EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2022.5.24.
COM(2022) 302 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az (EU) 2016/399 rendeletet módosító (EU) 2017/458 rendelettel bevezetett, a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítéséről

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az (EU) 2016/399 rendeletet módosító (EU) 2017/458 rendelettel bevezetett, a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítéséről

I. Bevezetés

A 2015 februárjában Koppenhágában, a 2015 januárjában és novemberében Párizsban, valamint a 2016 márciusában Brüsszelben elkövetett terrortámadásokra válaszul az Európai Parlament és a Tanács elfogadta az (EU) 2016/399 rendelet[1] (Schengeni határellenőrzési kódex) módosításáról szóló, 2017. március 15-i (EU) 2017/458 rendeletet[2] (a továbbiakban: rendelet). Ez a módosítás „A személyek ellenőrzése a határátkelőhelyeken" című 8. cikket érintette, és megerősítette a belső határellenőrzés nélküli schengeni térségbe (a továbbiakban: schengeni térség) belépő vagy onnan kilépő valamennyi személy ellenőrzését.

A rendelet értelmében a tagállamoknak és a schengeni társult országoknak (a továbbiakban: tagállamok) az Unió külső határait átlépő valamennyi személyt szisztematikusan ellenőrizniük kell a releváns adatbázisok lekérdezésével. Ez a kötelezettség már eddig is fennállt a harmadik országbeli állampolgárok ellenőrzése tekintetében, a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek esetében viszont nem. A módosított rendelet értelmében a szabad mozgás jogával rendelkező személyek esetében is ellenőrizni kell a következőket: i. személyazonosságuk és állampolgárságuk, valamint úti okmányaik hitelessége és érvényessége; valamint ii. nem jelentenek-e veszélyt valamely tagállam közrendjére, belső biztonságára, közegészségére vagy nemzetközi kapcsolataira. A lekérdezendő adatbázisok közé tartoznak a Schengeni Információs Rendszer (SIS), az Interpol ellopott és elvesztett úti okmányokat tartalmazó adatbázisa (SLTD), valamint más releváns nemzeti adatbázisok.

A változtatásra azt követően került sor, hogy nyilvánvalóvá vált, hogy számos terrorista harcos egyben uniós polgár is, akik esetében – mivel élvezték a mozgás szabadságát – korábban csak korlátozott határforgalom-ellenőrzést végeztek a külső határokon (a vizuális személyazonosság-ellenőrzés nem tette lehetővé, hogy esetükben azonosítani lehessen a biztonságot érintő esetleges fenyegetéseket, és az adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzéseket csak szúrópróbaszerűen végezték el).

Amennyiben a szisztematikus ellenőrzés „aránytalanul lassítaná a határforgalom áramlását", a rendelet lehetővé teszi az adatbázisok lekérdezésével végzett szisztematikus ellenőrzések ideiglenes csökkentését oly módon, hogy a releváns adatbázisokat csak célzottan kérdezik le[3]. Az ilyen eltérésekről értesíteni kell a Bizottságot és az Európai Határ- és Partvédelmi

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex), HL L 77., 2016.3.23., 1. o.).

[2] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról (HL L 74., 2017.3.18., 1. o.).

[3] A Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2a) bekezdése.

Ügynökséget, valamint kockázatértékelést és adott esetben a későbbiekben frissítéseket kell benyújtani az ügynökség részére.

A légi határátkelőhelyek esetében ezt a lehetőséget csak a rendelet hatálybalépését követő 6 hónapos átmeneti időszak alatt lehetett alkalmazni. A tagállamok ezt indokolt esetben legfeljebb 18 hónappal meghosszabbíthatták[4] (így az átmeneti időszak összesen legfeljebb 24 hónap lehetett).

Ez a jelentés áttekintést nyújt a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyekre vonatkozó ilyen szisztematikus ellenőrzések bevezetésének végrehajtásáról és hatásáról, figyelembe véve a schengeni térségben végzett szisztematikus biztonsági ellenőrzések eredményeit, különösen a terrorista harcosokat illetően. A jelentés figyelembe veszi továbbá a tagállamokat és az utasokat terhelő általános költségeket, azonosítja a rendelet végrehajtásával kapcsolatos kihívásokat és hiányosságokat, valamint elemzi az újonnan bevezetett szabályok hatását.

E jelentés Európai Parlament és Tanács felé történő benyújtására 2019. április 8. volt előirányozva[5]. Mivel azonban a rendelet lehetővé tette a tagállamok számára, hogy a légi határaikon legfeljebb 24 hónappal (azaz a jelentés esedékességéig) elhalasszák az ilyen szisztematikus ellenőrzések bevezetését[6], és mivel 13 tagállam élt ezzel a lehetőséggel, a jelentés esedékességének időpontjában a rendelkezésre álló adatok egy olyan időszakra vonatkoztak volna, amikor még csak néhány tagállam alkalmazta teljeskörűen a rendeletet.

E jelentés főként egy külső vállalkozó által az Európai Bizottság számára készített olyan tanulmányon[7] alapul, amely a rendelet alkalmazásának első két évére, azaz a 2017. április 7-től 2019. április 7-ig terjedő időszakra vonatkozik. Mivel a rendelkezésre álló vagy a tagállamok által a vállalkozó rendelkezésére bocsátott adatok meglehetősen hiányosak, a tanulmányhoz rendelkezésre álló adatok részben becsléseken alapulnak, és azok úgy értelmezendők, mintha általános tendenciát jeleznének. A Bizottság e jelentés elkészítésekor a tanulmányon kívül más, hosszabb időszakot felölelő forrásokat is felhasznált. Ezek közé tartoznak a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről szóló első többéves értékelési program (2015–2019)[8], valamint az eltéréseket alkalmazó tagállamok által a Bizottsághoz benyújtott nemzeti jelentések.

Ezenkívül, ahogy az a Bizottság rendszeres értékeléseiből és a Frontex által szolgáltatott adatokból kitűnik, a Covid19-világjárvány miatt 2020-ban és 2021-ben drasztikusan (2019-hez képest mintegy 69 %-kal, illetve 67 %-kal) csökkent a határátlépéssel járó utazások száma. A kisebb utasforgalom és a vírus terjedésének megfékezését célzó szigorított

4 A Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2d) bekezdése.
5 A Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2c) bekezdése.
6 A Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2d) bekezdése.
7 Az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról szóló (EU) 2017/458 rendelet végrehajtásának értékelése, 2020. február.
8 A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről – COM(2020) 779 final – 2020.11.25.

ellenőrzések azt jelentették, hogy a tagállamok kevésbé érezték szükségét annak, hogy eltérjenek a szisztematikus ellenőrzésektől. Ezért ebben az időszakban egyetlen tagállam sem értesítette a Bizottságot arról, hogy eltérést kíván alkalmazni.

Az oltási kampányok bevezetésének és az uniós digitális Covid19-igazolvány[9] sikeres elfogadásának köszönhetően 2021 második félévének elejétől fokozatosan nőtt a határátlépéssel járó utasforgalom. Az uniós digitális Covid19-igazolvány döntő szerepet játszott az Unión belüli utazás megkönnyítésében, és kulcsfontosságú volt az Unióból kiinduló és az Unióba irányuló utazások újraindításában is, annak ellenére, hogy az jogilag csak az Unióba való „beutazást" szabályozza. Ez a növekvő tendencia várhatóan folytatódik, és a 2022-es nyári szabadságolási időszakban új csúcsot érhet el.

