

INTELLIGENS HATÁRREGISZTRÁCIÓS RENDSZER

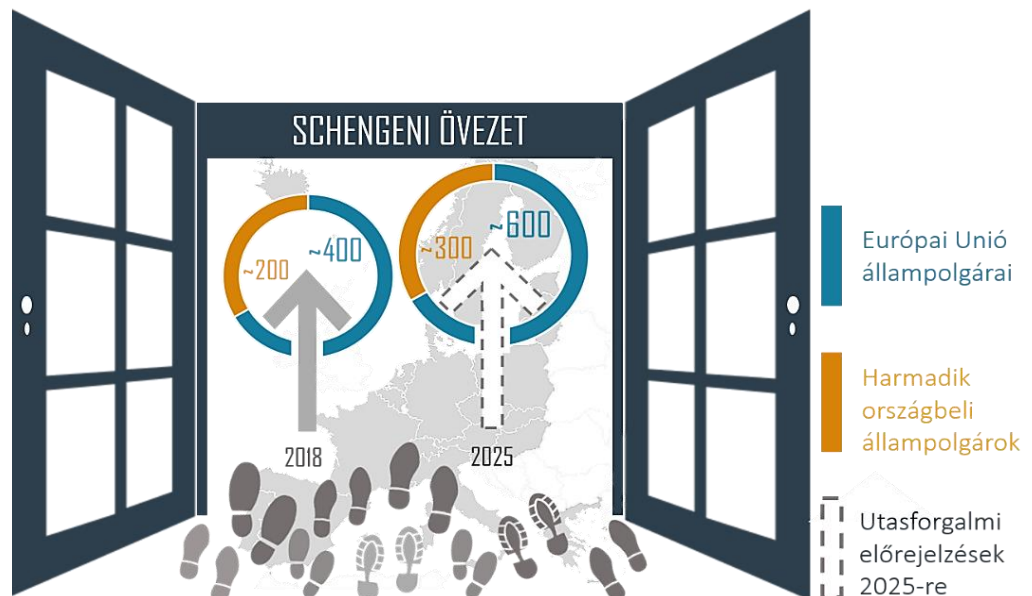
- Az Európai Unió a külső határok védelmét elsődlegesnek tekinti a határellenőrzés nélküli schengeni térség jövőbeli fenntartása érdekében.
- A tervek szerint a [2021–2027-es költségvetési ciklusban](#) a jelenlegihez képest közel háromszorosára emelnék a határok igazgatására és védelmére fordítható forrásokat.
- Az új költségvetési ciklusra egy Integrált Határigazgatási Alap létrehozását tervezik, amelyből az új határregisztrációs rendszer kiépítését és működtetését is finanszíroznák.
- Az intelligens határregisztrációs rendszer bevezetésének célja:
 - a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó határforgalom-ellenőrzés minőségének javítása,
 - az engedélyezett tartózkodási időt túllépő személyek pontos azonosítása által az irreguláris migráció visszaszorítása,
 - a schengeni térség belső biztonságának fokozása,
 - a terrorizmus és a súlyos bűnözés elleni küzdelem megerősítése.
- A határregisztrációs rendszer javaslatát főként az adatvédelem és az alapvető jogok védelme kapcsán érték kritikák ([EDPS, 2016](#); [FRA, 2017](#)).

A Kormány [T/7692. számú](#) törvényjavaslatot nyújtott be, amelynek célja, hogy létrehozza a schengeni övezetben alkalmazandó határregisztrációs rendszer ([EU 2017/2226 rendelet](#)) hazai átültetésével és működtetésével kapcsolatos jogi és gyakorlati kereteket.

A [schengeni térség](#) külső határának védelme mindig is a közösségi szintű biztonságpolitikai diskurzus lényeges eleme volt. A 2015-ben kialakult migrációs válság, ezzel párhuzamban pedig – a határvédelmi hiányosságokat is kihasználó – terrorista akciók következtében viszont központi témává vált. E válságjelenségek jelentős nyomást gyakoroltak a tagállamok kormányaira, rendvédelmi és egyéb szerveire, továbbá negatív következményekkel jártak az uniós polgárok mindennapi életében is. Egyértelművé vált, hogy a külső határvédelem modernizálása a schengeni térség belső biztonságának fő garanciája.

