

## **DIE ENTWICKLUNG DER INTEGRIERTEN STRATEGIE DES GRENZMANAGEMENT AN DER AUßGRENZE DER EUROPÄISCHEN UNION**

Jährlich überschreiten die Außengrenze der EU mehr als 300 Millionen der Unionsbürger und Drittstaatsangehörigen. Europa ist und bleibt das bedeutendste Welt- und Touristikziel. Diese Tatsache spiegelt die Bedeutung des Kulturerbes der EU und Erfolg dessen politischen und sozialökonomischen Modells wieder. Damit Europa seine Werte weiter verbreiten und wirtschaftliches Wachstum fördern kann, muss es für alle offen und zugänglich sein. Die Abschaffung der Grenzkontrolle ist einer der größten Erfolge der europäischen Integration. Der Raum ohne Binnengrenzen, der im Jahre 1995 von sieben Ländern bestand, verbreitete sich am Ende des Jahres 2007 auf 24 Länder. Dieses einzigartige historische Ereignis kann ohne gemeinsame Solidarität und Verantwortlichkeit bei der Verwaltung der Außengrenze nicht existieren. Das ambitionöse Programm, das die Kommission und der Rat im Rahmen des Planes für Grenzmanagements der Außengrenzen der EU- Mitgliedsländer im Jahre 2002 angenommen haben, vollendete sich. Der Rechtsrahmen wurde konsolidiert. Im Jahre 2006 trat der Schengener Grenzkodex in Kraft. Es wurden die vereinfachten Regeln für den kleinen Grenzverkehr eingeführt. Die Errichtung von Frontex bedeutete die neue operative Dimension. Dank dem europäischen Außengrenzfond, der die beträchtlichen finanziellen Mittel für diese Politik leistet, gewannen die Begriffe wie Belastung und Solidarität wirkliche Bedeutung. Der Migrationsdruck und das Bemühen den illegalen Grenzübertritt von Personen zu verhindern, stellen die klaren Herausforderungen dar, die die EU bekämpfen soll. Diese Herausforderungen, in die sich auch die Verpflichtungen der EU zu den Drittländern einschließen, sollten aus der Sicht der komplexen Migrationspolitik gelöst werden. Aus der Sicht der Migrationspolitik ist es notwendig, sich auf die ganze Reihe der horizontalen Probleme zu konzentrieren. Diese Probleme beeinflussen die Fähigkeit der EU seine Außengrenze zu managen und Schengen acquis zu bewahren – das äußere Ausmaß, mittelfristige und langfristige Budgetaspekte, die mit der finanziellen Solidarität und der Verteilung der Belastung und dem Einfluß vom neuen Abkommen zusammenhängen. In diesem breiten Kontext nimmt die Kommission im Juni die Mitteilung über die umfangreiche Einwanderungspolitik an. Während die Mitgliedsländer für die Kontrolle der eigenen Außengrenze zuständig bleiben, sollte die Gemeinschaftspolitik ständig entwickelt und gefördert werden, um sich gegen die neuen Veränderungen und Bedrohungen im Migrationsdruck und jeden festgestellten Mangel mit der Hilfe der umfangreichen und angemessenen Anwendung von neuen Technologien zu wehren. Soziale und ökonomische Ausmaße sollten ausgewogen werden. Der Übertritt der Außengrenze für die Drittstaatsangehörigen, die die in Gemeinschaftsrechtsvorschriften und innerstaatlichen Vorschriften festgesetzten Bedingungen erfüllen, soll einfach und schnell sein. Kontakte zwischen Leuten und Verwandten in Grenzgebieten sollten vereinfacht werden. Das Grenzmanagement hat wirtschaftliches Wachstum in Grenzregionen zu fördern, nicht zu dämmen. Aus diesen Gründen schloss vor Kurzem die EU Übereinkünfte über

Erleichterung der Visaausgaben mit 8 Nachbarländern ab und mit einigen von ihnen führt sie Gespräche über Abschaffung der Visumpflicht.