A fentiekre tekintettel e jelentés áttekinti a helyzetet, levonja a szükséges következtetéseket, és a Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének alkalmazásával kapcsolatban megfelelő lépésekre tesz javaslatot.

II. A Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikke (2) bekezdésének végrehajtása

II.1. A rendelet gyakorlati következményei

A rendelet hatálybalépését megelőzően a tagállamok a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyekre vonatkozó adatbázisok lekérdezésével változó mértékben végeztek célzott, szúrópróbaszerű ellenőrzéseket. Az e jelentés alapjául szolgáló külső tanulmány keretében gyűjtött adatok alapján hét tagállam már a rendelet hatálybalépése előtt szisztematikusan ellenőrizte az ilyen személyeket valamennyi határán. Míg más tagállamok korlátozottan, például csak ideiglenesen, bizonyos határátkelőhelyeken vagy egyes harmadik országokkal közös határszakaszokon/határokon alkalmaztak szisztematikus ellenőrzést a szabad mozgás jogával rendelkező személyek esetében, öt tagállam kijelentette, hogy az (EU) 2017/458 rendelet hatálybalépése előtt soha nem alkalmazott szisztematikus ellenőrzést egyetlen határátkelőhelyen sem.

A rendeletben foglalt kötelezettségek teljesítése érdekében a legtöbb tagállam frissítette a határőrökre vonatkozó operatív iránymutatásait. Mivel a harmadik országbeli állampolgárok esetében már eddig is végeztek szisztematikus ellenőrzéseket, a szervezeti felépítést, a munkaszervezést és a folyamatokat illetően nem volt szükség jelentős módosításokra. Mintegy 10 tagállam frissítette az ellenőrzési pontokon szolgálatot teljesítő határőröknek szóló, az utasokkal kapcsolatos kockázati profilalkotásra vonatkozó iránymutatásait is.

[9] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/953 rendelete (2021. június 14.) a Covid19-világjárvány idején a szabad mozgás megkönnyítése érdekében az interoperábilis, Covid19-oltásra, tesztre és gyógyultságra vonatkozó igazolványok (uniós digitális Covid-igazolvány) kiállításának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről, valamint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/954 rendelete (2021. június 14.) a Covid19-világjárvány idején a tagállamok területein jogszerűen tartózkodó vagy lakóhellyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok tekintetében interoperábilis, Covid19-oltásra, tesztre és gyógyultságra vonatkozó igazolványok (uniós digitális Covid-igazolvány) kiállításának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről.

2017 és 2019 között 18 tagállam vett fel további alkalmazottakat, közülük 11-en a rendelet szerinti új követelményeknek való megfelelés érdekében. Néhány tagállam ezt a lehetőséget a meglévő személyzet átcsoportosítására és átképzésére használta fel. A legtöbb tagállam átalakította (és folyamatosan alakítja át) a határátkelőhelyen meglévő infrastruktúrát, hogy alkalmassá tegyék a szisztematikus ellenőrzések végrehajtására. A külső tanulmány keretében megkérdezett határőrök szerint az infrastruktúra korszerűsítése általában a szélesebb körű reformok részét képezte, amelyek gyakran a repülőterek, kikötők és határátkelőhelyek kapacitásának javítására irányultak, hogy kezelni tudják a sok tagállamban a világjárványt megelőző években tapasztalt megnövekedett forgalmat. E változások mindazonáltal a beszámolók szerint megkönnyítették a szisztematikus ellenőrzések végrehajtását.

1. táblázat: A határátkelőhelyek infrastruktúráit érintő változások (2017–2019)[10]

	A rendelet végrehajtása érdekében végzett változtatások	**A rendelethez nem kapcsolódó változtatások**
További sávok az utasok számára	**Levegő:** Ciprus, Spanyolország **Szárazföld:** Litvánia (tervezett), Lettország (tervezett)	**Levegő:** Bulgária, Horvátország, Ciprus, Szlovákia **Szárazföld:** Horvátország, Görögország
További ellenőrző fülkék	**Tenger:** Magyarország, Olaszország, Spanyolország	**Levegő:** Szlovákia, Izland **Mind:** Franciaország
A határátkelőhelyek általános bővítése	**Levegő:** Magyarország, Olaszország, Litvánia **Tenger:** Ciprus	**Levegő:** Horvátország, Finnország, Németország, Magyarország, Izland **Tenger:** Németország **Szárazföld:** Horvátország, Bulgária **Mind:** Magyarország
Új sorbanállási szabályok[11]	**Levegő:** Bulgária, Dánia, Magyarország, Lettország **Szárazföld:** Bulgária **Mind:** Olaszország, Spanyolország	–
Az uniós állampolgárok által igénybe vehető/a nem uniós állampolgárok által igénybe vehető/automatizált határellenőrzési sávok szigorúbb elkülönítése	**Levegő:** Ausztria, Ciprus[12], Csehország, Dánia, Lettország **Tenger:** Ciprus **Mind:** Horvátország, Olaszország, Spanyolország	–

Forrás: a (határőrség központja és személyzete körében végzett) határőrségi felmérésen és interjúkon alapuló táblázat

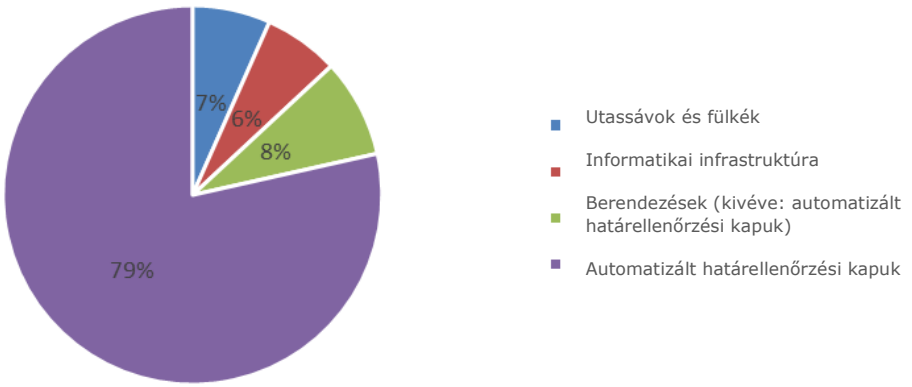
[10] A megfigyelt időszak a rendelet alkalmazásának első két évét, azaz 2017. április 7. és 2019. április 7. közötti időszakot öleli fel, amikor a légi határokon még engedélyezték a szisztematikus ellenőrzésektől való eltérést.

[11] Az (EU) 2016/399 rendelet 10. cikkének (4) bekezdése szerint előirányzottakat is beleértve.

[12] Limassol kikötőjében nem mindig alkalmazzák az új kikötői sorbanállási szabályokat.

A legtöbb tagállam – főként a rendeletre válaszul – további berendezésekbe, főként további automatizált határellenőrzési kapukba is beruházott, ami a további várakozási idők csökkentésének a leghatékonyabb módja a személyzeti költségek alacsonyan tartása mellett (egy képzett személy akár hat automatizált határellenőrzési kapura is ügyelhet). Az egyéb beszerzések közé tartoztak a határforgalom-ellenőrzéshez szükséges mobil készülékek, az útlevelek leolvasására szolgáló készülékek és az ujjnyomatolvasó berendezések. Több tagállam is beruházott az informatikai rendszereibe, hogy azok megfeleljenek a rendelet követelményeinek. A folyamatokat és az infrastruktúrát illetően kisebb kiigazításokat is végeztek, például az utasforgalom irányítása, további utasforgalmi sávok bevezetése és további ellenőrző fülkék telepítése, valamint az uniós állampolgárok és a nem uniós állampolgárok által igénybe vehető sávok szigorúbb elkülönítése terén.

