

MARKO S. MACSKOVICH*

AZ ENSZ MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSSÁGÁNAK FEJLŐDŐ REGISZTRÁCIÓS GYAKORLATA. EURÓPA 2015-BEN – A MELLŐZÖTT SZAKÉRTELEM?

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának több évtizedes tapasztalatát felhasználva, a világ-méretű párbeszéd hatására kifejlesztett regisztrációs és személyazonosítási szabványok alkalmazása elsősorban a tömeges migrációs hullámban érintett, védelemre szoruló emberek számára nélkülözhetetlen. Ez a biometrikus alapú személyazonosítás a modern informatika és a személyes adatok kezelésének garanciái révén biztosít alapot a tényleges menekültvédelemhez. A Főbiztosság szakértője áttekinti ezt a fejlődési utat, és keserűen állapítja meg, hogy Magyarország nem élt ezekkel a mobilizálható ismeretekkel, szakértelemmel a 2015-ös menekült-válsághelyzetben.

1. BEVEZETÉS

2015-ben a lakóhelyüket elhagyni kényszerültek¹ Európába érkező nagy száma komoly kihívást jelentett a meglévő nemzetközi, regionális és nemzeti intézményeknek. A magyarországi dokumentált adatok szerint a regisztrált menedékkérők száma meghaladta a 170 000-et, de valójában ismeretlen számú vándor lépte át a schengeni határt Ausztria és Németország felé. A tanulmány apropója a magyarországi regisztrációs gyakorlat, hogy kiemelhesse: a nemzetközi menekültvédelmi eszközök és az azok közt kiemelkedő helyet elfoglaló nyilvántartásba vétel, a személyes adatok kezelése, az emberek azonosítása (a regisztráció) a vállalt jogi kötelezettségek része. E cél érdekében betekinthetünk az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) által már létrehozott és alkalmazott, nemzetközileg elismert nyilvántartás történeti fejlődésébe és logikájába.² A sérülékeny csoportba tartozók sajátos támogatása és a diszkrimináció tilalma terén elért eredmények pedig példaként kezelhetők.

Tagadhatatlan, hogy az Európába érkező menekülthullám elsősorban a dublini rendszertől követelt érdemi reakciókat, ám a politika inkább a nézetkülönbségek felerősítésével válaszolt. A közös határvédelem és az egységes migrációkezelés megva-

* PhD, Registration and Identity Management Officer, United Nations High Commissioner for Refugees, 1201 Geneva, 94 Rue de Montbrillant. E-mail: macskovich@gmail.com.

¹ A nemzetközi szakirodalomban is használt *displaced persons* megfelelőjeként ideértendők a menekültek és a hazájukból egyéb gazdasági okokból is távozni kényszerülők (kényszervándorok) is.

² A tanulmány részleteket tartalmaz a szerző doktori disszertációjából (Marko Szilveszter Macskovich: *Innovation in Refugee Protection Delivery. An Appraisal of Technology-Based Solutions* [doktori disszertáció] Osaka 2012), felhasználva a 2015–2018 közötti időszak fejleményeit.

lósítása így még távolabbra került. A közös európai megközelítést gyengítő magyar gyakorlat aláássa a nemzetközi normatív rendszert, és ehhez a görög vagy az osztrák gyakorlat is csatlakozott.

2. A NYILVÁNTARTÁSBA VÉTEL JOGA

A Fenntartható Fejlődési Célok³ tükrében az ENSZ, a Világbank,⁴ a nemzetközi szervezetek és a magánszektor szervezetei számos fejlesztési kezdeményezés keretében milliárdokat fordítanak arra, hogy a befogadáshoz szükséges személyazonossági hitelesítő adatok megadásával az egyének bevezethetők legyenek az állami alap- és funkcionális nyilvántartásokba. A menekültek, a kényszervándorok és a hontalanok esetében ez különös jelentőségű, mivel igen kiszolgáltatott lakosságcsoporthoz tartoznak, akiknek különleges védelmi intézkedésekre van szükségük; például azért, mert nem tudnak visszatérni a származási országukba személyazonossági hitelesítő adatok megszerzéséhez, hanem személyazonosságukat az ENSZ-nél, illetve a menekültügyi hatóságoknál a nyilvántartásba vétel időpontjában rendelkezésre álló hitelesítő adatok alapján kell megállapítani.

A személyazonosság nyilvántartásba vételének joga az ENSZ által kinyilvánított emberi jog. Az egyéni identitáshoz kapcsolódó jogokat, kötelezettségeket, a másokkal fennálló viszonyokat nem lehet gyakorolni és nyilvánosan elismerni, ha ezeket nem törvényesen szankcionált és államilag elismert nyilvántartási rendszer útján veszik nyilvántartásba és teszik hozzáférhetővé.⁵ Az ENSZ *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (1966) és *A gyermekek jogairól szóló egyezmény* (1989) 2., 6. és 24. cikke, valamint 7. cikke kellő alapot biztosít, hogy az államok átfogó nemzeti nyilvántartási rendszert létesítsenek polgáraik személyazonosságának nyilvántartásba vételére – ideértve a születést, a halált és a házasságot –, akár különböző adatrendszerek révén.⁶ Maga a regisztráció nem új jelenség, hanem az államok régóta alkalmazott gyakorlata. Az első nemzeti azonosító és nyilvántartási rendszer megjelenése 1538-re tehető, amikor Angliában azt Thomas Cromwell bevezette.⁷ Ez a rendszer mintaként szolgált az ipari forradalom időszakában, és jelentős hozzájárulást jelentett az önfenntartó társadalombiztosítási rendszer kialakításához, összekapcsolódva a szegényügyi törvényekkel, a községi illetőséggel és a békebírákkal.⁸ A lakosság folyamatos, részletes nyilvántartásba vétele

³ Sustainable Development Goal 16: Peace, Justice and Strong Institutions, lásd bit.ly/36sAcMB.

⁴ Id4d Data: *Global Identification Challenge by the Numbers*, lásd bit.ly/3aGv5lJ.

⁵ Keith BRECKENRIDGE – Simon SZRETER (szerk.): *Registration and Recognition: Documenting the Person in World History – Editor's Introduction*, Proceedings of the British Academy, Oxford: Published for the British Academy by Oxford University Press, 2012.

⁶ Melissa. CASTAN [et al.] (szerk.): *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary* (Oxford: Oxford University Press 2005).

⁷ Simon SZRETER: „The Right of Registration: Development, Identity Registration, and Social Security – a Historical Perspective” *World Development* 2007/1.

