezete alapján fogadta el 2004. december 13-án a 2252/2004/EK Rendeletet, amelyben nem vette figyelembe a Parlament javaslatait és módosításra vonatkozó kéréseit. A Rendeletet a biometrikus azonosítók alkalmazásának „alaprendeleteként” tarthatjuk számon a közösségi jogban. Preambulumában deklarált célja, hogy a biometrikus azonosítók révén „az okmány és annak valódi birtokosa között megbízható kapcsolat jöjjön létre”, vagyis kiküszöbölje az okmányok csalárd felhasználását. Adatvédelmi indokkal rögzíti, hogy valamennyi tagállamnak egyetlen szervet kell kijelölnie az útlevelek és más úti okmányok előállítására, utal továbbá arra, hogy az útlevelekkel és úti okmányokkal összefüggésben felmerülő adatkezelésre a 95/46/EK<sup>27</sup> irányelv szabályait kell alkalmazni. Az arányosság követelményének való megfelelés érdekében a rendelet leszögezi, hogy a benne foglalt rendelkezések által alkalmazott jogkorlátozások nem lépik át a Schengeni Megállapodás végrehajtásához szükséges mértéket.”<sup>28</sup>

A Rendelet a megbízható személyazonosítás és a megfelelő okmányvédelmi eljárások szempontjából két területre osztható fel.

Egyrészt részletesen meghatározza az útlevelek és úti okmányok minimum biztonsági követelményeit. Teszi ezt úgy, hogy egyes esetekben választási lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy a „felkínált” eljárások közül melyiket részesítik előnyben, illetve melyik biztonsági elemet alkalmazzák. A biztonsági elemek egységes, minimum - és a huszonegyedik század technológiai fejlettségének megfelelő - meghatározása jelentős lépésnek mondható az 1974-től szorgalmazott egységes okmány kiállításában.

A másik terület, amit kötelezővé tesz a Rendelet, nem más, mint a biometrikus adatok alkalmazása. Ezen a területen már nincs választási lehetősége a tagállamoknak, mivel a Rendelet kihirdetését megelőzően az ujjnyomattal kapcsolatban lezajlott szakmai vitákat

---

<sup>27</sup> Az Európai Parlament és Tanács 95/46/EK Irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, (HL L 281, 23.11.1995, o. 31)

Letöltve:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1995L0046:20031120> :HU: PDF,  
<sup>28</sup> Drinóczi Tímea– Kocsis Miklós–Zeller Judit: A személyes adatok védelme és a biometrikus azonosító szerepe a szupranacionális azonosítás tükrében, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX., Pécs 2008.,HU ISSN 1589-1674, - p. 9.

követően taxatív meghatározásra került elsődleges azonosítóként az arckép és a másodlagos biometrikus adatként az ujjnyomat<sup>29</sup> alkalmazása.

Jogosan merülhet fel bennünk az a kérdés, hogy miért van szükség a minimum biztonsági követelmények meghatározására, ha az okmányban rögzítésre kerülnek a biometrikus azonosítók, amelyeknek megfelelően védettnek kell lenniük a hamisítás ellen, és azonosítás esetén biztosítják az okmány tulajdonosának és az okmány kiállítójának azonosságát. A válasz viszonylag egyszerű, mégis összetett, ugyanis a minimum biztonsági elemek meghatározásának célja - azon kívül, hogy egységes megjelenést, formátumot adnak az okmánynak - az, hogy biztosítsák az okmány hamisítás elleni védelmét. A minimum biztonsági követelmények az alábbi okmányelemekre terjednek ki:

- az okmány alapanyagára;
- a személyazonosító adatokat tartalmazó oldalra;
- az alkalmazott nyomtatástechnikára;
- a másolás elleni védelemre;
- a kiállítási technikára.

Megállapítható, hogy az okmány minden egyes alkotóelemére kiterjedő biztonsági követelmények kerültek meghatározásra. A kérdésünkre a választ egyrésztől az adja meg, hogy a rendelet előírásai a tagállamok állampolgárai részére kiállított, tizenkét hónapnál hosszabb érvényességi idejű útlevélek és úti okmányok esetében alkalmazandó kötelezően. Másrésztől azok a személyek, akik az okmányok tulajdonosaivá/használóivá válnak, a schengeni külső határok átlépése során úgynevezett minimum ellenőrzés alá esnek, így okmányaik ellenőrzését gyors és egyszerű módszerekkel kell végrehajtani. Ehhez az ellenőrzési metodikához szükséges az, hogy az okmányok biztonsági elemeinek eredetisége akár technikai eszközök alkalmazása nélkül is megállapítható legyen. A biometrikus adatok alkalmazása tehát nem helyettesíti, hanem kiegészíti az okmányelemek hagyományos vizsgálatán alapuló ellenőrzését. Abban az esetben, ha az okmány eredetiségével vagy az ellenőrzés alá vont személy személyazonosságával kapcsolatban gyanúok merül fel, akkor a biometrikus adatok ellenőrzése helyben biztosít lehetőséget annak igazolására vagy kizárására.

---

<sup>29</sup> A bal és a jobb mutatóujj sima lenyomata. Abban az esetben, ha az ujjnyomatok minősége nem megfelelő és/vagy a mutatóujj sérült, a középsőujj, a gyűrűsujj vagy a hüvelykujj megfelelő minőségű sima lenyomatát kell rögzíteni.

A kötelező kiállítási határidőkkel kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy nem a Rendelet kihirdetésétől, hanem a rendelet felhatalmazása alapján megállapítandó műszaki előírások meghatározásának időpontjától számítva kell legkésőbb 18 hónappal az arckép tekintetében és 36 hónap elteltével pedig az ujjnyomat tekintetében alkalmazni az előírásokat.

Az arckép szerepeltetésére vonatkozó műszaki előírások megállapítását a Bizottság 2005. február 28-i határozatában, míg a levett ujjnyomatok tárolására és védelmére vonatkozó műszaki előírások megállapítását a 2006. június 28-i határozatában fogadta el. Ebből következően az arckép integrálását legkésőbb 2006. augusztus 28-ig, míg az ujjnyomatot 2009. június 28-ig kellett a tagállamoknak teljesíteniük.

A Rendelet hatálybalépését követően a műszaki előírások megállapítása során egyre több gyakorlati kivitelezéssel kapcsolatos nehézség adódott, főleg az ujjnyomat rögzítésével kapcsolatosan. A Rendelet elfogadásakor nem álltak rendelkezésre olyan gyakorlati tapasztalatok, amelyek megfelelő szakmai háttérrel biztosítottak volna ahhoz, hogy a Bizottság valóban felelősségteljes döntést tudjon hozni.

Joggal feltételezhetjük azt, hogy nem voltak alaptalanok az Európai Parlamentben és a Tanácsban felvetett szakmai érvelések. Nem álltak rendelkezésre információk arról sem, hogy az elektronikus chipet hogyan és az okmányon belül hol lehet rögzíteni, mivel ezzel még korábban nem próbálkoztak (alapvetően kártya formátumú okmányokkal kísérleteztek), csak feltételezték, hogy a technológia fejlettségi szintje biztosítja a gyakorlati kivitelezést.

Másik jelentős hiányossága volt a Rendeletnek, hogy nem tett kivételt az ujjnyomat adási kötelezettség alól, nem vette figyelembe, hogy az életkori sajátosságokból adódóan vannak olyan korcsoportok, akiktől nem lehet értékelhető ujjnyomatot venni, illetve vannak olyan személyek, akik a foglalkozásuk miatt (ujjaik folyamatos súrlódásnak, kopásnak vannak kitéve, mint például: fizikai munkások, autófényező, kőműves, stb.) nem képesek azonosításra alkalmas ujjnyomatot adni.

A harmadik szempont, amivel nem számoltak 2004-ben az, hogy miként történjen azon okmányok esetén a biometrikus elemek rögzítése, amelyekkel többen is utazhatnak, például a szülő útlevelében szerepel a gyerek/gyerekek.

A felvetett hiányosságok megszüntetésére az Európai Parlament és a Tanács 2009. május 28-án kiadta a 444/2009/EK Rendeletet<sup>30</sup>, amelyben az alábbi lényeges módosítások kerültek rögzítésre:

- az okmányokat egyedi okmányként kell kiállítani, egy személy egy okmány;
- a 12 életévüket be nem töltött gyermekek mentesülnek az ujjnyomat adási kötelezettség alól „*azok a tagállamok, amelyeknek 2009. június 26. előtt elfogadott nemzeti joga 12 évnél alacsonyabb korhatárt állapít meg, egy átmeneti időszakban, azaz 2009. június 26-át követő négy évig alkalmazhatják ezt a korhatárt. A korhatár azonban még az átmeneti időszakban sem lehet 6 évnél alacsonyabb*”;<sup>31</sup>
- azok a személyek, akiknél az ujjnyomatvétele fizikailag lehetetlen, mentesülnek a kötelezettség alól;
- azokat a személyeket, akiknél átmenetileg nem lehetséges az ujjnyomat vétele, maximum egy évig érvényes ideiglenes útlevelel kell ellátni.

A módosítás lehetőséget biztosít bizonyos objektív tényezők esetén arra, hogy nem kötelező ujjnyomat vétele. Ezzel együtt azt mondhatjuk, hogy a Tanács még mindig nem érezte a helyzet súlyát, és igyekezett a legegyszerűbb módon meghatározni álláspontját. Az eljárással kapcsolatos ellenérveket az Európai Adatvédelmi Biztos fogalmazza meg talán a legkézzelfoghatóbban, amikor azt mondja, hogy „*még mindig elégtelennek tartja ezeket a mentességeket, mivel ezek nem képesek kezelni a biometrikus rendszerek belső tökéletlenségeiből fakadó valamennyi lehetséges és releváns kérdést, konkrétan a gyermekekkel és az idős személyekkel kapcsolatosakat.*”<sup>32</sup>

Az „*egy személy – egy útlevelel*” elvét csak a vonatkozó korhatárnál idősebb gyermekekre szabad alkalmazni.”<sup>33</sup>

Figyelemmel kell lenni arra a tényre is, hogy az „*egy személy-egy okmány*” rendelkezés bevezetésével mindenkinek külön-külön útlevelel kell rendelkeznie. A biometrikus adatok alkalmazásával lehetőség nyílik az okmány tulajdonosa és az okmány közötti közvetlen

---

<sup>30</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 444/2009/EK Rendelete (2009. május 28.) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról.

<sup>31</sup> u. o.

<sup>32</sup> Az Európai Adatvédelmi Biztos Véleménye a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról, (2008/C 200/01)

<sup>33</sup> u. o.

kapcsolat megállapítására, kivéve a gyerekkereskedelem miatt leginkább érintett személyeket, nevezetesen a 6 év alatti gyerekeket. Ezen gyerekek esetenként a szüleik útlevelében szerepeltek és a szüleikkel együtt utazhattak. Az elv bevezetése nem biztosítja a gyerekkereskedelem visszaszorítását, mivel nem jelent megoldást arra az esetre, ha egy családi útlevélbe nem az arra jogosult hatóság jegyezte be a gyereket, „*elrabolták*” a szüleitől, és megkísérelték átlépni vele az államhatárt. Amennyiben az ujjnyomat adási kötelezettség alsó korhatárát be nem töltő személyek is önálló útlevéllel rendelkeznek, akkor még nagyobb veszélynek vannak kitéve a gyerekkereskedelem „*áldozatai*”, mivel biometrikus személyazonosítás végrehajtására nincs lehetőség, illetve az igazoltatás és a határfogalom-ellenőrzése során nem, vagy csak nagyon nehezen bizonyítható a gyermek és a felnőtt kísérő közötti (szülő-gyerek) kapcsolat.

Ezen logikai okfejtés következtében sokkal nagyobb biztonságot jelent a gyerekkereskedelem megelőzése és visszaszorítása terén, ha az „*egy személy-egy okmány*” elv csak az ujjnyomat adási kötelezettség alsó korhatárától válik kötelező érvényűvé. Az ujjnyomat adási kötelezettség alsó korhatáráig a szülők útlevelébe bejegyzett gyerekek lényegesen kisebb mértékben vannak kitéve annak, hogy a gyerekkereskedelem áldozataivá váljanak. Megfontolandó, hogy a gyerekek védelme érdekében a jövőben egy más okmánykiállítási eljárást alakítsanak ki az arra jogosult hatóságok.

## **BALLA JÓZSEF:**

### **Automatizált Határellenőrzési Rendszer**

A határforgalom-ellenőrzés gyakorlati mechanizmusa időről-időre változik. Ez az állandó változás az ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények érvényesülése és érvényesítése érdekében, a folyamatosan változó veszélyforrások megakadályozására és megszüntetésére irányuló reagáló képességből ered. A határforgalom-ellenőrzés során alkalmazott informatikai-, technikai eszközöknek és ellenőrzéstechnológiai eljárásoknak szoros összhangban kell lennie a kor fejlett vívmányival.

Napjainkban a határforgalom-ellenőrzése során olyan eljárások kerültek és folyamatosan kerülnek alkalmazásra, amelyek egyre inkább függetlenítik az ellenőrzést a humán erőforrástól (ezzel is csökkentve a szubjektív befolyásoló tényezőket) és egyre inkább az egyedi - technikai és informatikai eljárásokkal is mérhető és azonosítható - objektív körülményeket teremtő mechanizmusokat alkalmaznak.

Az integrált határigazgatás koncepciója - az Európai Unió területére be- és onnan kilépő személyek forgalmára alapozva - magában foglalja az ellenőrzési mechanizmusok és az eszközök egyesítését, amelynek egyik eleme kell, hogy legyen az Automatizált Határellenőrző Rendszer (Automatic Border Control System, a továbbiakban: ABC rendszer) és a Regisztrált-utas Program (Registered Traveller Programme, a továbbiakban: RTP rendszer)<sup>34</sup>. Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (a továbbiakban: Frontex) a két rendszer esetében azt mondja, hogy amennyiben, a rendszer nem támaszkodik a biometrikus elemeket tartalmazó úti okmány alkalmazására<sup>35</sup>, akkor külön mintavételezés alapján más biometrikus azonosító is szolgálhat személyazonosításként.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Automatizált Határellenőrző Rendszert (ABC rendszer) a szabad mozgás közösségi jogával rendelkező személyek, míg a Regisztrált-utas Programot (RTP rendszer) a schengeni külső határ átlépése során a harmadik országból származó, előzetesen átvilágított és ellenőrzött gyakori utazók használják. Mind a két rendszer biometrikus adatok alapján történő automatizált személyazonosítást végez.

<sup>35</sup> A Tanács 2252/2004/EK Rendelete (2004. december 13) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról alapján elsődleges biometrikus azonosító az arckép, másodlagos pedig az ujjnyomat. L 385/1

<sup>36</sup> Frontex, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European: BIOPASS Study on Automated Biometric Border Crossing Systems for Registered Passenger at Four European Airports, Warsaw, August 2007.

Az ABC bevezetésével automatikussá válhatna az utasok személyazonosságának, és bizonyos tekintetben az utazáshoz felhasznált úti okmány (elsődlegesen az útlevel) eredetiségének és érvényességének ellenőrzése, az ellenőrzést korábban végrehajtó hivatalnok személyes beavatkozása nélkül.

Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK Rendelet (továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési Kódex) 7. cikk (2) bekezdés értelmében *„Minden személyt minimum-ellenőrzésnek kell alávetni annak érdekében, hogy a be- vagy felmutatott úti okmányok alapján személyazonosságát megállapítsák. A minimumellenőrzés a jogszerű birtokost határátlépésre jogosító okmányok gyors és egyszerű ellenőrzéséből áll – amennyiben célszerű, technikai eszközök segítségével és a megfelelő adatbázisban található, kizárólag a lopott, a jogellenesen használt, az elveszett vagy az érvénytelenített okmányokkal kapcsolatos információ felhasználásával –, annak megállapítására, hogy azok érvényesek-e, illetve találhatóak-e rajtuk hamisításra utaló jelek. A szabad mozgás közösségi jogával rendelkező személyek esetében az első albekezdésben említett minimum-ellenőrzés az alkalmazandó eljárás.”*

A tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokat a Tanács 2004. december 13-i 2252/2004/EK Rendeletében rögzítette.