1. ábra A tagállamok által a rendelet végrehajtása miatt megvalósított beruházások (2017–2019)



Forrás: A határőrizeti hatóságok körében végzett felmérésen alapuló számítás.

A Bizottság a – különösen a schengeni értékelési látogatásai során – gyűjtött adatok és információk alapján e kézzelfogható javulások ellenére a következő következtetést vonta le: „Bár a külső határokon végzett ellenőrzések általános minősége jónak mondható, továbbra is különbségek tapasztalhatók a tagállamokon belül és közöttük is. A valamennyi külső határátkelőhelyet jellemző, egységes és szisztematikus ellenőrzés, valamint a hatékony külső határőrizet biztosítása során a legtöbb országnak a forrásokhoz, képzésekhez és a műveleti tervezéshez kapcsolódó kihívásokkal kell szembenéznie”[13]. E kihívások közé tartoztak a tagállamok felében tapasztalható infrastrukturális korlátok is (pl. a repülőtereken nincsenek határőrfülkék), különösen a nyári és az ünnepi csúcsidőszakokban. Ráadásul egyes tagállamok még mindig nem rendelkeznek megfelelő felszereléssel, különösen az utazók ujjnyomatának az úti okmányokban szereplő adatokkal való összevetéséhez, ami elengedhetetlen az utazó személyazonosságának ellenőrzéséhez.

[13] A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről – COM(2020) 779 final – 2020.11.25. (7. oldal).

II.2. Időben korlátozott kivételek

A Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikke szerinti eltérés

Az (EU) 2016/399 rendelet 8. cikkének (2d) bekezdése lehetővé teszi a szabad mozgás jogával rendelkező személyek tekintetében a vonatkozó adatbázisok[14] lekérdezésével végzett szisztematikus ellenőrzések elvétől való eltérést, ha két feltétel egyidejűleg teljesül: i. meghatározott határátkelőhelyeken a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések aránytalanul lassítanák a határforgalom áramlását; és ii. az érintett tagállam kockázatértékelést készít, amely bizonyítja, hogy az ellenőrzések célzott alkalmazása nem vezetne biztonsági kockázathoz.

Míg a szárazföldi és tengeri határok esetében továbbra is lehetőség van eltérni a szisztematikus ellenőrzésektől, a légi határokon az eltérések a rendelet hatálybalépésétől számított legfeljebb 6 hónapos átmeneti időszakra korlátozódtak[15]. A tagállamok ezt az időszakot különleges infrastrukturális nehézségekre tekintettel további 18 hónappal, 2019. április 7-ig meghosszabbíthatták[16].

A Bizottságnak küldött tagállami értesítések alapján 2017 áprilisa és októbere között 13 tagállam alkalmazta az ideiglenes, 6 hónapos eltérést. Ezek közül 7 tagállam legfeljebb további 18 hónappal meghosszabbította az eltérést. Négy tagállam továbbá az eltérés szárazföldi határokon való alkalmazásáról értesítette a Bizottságot, hárman közülük a 2019/2020-as szabadságolási időszakra tekintettel.

2. táblázat: A tagállamok által a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett szisztematikus ellenőrzések elvétől való eltérésekről küldött értesítések

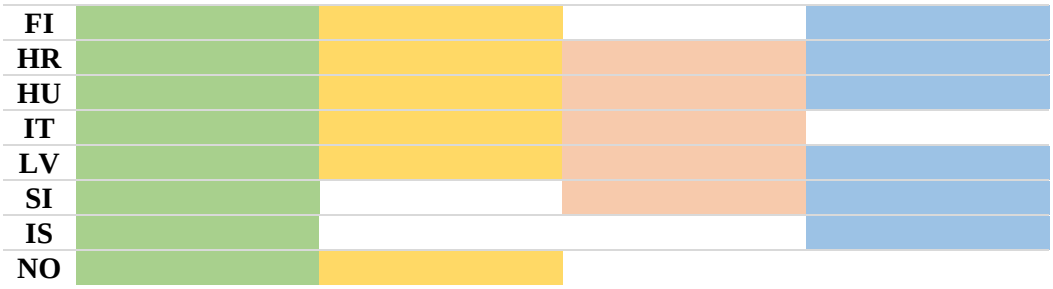
	Az első 6 hónapban alkalmazott eltérések (ugyanazok a szabályok vonatkoznak a szárazföldi és légi határokra)	A légi határok esetében 6 hónapon túl alkalmazott eltérések (2019. április 7-ig)	A szárazföldi/tengeri határok esetében 2019. április 7. után alkalmazott eltérések	A szárazföldi/tengeri határok esetében jelenleg alkalmazott eltérések (2022. áprilistól)[17]
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				

[14] A Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2a) és (2b) bekezdése.

[15] A Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2d) bekezdése.

[16] A Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikke (2d) bekezdésének második albekezdése.

[17] A rendelet elfogadása óta Finnország, Görögország, Horvátország, Lettország, Magyarország és Norvégia az érvényességi idő feltüntetése nélkül küldött értesítéseket. A Bizottság a külső határok igazgatásával foglalkozó szakértői csoport 2022. március 28-i ülésén felkérte e tagállamokat, hogy erősítsék meg, hogy még mindig érvényesek-e a határozatlan időre szóló értesítéseik. Finnország azt választotta, hogy a közelmúltban nem élt a Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2a) bekezdése szerinti lehetőséggel, miszerint bizonyos határátkelőhelyeken csak célzott (és nem szisztematikus) ellenőrzéseket végez, de a határozatlan időre szóló értesítése továbbra is érvényes és még élhet vele. 2022 áprilisában Horvátország és Szlovénia arról értesítette a Bizottságot, hogy 5 hónapos időtartamra élni kíván a Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2a) bekezdésében biztosított lehetőséggel. A többi tagállam e jelentés elkészítésekor még nem válaszolt a Bizottságnak.



A Bizottságnak küldött tagállami értesítéseken alapuló táblázat

Azoknak a tagállamoknak, amelyek úgy döntenek, hogy meghatározott határátkelőhelyeken célzott ellenőrzéseket végeznek, hathavonta jelentést kell tenniük a Bizottságnak és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségnek (a továbbiakban: ügynökség) az ellenőrzések alkalmazásáról. A Bizottság a 13 tagállam által 2017 és 2020 között benyújtott jelentésekből a következő következtetéseket vonta le:

- nyolc tagállam arról számolt be, hogy célzott ellenőrzéseket csak megnövekedett utasforgalom esetén, valamint a gyors és zökkenőmentes határátlépés biztosítása érdekében, a megfelelő biztonsági szint garantálása mellett hajtottak végre,
- három tagállam megállapította, hogy a bevezetett célzott ellenőrzések miatt nem csökkent jelentősen a SIS-ben megjelenő találatok száma,
- öt tagállam arról számolt be, hogy az adatbázisok lekérdezésével végzett célzott ellenőrzések ideiglenes bevezetése egyik tagállam vonatkozásában sem növelte a közrenddel, belső biztonsággal, közegészséggel vagy nemzetközi kapcsolatokkal kapcsolatos kockázatokat, és nem befolyásolta az Unió külső határainak védelmét, valamint
- négy tagállam kifejtette, hogy az adatbázisok lekérdezésével végzett célzott ellenőrzések hatóköre és időtartama nem lépte túl a feltétlenül szükséges mértéket.