### **Gegenwärtige Instrumente des integrierten Grenzmanagements**

Das Konzept des integrierten Grenzmanagements umfasst die Kombination von Kontrollmechanismen und Ausnützen der Instrumente, die sich auf den Personenverkehr in die EU richten. Weiter schließt die an den Konsulaten der Mitgliedsländer in Drittstaaten getroffenen Maßnahmen, die in der Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten getroffenen Maßnahmen, die Maßnahmen, die an den Grenzen und im Schengen - Raum getroffen werden. Schlüsselkomponente von diesem Konzept enthalten zur Zeit die Maßnahmen, die sich auf die Reisenden von Drittstaaten beziehen. Es geht um die Reisenden, die in einen an der Schengener Zusammenarbeit beteiligten Staat oder assoziierten Staat reisen. Laut Gemeinschaftsrechtsvorschriften unterliegen die Reisenden aus einigen Drittstaaten der Visumpflicht. Bei Eingabe des Visa- Antrags an den Konsulaten der Mitgliedsländer, die sich in Drittstaaten befinden, wird die erste Kontrolle durchgeführt. Es wird kontrolliert, ob die Personen die festgesetzten Bedingungen des Eintritts und Aufenthalts erfüllen. Die Drittstaatsangehörigen, die das Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt benötigen, werden mit dem Visa – Informationssystem überprüft. VIS soll frühestens im Jahre 2012 an den Konsulaten und Grenzübergängen in Betrieb gesetzt werden und das Europäische Parlament und der Rat im Jahre 2007 erlangten das politische Abkommen über seine Rechtsbasis. Mit der formellen Annahme von diesem Abkommen wird im ersten Halbjahr 2008 gerechnet. VIS dient vor allem zur Kontrolle der Visumsgültigkeit und der Identitätskontrolle vom Visa- Inhaber bei Einreise in die EU. Biometrische Daten – Gesichtsbild und Fingerabdrücke werden Bestandteil von VIS von Beginn seines Betriebseinsatzes. Die Kommission legte Vorschlag zur Änderung von Schengener Grenzkodex vor, nach dem die Inhaber bei jeder Einreise der Identitätskontrolle unterzogen werden. Bei Flugreisenden werden auf Antrag der Schengen – Länder vor oder während der Personenabfertigung die Informationen der vorläufigen Kontrolle des Reisenden (API – Advanced Passenger Information) dem Zielstaat ausgefolgt. Die Informationen sollten die Grenzschutzbehörden vor den Risikoreisenden warnen. Die API-Informationen können nicht so genutzt werden, um der beliebigen Person die Einreise in den Zielstaat zu verwehren. Im Sinne des Schengener Grenzkodex werden die Drittstaatsangehörigen bei der Ein- und Ausreise eingehend kontrolliert. Nach der Kontrolle der Reisedokumente melden die Reisenden Aufenthaltszweck und –dauer und sie melden, ob sie ausreichende finanzielle Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts besitzen. Die Überprüfung, die den Abruf den Personendaten und -ausschreibungen im SIS und nationalen Datenbeständen umfasst, kontrolliert, ob der betreffende Drittstaatsangehörige eine Gefahr für öffentliche Ordnung, innere Sicherheit, öffentliche Gesundheit oder internationale Beziehungen der Mitgliedsstaaten darstellt. Das bedeutet, dass die Kontrolle eine ganze Reihe von Bedingungen umfasst, die die Grenzschutz auf Grund der an den Reisenden gestellten Fragen überprüft. Die Grenzbeamten müssen die Gültigkeit der Reisedokumente kontrollieren. Bei der Kontrolle unterscheidet man nicht, ob es um visumpflichtige Personen oder um die Personen, die kein Visum benötigen, geht. Die Grenzbeamten sind verpflichtet, die Reisedokumente manuell abzustempeln, wobei sie das Einreisedatum, der Ein- und Ausreiseübergang vormerken. An den Konsulaten, sowie an den Grenzen dient das SIS zur Überprüfung, ob einer Person von Mitgliedsländer Einreise verweigert wurde. Im SIS und