A preambulum (2) 2000. október 17-én a tagállamok kormányai Tanács keretében ülésező képviselőinek állásfoglalása minimum biztonsági követelményeket vezetett be az útlevelek tekintetében. Helyénvaló ezen állásfoglalásnak most egy közösségi intézkedéssel történő felülvizsgálata a célból, hogy az útlevelekre és úti okmányokra vonatkozó fokozott, harmonizált biztonsági előírások elérésével azok meghamisítással szembeni védelme biztosított legyen. Ezzel egyidejűleg az útlevelekbe és úti okmányokba biometrikus azonosítókat kell beilleszteni annak érdekében, hogy az okmány és annak valódi birtokosa között megbízható kapcsolat jöjjön létre.

Az 1.cikk (2) értelmében Az útleveleknek és úti okmányoknak magukban kell foglalniuk egy arcképet tartalmazó, magas biztonsági fokú tárolóelemet. A tagállamoknak az okmányba kell foglalniuk - interoperábilis formátumban - két, sík felületen levett ujjnyomatot is. Az adatokat

védelemmel kell ellátni, a tárolóelemnek pedig megfelelő kapacitással kell rendelkeznie az adatok sértetlenségének, valódiságának és bizalmas jellegének garantálásához.

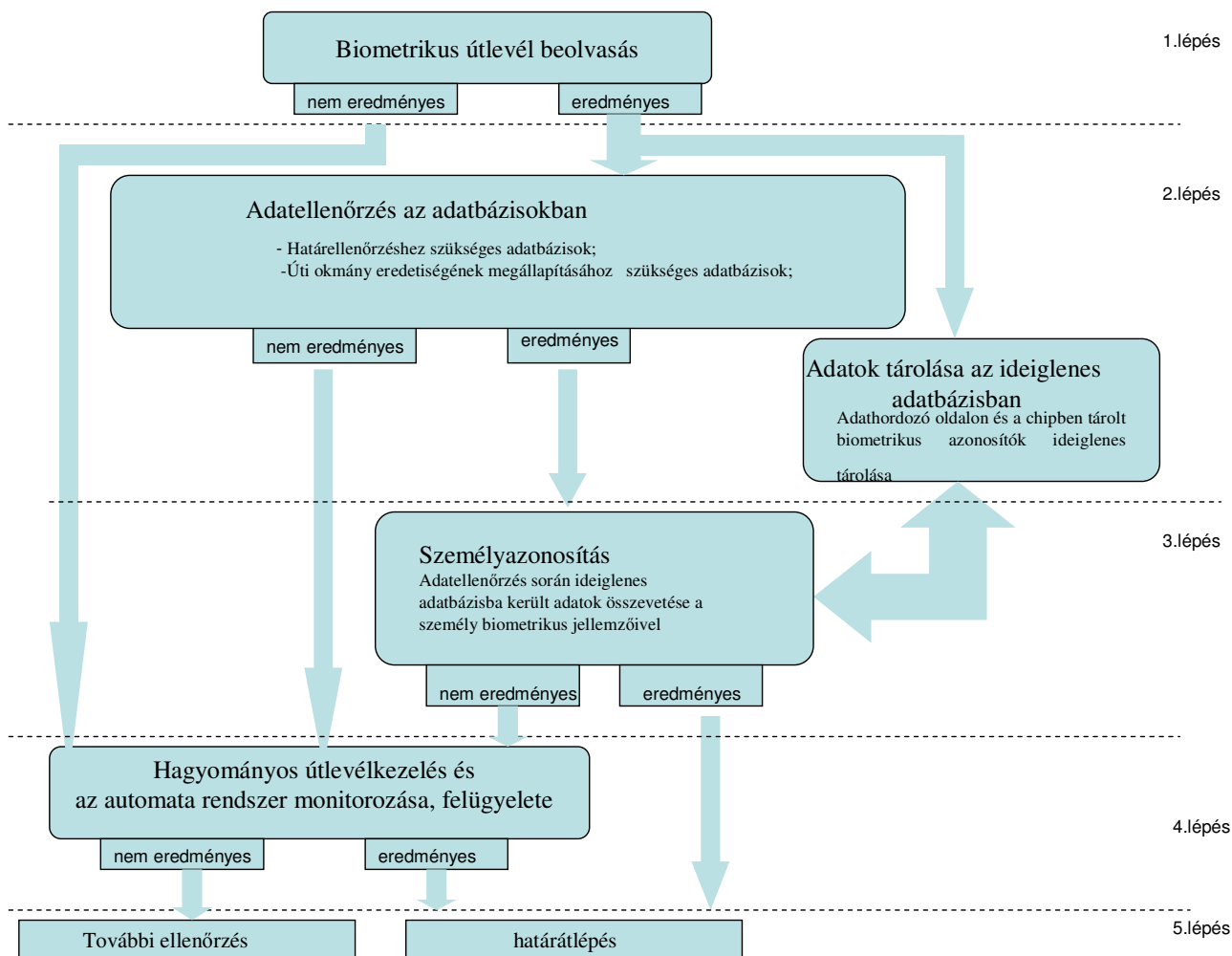
Az Európai Unió Tanácsának Stockholm Program”-ja (2010/C 115/01), melynek 5. fejezet 5.1. „A külső határok integrált igazgatása” alfejezet szerint „Az Európai Tanács tudomásul veszi a tagállamoknak és a Frontexnek az automatizált határellenőrzésre vonatkozó, folyamatban lévő tanulmányait, és arra biztatja őket, hogy a külső határokon végzett határellenőrzés javítása érdekében a legjobb gyakorlat kialakítása céljával folytassák munkájukat.”

A 2010. június 03-án Luxemburgban megtartott 3018. Igazságügyi és Belügyi Tanácsi értekezleten elfogadott Tanácsi következtetés szerint:

- Elfogadta a szükségességét annak, hogy létre kell hozni egy egységes minimum követelményrendszert, amely egyszerű és homogén eljárást biztosít az Európai Unió állampolgárok számára a gyors határátlépés érdekében.
- Felkérte a tagállamokat arra, hogy vállalkozzanak a biometrikus úti okmányok felhasználásán alapuló Automatizált Határellenőrző Rendszer telepítésére annak érdekében hogy az Európai Unió állampolgárok határátlépése egyszerűbbé és gyorsabbá válhasson. Ennek során vegyék figyelembe a tagállamokban már működő automatizált technikai megoldásokat, hogy európai szinten a minimális követelményszintet teljesítő, interoperabilis megoldások jöjjenek létre.
- Bízta a tagállamokat a biometrikus elemeket tartalmazó úti okmányok minél szélesebb körű felhasználására, megteremtve ezzel a határátlépés során a legmagasabb biztonsági szintet.

### Az ABC rendszerek elvárt működési mechanizmusa

Az ABC rendszer lehetőségei már annak igénybevétele előtt, az utastérben tájékoztató táblákon, monitorokon jelennek meg. A rendszer használata során, az utas részéről szükséges teendőket rövid animációs jelenetek mutatják be. A mechanizmus abszolút utasbarát-, gyors-, egyszerű és biztonságos határátlépést tesz lehetővé a biometrikus útlevéllel rendelkező Európai Unió állampolgárok számára.



Az ABC rendszer működésének vázlata<sup>37</sup>

Az ABC rendszer teljes működési területe kamerákkal megfigyelt, melynek képei a blokkvázlat 4. lépésében megjelenített útlevélkezelőhöz futnak be. A kamerarendszer mellett mozgásérzékelők segítik, illetve biztosítják, hogy a rendszeren kizárólag az ellenőrzés keretében történő határátlépésre legyen lehetőség. A mozgásérzékelők által vett esetleges tiltott határátlépési kísérlet jelei szintén az útlevélkezelő részére kerülnek továbbításra.

<sup>37</sup> Megvalósíthatósági tanulmány a Ferihegy 2 nemzetközi repülőtéren biometrikus zsiliprendszer kialakítására, KHA 2008/3.5.1., Országos Rendőr-főkapitányság, 2010. június

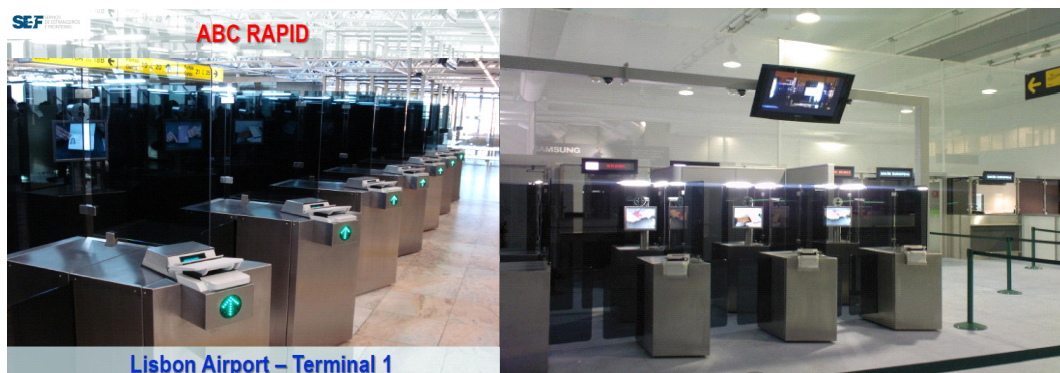
### **Az ellenőrzés lépései:**

1. lépés: A biometrikus elemeket tartalmazó úti okmányban szereplő adatok beolvasása. Az utas önállóan helyezi úti okmányát a beolvasó berendezésre. Amennyiben a beolvasás nem vezet eredményre (pl. az úti okmány biometrikus elemekkel nincs ellátva), az ellenőrzés a hagyományos útlevelel ellenőrző pultnál folytatódik.
2. lépés: Az úti okmány sikeres beolvasását követően megtörténik az adatok adatbázisokban történő ellenőrzése. Ez magában foglalja a határátlépésre jelentkező személy és úti okmányának a határellenőrzés során alkalmazott adatbázisokban történő ellenőrzését (SIS illetve nemzeti adatbázisok), továbbá megtörténik az úti okmány eredetiségének, érvényességének vizsgálata. Az adatbázisokban történő ellenőrzéssel egy időben a biometrikus adatokon alapuló automatizált személyazonosításhoz szükséges információk egy ideiglenes adatbázisba kerülnek. Ezen adatbázis az említett adatokat kizárólag a határellenőrzés ideje alatt tárolja meg.
3. lépés: Adatbázisokban történő eredményes ellenőrzést követően a személyazonosítás fázisa kezdődik. Eredményesnek tekintjük azon adatbázisban történő ellenőrzéseket, melyek során az úti okmányok illetve tulajdonosának adatai a határellenőrzéshez szükséges adatbázisokban nem szerepelnek, és az úti okmány eredetiségének, érvényességének megállapítása pozitív eredménnyel zárul. A személyazonosítás fázisában az utas biometrikus azonosítójának (arc vagy ujjnyomat) beolvasása megtörténik, és összevetésre kerül az ideiglenes adatbázisban tárolt adatokkal.
4. lépés: A hagyományos útlevelel ellenőrzést foglalja magában, mely egy sikeres személyazonosítás során az ellenőrzés folyamatából kimarad. Amennyiben az automatizált határellenőrzés bármely fázisa sikertelen – nem eredményes – az ellenőrzés a 4. fázisban megjelölt útlevelelkezelőnél folytatódik. Ez a személy folyamatosan figyelemmel kíséri az Automatizált Határellenőrző Rendszer működését, információkkal rendelkezik az útiokmányokból beolvasott valamennyi adatról és az adatbázisokban történő lekérdezések eredményéről. Az útlevelelkezelő kameraképek segítségével felügyeli az automata határellenőrzésben részt vevő utasok mozgását, és veszi az esetleges tiltott határátlépési kísérlet során rendszer által küldött jelzéseket.
5. lépés: A határellenőrzés utolsó fázisa, mely egy sikeres ellenőrzést követően magát a határátlépést jelenti. Sikertelen ellenőrzés esetén a további szükséges intézkedéseket foglalja magába.

## Biometrikus adatok alapján történő személyazonosítás gyakorlati tapasztalatai néhány Európai Unió tagállamban

### PORTUGÁLIA<sup>38</sup>

A biometrikus elemek alapján történő személyazonosításban meghatározó szerepet nyújtott Portugália, aki 2007 végére már egy olyan automatizált átléptető rendszert fejlesztett ki, amely alkalmas volt a gyakorlati alkalmazásra is, így 2008-ban megkezdte működését a lisszaboni repülőtéren. Az ellenőrző rendszer a biometrikus adatokat tartalmazó útlevelekre alapozza az azonosítási eljárást, így elsősorban az EU állampolgárainak tudja biztosítani a rövidebb idejű ellenőrzést. Az ellenőrzés nem az ujjnyomat azonosítása alapján történik. Az ellenőrzés első részében megtörténik az okmány adathordozó oldalának ellenőrzése és a chipen tárolt adatok kiolvasása. Az okmányolvasó ellenőrzi az adathordozó oldal biztonsági elemeit is. Ezt követően a személyazonosítás arcfelismerés alapján történik. Az utasról digitális arcképet készítenek, amelyet egy arcfelismerő szoftver összehasonlít az adathordozó oldalon rögzített arcképpel, illetve a chipről kiolvasott arcképpel. Amennyiben a három arckép egyezősége, azonossága megállapítható, akkor az átléptetés megtörténik. A határátlépés átlagosan 20 másodpercet vesz igénybe. A rendszer beruházási költség 400 ezer utas átléptetésével térültek meg.



Átléptető rendszer kialakítása Portugáliában<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Megvalósíthatósági tanulmány a Ferihegy 2 nemzetközi repülőtéren biometrikus zsilliprendszer kialakítására, KHA 2008/3.5.1., Országos Rendőr-főkapitányság, 2010. június

<sup>39</sup> u. o.

## NÉMETORSZÁG

A frankfurti repülőtéren két biometrikus azonosítási elven működő automatizált átléptető rendszer gyakorlati tapasztalatai állnak rendelkezésre.

Az első rendszer az írisz alapú azonosítást alkalmazza. Az ABG (Project Automated Border Control), a névevezésű rendszert az EU állampolgárai használhatják. A rendszer használatának nem feltétele a biometrikus elemeket tartalmazó útlevelel megléte, mivel az sem tartalmazza az írisz azonosítót, ezért az átléptető kapukat csak azok a regisztrált utasok használhatják, akiknek az íriszét előzetesen rögzítették és egy adatbázisban tárolták. A programhoz a repülőtéren alakították ki a regisztrációs központot. Az ellenőrzésnél a személyazonosítás az írisz alapján történik. Az utas íriszéről digitális kamera készít felvételt, amit szoftveresen összehasonlítanak a regisztrálás alkalmával rögzített azonosítóval. Azonosság esetén a személy átléptetése megtörténik.