A Covid19-világjárvány idején egyetlen tagállam sem értesítette a Bizottságot arról, hogy ezen időszakban eltérést kívánna alkalmazni. 2022. május 15-ig hét tagállam értesítette a Bizottságot arról, hogy szükség esetén előfordulhat, hogy ideiglenesen felfüggesztik a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítését. Ezek a tagállamok csak akkor élhetnek majd ezzel a lehetőséggel, ha a szisztematikus ellenőrzések egy adott határátkelőhelyen aránytalanul meghosszabbítják a várakozási időt vagy aránytalan hatással járnak a határ mentén élő helyi lakosság életére nézve. Ezen túlmenően ez az eltérés csak a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyekre vonatkozik.

Könnyítések (a Schengeni határellenőrzési kódex 9. cikke)

A fentiekben ismertetett eltérések alkalmazásának lehetősége továbbra sem érinti a Schengeni határellenőrzési kódex 9. cikkének alkalmazását, amely lehetővé teszi a határforgalom-ellenőrzések **könnyítését**, ha „rendkívüli és előre nem látott körülmények” miatt „a határátkelőhelyen a várakozási idő túlzott mértékűvé válik”. Amennyiben könnyítésekre kerül sor, az ellenőrzéseket szúrópróbaszerűen, nem pedig szisztematikusan végzik, és a

belépő forgalom ellenőrzése elsőbbséget élvez a kilépő forgalom ellenőrzésével szemben. Bár ez a cikk nem képezte a rendelet részét, egyes tagállamok értelmezésében az szorosan kapcsolódik a szisztematikus ellenőrzések gyakorlati végrehajtásához, még ha a két rendelkezés nagyon eltérő forgatókönyvekhez kapcsolódik is.

A rendelet hatálybalépésének első két évében a tagállamok nem feltétlenül tettek mindig egyértelmű különbséget a Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2a) bekezdése szerinti eltérések és a Schengeni határellenőrzési kódex 9. cikke szerinti könnyítések között. Ez valószínűleg azért van így, mert a Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2a) bekezdése szerinti, szisztematikus ellenőrzésektől való eltérésekkel kapcsolatos alapforgatókönyv („a határforgalom áramlására gyakorolt aránytalan hatások") hasonló a Schengeni határellenőrzési kódex 9. cikke szerinti határkönnyítésekkel kapcsolatos alapforgatókönyvhöz („a forgalom olyan mértékű megnövekedése, amelynek következtében a határátkelőhelyeken a várakozási idő túl hosszúvá válik").

Eltérések és könnyítések – következő lépések

Noha mindkét rendelkezés a forgalomra gyakorolt gyakorlati hatásokra összpontosít, a 9. cikk viszont azt is kimondja, hogy a) az ilyen helyzetet *rendkívüli és előre nem látott* eseményeknek kell előidézniük, és b) már az összes személyzeti, létesítménybeli és szervezeti erőforrást kimerítették. A könnyítések kevésbé előíró jellegűek, mint az eltérések, és alkalmazásuk az adott határátkelőhelyekért felelős határőrség belátására van bízva, bármiféle hivatalos eljárás nélkül. Az év során alkalmazott könnyítésekről csupán egy utólagos éves jelentést kell benyújtani a Bizottságnak.

A Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2a) bekezdése szerinti eltéréseket illetően előzetes kockázatértékelést kell benyújtani az ügynökségnek, amelyet rendszeresen frissíteni kell, ha az eltérések továbbra is fennállnak, továbbá haladéktalanul értesíteni kell a többi tagállamot, a Bizottságot és az ügynökséget, valamint félévente jelentést kell benyújtani a Bizottságnak és az ügynökségnek.

Az e jelentéshez összegyűjtött információk szerint a tagállamok nem alkalmazzák következetesen az eltéréseket és a könnyítéseket, és jelentős számban alkalmaznak a Schengeni határellenőrzési kódex 9. cikke szerinti határellenőrzési könnyítéseket olyan esetekben, amikor a Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének – szigorúbb alaki követelményeket tartalmazó – (2a) bekezdése lenne a helyénvaló eszköz[18]. Három tagállam esetében a könnyítések alkalmazása átgondolt döntésen alapult, négy másik tagállam esetében viszont láthatólag azért született ilyen döntés, mert nem volt egyértelmű, hogy melyik lenne a megfelelő alkalmazandó eszköz. A tanulmány készítésének időpontjában két tagállam nemzeti rendelkezései a kapcsolódó magas adminisztratív terhek miatt kifejezetten tiltották a (8. cikk (2a) bekezdésében foglalt) eltérések alkalmazását.

[18] Mivel 2019 áprilisában lejárt a meghosszabbított átmeneti időszak, amely a Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2d) bekezdése alapján a légi határátkelőhelyeken eltéréseket tett lehetővé, a légi határátkelőhelyeken csak könnyítésekre van lehetőség. A szárazföldi és tengeri határátkelőhelyeken azonban továbbra is előfordulhat ilyen zavar.

A 8. cikk (2a) bekezdésének alkalmazásáról szóló első értesítések beérkezését követően a Bizottság levelet küldött az érintett schengeni államoknak a következők további pontosítása érdekében: i. az eltérések alkalmazásának feltételei; ii. az ezen eszközzel élni kívánó tagállam által követendő lépések; iii. azok a konkrét kérdések, amelyekre a tagállamnak az értesítésekben ki kellett térnie[19]. A szisztematikus ellenőrzésektől való eltérések alkalmazására vonatkozó követelményekkel kapcsolatban a tanulmány megállapította, hogy a legtöbb tagállamban a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságok nem vagy csak közvetve vettek részt a kockázatértékelés elkészítésében. A szisztematikus ellenőrzések bevezetésének valódi céljára tekintettel a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságok erőteljesebb bevonása javíthatná a kockázatértékelések minőségét.

A tagállamok következetesen hangsúlyozták, hogy a tagállami nemzeti határőrizeti hatóságoknak további pontosításra van szükségük e rendelkezések megkülönböztetésével kapcsolatban. A Bizottság a *Határőrök gyakorlati kézikönyve*[20] tervezett felülvizsgálata keretében tisztázni fogja a könnyítés és a célzott ellenőrzések közötti különbséget annak érdekében, hogy kezelni lehessen a két eszköz tagállamok általi következetlen alkalmazását, és elkerülhető legyen, hogy a tagállamok – helytelenül – a határellenőrzések könnyítését alkalmazzák az eltérések helyett. A Frontex a kockázatértékeléshez kidolgozott egy sablont, ami javította a kockázatértékelés minőségét és értékét, amely az érintett tagállamok eltérésekkel kapcsolatos megalapozott döntéseinek alapjául szolgál. Ez immár az ügynökség számára is szilárd alapot biztosít a lehetséges aggályok azonosításához. E további iránymutatás azt is jelenti, hogy a tagállamok által a jövőben szolgáltatott adatok jobb minőségűek és teljesebbek lesznek.