⁸ Steve HINDLE: „On the Parish? The Micro-Politics of Poor Relief in Rural England, C.1550-1750” *Times Literary Supplement*, 2005/5325.; Nigel Goose: „Paul Slack, The English Poor Law, 1531-

a gazdasági fejlődés kiegészítője volt, és tartalmazta az egyes emberek születésére, házasságkötésére és halálára vonatkozó adatokat.⁹

A modern államok egyre inkább regisztrációs gépezetté válnak, az új technológiák – különösen a biometrikus azonosítás – növekvő szerepet kapnak az állami gyakorlatban. Afrikában és Dél-Ázsiában például ugyanakkor megkerülük az átfogó születési és halálozási nyilvántartási infrastruktúra kiépítésével járó követelmények teljesítését.¹⁰ Ezekben a térségekben a nemzetközi fejlesztési és adományozói közösségnek kell erőforrásokat biztosítaniuk a biometrikus személyazonosítási regisztrációs rendszerek kialakításához, mivel ezekben az országokban – sokszor a gyarmati előzményeken nyugodva – nincs vagy csak korlátozott mértékben működőképes az országos lakossági nyilvántartási rendszer. Egy személyazonosítási-nyilvántartási rendszer létesítésekor jól át kell gondolni, hogy milyen azonosítási információkat dolgoznak fel, mi a működés pontos technológiája és a hozzáférési mód. Ez azért is kiemelt jelentőségű, mert a személyazonosító nyilvántartási rendszerek a politikai elnyomás eszközei is lehetnek (például apartheid Dél-Afrikában vagy a nációk zsidóüldözése a személyazonossági információs rendszer alapján).¹¹ Minden rendszer ki van téve a pozitív és a negatív felhasználásnak is, tehát minél erősebb és hatásosabb a rendszer, annál robusztusabb védelmi mechanizmusokra van szükség. A személyazonosító nyilvántartási rendszereket nem államok vagy kereskedelmi szervezetek céljainak kiszolgálására kell létrehozni, hanem a magánszemélyek szabadsága érdekében, hogy azokhoz felhasználóként hozzáférhessenek.¹²

A történelem során is felmerült a nyilvántartásba vétel szükségessége, hiszen például a második világháborúban tapasztalt tömeges migráció miatt a menekülteket el kellett helyezni, a már fennálló jogi és politikai korlátok betartásával. A modern eszmék születése és az emberi jogok biztosítása helyhez kötött, és e jogokat a szuverén nemzetállamok által létrehozott és fenntartott politikai terekben kell biztosítani úgy, hogy az államok ugyanakkor határaikat és polgáraikat is meg kívánják védeni, ehhez pedig az emberek mozgására vonatkozó jogi szabályozást hívják segítségül.¹³ Ám a menekültek e területi hatály szerinti szabályoknak nem felelnek meg automatikusan, vagyis tartózkodásuk jogszerűtlennek tűnik.¹⁴ Az UNHCR arra törekszik,

1782” *Economic History Review* 1992/1.; Harry. T. DICKINSON: „Norma Landau, The Justices of the Peace, 1679–1760” *Scriblerian and the K&Cats* 1986/2.

⁹ James W. ELY: „Norma Landau, The Justices of the Peace, 1679–1760. Berkeley: University of California Press, 1984.” *Law and History Review* 1985/3.

¹⁰ Kenneth HILL [et al.]: „Interim measures for meeting needs for health sector data: births, deaths, and causes of death” *The Lancet* 2007/9600.

¹¹ William SELTZER – Margo ANDERSON: „The Dark Side of Numbers: The Role of Population Data Systems in Human Rights Abuses” *Social Research* 2001/2.; Keith BRECKENRIDGE: „Verwoerd’s Bureau of Proof: Total Information in the Making of Apartheid” *History Workshop Journal* 2005/59.; E. WILSON: „The Employment in the Union of South Africa of the System of Identification by Finger Impressions” *Chamber of Mines Archive: Native Affairs Department*, Johannesburg, 1912.

¹² Lásd SZRETER (7. l.)

¹³ Barbara HARRELL-BOND – Eftihia VOUTIRA – Mark LEOPOLD: „Counting the Refugees: Gifts, Givers, Patrons and Clients” *Journal of Refugee Studies* 1992/3–4.

¹⁴ Costas DOUZINAS: *The End of Human Rights: Critical Legal Thought at the Turn of the Century* (Oxford:Hart 2000); Patricia TUITT: „Refugees, Nations, Laws and the Territorialization of Vio-

hogy a menekülteket feltérképezze és összekapcsolja azzal a földrajzi területtel, ahol megkísérik a népmozgást ellenőrizni és stabilizálni, annak érdekében, hogy a védelmi igényeket azonosítsák és kezeljék.¹⁵ Ez az erőfeszítés a PRIMES elnevezésű, kifinomult digitális regisztráción keresztül – az emberi mozgás feltérképezésével – valósul meg, és egy nemzetközi térség létrehozását célozza a menekültek befogadása érdekében, hogy a humanitárius közösség megvalósíthassa a célzott védelmet és segítséget.¹⁶

3. A MENEKÜLTEK VÉDELMÉRŐL

A terület, az államhatár védelme az 1648. évi vesztfáliai békeszerződés által teremtett államközi rendszer eleme, amely évszázadokon át meghatározta a nemzetközi politikát és kapcsolatokat. Ezen elv része, hogy az állam területén őket meg kell oltalmazni, ám ez nem csak az állam polgáraival szembeni felelősséget foglalja magában. A védelem a terület és az államhatár ellenőrzése révén nyitott azok számára is, akik saját államuktól nem kaphatják meg azt, ezért nemzetközi védelemért folyamodnak, ami egy másik állam területéhez való hozzáférést jelent. Ennek kerekeit tekinti a Főbiztosság nemzetközi architektúrájának: ne küldjenek vissza senkit az üldöztetést jelentő országokba (*non-refoulement*), azaz az állam ne tagadja meg a hozzá fordulóktól a területéhez való hozzáférést, a védelmet, legyen megfelelő jogorvoslati rendszer, és a hatóságok tartsák tiszteletben az emberi jogokat.¹⁷

Évszázadunk kezdetére az emberek egyre több és összetettebb ok miatt kényszerülnek otthonukat elhagyni, ez pedig globális szemléletű nemzetközi együttműködést, megoldást igényel (*Global Consultation*, 2001–2002).¹⁸ E dokumentum céljával összhangban az elsődleges védelmi eszköz a legújabb technikai, megoldásokkal elősegített – különösen a biometrikus azonosításon alapuló – regisztráció. A Főbiztosság humanitárius együttműködési rendszerben és a regisztráció folyamatában betöltött szerepét – az állami érdekek meghatározása mellett – tárgyalásokon rögzítik. Az új technikák és eszközök alkalmazása innovatív gondolkodást igényel, amely a Főbiztosságnak mandátumából eredően is¹⁹ rendelkezésére áll. A menekül-

lence” in Peter FITZPATRICK – Patricia TUITT: *Critical Beings: Law, Nation, and the Global Subject* (Burlington, VT: Ashgate 2004).

¹⁵ Cynthia HARDY: „Refugee Determination: Power and Resistance in Systems of Foucauldian Power” *Administration & Society* 2003/4.

¹⁶ Population Registration and Identity Management Ecosystem (PRIMES), bit.ly/2R139MH.