Írisz alapú átléptető rendszer Németországban<sup>40</sup>



Írisz regisztráció Németországban<sup>41</sup>

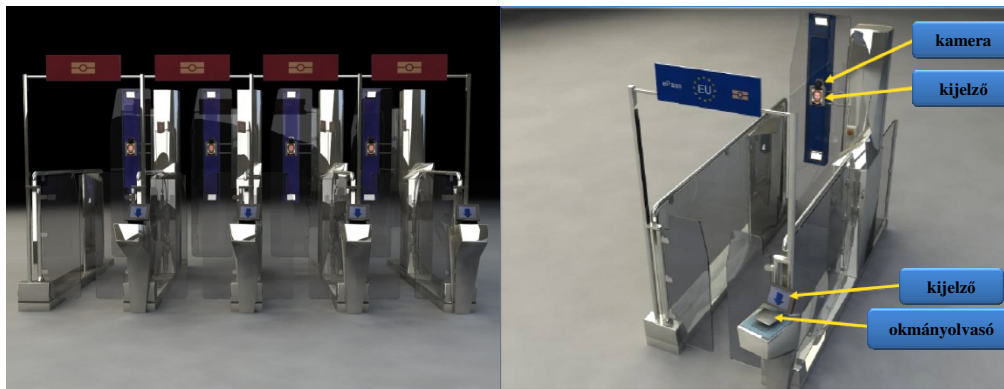
A második rendszer az arcfelismerés alapján működő úgynevezett Easy-Pass rendszer. A rendszer használatához az utasoknak biometrikus adatokat tartalmazó útlevelel kell rendelkezniük. A rendszer arcfelismerés alapján működik az utasról készült fotó és a chipen szereplő fotó összehasonlításával. Itt nem kell regisztráció, bármelyik biometrikus adatokat

<sup>40</sup> Gregor Pelzl Federal Police Headquarters Potsdam, Border Checks 2015.

Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály

<sup>41</sup> Christof Ferdinand Bundespolizeipräsidium Referat 22 Grenzpolizei: AG Grenzverkehrskontrolle Nemzetközi Határrendészeti Konferencia Határforgalom-ellenőrzési Munkacsoport Ülés Budapest, 2008. november 17-18.

tartalmazó útlevél birtokos jogosult a kapuk használatára. Az ellenőrzési mechanizmus azonos a lisszaboni repülőtér rendszerével. Az ellenőrzés átlagos ideje 10-15 másodperc.



Arcfelismerő rendszer Németországban<sup>42</sup>

## HOLLANDIA

Az amszterdami Schipol nemzetközi repülőtéren a PRIVIUM elnevezésű automata átléptető rendszer üzemel, amely írisz alapú biometrikus személyazonosítás alapján működik. A rendszert csak az EU állampolgárai vehetik igénybe. Az írisz alapú azonosításnak a feltétele egy regisztráció (10-15 percet vesz igénybe). A regisztráló íriszét rögzítik egy adatbázisban, és ahhoz történik majd az utazások során az összehasonlításra alapuló személyazonosítás. A regisztráció során az úti okmány eredetiségét és érvényességét ellenőrzi egy tisztviselő, aki indoklás nélkül megtagadhatja a regisztrációt. Hetente közel 600 regisztrációt teljesítenek. Az azonosítási eljárás azonos a frankfurti ABG rendszerével.



PRIVIUM rendszer Hollandiában<sup>43</sup>

Említhetnénk még az Európai Unióban további repülőtereket is ahol biometrikus elemek alapján történő automatizált átléptető rendszerek vannak, de szinte mindegyik az említett

<sup>42</sup> Christof Ferdinand Bundespolizeipräsidium Referat 22 Grenzpolizei: AG Grenzverkehrskontrolle Nemzetközi Határrendészeti Konferencia Határforgalom-ellenőrzési Munkacsoport Ülés Budapest, 2008. november 17.-18.

<sup>43</sup> Frontex: BIOPASS Study on Automated Biometric Border Crossing Systems for Registered Passenger at Four European Airports. Warsaw, August 2007, - p. 35.

azonosítási eljárásokat használja. Az ujjnyomat alapján történő személyazonosítás végrehajtásának egyik hátránya az ABC rendszereknél a hitelesítési eljárásoknak a rendszere, amelyről még részletesen szólok az okmányban tárolt ujjnyomat alapján történő azonosítás alfejezetben.

### Az ABC rendszer alkalmazása

Az ABC rendszer elhelyezése kiemelt jelentőséggel bír a működési hatékonyságát illetően. Ez az ellenőrzési technológia a jelenlegi ellenőrzési mechanizmus mellett csak a légi átkelőhelyek esetén üzemeltethetőek. Ennek oka az, hogy ott biztosíthatóak azok az optimális körülmények (urasok ellenőrzésre jelentkezése - az utas megy az ellenőrző személyhez, kapuhoz -, megfelelő fényviszonyok, optimális mintavételi lehetőség az utastól, stb.) amelyek biztosítják az ellenőrzés sikerét. Gondoljunk csak bele, hogy hogyan lehetne egy automatizált ellenőrzést végrehajtani egy közúti átkelőhelyen, ahol egy gépkocsival érkezik négy személy, akik ha azonos állampolgárságúak és biometrikus elemeket tartalmazó úti okmánnyal is rendelkeznek, hogyan kerülnek átléptetésre? Csak az utasok vehetnének igénybe egy ABC kaput? Minden sávon, vagy csak egy kijelölt sávon van? Az átkelőhely rendében lehet egy ilyen bonyolult mozgási útvonalat biztonságosan fenntartani? Hogyan kerül ellenőrzésre a gépkocsi vezetője? Tudunk-e humán erőt csökkenteni? Csak néhány kérdés, amelyek behatárolják és a légi átkelőkre korlátozzák jelenleg a rendszer alkalmazását, és még nem említettük a vízi és vasúti átkelőhelyeket.

Az automatizált rendszer kapui egyaránt telepíthetőek a légi átkelőhelyen a schengeni térségbe belépni szándékozó, illetve a schengeni térséget elhagyni kívánó utasok határellenőrzésének vonalában. Az utasok összetétele általában induló és érkező területeken közel azonos, így e tekintetben kizárólag a repülőtér fizikai kialakítása szabhat korlátokat. Figyelembe kell venni azonban, hogy érkezési oldalon az utasok száma az érkező járatok időpontjához igazodva eltérő, míg indulási oldalon kissé egyenletesebb az időbeni eloszlásuk. Az ABC rendszerek kihasználtságának fokozása érdekében a tagállamokban az útlevelkezelő pultokat megelőzően építik ki, de kizárólag olyan távolságban, hogy a vizuális megfigyelés, illetve sikertelen átlépés esetén a hagyományos határellenőrzés feladatai végrehajthatóak lehessenek.

A jogszabályi környezet bemutatása keretében idézett Tanácsi következtetés tükrében az ABC rendszert az útleveleiben tárolt biometrikus elemek alapján kell működniük. Ennek értelmében az arcfelismerés és az ujjnyomat azonosítás jöhet szóba, mint biometrikus azonosítás. A felhasználói kör nagysága, illetve az interoperabilitás biztosítása végett javasolt az ABC rendszer működtetése során az arcfelismerést alkalmazni.

### Biometrikus elemek tárolása az úti okmányokban:

A biometrikus adatokat tartalmazó útlevelekben, úti okmányokban a biometrikus adatok rögzítését úgynevezett rádiófrekvenciás azonosító eszközön (Radio-Frequency IDentification, RFID, a továbbiakban: chip) valósítják meg.



Két darab RFID kártya<sup>44</sup>

A chip felépítése egyszerű, ahogyan az ábrán is láthatjuk egy mikrochipből és a hozzá csatlakozó antennából áll. Csoportosíthatjuk őket működési frekvencia szerint, olvasási távolság szerint, energiaellátás módja szerint és végezhető műveletek szerint is.

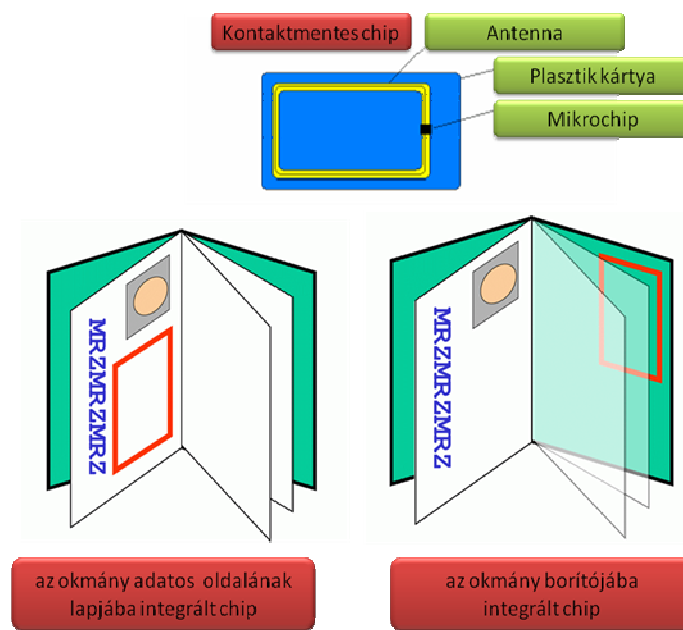
Az energiaellátás módja szerinti csoportosításnál *„működésükben eltérnek a passzív, aktív és szemi-passzív típusok. A passzív kártyák olvasása úgy történik, hogy a kártyát az olvasóhoz közelítve, belépve annak elektromágneses erőterébe, a benne lévő antennában feszültség indukálódik, amely biztosítja a kommunikációhoz és a belső chip működéséhez szükséges energiát. Az aktív tag amint detektálja az olvasó erőterét, saját energiaforrásból sugároz, így nagyobb olvasási távolság érhető el. A szemi-passzív tag a saját működését belső*

---

<sup>44</sup> Forrás: <http://cardsupplier.en.made-in-china.com/product/YoyxAXfPalcI/China-Clear-RFID-PVC-Card.html>, 2012.06.10.

*energiaforrásból biztosítja, a kommunikációhoz viszont az olvasó által sugárzott jelet használja (csak reflektál).”<sup>45</sup>*

Az úti okmányoknál használt chipeknek a kereskedelmi forgalomban megtalálható chippekhez viszonyítva sokkal tartósabbnak kell lenniük, mert amellet, hogy az okmányok időbeni érvényességé általában tíz év, nagyon sok esetben tartós mechanikai igénybevételeknek vannak kitéve. Mivel az úti okmányok alapanyaga még az esetek jelentős részében biztonsági papír, így az esetleges sérülések bekövetkezése lényegesen nagyobb lehet, mint az úgynevezett kártya formátumú (műanyag) okmányok esetében<sup>46</sup>, ahol az okmányba integrált chip tartósan védettnek tekinthető. Az chipnek biztosítania kell a tárolt adat megőrzését az okmány érvényességi idejének végéig. Az úti okmányok esetében a chip elhelyezése leggyakrabban az okmány borítójába vagy az adatos oldalba kerül integrálásra, ahogyan az alábbi ábrán is látható:



RFID elhelyezése<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Bunyitai Ákos: A ma és a holnap beléptető rendszereinek automatikus személyazonosító eljárásai biztonságtechnikai szempontból, Hadmérnök VI. évfolyam 1. szám, - p. 27.

Letöltve: [http://hadmernok.hu/2011\\_1\\_bunyitai.pdf](http://hadmernok.hu/2011_1_bunyitai.pdf), 2012.06.29.

<sup>46</sup> A tartózkodási engedély és a személyazonosító igazolvány is ilyen.

<sup>47</sup> Szerkesztette: Balla József

Forrás: Machine Readable Travel Documents (MRTDs): History, Interoperability, and Implementation Version: Release 1, Status: Draft 1.4, Date: March 23, 2007

A kontaktmentes chip rögzítési helyére nincs egyértelmű szabály. Minden kiállító állam maga dönti el a helyét, viszont azokba az oldalakba nem kerül integrálásra, amelyek a határátlépések tényét igazoló bélyegzőlenyomatok, illetve vízumok, vagy éppen tartózkodási engedélyek rögzítésére szolgálnak, illetve hivatalos bejegyzéseknek vannak fenntartva. Ezek a helyeken ugyanis nagyobb fizikai igénybevételnek lennének kitéve.

Az ICAO logikai adatstruktúra (Logical Data Structure) értelmében a chip tároló kapacitását úgy kell kialakítani, hogy azon tárolhatóak legyenek az okmány gépi leolvasását biztosító mezőnek az alfanumerikus adatai, a digitális okmány biztonsági adatai és a biometrikus azonosítók.

A gépi olvasási zóna (Machine Readable Zone, a továbbiakban: MRZ) tartalmazza az okmány tulajdonosára vonatkozó személyes adatokat és az okmány érvényességére vonatkozó adatokat is, amelyek az MRZ mező fölött az adatos oldalon is megtalálhatóak. Biztonsági szempontból is jelentősége van az MRZ adatok chipen történő tárolásának, hiszen összevethető, összehasonlítható az adatok tartalma, így ha az adatos oldalon olyan tartalmi hamisítást hajtottak végre, amit az ellenőrzés első vonalában rendelkezésre álló egyszerű eszközök és módszerek segítségével nincs lehetőség felfedni, akkor a chipen tárolt adatok leolvasásával egyértelművé válik a módosítás.

A második generációs útleveleken tárolt adatok kétszintű védelmi rendszerrel rendelkeznek. Az alapszintű hozzáférés-ellenőrzés biztosítja az útlevél adatos oldalán rögzített személyes adatok chipről történő olvasását. A bővített hozzáférés-ellenőrzés eljárással olvasható csak ki az ujjnyomat adat, amely szenzitív személyes adat.

A két hozzáférési-ellenőrzés különböző hitelesítési (aktív, passzív és chip hitelesítés) eljárások és tanúsítványok kiadásán alapszik.

Ahhoz, hogy a más országok által kiállított, biometrikus adatokat tartalmazó úti okmányok tulajdonosait biometrikus adatok alapján ellenőrizni lehessen, szükséges a tanúsítványok úgynevezett kereszthitelesítése és cseréje.

A magyar okmányok esetében az Országos Aláíró Hitelesítő Hatóságot (CSCA) és az Okmány Aláírót (DS), valamint az Országos Ellenőrző Hitelesítő Hatóságot (CVCA) és az

Okmány Ellenőrzőt (DV) a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH) üzemelteti a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. tv., illetve a végrehajtását szabályozó 101/1998. (V.22.) Korm. rendelet felhatalmazása alapján, de nem feladata más országok tanúsítványainak a beszerzése.

Az EU Bizottságának C(2008) 8657 számú határozata<sup>48</sup> alapján minden nemzeti tanúsítvány-hitelesítő hatóságnak (CSCA, CVCA) ki kell alakítani egy tanúsítvány-hitelesítő központot, melynek legfőbb feladata az útlevel tanúsítványok kezelése és hitelesítése.

Ezen túlmenően egy 2009-es Bizottsági Határozat<sup>49</sup> alapján minden tagországnak kötelező kialakítania egy kapcsolattartási pontot (Single Point of Contact, SPOC), amely biztosítja az on-line kommunikációt a tagországok között a tanúsítványok cseréjéhez, amelynek eredményeként lehetséges a 2252/2004/EK Rendelet által meghatározott biometrikus elemekkel ellátott úti okmányok ellenőrzése.

### **FELHASZNÁLT IRODALOM**

A Tanács 2252/2004/EK Rendelete (2004. december 13) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról alapján elsődleges biometrikus azonosító az arckép, másodlagos pedig az ujjnyomat. L 385/1

Frontex, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union: BIOPASS Study on Automated Biometric Border Crossing Systems for Registered Passenger at Four European Airports, Warsaw, August 2007.

Megvalósíthatósági tanulmány a Ferihegy 2 nemzetközi repülőtéren biometrikus zsiliprendszer kialakítására, KHA 2008/3.5.1., Országos Rendőr-főkapitányság, 2010. június

Gregor Pelzl Federal Police Headquarters Potsdam, Border Checks 2015.

---

<sup>48</sup> COMMISSION DECISION of 22.12.2008 laying down a certificate policy as required in the technical specifications on the standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States and updating the normative reference documents, Brussels, 22.12.2008 C(2008) 8657 final, Nem nyilvános minősítésű, részleteket nem ismertetek.

<sup>49</sup> COMMISSION DECISION of 5.10.2009 amending Commission Decision (C( 2008) 8657 final) laying down a certificate policy as required in the technical specifications on the standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States, Brussels, 5.10.2009 C(2009) 7476 final

Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály

Christof Ferdinand Bundespolizeipräsidium Referat 22 Grenzpolizei: AG  
Grenzverkehrskontrolle

Nemzetközi Határrendészeti Konferencia Határforgalom-ellenőrzési Munkacsoport Ülés  
Budapest, 2008. november 17-18.