A tagállamok iránymutatást kértek továbbá a „túlzott várakozási idő” értékelésével kapcsolatban is. Annak meghatározása érdekében végzett értékelés, hogy mi számít „túlzott” várakozási időnek, több tényezőtől függ, és ezt az értékelést a határátkelőhely parancsnoka végzi el. Mivel a könnyítések kivételt képeznek a szisztematikus ellenőrzések alól, és alááshatják a Schengeni határellenőrzési kódex célkitűzéseit, ami veszélyeztetheti a schengeni térség biztonságát, ezt az értékelést közös kritériumok alapján kell elvégezni. A Bizottság a *Határőrök gyakorlati kézikönyvének* közelgő felülvizsgálata keretében gyakorlati megközelítéseket fog ajánlani a Schengeni határellenőrzési kódexben előírt szabály betartására, miszerint könnyítés csak akkor alkalmazható, ha az összes rendelkezésre álló

[19] A Bizottság 2017 áprilisában levelet küldött tizenkét olyan tagállamnak, amelyek éltek az eltérések alkalmazásának lehetőségével. Öt tagállam kielégítően válaszolt, és megadta a kért további pontosításokat. Később, 2017 júliusában újabb levelet küldött annak a hét tagállamnak, amelyek nem válaszoltak az első levélre. E levélváltásokat figyelembe vette a „Határőrök gyakorlati kézikönyve” című dokumentum felülvizsgálata során.

[20] A „Határőrök gyakorlati kézikönyve” létrehozásáról szóló C(2019) 7131 bizottsági ajánlással a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy gondoskodik a kézikönyv rendszeres frissítéséről. A kézikönyv első frissítése számos olyan módosítást fog tartalmazni, amely az Európai Bíróság közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatából, új jogszabályok elfogadásából és egyéb releváns közelmúltbeli eseményekből ered. A frissítés egyúttal a külső határok igazgatásával foglalkozó szakértői csoport 2021 negyedik negyedévében és 2022 első negyedévében tartott ülésein alapul.

erőforrást a lehető legnagyobb mértékben kimerítették, és ha egy előre nem látott esemény következtében a várakozási idő túl hosszúvá válik (vagy valószínűleg túl hosszúvá fog válni).

Ugyancsak hasznosak lehetnek az olyan megelőzési célú biztosítékok, amelyek biztosítják a vonatkozó jogi követelményeknek való megfelelést. E tekintetben azon tagállamok aránya, amelyek nem számoltak be a Bizottságnak a könnyítésekről (a tanulmány által lefedett időszakban a kétharmaduk), arra utal, hogy a beszámolási kötelezettségeket nem feltétlenül tartják be. Ez szintén további figyelmet érdemel, és a Bizottság a *Határőrök gyakorlati kézikönyvének* közelgő felülvizsgálata során ezzel is foglalkozni fog.

III. A szisztematikus ellenőrzések hatékonysága

Mivel a megelőzött veszélyeket nem mindig lehet számításba venni, és néha csak következtetni lehet rájuk, nehéz pontosan meghatározni a schengeni térségbe belépő és onnan kilépő valamennyi személyre vonatkozóan bevezetett szisztematikus ellenőrzések hatását. Ezért a rendeletnek a schengeni térség belső biztonságát fenyegető veszélyek megelőzésében mutatkozó hatékonyságát mérhető mutatók és szakértői vélemények alapján kell értékelni. A külső tanulmány keretében megkérdezett határőrök szerint a szisztematikus ellenőrzések külső schengeni határokon való bevezetése a bűnmegelőzés szempontjából többek között a következő előnyökkel járt:

- a SIS II határozat 36. cikkének (2) bekezdése szerinti találatok megnövekedett számának jóvoltából jobb és részletesebb hírszerzési adatokat lehetett gyűjteni a szervezett bűnözésben részt vevő személyekről,
- a Schengeni Információs Rendszer (SIS) letartóztatásra, kiadatásra és átadásra vonatkozó figyelmeztető jelzéseit illetően javult a felderítés és a végrehajtás,
- fokozni lehetett a SIS-ben és/vagy a nemzeti adatbázisokban szereplő, a büntetőjogi vádakkal összefüggésben beutazási tilalom hatálya alatt álló személyek felderítését,
- az Interpol ellopott és elvesztett úti okmányokat tartalmazó adatbázisán belüli találatok megnövekedett száma jóvoltából fokozni lehetett az (elveszett, ellopott vagy visszavont) személyazonosító okmányok csalárd használatának felderítését,
- a szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekben javult az uniós tagállamok közötti információcsere.

A terrorizmusellenes politikákat illetően a következő előnyökkel lehetett számolni:

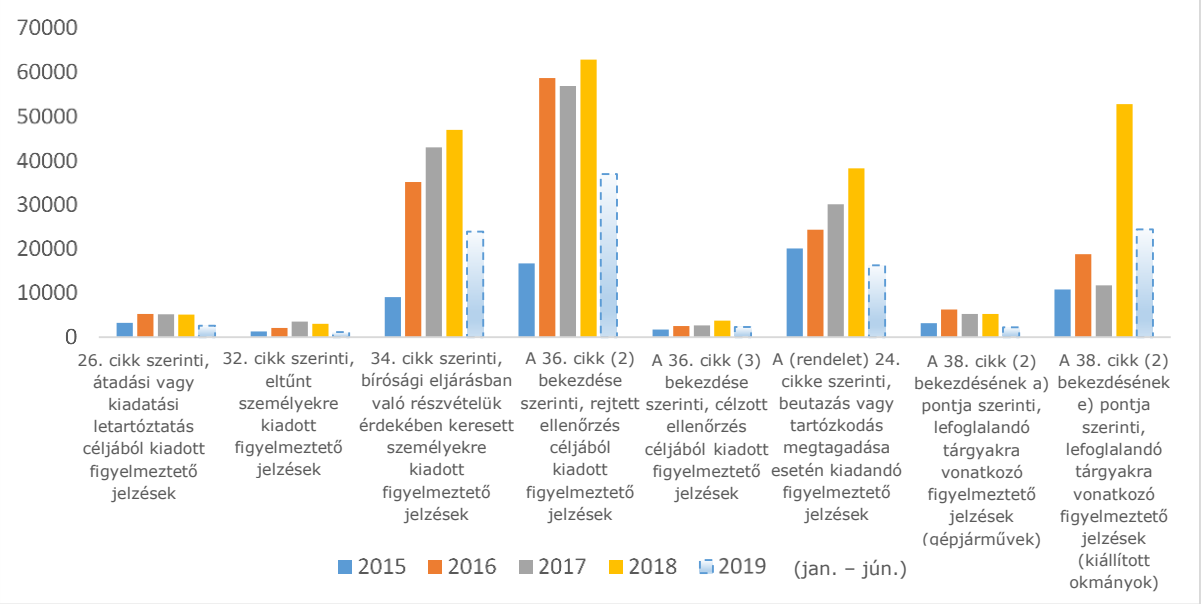
- a SIS II határozat 24. és 26. cikke, valamint 36. cikkének (2) és (3) bekezdése szerinti figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos találatok megnövekedett száma jóvoltából jobb és részletesebb hírszerzési adatokat lehetett gyűjteni a terrorista harcosokról és a terrorizmussal kapcsolatos tevékenységekben részt vevő személyekről,
- a terrorizmussal kapcsolatos ügyekben javult a Schengeni Információs Rendszer (SIS) használata,
- e szisztematikus ellenőrzésekkel járó hatások mindegyike megkönnyítheti a bűnüldöző hatóságok munkáját a terrorizmussal kapcsolatos ügyekben, és ezáltal hozzájárulhat a terrortámadások megelőzéséhez.

III.1. A rendelet hatása a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre

Elöljáróban ki kell emelni, hogy a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyekre vonatkozó riasztások/találatok harmadik országbeli állampolgárokhoz viszonyított arányáról nem állnak rendelkezésre nyilvános adatok. Az alábbi adatok a külső határokat átlépő valamennyi személyre vonatkoznak. Mivel a statisztikák[21] nem tesznek különbséget a mozgás szabadságát élvező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok között, nyilvánvalóan nehéz megbízható következtetéseket levonni.