¹⁷ Ninette KELLEY – Peta SANDISON – Simon LAWRY-WHITE: *Enhancing UNHCR's Capacity to Monitor the Protection, Rights and Well-Being of Refugees. Main Report*. (Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees 2004) Chapter 1–2; Alexander BETTS – Gil LOESCHER – James MILNER (szerk.): *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection* (New York: Routledge 2012) 82–103.; Arthur C. HELTON: „What Is Refugee Protection? A Question Revisited” in Niklaus STEINER – Mark GIBNEY – Gil LOESCHER (szerk.): *Problems of Protection: The UNHCR, Refugees and Human Rights* (New York: Routledge 2003.)

¹⁸ Tóth Judit: „Világméretű párbeszéd a menedékkjogról” *Acta Humana* 2002/48. 3–37.

¹⁹ *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, G.A. Res. 428(V), U.N. GAOR, 5th sess., Supp. No. 20, 45, U.N. Doc. A/1775 (1950), Article 1.

tek nemzetközi védelme kiegészíti az államok felelősségét, és ha azok vonakodnak eleget tenni kötelezettségeiknek, esetenként pótolja is azt. A Főbiztosság mint az ENSZ menekültügyi ügynöksége ezen elvek mentén, különböző projektek révén alakította ki a befogadás, a regisztráció, a menekültstátusz meghatározása és az ellátás (menekülttábor) szervezése terén gyakorlatait és eredményeit.

A Főbiztosság fókuszában a menedékjogi rendszerhez történő tényleges hozzáférés (belépés egy állam területére) és annak magas minősége (a menedékjogi kérelem beadása és elbírálása) áll.²⁰ A területi menedékjog minőségétől²¹ függ, hogy a menedéket kérők milyen mértékben élvezhetik *A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény* (genfi egyezmény, 1951) és kiegészítő jegyzőkönyve (1967) által biztosított jogokat (például a mozgás szabadsága, a megélhetési lehetőségek, a gazdasági és szociális jogokhoz való hozzáférés), különösen az erővel való eltávolításuk tilalmát státuszuk elismerését követően. A védelem minőségét a menekültként való elismerés gyakorlata és a menekültek jogainak érvényesíthetősége határozza meg.

A Főbiztosság munkájának tetemes része a táborok működtetésének keretében valósul meg, biztosítva a menekültek személyes biztonságát, hozzáférést az élelmszer-, víz-, egészségügyi és oktatási szolgáltatásokhoz. Bárhol történik is az elhelyezés, az alapszintű védelembe beletartozik a Főbiztosság mandátumának megfelelő nyilvántartásba vétel, a dokumentálás – még vészhelyzetben is –, mivel a menekültek helyzetének tartós megoldását kínáló módszer kiválasztásához és megteremtéséhez ez nélkülözhetetlen. Eközben a technikai, módszerbeli újításokat kipróbálják, és ez hatással van a humanitárius közösségre és az eleve eltérő állami szereplőkre a sokféle menekültügyi helyzetben.

A századfordulóra a menedékjogi térség északon és délen is összezsugorodott, az államok elégedetlenek voltak a genfi egyezmény alkalmazhatóságával, romlott a menekültügy minősége, a helyzet pedig regionális és az univerzális együttműködés hiányosságai miatt aggasztóvá vált.²² Ez vezetett a majdnem kétéves világméretű párbeszéd (*Global Consultation*) megindulásához,²³ melynek eredményeként 2001-ben a részt vevő államok egy nyilatkozatot fogadtak el. A nyilatkozat többek között kinyilvánította, hogy az 1951. évi genfi egyezmény elsődleges menekültvédelmi eszköz, és megerősítette a Főbiztosság alapvető intézményi fontosságát, és kimondta, hogy annak mandátuma a menekültek nemzetközi védelmének biztosítása és a tartós megoldások előmozdítása.²⁴ A nyilatkozatot a menekültek védelmére vonatkozó többoldalú – az ENSZ Közgyűlése által is támogatott – cselekvési terv

²⁰ Lásd BETTS–LOESCHER–MILNER (17. lj.) 85.

²¹ Lásd HELTON (17. lj.) 22.

²² Erika FELLER: „Introduction” *Refugee Survey Quarterly* 2003/2–3.

²³ A párbeszéd keretében 2001. június 6–7-én Budapesten is volt regionális tanácskozás a biztonságos harmadik országok és a toloncegyezmények alkalmazásáról, vizsgálva, hogy ezek miként hatnak a menedéket kérők védelmére, ha úgy távolítanak menekülőket, hogy kérelmüket érdemben nem vizsgálják.

²⁴ *Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or Its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 16 January 2002, U.N. Doc. HCR/MMSP/2001/09.

kísérte,²⁵ amely intézkedéseket és prioritásokat vázolt fel a nemzetközi menekültügyi rendszer megerősítése és az aggodalmak enyhítése érdekében.²⁶

4. AMI AZ EGYZEMÉNYBŐL KIMARADT

A genfi egyezmény revitalizálása érdekében folytatott világméretű párbeszéd három szakaszra oszlott: az elsőben a menekültekről szóló egyezményben részes államok miniszterei tanácskoztak, a másodikban a szakértők, míg a harmadikban az UNHCR Végrehajtó Bizottságának tagjai (azaz a befogadó és a menekültügyben erőteljesen érintett államok és a Főbiztosság képviselői) konzultáltak. Ez utóbbi szakasz éppen azokat a működési módszereket, szabványokat vizsgálta, amelyekkel az egyezmény és jegyzőkönyve nem foglalkozik elég alaposan. Négy témát dolgoztak ki, amelyek igyekeztek reagálni a kritikákra: a) a tömegesen érkező menekültek védelme; b) a menekültek védelme az egyes menekültügyi rendszerekben; c) a védelmet jelentő megoldások keresése; és d) a menekült nők és gyermekek védelme.²⁷ Annak érdekében, hogy a lehető legszélesebb körű részvételt biztosítsák, és hogy különböző nemzeti és regionális szempontok érvényesülhessenek, a világ hat helyszínén szerveztek regionális találkozót.²⁸

A menekültek tömeges megjelenésének kezelésére irányuló ülésen (2001. március 8–9.) a projekt céljait, előnyeit vitatták meg, ideértve például a regisztrálásért való felelősséget, az azonosítást, a titoktartást, a rendszerfejlesztés erőforrásigényét és a megfelelő technológia kiegyensúlyozott alkalmazását.²⁹ Az ülés egyik eredményének magát a technológia alkalmazását – amit az UNHCR Működéstámogatási Osztályának vezetője terjesztett elő – tekintették a menekültek (a népesség) nyilvántartásba vételénél.³⁰ A vitaanyag a fizikai és jogi védelem gyakorlati problémáit

²⁵ *Agenda for Protection [Global Consultations on International Protection/General]*, 26 June 2002, U.N. Doc. A/AC.96/965/Add.1. Az ENSZ Közgyűlése általi támogatásról lásd *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, G.A. Res. 187, U.N. GAOR, 57th sess., Supp. No. 49, 352, U.N. Doc. A/57/49 (2002).