Frontex: BIOPASS Study on Automated Biometric Border Crossing Systems for Registered  
Passenger at Four European Airports. Warsaw, August 2007, - p. 35.

Bunyitai Ákos: A ma és a holnap beléptető rendszereinek automatikus személyazonosító  
eljárásai biztonságtechnikai szempontból, Hadmérnök VI. évfolyam 1. szám, - p. 27.

Machine Readable Travel Documents (MRTDs): History, Interoperability, and  
Implementation Version: Release 1, Status: Draft 1.4, Date: March 23, 2007

COMMISSION DECISION of 22.12.2008 laying down a certificate policy as required in the  
technical specifications on the standards for security features and biometrics in passports and  
travel documents issued by Member States and updating the normative reference documents,  
Brussels, 22.12.2008 C(2008) 8657 final,

COMMISSION DECISION of 5.10.2009 amending Commission Decision (C( 2008) 8657  
final) laying down a certificate policy as required in the technical specifications on the  
standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by  
Member States, Brussels, 5.10.2009 C(2009) 7476 final

Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK Rendelete (2006. március 15.) a személyek  
határátlépésre irányuló szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex)  
létrehozásáról.

A Tanács 2252/2004/EK Rendelete a tagállamok által kiállított útlevelék és úti okmányok  
biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról

Az Európai Unió Tanácsának stockholmi programja – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa.

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló terv megvalósítása a polgárok szolgálatában. A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv. (Brüsszel, 2010.04.20.)

Az európai adatvédelmi biztos véleménye a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2254/2004/EK Rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról (2008/C 200/01)

A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, Brüsszel, 2009. december 8. (17024/1/09)

**VÁJLOK LÁSZLÓ:**  
**A HATÁRRENDÉSZEK TOVÁBBKÉPZÉSÉNEK**  
**EGY LEHETSÉGES IRÁNYA**

**- néhány gondolat a határrendészeti szolgálati ág szakmai továbbképzésével és az állomány intézkedési felkészültségével kapcsolatos felmérésről -**

**A határrendészek továbbképzéséről**

A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról rendelkező 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet kimondja, hogy a tagállamok megfelelő létszámú személyi állományt alkalmaznak annak érdekében, hogy a külső határokon végrehajtott ellenőrzések hatékonyan, egységesen és magas színvonalon valósuljanak meg. Minden tagállam biztosítja ugyanakkor, hogy a határellenőrzést végrehajtó állomány szakképzett és megfelelően kiképzett személyzet legyen, akiket – különösen a feladatuk elvégzéséhez szükséges – idegen nyelvek tanulására is ösztönöznek.<sup>50</sup>

A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus (Katalógus) előírja, hogy a határellenőrzési (határőrizeti és határforgalom-ellenőrzési) feladatokat ellátó határrendészeknek megfelelő háttérrel rendelkező és kifejezetten erre kiképzett személyeknek kell lenniük,<sup>51</sup> valamint, hogy a magas szintű professzionalizmus alapja a sikeresen elvégzett képzés. Ez utóbbi érdekében olyan speciális és fejlesztő programok szervezésére van szükség, amelyek releváns témákban biztosítják az állomány felkészültségét.<sup>52</sup> Az alapképzésen kívül a határrendészek számára előírás, hogy legyenek képesek idegen nyelven kommunikálni, speciális képzési programok kerüljenek kialakításra, amelyek a szolgálati idő terhére biztosítsák a rendszeres tudásbővítést.<sup>53</sup> Az idegen nyelvi képzés keretében fejleszteni szükséges a napi feladatellátáshoz kapcsolódó idegen nyelvi kommunikációt, a speciális programok keretében pedig az e-learning

---

<sup>50</sup> A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet – 14. és 15. Cikk

<sup>51</sup> Külső határellenőrzés – Kiutasítás és visszafogadás ajánlások és legjobb gyakorlatok schengeni katalógusa (7864/09) – 2.2.1. pont.

<sup>52</sup> u. o. – 25. pont.

<sup>53</sup> u. o. – 27-28. pontok

programokat, ismeretfrissítő kurzusokat, megfelelő színvonalú és elérhető továbbképzési dokumentumokat kell biztosítani.

A szervezetnek (esetünkben az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnek) biztosítania kell azokat a létesítményeket, programokat, amelyek a határrendészek munkájához kapcsolódó oktatással és képzéssel támogatják a szakmai fejlődést. Ez az Európai Unió határrendészeti alapképzésének egységes alaptanterve (Common Core Curriculum - CCC) szerinti képzéseken kívül többek között olyan speciális és haladó kurzusok kidolgozásából és végrehajtásából áll, mint:

- az elkülönített helyen való ellenőrzés,
- a bűnügyi információgyűjtés,
- a kockázatelemzés és profilalkotás,
- a lopott gépjárművek felderítése,
- a hamis és hamisított okmányok felderítése,
- a járművekben elrejtőzött személyek felderítése,
- a kutyavezetők képzése,
- az emberi jogok, menedékkérők kezelése, vagy adott esetben
- egyéb határrendészeti tevékenységgel kapcsolatos speciális képzések (mint például felkutatás, mentés) biztosítása.<sup>54</sup>

A feladatokat egyértelműen megjelölő nemzeti határrendészeti stratégiát kell kidolgozni, amely iránymutatást ad a központi, területi és helyi szintű egységek továbbfejlesztése érdekében<sup>55</sup>.

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv 2012-2017-re szóló határrendészeti **szakmai stratégiája** (Stratégia) gyengeségként fogalmazza meg a távozó szakemberek lassú hiánypótlását, illetve veszélyeztető tényezőként tartja számon a pályaelhagyók magas számát. A szakmai megfelelés biztosítása érdekében célul kell kitűzni, hogy állandó és stabil létszám legyen biztosítva a határellenőrzés végrehajtása érdekében. Ennek indoka kettős: egyrészt a kiképzett állományt meg kell tartani, másrészt **a továbbképzési rendszerrel biztosítani kell a naprakész szakmai tudás szinten tartását, fejlesztését.** A Stratégia a szakmai megfelelés biztosítása érdekében meghatározza, hogy

---

<sup>54</sup> u. o. – 29-30. pontok

<sup>55</sup> u. o. – 2.2. pont

egyfajta szakmai (határrendészeti) képzési „stratégia” is kerüljön kialakításra, amelynek ki kell terjednie az alap- és felsőfokú iskolarendszerű képzéseken kívül a továbbképzésekre is, valamint biztosítani kell az egyes képzési formák egymásra épülését, on-line és távoktatások képzési rendszer kialakítását, az idegen nyelvi képzés erősítését. A szakmai ismeretek folyamatos bővítésének lehetőségét meg kell teremteni, az eseti képzési rendszert ki kell alakítani és működtetni kell.<sup>56</sup> A Stratégiában foglaltak megvalósítása érdekében az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnek intézményi szinten kiemelten kell kezelnie a határrendészeti képzés generális és speciális elemeinek meghatározását, a képességek folyamatos szinten tartását.<sup>57</sup>

A Katalógus a stratégiával szembeni elvárásként tünteti fel, hogy az cselekvési és fejlesztési terveket is „foglaljon magába”, továbbá, hogy olyan képzési koncepcióra is szükség van, amely mind az elméleti, mind a gyakorlati speciális szakmai, jogszabályi és idegen nyelvi ismeretekre kiterjed.<sup>58</sup> Ennek megfelelően az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetője 2013. február 5-én utasítást adott az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv **határrendészeti szolgálati ág szakmai kiválasztási, képzési és karrierrendszerére vonatkozó koncepció** elkészítésére (Koncepció).

Az országos rendőrfőkapitány által 2013. május 9-én aláírt Koncepció a kiválasztási és karrierlehetőségeken kívül teljes vertikumában igyekszik felvázolni a szakmai képzés továbbfejlesztését, mind az alapképzés, mind a szakmai továbbképzés (speciális kiképzés, átképzés, célhoz kötött képzés stb.) tekintetében. A Koncepció egy egységes egészet alkot és olyan kötelezően végrehajtandó feladatokat határoz meg, amelyek önmagukban vagy éppen arra építve új intézményfejlesztési és infrastrukturális beruházások megvalósításával is számol, mint:

- a szakmai tovább-, speciális és átképzési programigények folyamatos felmérése, tartalmának meghatározása,
- a határrendészeti szakmai vezetői továbbképzési igények megfogalmazása,
- az európai uniós és egyéb nemzetközi intézmények által támogatott képzési lehetőségek maximális kihasználása,

---

<sup>56</sup> Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv határrendészeti szakmai stratégiája (2012-2017) – 6.2.1. pont

<sup>57</sup> u. o. – 7. pont

<sup>58</sup> Külső határellenőrzés – Kiutasítás és visszafogadás ajánlások és legjobb gyakorlatok schengeni katalógusa (7864/09) – 2.2. pont.

- a jelenleg nem szabályozott képzési tervek készítése és kiadása,
- a képzők képzése, képzők fórumrendszerének kialakítása,
- a speciális képzettséggel rendelkezők országos adatbankjának létrehozása, gondozása, megosztása,
- az idegen nyelvi képzés erősítése,
- az on-line képzési rendszerek fejlesztése,
- új szakmai képzési központ kialakítása.

A külső határon szolgálatot teljesítő határrendész állomány végrehajtói és vezető-irányítói körében 2012 őszén előzetesen felmértük a tovább-, át-, speciális és haladó képzési igényeket és kértük, hogy, hogy jelöljék meg, milyen igényeket támasztanak a szakmai képzési rendszerrel szemben, és hogy hol látnak hiányosságot a jelenlegi határrendészeti képzés terén (természetesen az alapképzést nem tekintve, ugyanakkor a CCC-ben foglaltakat figyelembe véve).

Egyértelműen megfogalmazták, hogy középtávon (5-10 éves periódusban) tervezetten biztosítani szükséges a szakmai, speciális át- és kiképzéseket. Olyan új területekre is fókuszáltak ezek az igények, amely még nem voltak a képzés szinterei, ugyanakkor a gyakorlat azt mutatja, hogy ezek beépítése a képzési rendszerbe szükségesek. Elvárás a végrehajtó állomány részéről, hogy a képzések egymásra épüljenek, rendszert alkossanak, illetve átfogóan szolgáljanak minden olyan igényt, amely a határrendészeti szakterület tevékenységét érinti vagy érintheti.

A felmérés során az érintett megyei rendőr-főkapitányságok jelentős részben a már alkalmazott speciális képzések (gépjármű-, okmányvizsgálók, idegen nyelvi, intézkedéstaktikai szakképzések, konfliktuskezelés, kommunikációs tréning) továbbfolytatása mellett áll ki, ugyanakkor például a vízi határellenőrzés fejlesztését szolgáló programokat is össze kell állítanunk (speciális hajókutató képzés, lopott hajó és hajómotor szakértő).

Mind az Országos Rendőr-főkapitányság vezetése, mind a szakirányítás részéről ugyanakkor elvárás, hogy a határrendészeti tevékenységet végrehajtó állomány vezetői részére is kerüljenek kialakításra olyan komplex képzési programok, amelyek a speciális szakmai követelményekre történő gyors, hatékony reagálást segítik. Ennek érdekében vezetői

kommunikációs tréningek, elemző-értékelő, kockázatelemző, áldozatsegítő tematikák elkészítését és oktatását is be kell indítani.

A megyei rendőr-főkapitányságok által megfogalmazott kéréseken kívül a jövőbeni fejlesztéseket meghatározzák:

- az elmúlt évek képzési tapasztalatai, a bekövetkezett fluktuáció (a korábban kiképzett állomány eltűnése),
- a szakirányítás által megfogalmazott, elvárások, kérések,
- az európai uniós és schengeni előírásokból, nyilatkozatokból fakadó igények,
- a szakmai ellenőrzések során feltárt hiányosságok,
- a végrehajtó állomány által megfogalmazott igények,
- az új kihívásokból adódó és várható igényeknek megfelelő új területek.

A szükséges kapacitás felmérése során figyelembe vettük egyrészt a hirtelen, rövid idő alatt (2-3 év alatt) sürgősen végrehajtandó képzési feladatokat, melyek egyfajta hiánypótlást jelentenek, valamint közép- és hosszabb távon egy kiegyensúlyozott, a szakmai elvárásokhoz folyamatosan igazítható, előre tervezett és a fluktuációból adódó igényeket. A legsürgetőbb, 2-3 éves teendők közé tartozik a teljes határrendészeti állomány legalább egyszeri beforgatása a tovább-, szak-, cél-, át-, speciális képzési rendszerbe, amely jelenleg mintegy 3 500 főt érint.

Az egyik legnagyobb beruházási célunk a fentieknek való megfelelés érdekében egy, a Külső Határok Alap (KHA) 2013-as allokációjának terhére megvalósítandó új határrendészeti képzési központ Szegeden való felépítése, Szegedi Határrendészeti Oktatóbázis (oktatóbázis) néven.

Az oktatóbázis kialakításához szükséges források jelentős részét, mintegy 213 millió forintot az Európai Unió és 71 millió forintot a Belügyminisztérium biztosítja. Ez az új intézmény elképzelésünk szerint 2015-től teljesen átveheti a határrendészeti szolgálati ág szakmai tovább-, át-, cél- és speciális képzéseit.

A projekt tervezési időszakában szükséges volt felmérni, hogy jelenleg a határrendészeti végrehajtó állomány milyen színvonalúnak tartja az intézkedési felkészültségét fejlesztő képzési rendszert és összességében a jelenlegi továbbképzési rendszert. E két tételt indikátorként is meghatároztuk a projektben, így az elmúlt időszakban – önkéntes alapon –

két rövid kérdőívvel felmértük a határrendészeti feladatot ellátók véleményét. Az alábbiakban e két felmérésről és annak eredményéről kívánok néhány gondolatot megosztani.

## **A felmérés**

A felmérés eredményét fogjuk majd tekinteni az indikátorhoz tartozó kiinduló bázisértéknek, úgy, hogy az intézkedési felkészültség mérőszámát 60, míg az oktatással kapcsolatos elégedettséget 50 százalékon állapítjuk meg. E két értéket az alábbiak alapján jelöltük meg (függetlenül attól, hogy a megállapított kiindulási értéknek nincs különösebb jelentőséget, hiszen akár 0% pontról is indulhattunk volna, de figyelembe vettük az eddig megtett erőfeszítéseket is):

### Intézkedési felkészültség

A külső határon szolgálatot teljesítő határrendész állomány intézkedési felkészültsége nem a nulláról indul, hiszen a kialakított és működő alapképzési rendszer biztosítja azt a minimális intézkedési felkészültséget, amely hozzájárul a rendőri tevékenység eredményes végzéséhez. Az alapképzésen túl az állomány részére minden hónapban kötelező jelleggel elrendelt intézkedéstaktikai képzések, illetve néhány óra erejéig a korábban már foganatosított intézkedésekkel összefüggő tapasztalatok feldolgozására is sor kerül, valamint a KHA más allokációjából megvalósított képzések egy része is célirányosan az intézkedési képesség fejlesztését célozza meg. Ezek figyelembe vételével elmondható, hogy az állomány intézkedési felkészültsége már elért egy szinten, ugyanakkor annak folyamatos továbbfejlesztése indokolt. Így a továbbképzési rendszerben is kizárólag a külső határon határrendészeti szakfeladatokat végrehajtók speciális intézkedésének fejlesztése a cél. Az elért szintre figyelemmel, illetve az oktatóbázis megnyitásáig és a képzések megindításáig végrehajtásra kerülő intézkedési felkészültség fejlesztését célzó képzésekre tekintettel, az állomány jelenlegi felkészültségi szintjét 60% pontban állapítottuk meg.