im künftigen SIS II werden die Warnungsinformationen eingetragen, die die Drittstaatsangehörigen, die Personen mit Einreiseverweigerung im Schengener Raum, gesuchte Personen und in Schutz genommene Personen angehen. Alle visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen und Drittstaatler mit visafreier Einreise in die EU sind im SIS systematisch überprüft. Im Schengen- Raum werden die Vollzugsorgane berechtigt, das VIS auszunützen. Das System ermöglicht die Identitätskontrolle der Personen ohne Dokumente, falls ihnen im Vorhinein das Visum erteilt wurde. Es ist der Kommissionsvorschlag über die Ausnützung der persönlichen Angaben von Reisenden zu erwähnen. Die Informationen über Flugreisenden die meistens mit den Informationen der Flugreservierung identisch sind, werden an Vollzugsbeamten direkt vor dem Einsteigen auf Flugzeugbord weitergeleitet. Dieses System soll für alle Mitgliedsländer gelten. Die PNR Angaben werden aus dem Grund übermittelt, Terrorismus und OK zu verhindern und haben mit den Grenzkontrollen nicht zu tun.

### **Neue mögliche Instrumente für künftige Entwicklung der integrierten Strategie des Grenzmanagements**

Wenn EU ihr Ziel des integrierten Grenzmanagements erreichen will und dabei zwei Ziele, Sicherheitsstärkung und Reiseerleichterung für Drittstaatsangehörige erfüllen möchte, sollte sie folgende Schritte bedenken. In Fragen der an den Konsulaten getroffenen Maßnahmen und Einreiseerleichterung in die EU, stellt die derzeitige Visumpolitik einen undifferenzierten Zugriff dar. Während die Übereinkünfte über Erleichterung der Visaerteilung mit der Reihe von Drittstaaten abgeschlossen wurden, gemeinsame Visumpolitik ermöglicht keine anderen Möglichkeiten als Erteilung der Visumpflicht oder visfreie Einreise für die Drittstaatsangehörigen. Aus der Sicherheitssicht die Drittstaatsangehörigen ohne Visumpflicht unterliegen keiner vorläufigen systematischen Grenzkontrolle, bevor sie an die Grenze kommen. Die gegenwärtigen Gemeinschaftsrechtsvorschriften erlauben keine vereinfachten Kontrollen für bestimmte Reisendengruppen. Die einzige Ausnahme bilden die in den Grenzregionen der Nachbarländer angesessenen Drittstaatsangehörigen. Diese genießen die Vorteile der vereinfachten Grenzkontrollen, weil sich auf sie die Ausnahme von Visumpflicht bezieht. Die Ausnahme geht von Verordnung über kleinen Grenzverkehr aus. Die anderen Drittstaatsangehörigen, die in die EU aus berechtigten Gründen reisen, z.B. die Personen die dienstlich unterwegs sind und immer die Aufenthaltsdauer beachten, unterziehen sich bei jeder Einreise der eingehenden Kontrolle. Es betrifft auch die visumpflichtigen Personen, denen das mehrfache Visum erteilt wurde. Der gültige Rechtsrahmen, der die eingehende Kontrolle aller Personen verlangt, hindert an Modernisierung der Formen von Grenzkontrollen. Die neue Technologie sollte die Automatisierung und erhebliche Beschleunigung der Grenzkontrollen für Bona - fide -Reisende ermöglichen. Die Union sollte die effizienten Mittel zur Aufdeckung der Personen, die Aufenthaltsdauer überschritten, einführen. Zur Zeit werden die Einreisedaten nicht verzeichnet, obwohl die Personen die Aufenthaltsdauer überschritten, stellen die größte Gruppe der Illegalen in EU dar. Falls diese Informationen von einzelnen Mitgliedsländern angesammelt werden, existieren keine Instrumente zum ihren Austausch. Wenn bei Einreise und Ausreise verschiedene Reisedokumente vorgelegt werden, oder die praktischen Schwierigkeiten auftauchen (z. B. unlesbare Stempel) sind die Grenzbeamten nicht imstande, die Aufenthaltsdauer festzustellen. Auf Grund des Angeführten schlägt die Bekanntmachung

die Einführung von neuen Instrumenten vor, die in der Zukunft ein Bestandteil der integrierten Strategie des Managements von europäischen Grenzen sein sollte. Der Vorschlag bedenkt eine neue Generation von Instrumenten des Grenzmanagements, mit dem Ziel die Integrität des Schengener-Raums zu bewahren und gleichzeitig die Vorgänge des Grenzübertritts für die Personen, die aus den berechtigten Gründen in die EU einreisen, zu erleichtern. Die möglichen Instrumente, die in Erwägung gezogen werden können und die Drittstaatsangehörigen, die ins Schengen - Land oder in den assoziierten Schengenstaat einreisen, betreffen, sollten umfassen:

- Erleichterung des Grenzübertritts für die Bona - fide -Reisenden
- Die Einführung der Registrierung des Eingangs- Ausgangs,
- Die Probeführung des Systems der elektronischen Reiseerlaubnis („Electronic System of Travel Authorisation – ESTA“).

Die Bekanntmachung basiert auf zwei Studienauswertungen, die von den Vertragspartnern durchgeführt wurden. Das Arbeitsdokument der Kommission sollte die eingehende Beschreibung der technischen Einführung von diesen Systemen enthalten und im März veröffentlicht werden.

### **Erleichterung des Grenzübertritts für die Bona- fide- Personen**

Für die Drittstaatsangehörigen, die kein Risiko darstellen und für die visumpflichtigen Reisenden und die Reisenden, die kein Visum benötigen, könnte vorläufige Kontrolle auf der freiwilligen Basis angeboten werden und auf dieser Grundlage wird diesen das Statut der registrierten Reisenden erteilt.

Bei der Einreise an die EU Grenze sollten die registrierten Reisenden die Vorteile der vereinfachten und automatisierten Grenzkontrollen genießen.

Der gegenwärtige Rechtsrahmen, der die Grenzkontrollen der Drittstaatsangehörigen regelt, sollte im Sinne der vereinfachten Kontrollen für bestimmte Reisegruppen, denen das Statut der registrierten Reisenden erteilt wurde, verändert werden. Antragsteller für dieses Statut sollten sich einer vorläufigen Kontrolle unterziehen und Kriterien sollten so festgesetzt werden, um die vereinfachten Kontrollen an den Grenzen zu kompensieren. Die an den Grenzen bewahrten Kontrollen sollten Weg für die Anwendung der automatischen Tore vorbereiten.

Zuerkennung des Statuts von registrierten Reisenden und Gewährung der automatischen Toren für ihnen bedeutet auf Überprüfung von einigen Einreisebedingungen zu verzichten. Das Statut des registrierten Reisenden sollte auf Grund der gemeinsamen Kontrollkriterien erteilt werden. Diese sollten vor allem solide Reisedokumentierung, Bestreitung der ausreichenden finanziellen Mittel für Lebensunterhalt und Besitz des biometrischen Passes umfassen. Die Kriterien zur Erteilung des Status von registrierten Reisenden sollten mit Kriterien für mehrfaches Visum abgestimmt sein. Die Drittstaatsangehörigen hätten eine Möglichkeit, das Statut im beliebigen Schengen-Mitgliedsland zu beantragen. Eingabe des Visa-Antrags sollte an den Konsulaten und künftigen gemeinsamen Antragsstellen organisiert werden. Für die Vorgangswirtschaftlichkeit sollten die selben biometrischen Identifikatoren (Gesichtsbild und Fingerabdrücke) wie bei Visabesitzer verwendet werden. Im Rahmen der Mitgliedsländer sollte der Informationsaustausch über Statutbesitzer verlaufen, damit die Statutbesitzer die Vorteile der vereinfachten Kontrolle an jedem Grenzübergang genießen könnten.