²⁶ Erika FELLER – Volker TÜRK – Frances NICHOLSON (szerk.): *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge: Cambridge University Press 2003).

²⁷ Overall protection framework [EC/GC/01/4]; Civilian character of asylum, including separation of armed elements and screening in mass influx situations, as well as status and treatment of ex-combatants [EC/GC/01/5]; Registration [EC/GC/01/6]; Mechanisms of international cooperation to share responsibilities/burdens in mass influx situations [EC/GC/01/7]. Lásd *Update on Global Consultations on International Protection*, 30 May 2001, U.N. Doc. EC/51/SC/CRP.12, para. 12., *bit.ly/2TQyoAT*.

²⁸ Volker TÜRK – José RIERA – Walpurga ENGBRECHT: „Overview of the Global Consultations on International Protection”, *Refugee Survey Quarterly*, 2003/2–3.

²⁹ *Global Consultations: Protection of Refugees in Situations of Mass Influx (8–9 March 2001)*, Chairman's Summary, 9 March 2001, UNHCR, *bit.ly/37mkxGp*.

³⁰ *Global Consultations on International Protection: Report of the First Meeting in the Third Track*, 28 June 2001, U.N. Doc. EC/GC/01/8/Rev.1, *bit.ly/2G13QiK*.

foglalta össze a nyilvántartásba vétel során.³¹ A háttér munkát összefoglalóan PRO-FILE projekt néven ismertették, amely tükrözi a Főbiztosság átfogó elképzelését a regisztrációs rendszer átalakításáról, és bemutatja a nyilvántartásba vétel központi szerepét, céljait, a feladatok és a felelősség összefüggését.

Az ülésen két fő tennivalóban állapodtak meg.³² A Végrehajtó Bizottság rögzíti egyrészt a menekültek nyilvántartására és az adatkezelésre vonatkozó közös normákat, például a személyes adatok felvételét (a többes regisztrációt mellőzve) vagy a személyes adatok védelmét (jogosulatlan hozzáférés kizárása, megfelelő dokumentálás); másrészt azt, miként lehet az adatfelvétel hatékonyságát, a nyilvántartás pontosságát, megbízhatóságát elősegíteni. A projekt fő érdeme, hogy végre politikai támogatást kapott a szükséges kapacitásbővítés, és erre épülhetett az a megállapodás is, amely szerint minden állam kijelöli a projektben résztvevő felelős, érintett szervezet; a Főbiztosság működési iránymutatásokat és szabványokat dolgoz ki a nyilvántartásba vételről és adatkezelésről, felülvizsgálja az 1994-ben született Regisztrációs Útmutatót, valamint megfelelő képzési modulokat dolgoz ki.³³ A projekt kísérlet volt arra, hogy a hidegháború után az államok nemzetközi egyezményben vállalt menekültügyi kötelezettségét úgy tegyék a technikai eszközök bevetésével érdemivé, hogy az államok vonakodnak a teljesítéstől, miközben egyre nagyobb migrációs kontrollt kívánnak gyakorolni a területük és népességük felett (amihez egyébként jobb technikára és szabványosításra lenne szükség). A projektben ezért az érdekek egyensúlyba hozására volt szükség.

A világméretű párbeszédnek ezen része a Végrehajtó Bizottság 91. számú határozatával (*Conclusion*)³⁴ és az új technikák és eszközök nyilvántartásba vételével kapcsolatos feladatok elfogadásával zárult. Így a *proGres (Profile Global Registration System)* keretében kifejlesztették az UNHCR globális nyilvántartási rendszerét, és azt automatikus ujjnyomat-azonosítást nyújtó (*Automated Fingerprint Identification System*, AFIS), biometrikus technológiával látták el. Ezzel a technika és az annak működtetését biztosító szakértelem behatolhatott az univerzális (jog) védelembe, mégpedig a részes államok támogatása mellett.³⁵

A menekültügyi rendszer fejlesztése kapcsán a menekültek is szót kaptak a konzultáció, a párbeszéd keretében, amikor a regisztráció szabványosításáról és az új technikák alkalmazásáról volt szó. Ők is megértették ugyanis, hogy a védelem első vonala a megfelelő regisztráció, mivel az egyének adatainak ismerete nélkül nem

³¹ *Practical Aspects of Physical and Legal Protection with Regard to Registration*, 19 February 2011, U.N. Doc. EC/GC/01/6, bit.ly/2RRhUWS.

³² *Update on Global Consultations on International Protection*, 30 May 2001, U.N. Doc. EC/51/SC/CRP.12, bit.ly/2TQyoAT.

³³ Lásd 32. lj.

³⁴ Conclusion of the Executive Committee No. 91 (LII) 2002 on *Registration of Refugees and Asylum Seekers*.

³⁵ Ugyanakkor a technikai fejlesztés nem feltétlenül és arányosan szolgálja a jogvédelmet és a kontrollt. Lásd az EU példáját: *A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1987/2006/EK rendelet 24. cikkének (5) bekezdésével, 43. cikkének (3) bekezdésével és 50. cikkének (5) bekezdésével, valamint a 2007/533/IB határozat 59. cikkének (3) bekezdésével és 66. cikkének (5) bekezdésével összhangban a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) értékeléséről*, 2016. december 21., COM(2016) 880 final, bit.ly/30QceAm.

lehet sem a fizikai, sem a jogi védelmet, sem pedig a szükséges megoldási lehetőségeket megteremteni, vagyis nélküle biztonsági rés keletkezik.³⁶ A Végrehajtó Bizottságban kidolgozott dokumentum a biometrikus azonosítóknak a regisztrációs eljárásba beépítésének vizsgálatával jó alapot adott ehhez és a cselekvési tervhez.

Az UNHCR megalakulása óta többször végzett regisztrációt, elsősorban a népesség nagyságáról, összetételéről. Mivel több régióban (például Pakisztánban, Etiópiában vagy Szomáliában) a tömeges migráció során koherens és megbízható adatok hiányában, valamint az adatgyűjtés nem megfelelő szervezése miatt súlyos aggályok merültek fel a népességmozgás regisztrációjával kapcsolatban, a Főbiztosság 1994-ben kiadta a már említett, a regisztráció során alkalmazható eszközöket tartalmazó útmutatót.³⁷ 2003-ig nem létezett átfogó alapkövetelmény és módszertan, inkább csak a jó gyakorlatokat osztották meg egymással az államok. Hogy a szabványosítást előmozdítsa, a Főbiztosság 2003-ban kiadta a Regisztrációs Kézikönyvét,³⁸ mely szerint a menekültekről egyéni adatfelvétel és regisztráció készül, és a hatóság, illetve a nyilvántartás arra hivatkozik vissza a menekült további életciklusában, egészen a tartós megoldásig (hazatérés, beilleszkedés vagy végleges befogadó országba távozás). Ez a kézikönyv a Végrehajtó Bizottság 91. számú határozatán alapszik, még tovább differenciálva a regisztrációs, népesség-nyilvántartási szabályokat az érintett kényszervándor-csoport sajátosságai alapján, a tömeges migrációra, tábori körülményekre és a logisztikai igényekre, a városi vagy falusi környezetre is tekintettel, javítva a menekültek védelmének hatékonyságát.