## Oktatással kapcsolatos elégedettség

A határrendészeti állomány szervezetszerű továbbképzésének rendszere nem kialakult, azok egymásra épültsége, tervszerűsége nem kimutatható. Az oktatóbázis átadásával ezt a hiányosságot pótolni kívánjuk. A továbbképzések rendszerében meglévő űrt jelenleg a KHA egyes allokációinak terhére megvalósított határrendészeti képzések hivatottak betölteni, ugyanakkor – mint ahogy azt felmérések is mutatják – az elmúlt évben a megkérdezett 100 főből 55-en nem vettek részt szakmai továbbképzésen, illetve az intézkedési felkészültség javítását célzó kérdőívhez kapcsolódóan a válaszadók 26%-a az elmúlt két évben nem kapott célirányos, határrendészeti szakmai-gyakorlati, intézkedéstaktikai felkészítést.

Éppen e hiányosságra tekintettel tartjuk indokoltnak, hogy az oktatással kapcsolatos elégedettség kiindulási értékét 50% pontban állapítsuk meg.

## A felmérés

A felmérés módszertanul az úgynevezett empirikus (tapasztalati alapokon nyugvó) „*terep kutatást*” választottuk és elsősorban a mennyiségi (kvantitatív) vizsgálatra helyeztük a hangsúlyt a minőségi (kvalitatív) vizsgálattal szemben. A kvantitatív módszer választásánál fontos volt, hogy a 100 minta kiválasztásával mérhetjük a szakmai hozzáállást, magatartást (azaz számszerűsíthetjük) és az így nyert adatokat statisztikai módszerekkel is tudjuk elemezni. Ahhoz, hogy a mérhetőségnek eleget tegyünk kérdőíveket készítettünk, melyeket 100-100, a határrendészeti szolgálati ágnál aktív tevékenységet ellátó személy töltött ki.

A felmérés során célul tűztük ki, hogy meghatározzuk a mintavétel során nyert adatokat és azokból általánosítsuk az eredményeket. A mintavétel során törekedtünk a reprezentatív felmérésre, ennek megfelelően 12-15 beosztási kategóriában töltöttük ki a strukturált kérdőíveket. Eredményként pedig döntési javaslatot tudunk letenni, azaz alá tudjuk támasztani az oktatóbázis indításának és működtetésének szükségességét.

## A kérdőív

Két kérdőívet köröztettünk, egyik az „**Intézkedési felkészültséget mérő kérdőív** (bázis érték)” a másik a „**Továbbképzéssel kapcsolatos elégedettséget mérő kérdőív** (bázis

érték)”. A kérdőívek névtelenek és két fő részből állnak. Elsőként olyan általános adatokat mértünk fel, mint a válaszadó beosztása (a reprezentativitás miatt), a hivatásos állományban eltöltött ideje, a határrendészeti szolgálati ágnál eltöltött ideje, valamint a képzettsége. Ezzel az adathalmazzal megfelelően átfogó képet kaphatunk a határrendészeti szolgálati ág struktúrájáról, az oktatóbázison majdan megvalósítandó képzési célokról. Az általános adatok mindkét kérdőív esetében ugyanazok.

A kérdőív mérési kérdései természetesen különböztek egymástól, melyek jelentős részét egy többfokozatú skálán (0-10, illetve 1-5) osztályozva kellett megválaszolni. Ezen kívül egyszerű igen/nem választású kérdések, valamint rövid javaslatételre alkalmas kiegészítő pontok találhatóak az egyes kérdések között.

Az intézkedési felkészültséget mérő kérdőív mérési kérdései:

1. Véleménye szerint a jelenlegi szakmai továbbképzési rendszer mennyire biztosítja az intézkedési felkészültség fejlesztését? (nem biztosítja = 0, megfelelően fejleszt = 10):
2. Ön szerint egy megfelelő szakirányú továbbképzési rendszer kialakítása mennyire járulna hozzá az intézkedési felkészültségének növeléséhez? (0 = nem járulna hozzá, a mostani rendszerhez képest kevesebb, mint 10%-os növekedést eredményezne; 5 = jobb lenne, a mostani rendszerhez képest akár 50%-os növekedést is eredményezne; 10 = nagyban hozzájárulna, a mostani rendszerhez képest közel 100%-os növekedést eredményezne)
3. Az elmúlt 2 évben végzett konkrét továbbképzések mennyire növelték az intézkedési felkészültségét? (0 = nem volt ilyen vagy nem növelték; 10 = 100%-ban növelték)
4. Mennyire izgul különleges helyzetek kezelése során? (0 = mindent rutinból oldok meg, nem izgulok; 5 = csak ritkán izgulok, például amikor kényszerítő eszközt használok; 10 = folyamatosan izgulok)
5. Kapott-e az elmúlt 2 évben célirányos, határrendészeti szakmai gyakorlati intézkedéstaktikai felkészítést? Ha igen az mennyire javította az intézkedési felkészültségét? (0 = nem kaptam; 1 = semmi értelme nem volt; 10 = új dolgokat tanultam, amelyeket hasznosítok is munkám során)
6. Amennyiben később kapna ilyen felkészítést milyen eredményt várna el tőle? ((0 = valószínűleg nem sok értelme lesz; 10 = új dolgokat tanulhatok, amelyeket hasznosítok is majd a munkám során)

7. Véleménye szerint mennyire tudja kezelni munkája során a kulturális, vallási különbözőségekből adódó konfliktusokat? (0 = egyáltalán nem és még nem volt rá példa; 10 = teljes mértékben és ez több szituációban is bebizonyosodott)
8. Kapott-e képzést a munkája során felmerülő kulturális, vallási különbözőségekből adódó konfliktusok kezelésére az elmúlt 2 évben?
9. Volt-e olyan konkrét esete, amelyet csak a továbbképzés során kapott plusz tudás alapján volt képes megfelelően kezelni?
10. Az elmúlt 1 évben volt-e vagy van-e önnel szemben a munkája miatt panasz az ellenőrzött, eljárás alá vont személy(ek) részéről?
11. Az intézkedési felkészültség fejlesztése érdekében mely konkrét intézkedéstaktikai területek fejlesztése indokolt? (több is megjelölhető): kényszerítő intézkedések végrehajtása, kényszerítő eszközök alkalmazása, konfliktuskezelés, konfliktusfeloldás, zöldhatár őrizetet érintő intézkedések, járműekkel kapcsolatos intézkedések, előállítottak őrizetével, kísérésével kapcsolatos intézkedések, határátkelőhelyen bekövetkezett rendkívüli eseményekhez kapcsolódó intézkedések (gázolás, kitörés, blokádnak, túszejtés), átlépő utasok problémáinak kezelése (panaszbejelentés, ellenállás, egészségügyi problémák), átlépő utasok interjújának végrehajtása, egyéb?
12. Egyéb vélemény, javaslat az intézkedési felkészültség fejlesztése érdekében:

1.6. A továbbképzéssel kapcsolatos elégedettséget mérő kérdőív mérési kérdései:

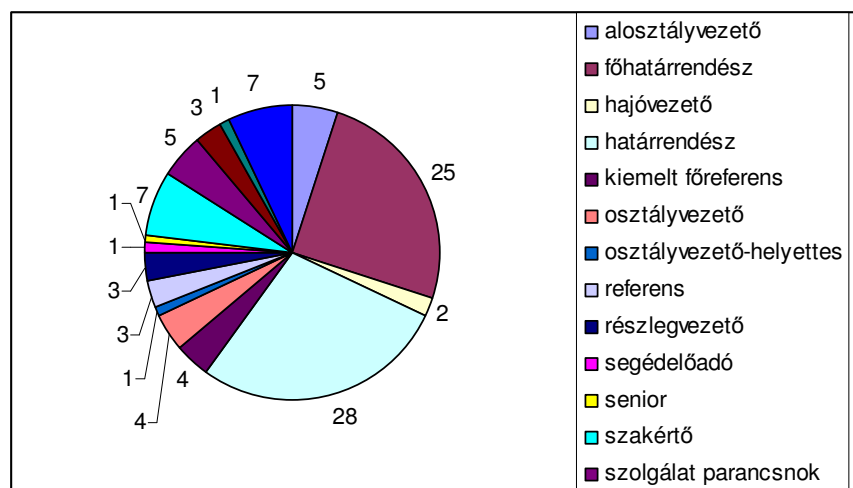
1. Ön szerint a jelenlegi továbbképzési rendszer lefedi-e a szükséges szakmai igényeket?
2. Vett-e részt az elmúlt évben szakmai továbbképzésben? Ha igen, melyiken?
3. Ön szerint van hozzáadott értéke egy szakmai továbbképzési rendszer működtetésére kialakított komplex intézménynek?
4. Ön szerint a jelenleg elérhető elektronikus tudásbázis (pl. e-learning) elegendő-e a szakmai igények fejlesztéséhez szükséges ismeretek megszerzéséhez?
5. Mennyire elégedett a jelenlegi képzési rendszer infrastruktúrájával (elérhetőség, megközelítés, szállás, étkezés, rekreáció) / tematikájával (oktatott anyag, ismeretátadás) / szervezésével, tervezésével (kiszámíthatóság, egymásra épültség) (elégedetlen vagyok = 1, abszolút elégedett vagyok = 5)
6. Ön szerint mi a legfőbb hiányossága a jelenlegi szakmai továbbképzési rendszernek? (1 = nagy/legnagyobb hiányosság; 5 = rendben van – több felsorolásnak is adható azonos osztályzat)

7. Ön szerint melyik 3 szakmai továbbképzés hiányzik a legjobban? (Tartalom is megjelölhető)
8. Ön szerint átlagosan hány napos képzésnek van hozzáadott értéke a szakmai továbbképzési rendszerben? (idegen nyelvi képzés nélkül) – válaszlehetőség 1, 2, 3, 4 vagy maximum 5 nap
9. Kérem, jelölje összességében a jelenlegi szakmai továbbképzési rendszerrel való elégedettségét! (0 = 0%-os elégedettség; 10 = 100%-os elégedettség)
10. Kérem, rangsorolja, hogy melyik képzést tartja a legfontosabbnak a határrendészeti tevékenység ellátásával kapcsolatban? (1 = nem fontos; 5 = rendkívül fontos): módszertani, okmányismeret, hamisokmány felfedés, konfliktuskezelés, konfliktusfeloldás, intézkedéstaktika, megkülönböztetett bánásmódot igénylőkkel kapcsolatos eljárásmodok, vezetéstechnika (terepjáró, kishajó stb.), speciális technika (hőkamera, schengen busz stb.), etika, kultúra, ország- és vallás ismeret, kommunikáció, profilalkotás, idegenrendészeti meghallgató, elemző-értékelő, információgyűjtő, lopott gépjármű szakértő, szakrendszerek, informatika, idegen nyelv, egyéb
11. Egyéb vélemény, javaslat a szakmai továbbképzési rendszer fejlesztése érdekében

## A felmérések eredményei

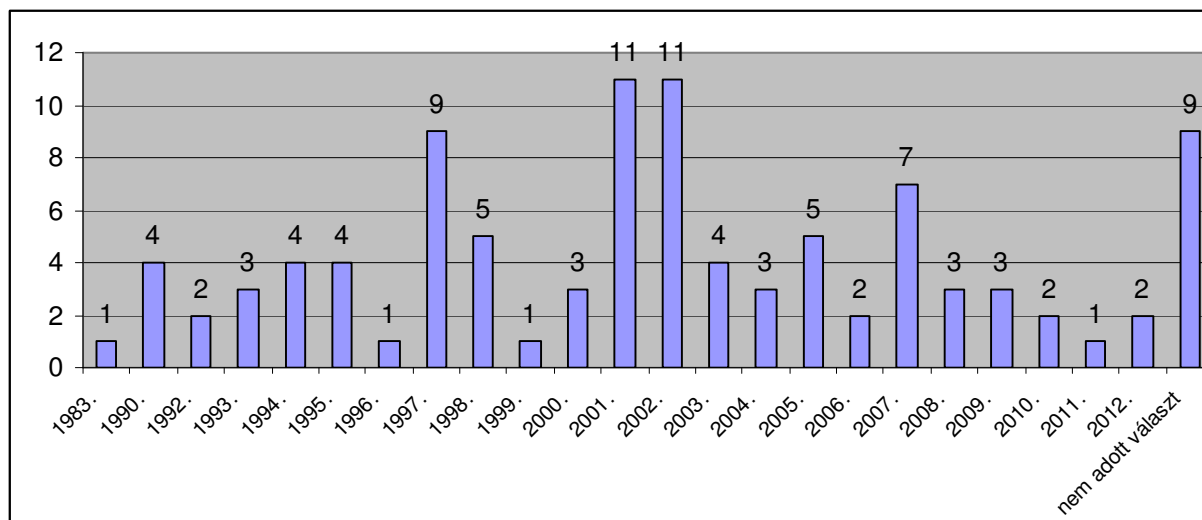
### Intézkedési felkészültséget mérő kérdőív

A kérdőívet kitöltők között legmagasabb számban határrendészek és főhatárrendészek voltak, összesen 53 fő. Tekintettel arra, hogy nem volt irányítva a kitöltés és egy-egy alegység tekintetében az éppen szolgálatot ellátó személyek lettek megkérdezve, így szinte a teljes beosztási szegmens lefedésre került. A felmérés egyik pozitívuma, hogy az intézkedési képességét

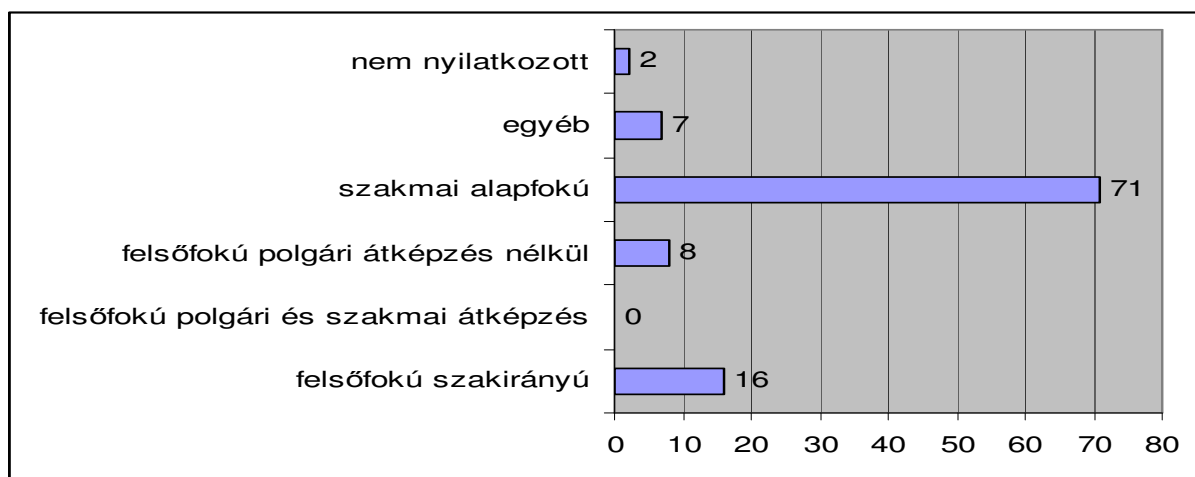


nem csak szubjektív nézőpontból a közvetlen intézkedést fogantató értékelhette, hanem az intézkedések jogszerű és szakszerű végrehajtásáért ugyancsak felelős felettesi (parancsnoki, alparancsnoki, irányítói) állomány is. Sajnálatos módon voltak olyan személyek is, aki nem nyilatkoztak egy vagy több kérdés megválaszolása esetén, így 7 fő esetében nem ismert a beosztása.