A schengeni övezet külső határainak utasforgalma dinamikusan növekszik, és ez a tendencia az előrejelzések szerint a jövőben folytatódni fog. Ez rendkívül megterheli a hatóságokat és növelheti a határregisztrációs hiányosságok negatív következményeit. A határigazgatás modernizálása ezért már az Európai Bizottság által előterjesztett – de a későbbiekben elvetett – 2013-as [„intelligens határok”](#) nevű [javaslatcsomagban](#) is előtérbe került. A Bizottság 2016-ra felülvizsgálta a javaslatot, melynek eredménye az a 2017-ben elfogadott határregisztrációs rendszer ([Be- és Kiléptetési Rendszer, EES](#)), ami várhatóan 2020-tól lesz alkalmazható a külső határokon. Az EES azonban már nem pusztán a határ- és vízumigazgatás modernizálását, hanem az említett válságjelenségek – mint a terrorizmus és a szervezett bűnözés formái – elleni küzdelmet egyaránt szolgálja majd.

1. ábra: Beutazások száma a schengeni külső határokon, 2018, 2025 (millió fő)



Forrás: Infoszolg/[Frontex](#)

HELYZETKÉP ÉS AZ EES FŐBB CÉLJAI

A harmadik országokból az Európai Unióba irányuló irreguláris migráció komoly kihívások elé állította a schengeni térség tagállamait és az Európai Unió döntéshozó testületeit. A kihívások közé tartozik többek között az illegális határátlépések megelőzése, a határátlépők regisztrálása és a nagyszámú menekültügyi kérelmek befogadása. Mindezek megoldására közösségi szinten számos intézkedés látott napvilágot (ld. az [EU Tanácsa Honlapja, 2019](#)). Kiemelhető közülük az Európai Határ és Parti Őrség ([Frontex](#)) létrehozása, hatásköreinek folyamatos bővítése, illetve a [Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex](#) többszöri aktualizálása is.

A **határigazgatási rendszerek modernizációja** – így az EES életre hívása – **azonban** nem kifejezetten e problémák kezelését célozza, hanem főként **a legális migráció hatékonyabb és automatizált kezelésére irányul**. Emellett a legális határátlépést követő jogszerűtlen tartózkodások kiszűrését és a bűnüldöző szervek munkáját segíti.

1. Egyszerűbb és modernebb határigazgatás

A külső határok igazgatásával kapcsolatban a tagállamok – a közbeszédet évek óta meghatározó illegális határátlépések mellett – további jelentős kihívásokkal is szembesülnek. Ilyenek például:

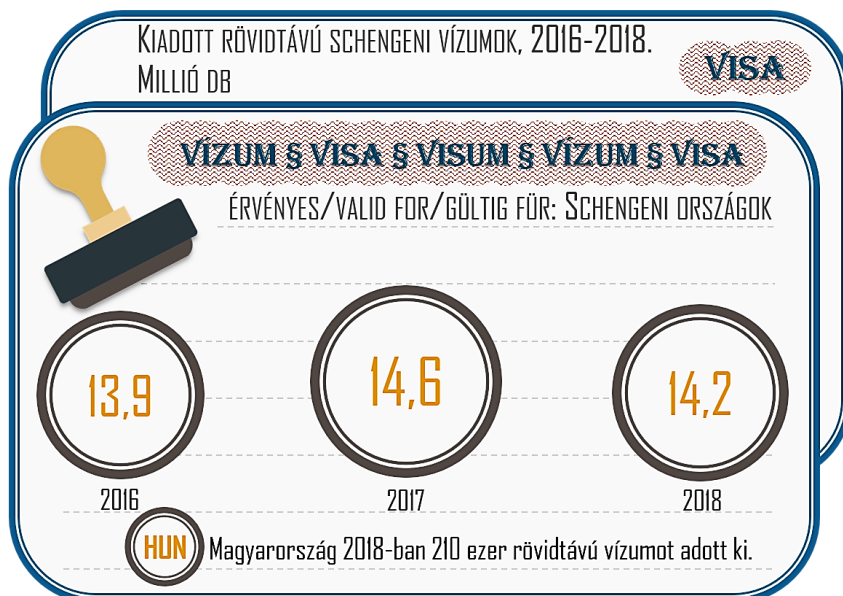
- az évről évre növekvő utasforgalom,
- a rövidtávú vízumok kiadása,
- a jogszerűtlen tartózkodások,
- a beutazások megtagadásával kapcsolatos intézkedések magas száma.

Az utóbbi években az Európai Unió külső határain évente több mint 600 millió utas lépett át. Az előrejelzések szerint 2025-re számuk eléri a 900 milliót, akik között minden harmadik határátlépő várhatóan a rövid távú tartózkodás céljából a schengeni térségbe beutazó harmadik országbeli állampolgárok közül kerül majd ki ([Frontex,](#)

[2019](#)). A külső határokon történő ki- és beléptetésük egyszerűsítése egyre inkább megoldandó szükségszerűséggé válik majd a jövőben. Az [intelligens határok projekt](#) keretében az EES nagyrészt erre kíván adekvát választokat adni.