5. A REGISZTRÁCIÓ MINT A VÉDELEM RÉSZE

A Főbiztosság felelősségi körébe tartozóknak alapvető joguk, hogy regisztrálják őket; ez a védelem eszköze, valamint a fizikai és jogi oltalom előfeltétele is. Ezért van kiemelkedő szerepe az elismerési eljárásban, amikor nem csak néhány adatot rögzítenek, hanem az illetőt azonosítják, dokumentálják, az adatait ellenőrzik, megerősítik vagy pontosítják, feldolgozzák, továbbítják és cserélik. Ennek alapján a regisztráció négy érdemi összetevőre (rétegre) bontható: azonosítás, regisztrálás és dokumentálás, adatváltozások átvezetése (például házasságkötés, születés), valamint az adatok felhasználása a tervezés, az értékelés és a nyomon követés érdekében (például élelmezés vagy a segítségnyújtás kapcsán).

A menekültek, kérelmezők regisztrációja – ahogy arra a Főbiztosság Végrehajtó Bizottsága számos határozatában rámutatott³⁹ – nem szerepel a genfi egyezmény-

³⁶ Lásd 30. ljt.

³⁷ *Registration: A Practical Guide for Field Staff* (Geneva: UNHCR 1994), bit.ly/2usEoFz.

³⁸ *UNHCR Handbook for Registration. Procedures and Standards for Registration, Population Data Management and Documentation* (Geneva: UNHCR 2003), bit.ly/2Rqi4pb.

³⁹ Conclusion of the Executive Committee No. 91 (LII) 2002 on *Registration of Refugees and Asylum Seekers*; Conclusion No. 85 (XLIX) 1998 on *International Protection*, paras. (g),(m); General Conclusion No. 74 (XLV) 1994 on *International Protection*, para. (gg); Conclusion No. 73 (XLIV) 1993 on *Refugee Protection and Sexual Violence*, para. (c); Conclusion No. 72 (XLIV) 1993 on *Personal Security of Refugees*, para (b); General Conclusion No 65 (XLII) 1993 on *International Pro-*

ben, de következik annak tartalmából, és – a személyes adatok védelmét is ideértve – összhangban áll több más nemzetközi, regionális politikai és jogi dokumentummal is.⁴⁰

A Főbiztosság menekültek regisztrációjával kapcsolatos feladatai a regisztrációval kapcsolatosan sokrétűek, a következők szerint:

a) A segítségnyújtás és a szolgáltatások mellett a Főbiztosság biztosítja az alapvető emberi jogokhoz való hozzáférést, különösen a visszaküldés elleni védelmet: a nyilvántartásba vétel után a menedékkérőt vagy a menekültet nem lehet visszaküldeni a származási országába. A családegyesítés elősegítése a gyermekek és az egyedülálló nők számára a család tagjainak felkutatásával kiemelkedő érték, és meghatározó a nyújtandó szolgáltatások és védelmi megoldások kiválasztásánál, a tartós megoldások meghatározásánál. A regisztráció befejezése után a menedékkérők és a menekültek lehetőség szerint szabadon mozoghatnak az országban, mert ez a szabadság hozzájárul a függetlenségükhöz és a megélhetésükhöz. A segítségnyújtás, a szolgáltatások igénybevételének lehetősége és az alapjogok szabad érvényesülése az elismert és rögzített menekültidentitásból származik.

b) A különösen veszélyeztetett esetek időben történő azonosítása hozzájárulhat a kockázatok csökkentéséhez, mert így megfelelő figyelem jut a speciális szükségletekre. Az ilyen információk megléte megelőzheti a nagyobb sérelmek keletkezését, hiszen a sérülékeny helyzetben lévők felismerése legtöbbször nem egyszerű,

tection, para. (c); Conclusion No. 64 (XLI) 1990 *on Refugee Woman and International Protection*, para. (a)(viii); Conclusion No. 49 (XXXVIII) 1987 *on Travel Documents for Refugees*; Conclusion No. 47 (XXXVIII) 1987 *on Refugee Children*, para. (f); Conclusion No. 39 (XXXVI) 1985 *on Refugee Woman and International Protection*; Conclusion No. 35 (XXXV) 1984 *on Identity Documents for Refugees*; Conclusion No. 24 (XXXII) 1981 *on Family Reunification*, para. 6; Conclusion No. 22 (XXXII) 1981 *on Protection of Asylum Seekers in Situations of Large Scale Influx*, para. (m); Conclusion No. 18 (XXXI) 1980 *on Voluntary Repatriation*, para. (i); Conclusion No. 15 (XXX) 1979 *on Refugees without an Asylum Country*, para. (n); Conclusion No. 13 (XXXIX) *on 1978 Travel Documents for Refugees*, Conclusion No. 12 (XXXIX) *on 1978 Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status*, para. (e); Conclusion No. 8 (XXVIII) 1977 *on Determination of Refugee Status*, paras. (e), (v). A további részleteket lásd *UNHCR Handbook for Registration Annex 1(b)*.

⁴⁰ *A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény* (1951) 11. cikke, 25. cikke (ami megfelel az 1967. évi jegyzőkönyv II. cikkének), 27–28. cikke, 35. cikke; *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons* (1951): Section IV, A: Travel documents, Section IV, B: Family unity, unaccompanied minors and girls; *A hontalanok jogállásáról szóló Egyezmény* (1954): 12. cikk, 25. cikk, 27–28.cikk; *Genfi Egyezmény a polgári lakosság megóvásáról a háborús konfliktusokban* (1949): 26. cikk; *A Genfi egyezményekhez készített I. Kiegészítő Jegyzőkönyv* (1977): 74. cikk, 78. cikk; *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* (1948): 6. cikk, 16. cikk (3) bekezdés; *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (1966): 12–13.cikk, 16.cikk, 23–24.cikk; *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (1966): 10. cikk; *Gyermekek jogairól szóló Nyilatkozat* (1959): 2–3.alapelv, 6.alapelv; *Az UNHCR Alapszabálya* (1950): 2. cikk (f), (h), Melléklet, II.fejezet, 8.cikk (f); *Gyermekjogi Egyezmény* (1989): 7–8.cikk, 22.cikk; *A hontalanság csökkentéséről szóló Egyezmény* (1961): 1. cikk; *A Nőkkel szembeni Diszkrimináció valamennyi formájának megszüntetéséről szóló Egyezmény* (1979): 6. cikk, 9. cikk, 15. cikk; *UN Guiding Principles on Internal Displacement*: Principle 20: Issuance of documents necessary for enjoyment and exercise of legal rights. A további részleteket lásd *UNHCR Handbook for Registration Annex 1(b)*.