A felmérésben részt vevő állományban jelentős számban voltak olyanok, akik több mint tíz éve hivatásos állományúak (60 fő), míg három évnél nem régebben csak 3 fő került hivatásos állományban. Ezzel párhuzamosan felmérésre került az is, hogy mióta dolgoznak határrendészeti szakterületen és a válaszokból leszűrhető, hogy minimális csak az eltérés a hivatásos állományba kerülés a határrendészeti szakterületen való munkavégzés ideje között (az alábbiakban csak a határrendészeti szakterületre kerülés időpontját tüntetjük fel):



Ahhoz, hogy az intézkedés felkészültség valós megítélését pontosíthassuk, célszerűnek láttuk, ha a sokrétű beosztáshoz kötöttség mellett a sokrétű előképzettséget is felmérjük, így külön gyűjtöttük a válaszadók képzettség szerinti megoszlását. A táblázat a felmérés reprezentatív módját is alátámasztja és segít az objektívebb megítélésben. Alapvetően az intézkedéseket a határrendészek, főhatárrendészek fogantatóják, azonban vannak olyan esetek, amikor felsőfokú szakirányú szakképesítéssel rendelkező személyek kötelezettek munkakörükből adódóan bizonyos intézkedések megtételére:

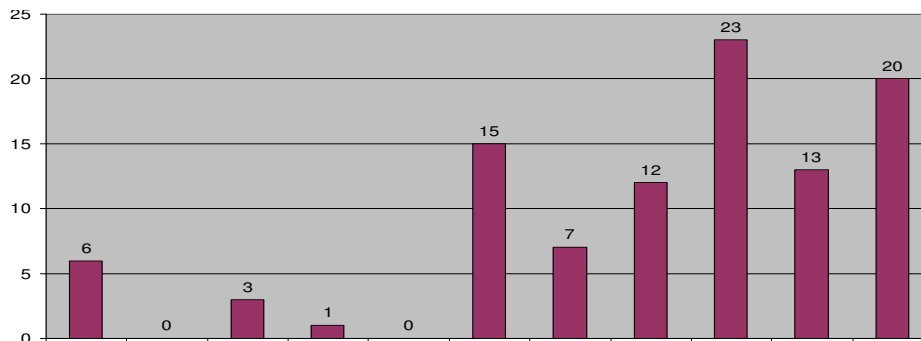


### Mérési adatok

A feltett kérdések általánosságban az intézkedési felkészültségre irányultak, azonban kiegészítésként választottunk egy konkrét esetet is, amely a jelenlegi migrációs helyzetből fakadó különleges helyzetet tükrözi. Ez az eset az intézkedés során felmerülő kulturális, vallási különbözőségekből fakadó konfliktusok kezelése. Ennek oka, hogy az illegális migrációban érintett állampolgársági kategóriák jelentős része erősen kötődik az iszlámhoz, így a migránsok egy, az intézkedőtől teljes mértékben különböző társadalmi-etikai hovatartozásból adódó bánásmódot igényelnek. A nem megfelelően kiválasztott intézkedés jelentősen meghatározza az intézkedés végeredményét, kimenetelét, hiszen példánkban a moszlim nő megérintése idegen férfiak (esetünkben az intézkedő rendőr) által komoly konfliktusforrás lehet a migráns családok férfi tagjainak szemében. Ezért ezzel kapcsolatban két önálló kérdést is szerepeltettünk, mégpedig hogy kapott-e képzést az elmúlt két évben a munkája során felmerülő kulturális, vallási különbözőségekből adódó konfliktusok kezelésére, illetve, hogy mennyire tudja kezelni az ilyen helyzeteket a munkája során.

A válaszadók 15 százaléka az elmúlt két évben nem kapott ilyen képzést, ettől függetlenül a másik kérdésre adott válaszokból kitűnik, hogy szinte mindenki tudja valamilyen módon kezelni ezt a kérdést és egy 10-es skálán legalább 3-asra értékeli ezt. Van ugyanakkor 6 fő, akik még vagy nem találtak ilyen esettel vagy nem tudják kezelni az ilyen eseteket, bár itt inkább az előbbi a nyilvánvaló. A 100%-os skálára kivetített válaszok tekintetében elmondható, hogy átlagban 64,6%-ban képesek a megkérdezettek kezelni az ilyen eseteket (ez természetesen nem azt jelenti, hogy az előforduló esetek 64,6%-át oldják meg), tehát a

bizonytalansági tényező elég magas (35,4%). A cél, hogy az oktatóbázisban folytatandó képzéssel ezt a tényezőt (is) tovább csökkentsük.



A fentebb már említetthez hasonlóan további két – a szakmai kidolgozó munkát támogató – kérdés feltevésére is sor került, mégpedig arra, hogy volt-e már olyan esete, amelyet csak valamely továbbképzésen kapott plusz információ birtokában tudott kezelni, illetve, hogy az elmúlt 1 évben az intézkedései miatt panasz volt-e vele szemben. Az előbbi kérdésre 64-en válaszoltak igennel, amely viszonylag magas szám, azaz a továbbképzésnek van hozzáadott értéke. Ugyanakkor a második kérdésre adott válasz megnyugtató, hiszen mindösszesen 2 személynél fordult elő, hogy egy-egy esetben indult velük szemben panasz.

A felmérés gerincét (és egyben az indikátor bázisszámát) adó további hat kérdés (1.5.1-1.5.6) az intézkedési felkészültségre, mint egészre kérdez rá. Ezekhez az értékekhez még hozzá kívánjuk számítani a korábban már elemzett a kulturális, vallási különbözőségekből adódó konfliktusok kezelésének képességére adott választ. A hét kérdésre adott válaszok százalékos átlagából számított értéket vesszük a bázisértéknek.

Az összesített adatok egyes részei az alábbiak szerint alakultak:

A megkérdezettek válasza alapján a jelenlegi szakmai képzési rendszer jelenleg mintegy 52,8%-ban biztosítja az intézkedési felkészültség fejlesztését, azaz a képzési rendszer továbbfejlesztésével még egyszer ekkora lehetőség rejlik abban, hogy fejlesszük ezt a területet (és ez az intézkedésben érintettek személyes véleménye). Ugyanakkor az, hogy egy megfelelő szakirányú továbbképzési rendszer kialakítása mennyire járulna hozzá az intézkedési felkészültség növeléséhez, a válaszadók szerint 63,3%-os plusz növekedést jelentene. A válaszadók közül jelentős része egy tízes skálán 5 és az fölötti értékekre voksoltak,

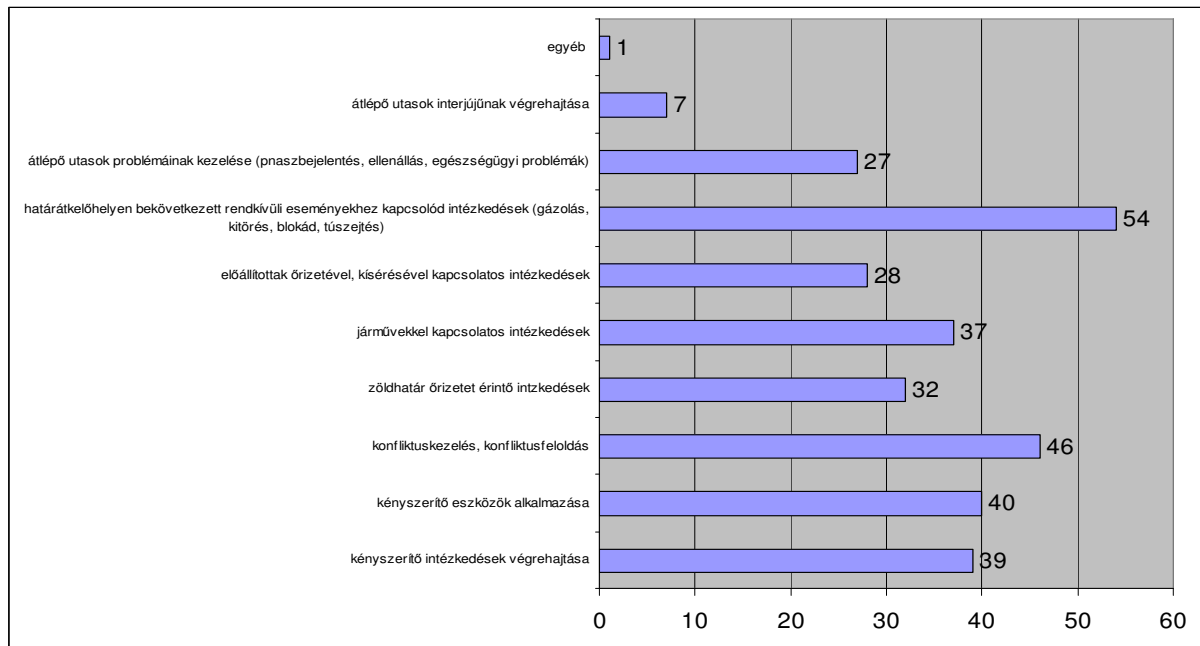
mindösszesen 10 fő adott ennél kevesebb pontot, tehát az igény és a fogadókészség mindenképpen megvan egy új rendszer kialakítására.

Alacsony százalékot mutat az elmúlt két évben végzett továbbképzések intézkedési felkészültséget növelő hatása, itt ugyanis csak 42,4%-ra értékelték ennek hatékonyságát. Ennek oka egyébként valószínűleg a végrehajtott képzések és részt vevők viszonylag alacsony számában, a kötelezően előírt intézkedéstaktikai felkészítések végrehajtásában rejlik. A kérdéscsoportba tartozó további két kérdés a már végrehajtott célirányos képzésekre vonatkozik, azaz, hogy kapott-e a megkérdezett az elmúlt két évben ilyen irányú képzést és ha igen az mennyire javította az intézkedési felkészültségét, valamint, hogy amennyiben később kerülne sor ilyen képzésre, akkor attól milyen eredményt várna el. Az előbbi kérdésre adott válaszok átlagolása azt mutatja, hogy kevesebb mint 50%-os (pontosan 42,3%) volt az ilyen képzés eredményessége (bár ebbe az értékbe erősen belejátszik az, hogy a megkérdezett 100 főből 26 nem kapott ilyen képzést!). A második kérdés viszont rendkívül pozitív képet mutat, ugyanis a vélemények szerint az ilyen képzés 71,6%-kal növelné az eredményességet e területen.

A bázisérték alapját adó kérdések utolsó része egy szubjektív énkép megvilágítására irányult, azaz, hogy mennyire izgul a válaszadó a különleges helyzetek kezelése során. Itt a kivetített 100-as skálán 37,2%-on jelölték meg átlagban, hogy izgulnak. Ez a szám tekinthető úgy is, hogy az összes intézkedés csak mintegy harmada okoz számukra kellemetlen érzést, de úgy is, hogy minden intézkedés egyharmad részére igaz, hogy egy kicsit jobban fél (inkább tart valamitől), mint ahogy kellene. Az érték rendkívül szubjektív, éppen ezért a nagy bázisátlag számát torzíthatja, de a későbbi felmérés során a végrehajtott képzések tekintetében ez ellenkezőjére fordulhat. Ez a kérdés egyébként jól segíti azt, hogy az egyes intézkedéstaktikai képzések során (az intézkedési felkészültséggel összefüggésben) milyen területre készüljenek az instruktorok, milyen feladatokat állítsanak össze.

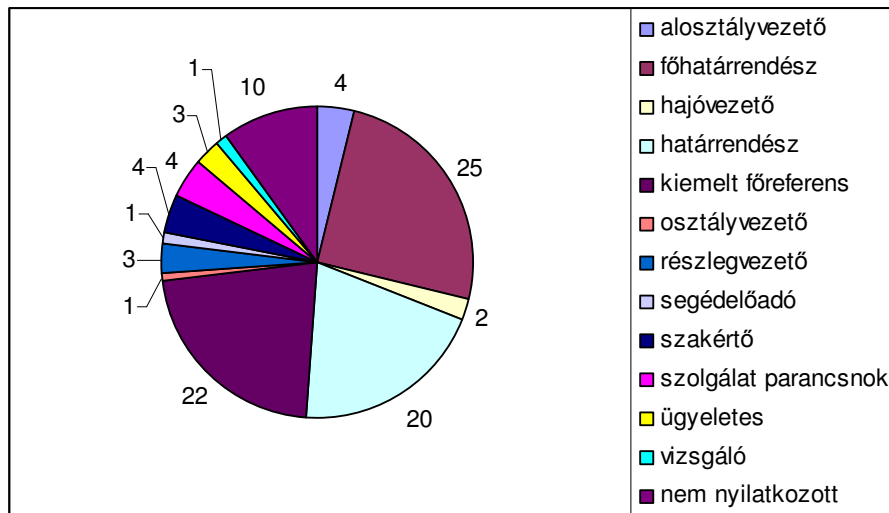
A kérdőív lezárásaként feltett kérdés az volt, hogy mely konkrét intézkedéstaktikai területek fejlesztése indokolt annak érdekében, hogy az intézkedési felkészültség fejlődjön. A választás segítségékként meghatároztunk 9 konkrét területet, illetve lehetőséget biztosítottunk arra, hogy önálló javaslattal éljenek a megkérdezett kollégák. Ez utóbbira minimális (nem értékelhető) észrevétel érkezett. A legmagasabb számban az átkelőhelyen bekövetkezett rendkívüli eseményekhez kapcsolódó intézkedések (pl. gázolás, kitörés, blokádnál, túszejtés stb.) kezelése

érdekében megtartandó taktikai képzésre érkezett a legtöbb javaslat, míg legkevesebb az átlépő utasok interjújának végrehajtása érdekében szervezendő képzésre. Az egyes intézkedéstaktikai területek sorrendje az alábbiak szerint alakult:

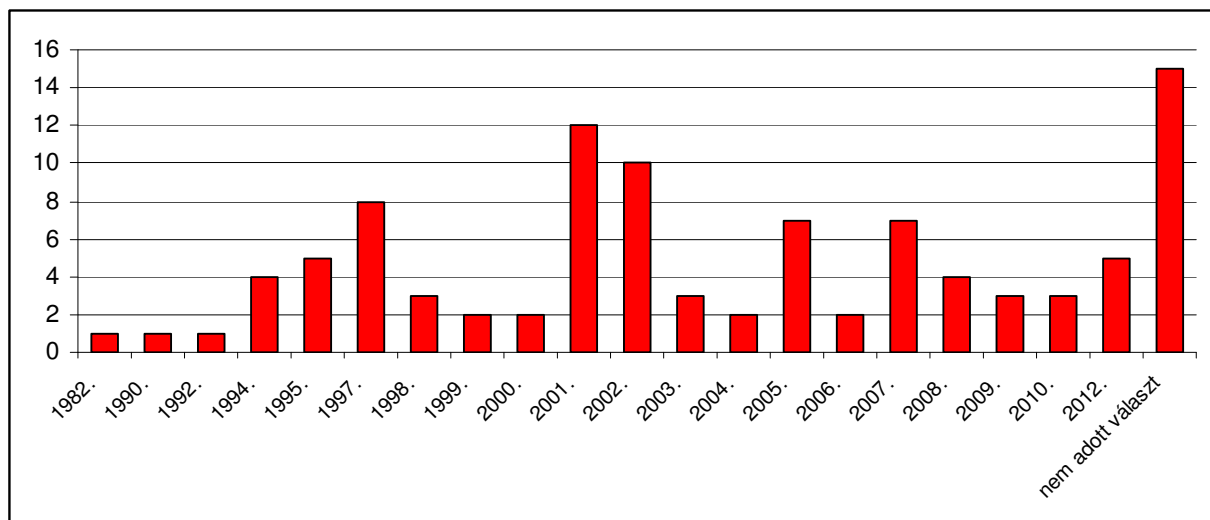


### Továbbképzéssel kapcsolatos elégedettséget mérő kérdőív

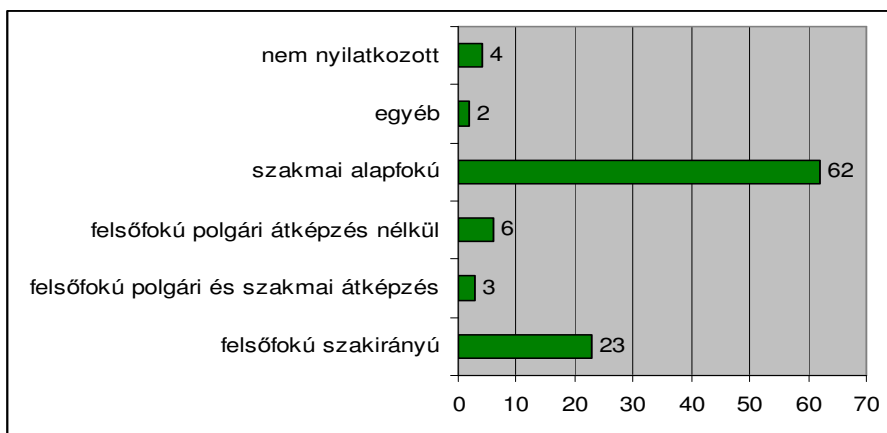
A kérdőívet kitöltők között legmagasabb számban határrendészek és főhatárrendészek voltak, összesen 45 fő. Tekintettel arra, hogy nem volt irányítva a kitöltés és egy-egy alegység tekintetében az éppen szolgálatot ellátó személyek lettek megkérdezve, így szinte a teljes beosztási szegmens lefedésre került. A felmérés egyik pozitívuma, hogy a továbbképzési rendszer jelenlegi hatékonyságát nem csak szubjektív nézőpontból a közvetlen végrehajtási tevékenységet ellátó tiszthelyettes és zászlós értékelhette, hanem végrehajtásáért felelős parancsnoki, vezetői állomány is. Sajnálatos módon e kérdőív esetében is voltak olyan személyek is, aki nem nyilatkoztak egy vagy több kérdés megválaszolása esetén, így 10 fő esetében nem ismert a beosztása.