A külső vállalkozó által készített tanulmány szerint 2016 és 2018 között a Schengeni Információs Rendszerben (SIS) összességében 13 %-kal nőtt a személyekre vonatkozó figyelmeztető jelzések száma. A legjelentősebb mértékben (63 %-kal) a (SIS II határozat[22] 36. cikke szerinti) rejtett és célzott ellenőrzésekkel kapcsolatos figyelmeztető jelzések száma nőtt. A külső tanulmányban mélyrehatóan elemzett 12 tagállam[23] esetében hasonlóképpen nőtt a SIS találatok száma.

2. ábra A külső határátkelőhelyeken jelentett SIS II találatok száma összesen (2015–2019)[24]



[21] A külső tanulmány keretében gyűjtött adatokon kívül az eu-LISA a SIS-rendeletek és a kapcsolódó végrehajtási jogi aktusok rendelkezései alapján statisztikai adatokat gyűjt a SIS tagállamok általi használatáról. A SIS-ben a keresések és figyelmeztető jelzések számát illetően tagállamonként gyűjtik az adatokat, de nem különítik el a „keresés típusa” vagy a „találat helye” (határforgalom-ellenőrzések, rendőrségi ellenőrzések stb.) szerint. A jelentés készítésének időpontjában a legtöbb (de nem mindegyik) tagállam rendelkezett valamilyen mértékben ilyen szintű nemzeti statisztikákkal.

[22] A Tanácsi 2007/533/IB határozata (2007. június 12.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról (HL L 205., 2007.8.7., 63. o.).

[23] Bár a külső tanulmány valamennyi tagállamra kiterjedt, a következő tizenkét tagállam helyzetét mélyrehatóbban megvizsgálta: Ausztria, Bulgária, Észtország, Finnország, Horvátország, Lettország, Litvánia, Németország, Románia, Spanyolország, Svédország és Szlovénia.

[24] A Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2006. december 20-i 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 24. cikke csak a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik, így az e cikk szerinti figyelmeztető jelzések soha nem vonatkoznak az uniós polgárokra. Ezenkívül a 24. cikk a biztonsági megfontolásoktól eltérő figyelmeztető jelzésekre is kiterjedhet, így az ilyen találatok nem feltétlenül relevánsak a schengeni térség belső biztonságát fenyegető veszélyek megelőzésének értékelése szempontjából.

Forrás: határőrségi felméréseken alapuló számadat (Ausztriára, Észtországra, Finnországra, Horvátországra, Lettországra, Litvániára, Németországra, Romániára, Spanyolországra, Svédországra és Szlovéniára vonatkozó adatok); a Spanyolországra vonatkozó adatokhoz csak a madridi Barajas repülőtérre vonatkozó adatokat használták fel[25].

A külső tanulmány keretében megkérdezett, terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó tisztviselők szerint úgy tűnik, hogy a rendelet pozitív hatással volt a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre, főként a hírszerzési adatok általános gyűjtéséből kifolyólag, amit a találatok nagyobb száma segített elő, ami viszont közvetlenül az adatbázisok lekérdezésével végzett gyakoribb ellenőrzéseknek tudható be. A találatok számának növekedése mellett a határforgalom-ellenőrzések hatékonyságának növekedése ugyancsak megerősítette a bűnüldöző szervek és a biztonsági szolgálatok rendszerekbe vetett bizalmát, és arra ösztönözte őket, hogy figyelmeztető jelzéseket vigyenek be a Schengeni Információs Rendszerbe (SIS) vagy az Interpol ellopott és elvesztett úti okmányokat tartalmazó adatbázisába (SLTD).

Mivel a rendeletet a terrorizmus – különösen a terrorista harcosok – által jelentett fenyegetések kezelése céljából fogadták el, különösen érdekesek a terrorizmussal kapcsolatos találatok és figyelmeztető jelzések tekintetében megfigyelhető változások. A tanulmány keretében gyűjtött adatok alapján a SIS II határozat 36. cikkének (3) bekezdése szerint a nemzetbiztonságért felelős hatóságok kérésére kiadott (terrorizmussal kapcsolatos) figyelmeztető jelzések száma 2016-ról 2018-ra 46 %-kal nőtt. A kiegészítő információk nemzeti kapcsolattartó pontoktól való kérésére szolgáló hét nemzeti SIRENE-iroda[26] által szolgáltatott adatok szerint ugyanebben az időszakban az ugyanezen cikk szerinti, terrorizmussal kapcsolatos találatok száma több mint a kétszeresére nőtt. A külső tanulmány keretében megkérdezett, terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó tisztviselők szerint a figyelmeztető jelzésekre és találatokra vonatkozó statisztikákon kívül a rendeletnek további érzékelhető pozitív hatásai is voltak. A tisztviselők ezek közül a következők terén elért előrelépéseket említették: i. a terrorista harcosok mozgásának nyomon követése és e mozgások nyomon követésére irányuló, tagállamok közötti együttműködés; ii. a terrorizmusra vonatkozó általános hírszerzési adatok, amelyek megkönnyítik a kockázatértékelések elvégzését és a válaszlépések megtervezését; iii. a terrorista harcosok elleni beavatkozások megkönnyítése; iv. a leplezett figyelés hatékonysága; és v. felderítési képesség.

[25] A tanulmányt készítő csoport a SIRENE (kiegészítő információ kérése a nemzeti kapcsolattartó pontoktól) és a határőrségi felmérés keretében egyaránt kért találatokra vonatkozó adatokat. A határőrségi felmérés keretében kért adatok csak a 2007/533/IB határozat 26., 32. és 34. cikkéhez, az 1987/2006/EK rendelet 24. cikkéhez, valamint a határozat 36. cikkének (2) és (3) bekezdéséhez és 38. cikkének (2a) és (2e) bekezdéséhez kapcsolódtak. Az egyes felkeresett helyszínekre vonatkozóan is kértek adatokat. A SIRENE keretében kért adatokat illetően egy lépéssel tovább mentek, és az egyes cikkeken és bekezdéseken belül alkategóriák szerinti bontásban kértek adatokat. E kategóriák közé tartoztak a külföldi terrorista harcosok és a bűncselekmények. Abból a feltételezésből indultak ki, hogy a SIRENE részletesebb adatbázist állít össze és tart fenn, mivel az eu-LISA-nak is jelenteniük kell az adatokat.

[26] Kiegészítő információ kérése a nemzeti kapcsolattartó pontoktól (SIRENE). A SIS-t működtető valamennyi uniós ország a hét minden napján 24 órában működő nemzeti SIRENE-irodát hozott létre, amely felel a kiegészítő információcseréért és a SIS figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos tevékenységek koordinálásáért.

A külső vállalkozó által készített tanulmány megállapította, hogy a terrorizmus elleni küzdelem mellett a rendelet a szervezett bűnözés – különösen a migránscsempészés, az emberkereskedelem, a kábítószer-kereskedelem, az eszközök határokon átnyúló mozgatása, a hamisítás és a vagyon elleni bűncselekmények, valamint az okirathamisítás – elleni küzdelemhez is hozzájárult. A terrorizmus elleni küzdelemhez hasonlóan a rendelet különösen javította az általános hírszerzést és a kockázatelemzést, valamint a bűnüldöző szervek szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos képességét. Nőtt a vonatkozó cikkek, különösen a 36. cikk („rejtett vagy célzott ellenőrzés céljából kiadott figyelmeztető jelzések") szerinti találatok száma. Ezenkívül a tanulmány keretében gyűjtött adatok szerint a külső tanulmányban tovább elemzett 12 tagállam esetében 2017 áprilisa és 2019 áprilisa között 30 %-kal nőtt a letartóztatásra vonatkozó figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos találatok száma, valamint a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó, a beutazás vagy tartózkodás megtagadása esetén kiadandó figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos találatok száma (SIS II rendelet[27] 24. cikke).