így a különböző iránymutatásokat csak akkor lehet alkalmazni, ha a regisztráció alapos volt.

c) A regisztrációs folyamatban összegyűjtött és feldolgozott információk biztosítják azt is, hogy minden esetben azonosítsák, megtervezzék és megvalósítsák a legmegfelelőbb tartós megoldást és annak helyét. A menekültek helyzete igen eltérő, és az adatok időben történő rögzítése elősegíti a menedékkérő vagy a menekült preferenciáján alapuló optimális forgatókönyv megvalósulását.

d) Anélkül, hogy tisztában lennénk az érintett népesség profiljával és igényeivel, a célzott és hatékony segítségnyújtás és védelem nem garantálható, és a környezet sem kezelhető megfelelően. A regisztráció révén lehetővé válik az emberek csoportokba sorolása, biztosítva a menekültügyi programok, szolgáltatások megfelelő tervezését és teljesítését az igényeknek megfelelően.

e) A menekültek többszörös regisztrálásának kiszűrése és a manipulált azonosító okmányok felismerése nemcsak a segélyekkel való visszaélések csökkentését biztosítja, hanem az erőforrások tényleges tervezését is. Ehhez megfelelő adatokat és adatfeldolgozási, technikai eszközöket kell választani.

f) Az államoknak megfelelő mértékű erőforrásokkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy érdemben védelmet tudjanak biztosítani, akár az élelmezéssel, ivóvízzel, akár az egészségügyi ellátással, a szállással vagy egyéni segítséggel kapcsolatban. A regisztrációval összegyűjtött vagy azokból generált pontos népességadatok alapot adnak az anyagi, emberi, műszaki és pénzügyi erőforrások megtervezéséhez. A donor államok hozzájárulása a Főbiztosság tevékenységéhez egyre inkább függ a konkrét részletektől és a koherens áttekintéstől.

A nyilvántartásba vétel során alkalmazott gyakorlatok szabványosított megoldásokon alapulnak, biztosítva az irányadó politikák és eljárások közötti átjárhatóságot. Ezek a sajátosságok a kormányokkal való kapcsolatok és a regisztrációs tevékenységekben részt vevő operatív partnerek számára is fontosak. Ennek alapján a következőkre érdemes figyelni:

a) A Főbiztosság nyilvántartási tevékenységekben való közreműködése csak kiegészíti az állam regisztrációs tevékenységét, azért elsődlegesen az államok felelősek.⁴¹ A Főbiztosság tanácsadói és felügyeleti kapacitása ugyanakkor segít, hogy a szabványokat betartsák. Ha a Főbiztosság közreműködését kérik a befogadó országok, akkor a regisztrációt közös feladatnak tekintik, hogy az állam teljes kapacitását kialakítsa a szabványok teljes bevezetéséhez, addig pedig a Főbiztosság tevékenykedik. A befogadó állam általi nyilvántartásba vétel azon a logikán alapul, hogy tudni akarják, kik a területükön tartózkodó külföldiek, és ehhez a regisztrációhoz a végrehajtó partnerek, civil szervezetek együttműködését is megszerzik.

b) A regisztráció gyakorlata és infrastruktúrája többféle formában alakulhat ki – függően az állami kapacitástól, a Főbiztosság részvételétől és a működés stabilitásától –, mert az egyéni regisztráció csak akkor lehetséges. Vészhelyzetben az adatgyűjtés túlnyomórészt becsléseken és (reprezentatív) felméréseken alapul, amelyekből hiányoznak a részletek és a célzott jelleg. Az összetett krízishelyzet-

⁴¹ Conclusion No. 35 (XXXV) 1984 on *Identity Documents for Refugees*.

ben a regisztráció szervezeti közti együttműködést igényel, bár nagy különbség van a tábori és a hivatali, városi regisztráció között, illetve a védelemhez elvezető információk terjesztése terén.

c) A működési célok, a korlátok és a környezeti sajátosságok határozzák meg az információ regisztrálásának szintjét, és ezzel az érintett népesség profilját. Minden esetben az összegyűjtött adathalmaz, a népességprofil tehát a regisztráció mértékétől függ.

d) Az említett szabványos adatkészlet használata az összehasonlíthatóságot és az adatminőség javításának lehetőségét ígéri, reagálva a foglalkoztatási, oktatási és egyéb igényekre.

e) A sérülékeny csoportok közül a gyermekeknek a rögzített adatok segíthetnek a családtagok felkutatásában, a családegyesítésben, de a regisztráció védelmet jelent a jogsértő katonai toborzással szemben is. A nők regisztrációja hozzájárulhat a szexuális kizsákmányolás elleni védelemhez, a célzott támogatásához és a tájékozott döntéshozatalhoz. Az életkor, a nem és az egészséggel kapcsolatos adatok például a kínzás áldozatainak, a mentális fogyatékosággal élők segítéséhez elengedhetetlenek.

f) A regisztráció nem egyszeri esemény, hanem egy stratégia, egy folyamat része, amely elkezdődik az otthonról elindulástól és a tartós megoldás végrehajtásáig tart, beleértve a demográfiai változások nyomon követését (például születés, halál, állampolgárság megszerzése, eltávozás) és a segítséget, valamint a kapott szolgáltatásokat. A folyamatos regisztráció stabil erőforrásokkal és képzett, megfelelően instruált tisztviselőkkel, szakemberekkel működőképes, akik folyamatos hozzáférést és kommunikációt biztosítanak az érintett lakossággal, az őket ellátó bármely szervezettel vagy hatósággal.

g) Azt, hogy a személyes adatokhoz illetéktelenek ne férjenek hozzá, ugyanakkor a támogatást szervezők közti adatcsere, hozzáférés jogszerű legyen és az adatminőség megőrzésével járjon, a Főbiztosság erről szóló szabványa biztosítja (bizonyos országokban ez pótolja a személyes adatok kezelésére vonatkozó jogszabályokat).⁴² Ebben a rendészeti és az adatvédelmi igényeket kell összehangolni, és az egyéb kockázatokat minimalizálni.

6. AMIT A PROFILE PROJEKT HOZOTT

A XX. század két utolsó évtizedében a tömeges migráció sok államban felvetette a Főbiztosság közreműködése szükségességét a nyilvántartásba vétel gyakorlatában, ezért a világméretű konzultációban is megoldásokat sürgettek. A PROFILE projektet 1999-ben kezdeményezték az UNHCR átfogó nyilvántartási és dokumentációs stratégiájának kidolgozására és a meglévő gyakorlatok újraalakítására, beleértve egy globális regisztrációs szoftver (*proGres*) kifejlesztését, másfelől a biometri-

⁴² Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR, UNHCR, 2015, *bit.ly* /2Rprmlg.

kus⁴³ technológia alkalmazását a menekültek azonosítása érdekében. A nyilvántartási szabványok és a technológia egymásra tekintettel alakult ki. Miként?