Az intelligens Ki- és Beléptetési Rendszer egyik fő célja, hogy számos, a külső határokon eddig manuálisan végzett regisztrációs lépést – így például az útlevelek pecsételését – a jövőben egy **olyan automatizált rendszer** váltson ki, amely **elsősorban arcfelismerő funkcióval, ujjlenyomat-leolvasóval, valamint alfanumerikus adatokkal dolgozik** majd. Emellett az EES-t kötelezően összekapcsolják az EU-ban alkalmazott központi [Vízuminformációs Rendszerrel](#) (VIS) is, ami lehetővé teszi a határőrök számára, hogy a vízumokra vonatkozóan adatokat kérjenek le, összehasonlítsák az ujjlenyomatokat a VIS-ben tárolt személyi adatokkal, és a személyekhez kapcsolva létrehozzák, vagy éppen frissítsék a be- és kilépési adatokat.

Az EES várhatóan a schengeni államok **vízumhatóságai számára is hatékony eszköz lesz**, mivel a rendszerek interoperabilitása révén lehetővé válik, hogy az EES-ben tárolt naprakész adatokat megvizsgálva döntsenek a vízumkérelmek elbírálásában. Emellett a vízumok hosszabbítása vagy visszavonása kapcsán frissíteni tudják az EES-ben szereplő vízumokra vonatkozó adatokat is.



Forrás: [Infoszolg/Európai Bizottság: vízumstatisztikák](#)

2. Küzdelem a túltartózkodások ellen

A vízumengedélyek lejártát követő **túltartózkodások száma** – egy egységesen alkalmazott EES nélkül – **ma még nem mérhető pontosan**. A schengeni térség külső határain ugyanis nincs érvényben olyan rendszer, amiben a nemzeti hatóságok kötelezően rögzítenék a harmadik országokból érkezők belépéseinek és kilépéseinek dátumait. Ezeket az útlevélben pecsételve rögzítik. Így a 180 napos időszakokra 90 napos tartózkodásra feljogosító rövidtávú schengeni vízum lejártát sem tudják a hatóságok automatikusan kiszámítani és ellenőrizni.

További nehézséget jelent, hogy a belépést követően a bevándorlók sokszor szándékosan megsemmisítik útlevelüket, ami a tartózkodásuk ellenőrzését tovább nehezíti. E feladatok és problémák eredményesebb kezelése érdekében **az EES:**

- **adatbázisban rögzíti és tárolja** a schengeni térségbe belépő és az azt elhagyó vízumköteles, illetve vízum nélkül utazó, nem uniós polgárok alfanumerikus és biometrikus adatait, belépésük és kilépésük dátumát, idejét és helyét;
- **beépített kalkulátora automatikusan kiszámítja** az engedélyezett tartózkodás időtartamát;
- a tagállamoknak szóló **figyelmeztető jelzéseket hoz létre** a tartózkodás időtartamának lejártakor;
- **rögzíti és tárolja** a rövid távú tartózkodás céljából beutazni kívánó személy **beléptetésének megtagadását**, annak indokait, idejét és helyét.

3. Küzdelem a terrorizmus és szervezett bűnözés ellen

Rob Wainwright, az EUROPOL igazgatója **2017-ben** – az utóbbi években állandósuló terrorfenyegetettség mellett – **az EU előtt álló legfőbb biztonsági kihívások között a szervezett és súlyos bűnözés elleni küzdelmet emelte ki**. Wainwright e tárgykörben a kiberbűnözést, a kábítószer-, fegyver- és emberkereskedelmet, valamint az illegális migránsok csempészését a különösen jelentős kihívások közé sorolta.

Az embercsempészás napjainkra a legjövődélmezőbb bűnözési formák egyike lett. Az EUROPOL és az INTERPOL ([Migrant Smuggling Networks](#), 2016) rámutatott, hogy 2015-ben az **EU-ba érkező migránsok 90%-a szervezett bűnözői csoportok segítségével** vette igénybe. A jövőt illetően elemzésükben negatív víziót vázoltak fel. Véleményük szerint a külső és belső határellenőrzések szigorítása miatt az illegális migrációhoz kapcsolódó bűncselekmények az elkövetkezendő években egyre dominánsabbá válhatnak majd.

A szervezett bűnözés kapcsán – az EES-javaslat indoklásában ([COM \(2016\) 194](#)) – a Bizottság is kiemelte, hogy az embercsempészás és hasonló bűncselekmények esetében a bűnelkövetők dolgát megkönnyíti az a tény, hogy nem regisztrálják a harmadik országbeli állampolgárok határátlépéseit. Hozzájuk hasonlóan **a terroriszervezetek és a radikalizálódott személyek** is kihasználhatják a határregisztráció hiányát. Erre 2018-ban a **Tanács terrorizmus elleni különbizottsága is felhívta a figyelmet**, kiemelve, hogy az utóbbi években elkövetett vagy megakadályozott terrorista akciók elkövetői és gyanúsítottai több esetben a külső

határellenőrzés hiányosságai következtében jutottak be az EU területére, vagy éppen annak ellenére tartózkodtak a schengeni övezeten belül, hogy már lejárt a vízumengedélyük.