Emellett az Interpol ellopott és elvesztett úti okmányokat tartalmazó adatbázisában (SLTD) szereplő találatok száma összességében 2016 és 2018 között több mint kétszeresére nőtt, bár a növekedés tagállamonként jelentős eltérést mutat.

III.2. A rendelet gazdasági hatásai

A rendelet előnyeit a különböző érdekelteknél a rendelet végrehajtása kapcsán felmerülő költségekkel együtt kell figyelembe venni.

A külső tanulmány tartalmazza az érdekelt feleknél a rendelet végrehajtásával összefüggésben 2018-ban – a legfontosabb gazdasági tényezőkre vonatkozó legteljesebb adatokkal rendelkező évben – felmerült gazdasági költségek elemzését is. Az adatok korlátozott rendelkezésre állása azonban jelentősen befolyásolta, hogy mennyire lehet egyértelmű következtetéseket levonni. Különösen:

- Az utasokat érintő további várakozási időkre vonatkozó elemzésnek a korlátozottan rendelkezésre álló adatok miatt részben becsléseken kellett alapulnia.
- A tanulmány keretében kiszámított költségek értékelésekor az is kiderült, hogy az utasok sokféle okból, például rendszeres forgalmi dugók vagy közforgalmú személyszállítási késések miatt tapasztalnak késéseket. Ezek értékelésére más-más megközelítés vonatkozik, és az ilyen utazók nagy valószínűséggel nem tudják az általuk tapasztalt késést a különböző okok (pl. ellenőrzés, forgalom, útépítés, időjárás) szerinti bontásban megadni.
- Az adatok hiánya miatt az elemzés nem veszi figyelembe a magánszervezetek költségeit, pl. a beruházási költségeket, a késések okozta költségeket és az utasoknak fizetendő kártérítést.

[27] Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról (HL L 381., 2006.12.28., 4. o.).

- Közvetett megtakarítások keletkezhettek a rendelet terrorizmusra és szervezett bűnözésre gyakorolt hatásából fakadóan, ami a rendelet valódi célja. Pontos becslések azonban csak nagyon korlátozott mértékben állnak rendelkezésre az ilyen nyereségekről. A meghiúsított terrortámadásból származó előnyöket is rendkívül nehéz, ha nem lehetetlen számszerűsíteni, és azokat nem lehet csak gazdasági szempontból mérni.

Ezen okokból kifolyólag nem lehet olyan egyértelmű egyensúlyt teremteni, ami meghatározná a rendelet költséghatékonyságát. Mindenesetre a költségeknek messze a legnagyobb részét az utasok viselik a várakozási idő növekedése miatt, amely utasonként azonban nagyon korlátozottnak tűnik[28].

Ezenkívül az ilyen ellenőrzések elvégzése az utasok biztonságérzetét is növeli[29], és ennélfogva hajlandóak elfogadni a hosszabb várakozási időt, ha ez csökkenti a terrortámadások kockázatát. Az érzékelt biztonság ilyen növekedése általános pozitív hatásnak is tekinthető, ideértve a gazdaságra gyakorolt pozitív multiplikátorhatást is. Ezenkívül a határellenőrzések – ha jól szervezik meg – zökkenőmentesek lehetnek, és így a várakozási idő elhanyagolható lehet.

Bár a várakozási idők jóval nagyobb növekedése valóban megváltoztathatja az utasok általi elfogadottságot, a határforgalom-ellenőrzés 9. cikk szerinti könnyítésének lehetősége olyan mechanizmust biztosít a Schengeni határellenőrzési kódex keretében, amellyel reagálni lehet az előre nem látott túlzott várakozási időkre.

Mindezek alapján, valamint figyelembe véve a szisztematikus ellenőrzéseknek a schengeni térség belső biztonságával kapcsolatos általános előnyeit, különösen a SIS-ben megjelenő figyelmeztető jelzések és találatok számának növekedéséből kifolyólag a terrorizmusra és szervezett bűnözésre vonatkozó hírszerzési adatok átfogó gyűjtését, a rendelet végrehajtásával kapcsolatban felmerülő költségek arányosnak és indokoltnak tűnnek.

IV. A szisztematikus ellenőrzések hatékonyságát befolyásoló külső tényezők

A személyek ujjnyomatainak az úti okmányokban szereplő adatokkal való összevetésével összefüggésben a tagállamok műszaki képességei terén mutatkozó jelentős hiányosságok aláássák a szisztematikus ellenőrzések hatékonyságát. Ez a Bizottság és a tagállami hatóságok részéről egyaránt fokozott figyelmet és fellépést igényel.

---

[28] A külső vállalkozó által készített tanulmány szerint csak négy tagállam szolgált becsléssel a várakozási idő percekben kifejezett növekedésére vonatkozóan. A határőrizeti hatóságoktól gyűjtött korlátozott adatok alapján a külső vállalkozó két szélsőséges forgatókönyvet határozott meg: az optimista forgatókönyv szerint a szisztematikus ellenőrzések bevezetése miatt az egy utasra jutó várakozási idő egy perccel nőtt, míg a pesszimista forgatókönyv szerint a szisztematikus ellenőrzések bevezetése miatt az egy utasra jutó várakozási idő tizenhárom perccel nőtt. A külső vállalkozó rendelkezésére bocsátott adatok alapján úgy tűnik, hogy az egy utasra jutó költségek 0,08 és 0,16 EUR között mozognak.

[29] Ezt az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala (UNODC) a külső vállalkozó által a tanulmány keretében készített interjúk során is megerősítette.

Amennyiben kétség merül fel az úti okmány hitelességével vagy a birtokos személyazonosságával kapcsolatban, a tagállamok kötelesek legalább a 2252/2004/EK rendelet[30] alapján kiállított útlevelek és úti okmányok tárolóelemében található biometrikus azonosítók egyikét, azaz az arcképet vagy az ujjnyomatot ellenőrizni. „Amennyiben [az ilyen ellenőrzés] lehetséges", ez a kötelezettség a nem az e rendelet alapján kiállított úti okmányokra is vonatkozik. A feltételezett személyazonossággal utazó személyek felderítéséhez a leghatékonyabb, legmegbízhatóbb és legolcsóbb biometrikus azonosító az ujjnyomat, például ha a csaló nagyon hasonlít a bemutatott okmány jogos tulajdonosára. Az ujjnyomat-ellenőrzés tehát még fontosabb, mivel a közokirat-hamisítás egyre kifinomultabbá válik és azt egyre nehezebben lehet felderíteni, például „morfolás" révén[31].

Ezen egyre gyakrabban alkalmazott hamisítási technikák elleni küzdelem érdekében a Bizottság úgy határozott, hogy finanszírozza az iMARS (képmódosító támadást elhárító megoldások) kutatási projektet, amelynek célja olyan eszközök kifejlesztése, amelyekkel felderíthetők a manipulált arcképek, különösen a személyazonosító okmányok életciklusa során morfolt arcképek, és ellenőrizhető a személyazonosító okmányok hitelessége, valamint biztosítható, hogy az Európai Unióban ne lehessen többé morfolt vagy más módon manipulált képeket tartalmazó európai útleveleket kiállítani[32].