A felmérésben részt vevő állományban jelentős számban voltak olyanok, akik több mint tíz éve hivatásos állományúak (56) fő, míg három évnél nem régebben csak 4 fő került hivatásos állományban. Ezzel párhuzamosan felmérésre került az is, hogy mióta dolgoznak határrendészeti szakterületen és a válaszokból leszűrhető, hogy minimális csak az eltérés a hivatásos állományba kerülés a határrendészeti szakterületen való munkavégzés ideje között (az alábbiakban csak a határrendészeti szakterületre kerülés időpontját tüntetjük fel):



Ahhoz, hogy az oktatással kapcsolatos elégedettség valós megítélését pontosíthassuk, célszerűnek láttuk, ha a sokrétű beosztáshoz kötöttség mellett a sokrétű előképzettséget is felmérjük, így külön gyűjtöttük a válaszadók képzettség szerinti megoszlását. Az oktatóbázis nem csak a végrehajtásban gyakorlatilag dolgozó tiszthelyettesi és zászlósi állomány továbbképzését fogja kiszolgálni, ezért itt külön pozitívum, hogy a végzettségi kategóriákban nagyobb az eltérés, mint a korábbi, intézkedési felkészültséggel kapcsolatos kérdőívben. A táblázat a felmérés reprezentatív módját is alátámasztja és segít az objektívebb megítélésben:



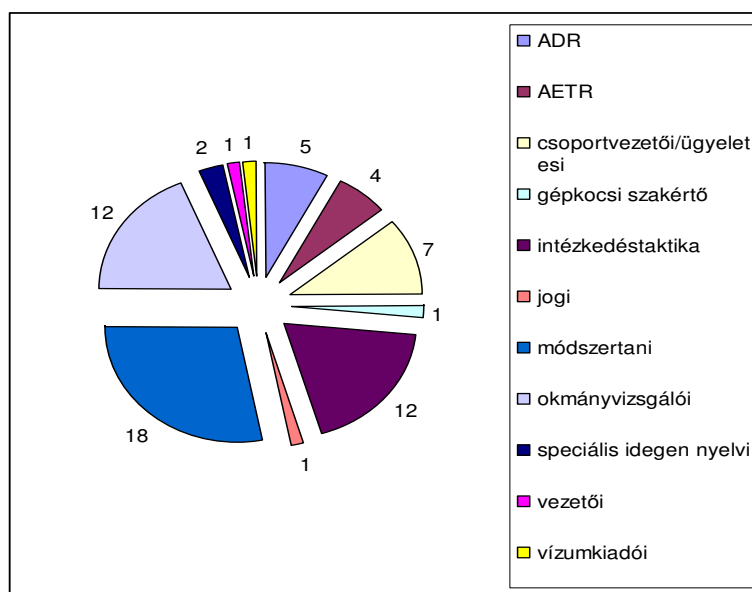
### Mérési adatok

A mérési adatokat tartalmazó kérdéseket az intézkedési felkészültséget mérő kérdőívhez hasonlóan két nagyobb csoportba osztottuk. Az első csoportba tartoznak azok a kérdések, amelyek a továbbképzéssel kapcsolatos elvárások egy-egy részére koncentrálnak és inkább konkrétumok mentén segítenek a válaszok megjelölésében. Ezek a kérdések az 1.6.1., 1.6.2., 1.6.3., 1.6.4., 1.6.7., 1.6.8., 1.6.10. és 1.6.11.

A másik kérdéscsoport magával az elégedettség (összességében és általánosan) kapcsolatos véleményeket hivatottak kimutatni, így az 1.6.5., 1.6.6. és az 1.6.9. kérdésekre adott válaszok azok, amelyek az oktatással (célirányosan a továbbképzéssel) kapcsolatos elégedettség méréséhez szükséges bázisértéket adják.

A megkérdezettek 57%-a úgy értékeli, hogy a jelenlegi továbbképzési rendszer nem fedi le a szükséges szakmai igényeket, míg 40% ezt elegendőnek tartja. A kérdéssel kapcsolatban 3 fő (3%) nem nyilatkozott, az ő véleményük nem ismert.

Ezek a válaszok összhangban vannak azzal a kérdéssel, hogy az elmúlt évben szakmai továbbképzésen vettek-e részt a megkérdezettek, ugyanis ebben

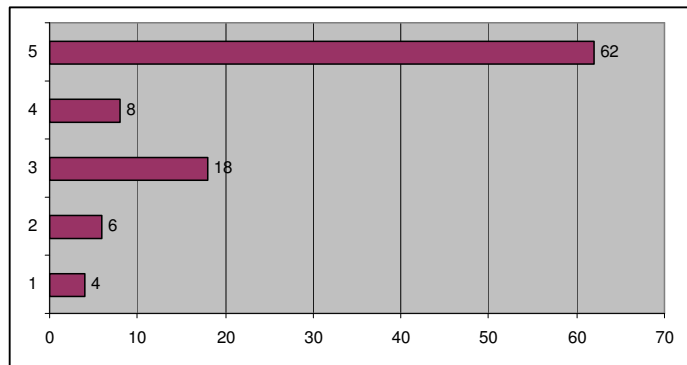


az esetben 55-en jelezték egyértelműen, hogy semmilyen továbbképzésben nem részesültek. A többi megkérdezett azonban viszonylag széles körű képzést kapott, voltak olyan személyek, akik 2 vagy 3 képzésen is részt vettek.

A jövőre vonatkozóan, és célirányosan az oktatóbázis megnyitására vonatkozó kérdésre, mely szerint van-e hozzáadott értéke egy szakmai továbbképzési rendszer működtetésére kialakított komplex intézménynek, a válaszokban egyértelműen igennel (94%) jelezték, mindösszesen 6% volt e téren elutasító, de ennek okaira a kérdőív nem kérdezett rá.

A meglévő elektronikus oktatási segédletek terén is viszonylag egyértelmű válasz érkezett, noha nem volt olyan mértékű eltérés, mint az előző kérdésnél. E kérdést azért szerepeltettük külön a kérdőíven, mert az oktatóbázis egyik fő feladata lesz, hogy szakmai kutatóközpontként funkcionálva többek között végezze az e-learning tananyagokkal kapcsolatos tervező, szervező és kidolgozó feladatokat. A kérdőívben szereplő kérdés, mely szerint elégedett-e a szakmai igények

fejlesztéséhez szükséges meglévő elektronikus tudásbázis rendelkezésre állásával 69%-os nem választ produkált és mindösszesen a válaszadók 30%-a jelezte, hogy elegendőnek tartja. E kérdés külön elemzést érdemelne, tekintettel arra,



hogy a meglévő elektronikus tudásbázis egyáltalán nem fedi le a szükségleteket még minimális szinten sem, így nem ismert, hogy a 30% mire alapozta feltevését.

A majdani szervezési munkát hivatott segíteni az a kérdés, hogy körülbelül hány napos képzéseknek van közvetlen haszna egy-egy továbbképzés, speciális képzés esetében. A választási lehetőség 1-től 5 napig terjedt, azonban 1 fő két hetet, míg 1 fő egy hónapot írt be, holott ilyen választási lehetőség nem volt (ezeket természetesen nem vettük figyelembe).

Felmértük azt is, hogy amennyiben javasolhatnak tovább- és speciális képzéseket, akkor melyek lennének azok, amelyeken szívesen vennének részt, és amelyeken a részvételük a szakmai tudásuk elmélyítését jelentené (minden válaszadó közvetlen irányítás nélkül 3-3 ilyen képzést jelölhetett meg). A válaszok alapján 29 képzésre adtak javaslatot, de 56 fő (56%) nem

nyilatkozott. A javasolt képzések a javaslatok számával az alábbiak szerint alakult (itt most feltüntetve azok is, amelyek nem támogatottak!):

- okmányismeret – 15
- idegen nyelv – 10
- intézkedéstaktika – 9
- módszertani – 6
- szakrendszerek, valamint lopott gépjárművek felfedése – 4-4
- gépjármű szakértő, idegenrendészet, kommunikáció, konfliktuskezelés – 3-3
- meghallgató, motorvezető, speciális technikai eszközök, ügyeletes – 2-2
- dokumentáció készítés, határőrizeti módszertan, hatósági munkavégzés, kishajóvezető, közös járőrszolgálat, lőkiképzés, mélységi ellenőrzés, migrációs feladatok, profilozás, schengen joganyag alkalmazás, szakértői továbbképzés, útlevélkezelői módszerek, vezetéstechnika, vezetői képzés, vízumkiadás – 1-1.

Irányított kérdés során ezen előbbi kérdést megfordítva felmértük azt is, hogy az általunk megjelölt 16 féle képzés közül melyet találnak a legfontosabbnak. Legmagasabb értéket (72%-ot) az okmányismerete, hamis okmány felfedés adta, míg a legalacsonyabbat (48,5%-kal) az etika, kultúra, ország- és vallásismeret kapta. Részletesen:

- módszertani: 58,67%
- okmányismeret, hamisokmány felfedés: 72%
- konfliktuskezelés, konfliktusfeloldás: 58,83%
- intézkedéstaktika: 61,33%
- megkülönböztetett bánásmódot igénylőkkel kapcsolatos eljárásmodok: 55,33%
- vezetéstechnika (terepjáró, kishajó): 55%
- speciális technika: 64%
- etika, kultúra, ország- és vallás ismeret: 48,5%
- kommunikáció: 57,83%
- profilalkotás: 50,83%
- idegenrendészeti meghallgató: 58%
- elemző-értékelő: 49,67%
- információgyűjtő: 53,33%
- lopott gépjármű szakértő: 62,83%
- szakrendszerek, informatika: 60%
- idegen nyelv: 62,67%

A felmérés gerincét (és egyben az indikátor bázisszámát) adó további három kérdés (1.6.5., 1.6.6. és 1.6.9.) a továbbképzéssel kapcsolatos elégedettségre, mint egészre kérdez rá. Két kérdés megbontva tartalmazza az elégedettség kategóriáit, úgy mint mennyire elégedett a jelenlegi képzési rendszer

- a) infrastruktúrájával (ami alatt érjük az objektum elérhetőségét, megközelíthetőségét, a szállás minőségét, az ellátás minőségét és a rekreálási lehetőségeket),
- b) tematikájával (ez alatt érjük az oktató tananyagot és az ismeretek átadásának módját, mennyiségét, minőségét),
- c) szervezésével, tervezésével (azaz mennyire kiszámítható a képzésre való beosztás, az egyes modulok egymásra épültsége stb.).

Az a) pontban kapott átlag 61,2%, a b) pontra adott válaszok átlaga 69,2% és a c) pontra adott válasz 64,8%. Ebből megállapítható, hogy egy erős közepes összességében az elégedettség e három területen.

Külön, célirányosan kérdeztünk rá a hiányosságokra és kértük, hogy hat kategóriában pontozzák, hogy melyek a legfőbb hiányosságai a jelenlegi továbbképzési rendszernek. Ez a hat kategória értékkel együtt a

- 1) didaktikai módszerek hiánya és/vagy egyhangúsága: 47,5%
- 2) technikai felszereltség (korszerűség, mennyiség): 56%
- 3) tananyagok hiánya (írott, elektronikus): 49,5%
- 4) előadók (módszer, felkészültség): 55,83%
- 5) helyszín (megközelíthetőség, ellátás, elhelyezés): 43%
- 6) szakmai továbbképzési rendszer hiánya: 43%

Az adatok értelmezése, hogy minél kisebb a szám, annál nagyobb a hiányosság. Ebből adódóan megelégedettebbek a felmérést kitöltők a technikai felszereltséggel és az előadókkal, de ezek az arányok is jelentősen elmaradnak a kívánatos, legalább 70%-tól.

A bázisértéket adó utolsó kérdés egyszerűen a jelenlegi szakmai továbbképzési rendszerrel való elégedettségre kérdez rá. Erre a kérdésre érkezett válaszok átlaga 51,45% volt, amelyet szakmailag alacsonynak értékelünk.

## **Összefoglalva**

Nem kérdés, hogy az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv határrendészeti szolgálati ág továbbképzési rendszerének továbbfejlesztése szükséges. A jelenlegi képzési rendszer ezt hanyagolja, elsődlegesen rábízta a szakirányító szakmai szervekre, amelyek mozgásteret csak addig tart, amíg a külső – európai uniós – források ezt lehetővé teszik. Ugyanakkor ez sokkal több, mint más szolgálati ágak tekintetében biztosított lehetőség. A KHA által nyújtott esély maximálisan kihasználásra került, még úgy is, hogy annak hozzáadott értékét másként ítélik meg a részt vevők. Folytatni szükséges a megkezdett folyamatot, hiszen nem minden határrendészeti feladatot ellátó személy került a képzésekbe bevonásra, nagyon nagy a fluktuáció és ha valakit csak 5-6 évente tudunk beforgatni a továbbképzés keretébe akkor az, szakmailag nem jó.

Bízunk abban, hogy az új oktatóbázis felállításával, a KHA-t felváltó Belső Biztonsági (vagy Belbiztonsági) Alap és egyéb támogatások nyújtotta lehetőségek maximális kihasználásával tovább bővíthetjük a képzettek körét.

## **SZABÓ KÁROLY:**

### **NEMZETI KOMPLEX OKMÁNY-NYILVÁNTARTÓ RENDSZER**

A világon mindenütt, így Magyarországnak is nemzetbiztonsági érdeke fűződik ahhoz, hogy megbízható módon tudja azonosítani a területén tartózkodó, illetve oda beutazni szándékozó személyeket. A személyazonosság megállapítására csak olyan okmányok alkalmasak, amelyek hitelt érdemlően bizonyítják tulajdonosuk kilétét. Ilyen okmány alapvetően a személyazonosító igazolvány, az útleveél és Magyarországon az új típusú vezetői engedély is. Ezen okmányok is a biztonsági okmányok körébe tartoznak és a legmagasabb védelmi kategóriába sorolt dokumentumok körét gyarapítják.