a) Számos adatkezelés papíralapú rendszerre épült. Ezek mára sok negatív hatással járnak, mert a hatékonyság és a pontosság nem éri el a maximumot, ami kedvezőtlenül befolyásolja az erőforrásokat és a programok végrehajtását. A nehézkesség késedelmet okoz a nyomon követésben és a családegyesítésben, valamint a tartós megoldások megvalósításában, ahogyan a védelmi és segítségnyújtási intézkedéseknél is. Mivel egyetlen rendszer sem tudta kezelni az összegyűjtött adatokat oly módon, hogy lehetővé tegye a megbízható adatmegosztást és a végrehajtó partnerek közötti átadást, előállhatott a regisztrációs erőfeszítések duplázódásának lehetősége.

b) A már regisztrált vagy más módon megszürt személyek ellenőrzése kapcsán az erőforrások és eszközök hiánya miatt előforduló többszörös nyilvántartásba vétel és a csalás vet fel aggályokat. Az átmeneti adatrögzítés is jelentős költségekkel jár, miközben a menekültek is rájönnek a rendszer korlátozottságára. Ezért egy jobb stratégiára van szükség mielőbb.

c) A különböző ellátásokhoz kapcsolódó kártyák is ezt a gondot növelték, hogy létrejöjjön egy olyan megoldás, amelyben a jogosult és a birtokában lévő kártya között igazolható kapcsolat jöjjön létre, mert különben bárki megszerezheti így a kártyát, és annak birtoklásával a jogosultságokat (más személynek adva ki magát).

d) A rendelkezésre álló erőforrások szintén befolyásolták a regisztrációt. A nem megfelelő adatkezelés messzire mutató következményekkel járt a művelet egyéb területein, beleértve a menekültstátusz elismerését és a tartós megoldás megvalósítását. A menekült életciklusa során összegyűjtött információkat az egységes gyakorlatok alapján, következetesen kell kezelni.

e) A gyűjtött adatok statisztikai célú összerendezése fontos a tervezéshez, kivéve, ha az becslésen alapul, mert az nem elég a tényleges programozáshoz.

f) A regisztrálás optimális esetben biztosítja a menedékkérő vagy a menekült szabad mozgásának jogát, ezért olyan módon kell az adatokat kategorizálni, gyűjteni, hogy azt a több országban, területen áthaladó populációra vonatkoztatva használni lehessen, vagyis a hatóságoknak közös rendszerre, szabványokra és formátumra van szükségük.

g) A hatékonyabb adatkezelés érdekében egyes műveleteket szoftveres megoldásokra (például FBAR és RICS⁴⁴) építettek, de az idő előrehaladtával és a szükséges fejlesztések nélkül ezek elérték kapacitásuk és kompatibilitásuk határát. Így ad hoc szoftvermegoldásokat fejlesztettek ki a meglévő igényeknek megfelelően, ám azok

⁴³ A biometrikus azonosítások az emberi szervezet egyedi jellemzőjének felismerésén alapulnak. Ezek az arc-, hang-, iris- retina-, kéz- és ujjlenyomat-azonosítás, a DNS elemzése, de idesorolhatjuk az aláírást vagy az emberi hangot is. Az adatbázisban eltárolt mintasablon személyes adatnak minősül, tehát adatvédelem alatt áll. Az azonosítás az eszközök fejlődésével egyre rövidebb ideig tart.

⁴⁴ Külföldi Bank- és Pénzügyi Számlázási Rendszer (FBAR), míg a RICS egy felhőalapú kiskereskedelmi POS- és készletkezelő szoftverszolgáltatás. Könnyen megtanulható és kezelhető értékesítési pontot, készletgazdálkodást és jelentéstételi eszközöket, valamint teljes szolgáltatást nyújt, segítségével az ügyfelek intelligensebb vásárlási, leltár- és értékesítési döntéseket hozhatnak, miközben időt takarítanak meg.

a programok nem voltak kompatibilisek egymással, és ennek következtében megvalósíthatóságuk és felhasználhatóságuk ideje egyre rövidült.

A regisztrációs gyakorlatban felmerülő működési gondok azonosítása után a PROFILE a gyakorlat szabványosítását, iránymutatások és képzések fejlesztését, valamint új technikák és eszközök beépítését tervezte. A szabványosítási folyamat magával hozta az informatikai és nem informatikai alapú megoldásokat, alapvetően a menekültek védelmét javító szándékkal. Az új eljárások és technikák bevezetésének az eredménye a megnövekedett kapacitás lett. A Főbiztosság az AFIS biometrikus kapacitásának beépítésével kezdte meg a globális népességi adatok kezelésére szolgáló szoftver fejlesztését (*proGres*). 2006 végén a PROFILE projekt olyan fejlesztési pontot ért el, ahol már a Főbiztosságnak erre szakosodott egységeket kellett létesítenie, saját feladatkörrel.⁴⁵

7. A BIOMETRIKUS ADATOK ALKALMAZÁSA

A biometrikus rendszerek olyan (algoritmuson alapuló) illeszkedő rendszerek, amelyekben a statisztikai mennyiségek közötti hasonlóságot valószínűségszámítás alapján határozzák meg. Minden eredmény a két biometrikus minta hasonlóságának valószínűségét fejezi ki.⁴⁶ Mindazonáltal nem mindig lehet biztosítani, hogy a valószínűség (és így a hasonlóság) elérje a 100%-ot, ami a hiba arányainak elkerülhetetlen elfogadását jelenti. Az ilyen rendszernek a Főbiztosság tevékenységében való felhasználásának alapja a pontos és megbízható információk szükségessége. A biometrikus technológiát úgy tervezték, hogy információt nyújtson azokról az egyénekről, akiket az adatbázisban azonosítottak és igazoltak. Mivel a biológiai jellemzők állnak leginkább ellen a hamisításnak vagy a csalásnak, a biometriát olyan megoldásnak tekintették, amely képes megbízhatóan szolgáltatni az információt.⁴⁷ Ahhoz, hogy sikeres legyen, a biometrikus technológia alkalmazása sok tudományágat átfogó tudást igényel. Ez nem csak a fizikai jellemzőkre vonatkozik, hanem az etikai, jogi, kulturális, viselkedési és pszichológiai dimenziókra is, beleértve az ember és gép közötti kapcsolatot.

Míg az UNHCR teljesíti a megbízatását, a nyilvántartásba vétel során az állam kiegészítőjeként működik. A nyilvántartásba vétellel a Főbiztosság menekültként azonosítja az érintett személyeket, védelmet biztosítva számukra, beleértve ebbe a szolgáltatásokhoz és segítségnyújtáshoz, valamint az alapvető és az emberi jogokhoz való hozzáférést. A felépítendő rendszer, ellentétben az állami nyilvántartásokkal, az egyén nyilatkozataira és a Főbiztosság általi értelmezésre támaszkodik. Azok az esetek, amikor a menedékkérők képesek dokumentummal igazolni személy-

⁴⁵ Saját adatgyűjtés (Coordination Support Section [FICSS] és Refugee Systems).

⁴⁶ Research of Biometric Solutions and Tools for Use in UNHCR Operations [belső dokumentum, a szerző birtokában], (Geneva: UNHCR, 2011).