Automatische Tore an den Grenzübergängen sollten gleichzeitig automatisierte Identitätskontrolle ohne Hilfe der Grenzbeamten ermöglichen. Das Gerät würde biometrische Angaben von den vorgelegten Reisedokumenten oder von im System oder Datenbank gespeicherten Informationen ablesen und diese mit biometrischen Zeichen des Reisenden vergleichen. Die Ausnutzung des Systems bringt mehrere positive Aspekte mit, wie z. B. Zufriedenheit der Reisenden und der symbolische Effekt der EU, die sich gegenüber der Welt offen präsentiert. Systemverwendung soll Kostensenkung zur Folge haben, weil mehrere Reisenden mit der niedrigeren Grenzbeamtenanzahl abgefertigt werden können, was bei ständigem Reisendenzuwachs von großer Bedeutung ist. Ein Grenzbeamter sollte zehn in Betrieb genommene automatische Tore bedienen. Automatische Grenzkontrollen für Bona- fide-Reisenden sollten wesentliches Zeitsparen beim Grenzübertritt bewirken. Diese Zeit könnten die Beamten an andere Drittstaatsangehörigen-Gruppen richten und damit die gesammte Grenzsicherheit erhöhen. Die Entscheidung an welchen Grenzübergängen diese Maßnahmen eingesetzt werden sollten, gehört zum Zuständigkeitsbereich von jedem einzelnen Staat und hängt von Reisendenflut und Verkehrsbedingungen ab. In der Praxis sollte am Grenzübergang zusätzliche Kontrollspur mit automatischen Toren eingerichtet werden.

### **Verwendung der automatischen Tore bei Unionsbürgern**

Man muss bemerken, dass die Unionsbürger und die anderen Personen, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr genießen, könnten auch die Vorteile von automatischen Toren beim Übertritt der Außengrenze ausnutzen. Diese Gruppe unterliegt bei Ein- und Ausgang der Mindestkontrolle, die auf der Reisedokumentenkontrolle und Identitätsüberprüfung basiert. Nach dem heutigen Rechtsrahmen sind die Kontrollen für die elektronischen Pässe besitzenden Unionsbürgern automatisiert. Die Ausnutzung der geplanten Systeme von automatischen Toren, die für Drittstaatsangehörigen bestimmt sind, könnte auch für Unionsbürger eingesetzt werden. Diese, außer der Ausnahme, dass sie laut Schengener Grenzkodex nur zufällig im SIS und innerstaatlichen Datenbeständen kontrolliert werden können, erfüllen die selben Funktionen. Die Mitgliedsländer erteilen die biometrischen Pässe mit einem digitalen Gesichtsbild ab August 2008. Ab 28. Juni 2009 beginnt man mit der Erteilung der Pässe, die Fingerabdrücke des Passbesitzers enthalten werden. Die Aufnahme der biometrischen Daten in die Pässe sollte für einen biometrischen Identifikator spätestens bis 2016 und für zwei Identifikatoren bis 2019 (bei der Voraussetzung der Passgültigkeitsdauer, max. 10 Jahre) erfolgen. Alle Unionsbürger haben in dieser Zeit die Möglichkeit, Vorteile der automatischen Grenzübergängen auszunützen, falls diese von den Mitgliedsländern in umfangreichem Maße eingeführt werden. Unionsbürger im Besitz eines biometrischen Passes sollten sich der Kontrolle durch die selben automatischen Tore wie Drittstaatsangehörigen mit dem Statut des registrierten Reisenden unterziehen. Nach dem gegenwärtigen Rechtsrahmen können die Mitgliedsländer bis zur völligen Einführung von Pässen, Programme auf der freiwilligen Basis entwickeln, insofern die Kriterien für Programmeinführung den Kriterien von Mindestkontrolle entsprechen. Die Programme sollten für alle Personen, die der Gemeinschaftsrecht auf Freizügigkeit anwenden, offen bleiben. Im Rahmen der EU sollten diese Programme interoperabil sein, auf der gemeinsamen technischen Grundlage gründen und umfangreiche und breite Systemanwendung von automatischer Grenzkontrolle fördern. Für diesen Zweck

sollten die Schengen-Länder eine finanzielle Unterstützung vom Außengrenzenfond gewinnen.

### **Systembildung einer automatischen Registrierung bei Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen**

An der Grenzen sollte automatische Registrierung von Zeit, Ein- und Ausreiseort der visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen und der Staatsangehörigen, die von der Visumpflicht befreit sind, erfolgen. Die Registrierung ermöglicht Festlegung der Personen, die zulässige Aufenthaltsdauer überschreiten.