Amíg az iMARS projekt eredményeire várunk, a személyazonossággal kapcsolatban felmerült kételyeket csak úgy lehet tisztázni, ha az ujjnyomatokat összevetik az útlevelek és úti okmányok tárolóelemébe beépített biometrikus azonosítókkal. Ezt jelenleg[33] csak 13 tagállam végzi a külső határokon, és csak a szükséges technológiát már alkalmazó 15 tagállam által kiállított útlevelek birtokosainál lehet elvégezni. Ez olyan biztonsági hiányosságot jelent, amelyet gyorsan meg kell szüntetni. Az ujjnyomatok ilyen jelentős mértékű kihasználatlansága közvetlenül aláássa a szisztematikus ellenőrzések célját. Mivel végső soron az úti okmányt és az abban szereplő személyes adatokat ellenőrzik az adatbázisok lekérdezésével, nem pedig a schengeni térségbe belépő személyt, a személy és a bemutatott úti okmány közötti kapcsolat megbízható ellenőrzése nélkül a visszatérő terrorista harcosok a szisztematikus ellenőrzés ellenére is észrevétlenül léphetnek be a schengeni térségbe.

V. Következtetések

[30] A Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról (HL L 385., 2004.12.29., 1. o.).

[31] Ez a technika abban áll, hogy két különböző kép arcábrázolását digitálisan egymásba olvasztják, és így új arcképet hoznak létre. Számos különböző morfolási technika létezik, az alkalmazások és szoftverek segítségével megvalósuló automatikus morfolástól kezdve egészen a széles körben hozzáférhető képszerkesztő szoftverek segítségével végzett kézi morfolásig.

[32] Az iMARS az Európai Bizottság által finanszírozott kutatási projekt, amely 2020 szeptemberében indult és 48 hónapig tart. https://imars-project.eu/

[33] E jelentés kidolgozásának idején.

A terrorizmus – ezen belül is a visszatérő terrorista harcosok jelentette fenyegetés – továbbra is az Európai Unió egyik legfőbb biztonsági problémája. Bár nem tudjuk pontosan megállapítani, hogy a rendeletnek milyen közvetlen hatása volt a terrortámadások vagy a szervezett bűnözés megelőzésére, a megkérdezett érdekelt felek és a rendelkezésre álló statisztikák arra engednek következtetni, hogy a rendelet összességében pozitív hatással volt a schengeni térségen belüli belső biztonságra nézve, különösen a bűnüldöző hatóságok rendelkezésére álló átfogó hírszerzési adatok jóvoltából.

A rendelet elsősorban a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyekre volt hatással, mivel biztosította, hogy minden személy esetében szisztematikusan biztonsági ellenőrzéseket végezzenek. Tehát úgy tekinthető, hogy a rendelet felszámolja a szabad mozgás jogával rendelkező személyekre vonatkozó adatbázisok használata terén mutatkozó jelentős hiányosságot, elismerve, hogy egyes terrorista harcosok kihasználhatják a schengeni térségen belüli utazáshoz való jogot.

Bár **a schengeni térségbe belépő és onnan kilépő valamennyi személy szisztematikus ellenőrzésének végrehajtásával járó költségek** nem elhanyagolhatók, és a várakozási idő növekedése miatt ezeket különösen az utasok viselik, e költségek **arányosnak tűnnek a rendelet belső biztonságra gyakorolt hatásával**, még a terrortámadások és a szervezett bűnözés megelőzésével kapcsolatos lehetséges költségmegtakarítások figyelembevétele nélkül is. A rendelet általános hatásának értékelése során a tanulmány keretében megkérdezett határőrizeti hatóságok szinte egyöntetűen úgy ítélték meg, hogy a rendelet megfelelő válasszal szolgál a jelenlegi biztonsági igényekre.

A végrehajtás első éveiben azonban jelentős **kihívásokat lehetett azonosítani**. Ezek a kihívások a Schengeni határellenőrzési kódex 8. cikkének (2a) bekezdése szerinti eltérések és a Schengeni határellenőrzési kódex 9. cikke szerinti könnyítések közötti különbségtételt, a két rendelkezés követelményeinek értelmezését, következésképpen pedig gyakorlati alkalmazását, az eltérések tekintetében előírt kockázatértékelés minőségét és a könnyítések kapcsán előírt jelentéstételt érintik. Mivel mindkét rendelkezés továbbra is alkalmazható a szárazföldi és tengeri határátkelőhelyekre, a célzott ellenőrzésekhez való ideiglenes visszatéréshez kapcsolódó eljárások további pontosítására és szigorúbb végrehajtásra van szükség ahhoz, hogy valamennyi külső határon egységesen magas szintű biztonságot lehessen biztosítani. A könnyítések alkalmazását továbbra is a kivételes és előre nem látható körülményekre kell korlátozni.

A releváns adatbázisok lekérdezésével végzett szisztematikus ellenőrzés elvétől való eltérés alkalmazásakor a tagállamokat határozottan arra ösztönzik, hogy a kockázatértékelés elkészítésébe vonják be a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságokat is. A Frontex által e célból kidolgozott sablon célja, hogy kezelje az adatgyűjtéssel kapcsolatos harmonizáció hiányát és javítsa az adatgyűjtés minőségét, azonban nem fogja elérni a célját, ha ebbe nem vonják be aktívan az összes érintett hatóságot.

Az **előre látható események miatti túlzott várakozási idők megelőzését célzó proaktívabb megközelítés** fontos lépést jelentene a határátkelőhelyeken kialakult helyzet orvoslását illetően anélkül, hogy akadályozná a rendelet valódi célkitűzését. Számos tagállam

jelezte, hogy a nyári szünetre és a karácsonyi ünnepekre tekintettel el kíván térni a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett szisztematikus ellenőrzés elvétől. Bár az eltérések alkalmazása továbbra is a tagállamok előjoga marad a szárazföldi és tengeri határokon, a tagállamoknak inkább arra kellene felkészülniük, hogy ezekben a jól ismert csúcsidőszakokban növeljék a személyzeti létszámukat és átalakítsák az infrastruktúrát.

Ehhez hasonlóan **az „előre nem látott események" és a „túlzott" várakozási idő értékelésével kapcsolatos egységes megközelítés** biztosítaná a következetességet egy olyan kritikus kérdésben, amely valamennyi schengeni állam biztonságát érintheti. A schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről szóló jelentés[34] összességében megerősítette a fent említett kihívásokat, de azt is elismerte, hogy a legtöbb esetben a nemzeti hatóságok már foglalkoztak ezekkel a kérdésekkel, vagy a schengeni értékelési mechanizmus keretében megvalósuló ismételt értékelő látogatások során már foglalkoznak velük.

A fenti okok miatt a Bizottság a schengeni térség jövőjéről szóló stratégia[35] 2021 júniusában való kidolgozásakor – amely a Schengeni határellenőrzési kódex[36] módosítására irányuló 2021. decemberi javaslatához vezetett – arra a következtetésre jutott, hogy a feltárt hiányosságok orvoslása érdekében nincs szükség a meglévő 8. cikk jogalkotási módosítására. A Bizottság inkább „puha jogi" eszközökkel kívánja kezelni e kérdéseket, különösen az illetékes tagállami hatóságok által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó *Határőrök gyakorlati kézikönyvének*[37] közelgő felülvizsgálata révén.

A Bizottság a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus keretében továbbra is nyomon fogja követni a 8. cikk alkalmazását.

[34] A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről – COM(2020) 779 final – 2020.11.25.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en

[36] Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról, COM(2021) 891 final.

[37] C(2019) 7131 final, 2019.10.8.