Az EES életbe léptetésétől a terrorista és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzésében, felderítésében és nyomozásában mind a döntéshozók, mind pedig az európai rendvédelmi együttműködésben részt vevő szervezetek előrelépést várnak. A kijelölt határ és vízumigazgatási szerveken kívül ugyanis **a rendszerhez** – szabályozott keretek között, szigorúan célhoz kötötten – **a tagállamok kijelölt bűnüldöző hatóságain kívül az Europol is hozzáférhet, benne célzott kereséseket tehet**. Ezáltal a terroristák, a bűnözők és gyanúsítottak megbízható személyazonosítása, határmozgásaik figyelemmel kísérése is könnyebbé válhat. Ebben a tekintetben a határregisztrációs rendszer a Schengeni Információs Rendszerben elérhető információkat egészítené ki.

TÁVLATI TERVEK ÉS CÉLOK

Az Európai Unió határvédelmében az **IT-rendszereket érintően jelentős decentralizáltság** uralkodik. Az EES-t megelőzően az Európai Unió külső határainak igazgatáshoz kapcsolódóan három nagyméretű informatikai rendszert hoztak létre: a Schengeni Információs Rendszert ([SIS](#)), a Vízuminformációs Rendszert ([VIS](#)), és a menedékkérők biometrikus regisztrációjához kapcsolódó [EURODAC](#)-ot.

Ezek mellett számos egyéb uniós (ilyen például az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer, az [ETIAS](#) (ld. [Infojegyzet 2019/35.](#)), vagy az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer, az [ECRIS-TCN](#)), nemzeti, vagy éppen nemzetközi szervezet is különféle informatikai rendszereket, adatbázisokat működtet. Ezek azonban nem mind láthatóak a rendvédelmi szervek számára, ami az adatok többszörös duplikálódásán kívül ahhoz is vezethet, hogy lényeges, már meglévő információk kerülhetnek el a rendészeti és bűnüldöző hatóságok figyelmét.

Ezért az Európai Unió belső biztonságának fejlesztésében a távlati célok között **jelentős szerepet kap a különböző rendszerekben tárolt információk megosztása és kereshetősége**. Ez a hatósági adminisztrációs ügymeneteket is gyorsítja majd.

A külső határok igazgatásának modernizálása és a bűnüldözés hatékonyságának növelése során első lépésként létrehozták az említett nagyméretű informatikai rendszereket üzemeltető uniós ügynökséget, az [eu-LISA](#)-t. A szervezet a jövőben kulcsszerepet játszik az EES fejlesztésében és működtetésében is. Az eu-LISA ezzel kapcsolatban a [közelmúltban kötött keretszerződést](#) azokkal a külső IT partnerekkel, melyekkel közösen – a rendelet tagállami implementálását követően – hozzálátnak majd az EES kiépítéséhez.

A következő központi lépés pedig az említett informatikai rendszerek összekapcsolása és egy egységes európai keresőportál létrehozása lesz. Az erről szóló javaslatokat az Európai Unió Tanácsa [2019 májusában](#) fogadta el ([\(EU\) 2019/817](#); [\(EU\) 2019/818](#)).

Források:

- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2017/2226](#) rendelete a tagállamok külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok belépésére és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer (EES) létrehozásáról és az EES-hez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról
- Az EU külső határainak megerősítése – Az Európai Tanács és az EU Tanácsának [honlapja](#)
- Európai Bizottság: Hetedik eredményjelentés a hatékony és valódi biztonsági unió megvalósításáról ([COM\(2017\) 261 final](#))
- Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak ([COM\(2016\) 205 final](#)) - A határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerek
- Entry/Exit System (EES) – [Schengen Visa Info](#)
- Smart Borders: EU Entry/ Exit System – [EPRS Briefing, 2018. január 12.](#)
- Hegyaljai Mátyás: Gondolatok az Egységes Európai Határregisztrációs Rendszer felállításáról – Pécsi Hátár, Tudományos Közlemények. 20. kötet, 2018. 81-88.
- Dr. Varga János-Borszéki Judit: Intelligens határok – [Hadtudományi Szemle, 2014. 1. szám](#)

Készítette: B. Müller Tamás
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu

infoszolg

Internet: www.parlament.hu/infoszolg
Intranet: intra.parlament.hu/infoszolg/
Tel.: (1) 441-4529; (1) 441-6486