⁴⁷ A különféle biometrikus rendszerek biztonságának mérésére használt mutató: téves elfogadási hányad (FAR: jogosultként ismer fel nem jogosult személyt) vagy téves visszautasítási hányad (FRR: nem jogosultként ismer fel jogosult személyt).

azonosságukat, elég ritkák. A Főbiztosság igyekezett olyan gyakorlati megoldásokat találni, amelyek biztosítják, hogy egy adott személy ne regisztráljon különböző azonosító adatokkal.

A PROFILE projektet a Főbiztosság 1999-ben kezdeményezte annak érdekében, hogy átalakítsa a helyszíni regisztrációs tevékenységek addig fennálló megközelítését. 2000-ben megszületett a megvalósíthatósági tanulmány, ami javasolta például a népszerű adatok univerzális kezelésére szolgáló szoftver (*proGres*) fejlesztését és az automatizált ujjlenyomat-azonosító rendszer (AFIS) bevezetését. A vizsgálat abból indul ki, hogy az olyan helyzetekben, amikor a normál ellenőrzési módszerek nem megfelelőek, a biometrikus adatokon alapuló ellenőrzés nagyobb biztonsággal és objektivitással biztosítja a személyazonosítást, mint az emberi ellenőrzési módszerek. Az automatizált ujjlenyomat-azonosító rendszerrel felszerelt *proGres* várhatóan a menekültek és más védendő csoportok megbízható nyilvántartásához vezet. A megbízhatóság a jobb azonosítás és dokumentáció révén javítja a védelmet, valamint a népesség pontos nyilvántartásával, dinamikusabb közösségi részvételre keresztül a tervezést és az erőforrás-elhelyezést is.⁴⁸

A nyilvántartásba vétel kapcsán a Végrehajtó Bizottság a világméretű párbeszéd eredményeként meghozott 91. számú határozatában kifejezte, hogy továbbra is támogatja és ösztönzi a Főbiztosságot, hogy új technikákat és eszközöket (ideértve a biometrikus jellemzőkön alapuló azonosítást is) vezessen be a menekültek és menedékkérők azonosításának és dokumentálásának javítása érdekében, és egy egységesebb világméretű nyilvántartási rendszer kialakítása érdekében ossza meg ezeket. Ezt az irányt a Közgyűlés által jóváhagyott cselekvési tervben⁴⁹ is megerősítették, a Főbiztosságnál így ezen dokumentumok alapján indult meg a személyazonosítási rendszer korszerűsítése.⁵⁰ 2010 végén az UNHCR kiadta az egész szervezetre kiterjedő politikáját tartalmazó dokumentumot a biometrikus adatokon alapuló technológia használatáról a menekültek nyilvántartásba vételi és ellenőrzési folyamatában, és ebben a biometrikus adatok gyűjtését a regisztrációs munkák rendszeres és rutinfeladataként határozta meg.⁵¹

A regisztrációs tevékenység következő egységesebbé a *proGres* platform frissítését jelentette, áttérést a harmadik változatról a negyedik verzióra (v4), amelynek elnevezése „*proGres in Partnership*”. Ez jelenleg online infrastruktúrával működik, szinte bárhol elérhető, és lehetővé teszi a harmadik felekkel való együttműködést, biztosítva számukra a *proGres* rekordokban a kiválasztott információk adatkészletekhez való hozzáférés és frissítés jogát. 2018 októberéig már ötven műveletnél használják a *proGres* v4-et, amely több mint 2,5 millió ember életrajzi adatait tartalmazza. 2015 óta a v4 fejlesztése és kiépítése mellett a Főbiztosság a Biometrikus Személyazonosítókat Kezelő Rendszerét (*Biometric Identity Mana-*

⁴⁸ UNHCR: *The Global Report 2000* (Geneva: UNHCR 2010).

⁴⁹ Lásd 25. lj.

⁵⁰ *Findings and Recommendations Concerning the Use of Automated Fingerprint Recognition Technology in UNHCR Operations* (Geneva: UNHCR 2008).

⁵¹ *Policy on Biometrics in Refugee Registration and Verification Processes* Iom 083/2010 – Fom 083/2010 (Geneva: UNHCR 2010).

gement System, BIMS) – amely a saját AFIS megoldásának fejlesztése – is elérhetővé tette, ennek révén már nem csak ujjlenyomatokat, hanem irisadatokat is regisztrálhatnak a hatóságok. 2018 októberétől világszerte 58 műveletben alkalmazhatók biometrikus azonosítási adatok, az ezeken alapuló nyilvántartásokba 6,7 millió menekült biometrikus adatait vették fel. A proGres v4-ben tárolt életrajzi adatok a BIMS-ben kezelt biometrikus sablonokhoz kapcsolódnak. Ez a két rendszerelem a többi, összekapcsolt rendszerrel együtt a 2017-ben bevezetett népességnylvántartási és személyazonosság-feldolgozási szisztéma (*Population Registration and Identity Management EcoSystem, PRIMES*)⁵² keretein belül működik. Több év alatt tehát megtörtént az elmozdulás az egyszerű ügykezeléstől az azonosítás rendszerszerű megteremtése felé.

8. A TANULÁS ELSZALASZTOTT ESÉLYE

A menekültek nyilvántartásba vételének jóval több mint két évtizede elkötelezetten fejlődő és bővülő szakértelme abba a helyzetbe hozta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságot, hogy globális irányító szerepet töltsön be. A tanulmány csak felvillantotta ennek a fejlődésnek a fontosabb állomásait. Az érintett államok (például Ausztria, Görögország) támaszkodhattak – ahogy ezt sokszor kijelentették – a Főbiztosság tanácsaira és eredményeire. Görögország és Ausztria két példa arra, hogy ha tömeges menekülésről van szó, akkor az állam konzultál a Főbiztossággal a személyek regisztrációjának legjobb módszereiről és gyakorlatáról.

El kell ismerni, hogy bár az említett állami gyakorlatok nem voltak összhangban a meglévő nemzetközi és regionális jogi keretekkel és kötelezettségekkel, egyes államok készek voltak a rendelkezésre álló szakértelmet felhasználni a regisztrációhoz, éppen a tömegesen érkező menekültek és védelmet kérők ügyében. A balkáni útvonalon – különösen a 2015-ös, az Európai Unió déli schengeni, külső határainál – kialakult helyzet azonban indokoltan vetette fel a kérdést: miért nem alkalmazták a nemzetközi tudást és tapasztalatot? A megfigyelésekből úgy tűnt, hogy az állami érdekek és a nemzeti politikai napirendek – a regionális politikai változókkal együtt – háttérbe szorítják a Főbiztosság és az államok közti lehetséges párbeszéd optimális példáit és ésszerűségét. Magyarország sem élt ezzel a lehetőséggel.

Európában a menekültek tömeges érkezése a nemzeti, a regionális politikákat és forrásokat egyaránt próbára tette. Noha az EU tagállamainak válaszai igen különbözőek voltak a problémára, sajnos meg kell állapítani, hogy a regisztrációhoz szükséges nemzetközi szakértelem felhasználásának, igénylésének a lehetőségét elszalasztották.

⁵² Lásd 16. ljt.