A biztonsági okmányokhoz – a nevéből is adódik – közhitelesség járul, közbizalom fűződik és közokiratnak minősül. Az állampolgár bizalmának egy másodpercre sem szabad megrendülnie abban, hogy az okmány nem eredeti, mert nem az abban feltüntetett és arra feljogosult hatóság állította ki, vagy arra nem volt jogköre, illetve azt nem is a meghatározott alakban készítette. Természetes és jogi személyeknek egyaránt jogokat és kötelezettségeket biztosít, bizonyos általuk képviselt értékrendeket fogalmazznak meg. Az élet számos oldalán széleskörű jogosultságot és felhasználást tesznek lehetővé. Azáltal, hogy egy okmány előállításánál során minél több biztonsági elemet helyeznek el például a hordozóanyagban (hordozóanyagban) a hamisítók munkájának megnehezítése mellett, az ellenőrzést végző személyek munkáját is megkönnyítik, hiszen a gyorsan és biztonságosan felismerhető hamisítás elbizonytalanítja a hamisítót, de ugyanakkor önbizalmat ad az ellenőrző személyeknek.

A biztonsági okmányokat minden állam a rendelkezésére álló technikai- és természetesen pénzügyi lehetőségek figyelembevételével a lehető „legkomolyabb” biztonsági és védelmi jegyekkel készíti el, védve azt a hamisítástól, az utánzástól, közvetve pedig az illetéktelen felhasználástól. Ezen biztonsági jegyeknek széles skálája létezik, melyek elősegítik az azonosítást és megnehezítik a hamisítók munkáját.

Napjaink korszerű technikai eszközeinek segítségével a hamisítók már a tökéletesnek hitt útleveleket is könnyedén képesek hamisítani, anélkül, hogy az okmány „szerkezetébe” beavatkoznának.

Az okmányhamisítás mára eljutott az egyszerű, már az ókorban is használt váltóhamisítástól a nemzetközi szervezett bűnözés teljeskörű kiszolgálásáig is. A hamisítók bárkinek új személyazonosságot tudtak adni a hamis általános iskolai bizonyítványtól kiindulva, a hamis személyazonosító igazolványon, a nyelvvizsga bizonyítványon, az egyetemi diplomán át akár a gépjármű vezetői engedélyig.

Az informatikai terület fejlődésével a hamis-, hamisított közokiratok minősége az elmúlt évtizedben rohamos fejlődést mutatott. Az internet világában bőséggel találunk általános képi és szöveges információkat az egyes országok által kiállított okmányokról, amelyek reprodukálása a bárki számára elérhető nyomtatók és képszerkesztő szoftverek segítségével jó minőségben megvalósítható. A közokirat-hamisítások felderítése, megelőzése és megakadályozása, a hatóságok okmányellenőrző tevékenységének elősegítése érdekében az okmányok védelmi elemeinek skálája is évről-évre bővül, így azok felismerése az ellenőrzést végző hatóságok számára elengedhetetlen. Az okmányellenőrzés folyamatában az egyik legfontosabb kritérium, hogy egyszerű eszközökkel (pl.: nagyító) és módszerekkel (pl.: tapintás, átvilágítás) is biztosított legyen az eredetiség megállapításának lehetősége, amelynek következtében az ellenőrzés ideje optimalizálható és nem akadályozza a jószándékú és jogkövető állampolgárok mozgását.

Ezen igény kiszolgálására került kidolgozásra a WEB-es felületen működő és on-line elérést biztosító Nemzeti Komplex Okmány-nyilvántartó Rendszer (a továbbiakban: NEKOR), amely már 2006 decemberétől segíti a hazai ellenőrző hatóságok munkáját az eredeti, a hamis, illetve a hamisított úti okmányokról készült elektronikus dokumentációk útján.

A NEKOR 2006-ban az Európai Unió forrásából, az úgynevezett Schengen Alap támogatásával került kialakításra a Határőrség Országos Parancsnokságának alárendeltségében működő Határrendészeti Főosztály Dokumentációs Osztályán. Az induláshoz szükséges adatállománnyal történő feltöltése 2007 tavaszára fejeződött be. A rendszer a hazai és külföldi okmányok (útlevelek, utazási okmányok, személyi igazolványok, tartózkodási engedélyek, vízumok, vezetői engedélyek, gépjármű okmányok, egyéb kiegészítő dokumentumok, bélyegzőlenyomatok, bankjegyek) biztonsági jegyeiről nyújt szöveges, illetve képes tájékoztatást a felhasználói jogosultsággal rendelkező állomány számára.

A Rendőrség és a Határőrség 2008. január 01-i integrációját követően a központi szakirányító szerv létszámcsökkentése miatt szükségessé vált a NEKOR rendszer továbbfejlesztése, így egyes dokumentációs szakfeladatok a kor követelményeinek megfelelően automatizálttá váltak. A 2. generációs NEKOR szoftver fejlesztése során megtörtént a WEB-es felületű statisztikai, nyelvi és adminisztrációs modul továbbfejlesztése, valamint a feltöltő, oktató, tájékoztató modul kialakítása. A fejlesztés anyagi erőforrásait a Külső Határos Alapok szolgáltatta, amely a szoftver fejlesztése mellett lehetővé tette a NEKOR rendszer ideális működését biztosító hálózati és végponti eszközök beszerzését is. A 2. generációs NEKOR szoftver üzemeltetése továbbra is a Határrendészeti Főosztály alárendeltségében működő Dokumentációs Osztály feladata, amely a Rendőrség szervezetébe integrálódott.

Az innováció következtében a programon belül megszűnt az elektronikus anyagok továbbítására használt FTP szervertes kapcsolat, amelynek következtében gyorsan és rugalmasan történhet meg a közokirat-hamisításokkal kapcsolatos dokumentációk felterjesztése, valamint a tájékoztatók lejuttatása a végrehajtásban dolgozók részére.

A NEKOR 2006. decemberi használatbavétele óta összegyűjtött tapasztalatok segítségével megteremtődtek a feltételei a „finom hangolásának”. Az újítások felhasználó baráttá tették a programot, amelynek eredményeként kevesebb időt kellett fordítani a felhasználók képzésére. Az adminisztrációs modul fejlesztése biztonságosabbá tette a rendszerbe feltöltött adatok védelmét és nagyobb rugalmasságot biztosít a folyamatosan bővülő felhasználói kör kezeléséhez, továbbá kiszűrésre kerülhetnek azon felhasználók, akik hosszú ideig nem használják a rendszert, biztosítva azzal az optimális működési feltételeket.

A lekérdezési modul nyelvi felületének fejlesztésével az angol, a francia, és a német idegen nyelvek mellett megjelenhetett az orosz nyelv is.

A Nemzeti Komplex Okmány-nyilvántartó Rendszer adatbázisa folyamatosan bővült, amely 2012 év végén már 553 db mintaeredeti okmány feldolgozását tartalmazta. Az eredeti okmányok feltöltése mellett folytatódott a hamisított okmányokról rendelkezésre álló dokumentációk adattárának bővülése, amely ugyanezen időpontban már 2168 képes dokumentációt tartalmazott. Az eredeti, illetve hamis/hamisított okmánytár mellett 489 gyors-tájékoztatóval bővült az elérhető okmányok adatbázisa is.

A NEKOR rendszer biztosította lehetőségek teljes körű kihasználása érdekében a dokumentáció-készítés szabályait a 25/2010. (OT 13.) számú ORFK utasítás tartalmazza. Az utasítás értelmében az elektronikus okmány-nyilvántartó rendszerek feltöltése, valamint a rendőri állomány okmányhamisításokra vonatkozó ismereteinek javítása, illetve az ezzel összefüggő elemzések-értékelések végrehajtása érdekében a rendészeti és bűnügyi tevékenység keretében felfedett egyes jogellenes cselekményeket dokumentálni kell. Rögzítésre került, hogy az elektronikus okmánynyilvántartó rendszereket a határrendészeti-, idegenrendészeti-, közlekedésrendészeti-, közrendvédelmi- és bűnügyi ellenőrzési tevékenység során egyaránt használni kell. Fontos elem továbbá, hogy az okmánynyilvántartó rendszerekben feltöltött adatok alapján az érintett végrehajtó állománnyal ismertetni kell az új eredeti okmányokat, a hamisítási módszereket és azok felismerhetőségét.

Az utasítás megjelenésével kialakításra kerültek a NEKOR rendszert használók kategóriái, amely a Rendőrség hierarchikus felépítését követi. A NEKOR szakirányítója a Határrendészeti Főosztály Dokumentációs Osztálya, amely köteles a beérkezett felterjesztéseket ellenőrizni, archiválni vagy a NEKOR rendszerben láthatóvá tenni, valamint az adatokat feldolgozni és további felhasználás céljából értékelést készíteni.

A felterjesztést a Rendőrség azon - elsősorban okmányszakértői vagy okmányvizsgálói, illetve bűnügyi technikusai végzettséggel rendelkező - tagja készítheti, aki alaposan ismeri a különböző típusú hamisítások jellemzőit, vizsgálatának módszereit, magas szinten képes alkalmazni az okmányvizsgáló technikai eszközöket és rendelkezik fototechnikai ismeretekkel is. Ezen felhasználók tekinthetők a NEKOR rendszer felterjesztési jogosultsággal rendelkező végfelhasználóinak. A NEKOR felhasználók jelenleg közel 6000 fős családjának legnagyobb csoportját azon végfelhasználók alkotják, akik kizárólag böngészni tudnak a rendszerben és megtekinthetik az okmányokról rendelkezésre álló képi és szöveges információkat.

Az állomány felterjesztési jogosultságainak beállítását a területi referensek végzik, akik a NEKOR felhasználók hierarchikus rendszerében a középső szinten állnak. A területi referensnek a felterjesztés továbbítását megelőzően ellenőriznie kell annak tartalmi és formai követelményeit, valamint fel kell tárnai az esetleges hiányosságokat és a készítő szerv bevonásával gondoskodnia kell azok megszüntetéséről.

A 2. generációs NEKOR rendszer átadásával, illetve a dokumentáció-készítés szabályairól szóló utasítás megjelenésével teljes körűen megvalósulni látszott a közokirat-hamisítások felfedését támogató háttér, azonban egyértelműen körvonalazódott, hogy a hamisítások elleni hatékony fellépés szűk keresztmetszetét maguk a felhasználók, egész pontosan a felhasználók szakmai ismeretei jelentik majd.

A felhasználók szakmai ismeretinek fejlesztése érdekében a Külső Határok Alap segítségével megvalósuló okmányvizsgálói képzések, okmányvizsgálói továbbképzések, illetve határrendész okmányszakértői felkészítések mellett kidolgozásra került egy okmányismereti képzési rendszer kialakítására irányuló elgondolás, amelynek az elsődleges célja a négylépcsős Integrált Határellenőrzési Rendszer (Integrated Border Management, a továbbiakban: IBM) negyedik lépcsőjében szereplő mélységi ellenőrzési feladatok hatékonyságának a növelése volt.

Az okmányismereti felkészítésekkel párhuzamosan folytatódtak a fejlesztési munkálatok is, annak érdekében, hogy a felhasználók a lehető legkevesebb szakmai tudás birtokában is képesek legyenek a hamis és hamisított közokiratok kiszűrésére.

A közokirat-hamisítások hatékony kiszűrése érdekében a NEKOR rendszerben egy önálló modul kerül kifejlesztésre, amely képes az átkelőhelyeken található okmányolvasók által beolvasott (normál, UV, IR tartományban készített), valamint a NEKOR rendszerben tárolt képek online módon történő összevetésére. Az összevetés eredményéről a modul százalékos arányban tájékoztatja a szolgálatot teljesítő kollégát.

A modul az okmány honossága (pl.: magyar, szlovák, stb), kategóriája (pl.: nemzeti útlevél, személyi igazolvány, stb), típusa (pl.: magán, szolgálati, diplomata, stb) és a kiállítási dátumának ismeretében kiválasztja a megfelelő minta eredeti okmányhoz tartozó kép összehasonlító sablont.

A modul az összehasonlító sablonon kijelölt ellenőrzési pontok vizsgálatának eredményeként százalékos arányban meghatározza a vizsgált okmányról, hogy eredetinek vagy hamisnak tekinti. Az ellenőrzési pontok súlyozásával megvalósítható, hogy a kiemelkedően fontos biztonsági jellemzők ellenőrzése nagyobb mértékben befolyásolja a végeredményt. Az okmányellenőrzést végző személynek lehetősége van egy linken keresztül megtekinteni a

vizsgálat eredményét. A rendszer bejelöli a vizsgált okmányképen a vizsgálaton elbukott ellenőrzési pontokat.

Az automatikus okmányeredetiség vizsgálat egy sablon alapján kerül végrehajtásra, amelyet a rendszer üzemeltetéséért felelős Dokumentációs Osztály munkatársai készítenek el. A sablonban definiálják az egyes ellenőrzési pontokat megvilágításonként. A megszerkesztett sablon alapján csak abban az esetben történhet automatikus okmány eredetiség vizsgálat, ha az adminisztrátor a megfelelő jogosultság birtokában engedélyezi azt.

A felhasználó az NEKOR okmányellenőrző funkcióját az okmányleolvasó berendezések használatával alapvetően a Határellenőrző és Regisztrációs Rendszer (a továbbiakban: HERR) alkalmazásán keresztül éri el. Az ellenőrzés beállított időkorlátja 5 másodperc, azaz a vizsgálat nem növeli a határátlépés időtartamát. A rendszer lehetőséget biztosít továbbá arra, hogy a kártya formátumú okmányok azon oldalai is vizsgálat alá essenek, amely a gépi leolvasásra alkalmas mezőt nem tartalmazza. Ezen túlmenően képes támogató dokumentumok ellenőrzésére is, a kulcs mindössze a megfelelő összehasonlító sablonok elkészítése, illetve okmányleolvasó, vagy egyéb digitális képrögzítő eszköz rendelkezésre állása. A NEKOR okmányellenőrző funkciója természetesen a HERR rendszer alkalmazása nélkül önállóan is képes az összehasonlító vizsgálatok elvégzésre. A megvalósított modul követi a SOA (szolgáltatás orientált architektúra) alapelveit, melynek eredményeként a modul egy önálló egységet, szolgáltatást alkot, biztosítva a lehetőségét annak, hogy HERR rendszert nem alkalmazó egységek, szervezetek is kapcsolódni tudjanak hozzá.

A felsorolt alkalmazási lehetőségek mellett természetesen megvalósultak azok a fejlesztési irányok is, amelyek a felfedett közokirat-hamisításokról készített felterjesztések összeállítását, illetve továbbítását, az egyszerű és összetett keresési funkciók alkalmazását segítik. Tovább bővült a NEKOR rendszerben tárolható okmányok palettája, illetve az okmányokhoz tartó információk tárháza is, amely szintén hozzájárul az ellenőrzési idő rövidüléséhez. Követelményként fogalmazódott meg, hogy a NEKOR rendszer képes legyen közokirat-hamisítások tekintetében statisztikai adatszolgáltatásra, illetve megújult az automatikus e-mail küldés, illetve adathordozóra történő exportálás funkciója is.

A közokirat-hamisítások felfedését támogató modul mellett megjelentek a lopott gépjárművek, illetve áru- és embercsempészet felderítését segítő adattárak is, amelynek feltöltése megkezdődött.

A NEKOR fejlesztés természetesen nem áll meg. Az élet újabb és újabb kihívásokkal állítja szembe az ellenőrző hatóságok tagjait, feladataik sokrétűbbek lesznek, így a kiemelkedő okirat hamisítások felfedéséhez minden segítséget meg kell adni részükre. A rendvédelmi szervek mellett természetesen egyéb hatóságok, civil szervezetek, sőt magán személyek is áldozatul esnek a közokirat-hamisítást elkövetőknek, így a jövőben a NEKOR rendszer alkalmazásával ők is fejlesztések középpontjába kerülnek majd.

## **E számunk szerzői**

### **BALLA JÓZSEF**

rendőr alezredes, osztályvezető

Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály  
Határrendészeti- és Kompenzációs Osztály

### **SZABÓ KÁROLY**

rendőr alezredes, osztályvezető

Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály  
Dokumentációs Osztály

### **VÁJLOK LÁSZLÓ**

rendőr alezredes, osztályvezető

Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály  
Határképviselési Osztály