Sobald einer bestimmten Person zulässige Aufenthaltsdauer in EU ablaufen würde und keine Ausreisedaten vermerken würden, sollte für innerstaatliche Behörde Warnung ausgestellt werden.

Das Ein- und Ausreisesystem sollte sich auf visumpflichtige Drittstaatsangehörigen, sowie auf Staatsangehörigen, die kein Visum benötigen, beziehen. Das System gälte für einen kurzfristigen Aufenthalt bis maximal 3 Monate. Weiter sollte dieses System die Informationen über Zeit- und Einreiseort, genehmigte Aufenthaltsdauer aufzeichnen. Im Falle, dass die Person die genehmigte Aufenthaltsdauer überschritt, sendet das System in der Zeit der Überschreitung eine Warnung an die zuständigen Behörde und die Warnung wird auch beim Außengrenzübertritt dieser Person verzeichnet. Bei außerordentlichen Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis (z. B. wenn das innerstaatliche Visum auf Grund eines Flufaufhebungs, einer Krankheit oder aus einem anderen stichhaltigen Grund erteilt wurde) oder wenn das Personenstatut verändert wird (z. B. verlängertes Rückkehrrecht) sollte Information im System von für die Entscheidung zuständigen Behörde aktualisiert werden.

Warninformationen dienen zu:

- Hilfeleistung den innerstaatlichen Organen bei Personenidentifizierung, die die genehmigte Aufenthaltsdauer überschreiten und Einführung der geeigneten Maßnahmen,
- Abschreckung der Drittstaatsangehörigen vor Überschreitung der Aufenthaltsdauer,
- Operative Zwecke, weil sie Informationen über Vorgehensweise der Grenzüberschreitung, Aufenthaltsdauer (Route, Betrügersponsor, Herkunftsland, Reisezweck) gewährleisten, sowie zu Visapolitik – Zwecke mit Gewährleistung von Informationen über Migrationsströme und Personen, die genehmigte Aufenthaltsdauer überschritten.

Von allen Drittstaatsangehörigen, die das Visum benötigen, werden an konsularischen Organen biometrische Daten für Visainformationssystem aufgenommen und Grenzübergänge werden mit der notwendigen Ausstattung eingerichtet, um auf Grund der Daten die Identität des Passbesitzers zu überprüfen. Die Investitionen sollten voll ausgenutzt und Einflüsse an die Grenzkontrollen minimalisiert werden. Deswegen wäre es vernünftig, auf komplette und erfolgreiche Einführung von VIS an allen konsularischen Ämtern und Grenzübergängen zu warten. Die Drittstaatsangehörigen ohne Visumpflicht sollten wie Visa-Besitzer dem selben Überprüfungsverfahren mit Hilfe der identischen biometrischen Mittel unterliegen. Beim ersten Grenzübertritt sind biometrische Daten aufzunehmen, damit die folgenden biometrischen Kontrollen im Schengen-Raum, sowie

bei Ausreise durchgeführt werden können. Das Verfahren könnte die Regelung des Reisendenverkehrs an einigen Grenzübergängen komplizieren. Der erhöhte Zeitaufwand und lange Schlangen an den Grenzen im Bezug auf Einführung des Ein- und Ausgangssystems sollten mit besserer Regelung des Reisendenverkehrs mittels der automatischen Grenzübergängen ausgeglichen werden. Für registrierte Reisende sollte die Aufnahme der biometrischen Daten im Ein- und Ausgangssystem nicht bei jeder Einreise erfolgen, weil die Aufnahme von Ein- und Ausreisedatum die automatische Grenzkontrolle umfasst. Es ist notwendig zu bedenken, ob ein selbstständiges System zur Bewahrung von Ein- und Ausreisedaten und biometrischen Daten der Drittstaatsangehörigen benötigt wird. Dieses neue System sollte die selbe technische Basis wie SIS a VIS verwenden und Synergie mit dem in Entwicklung befindenden System der biometrischen Identifikation (BMS) anwenden. Das System sollte die gemeinsame Grundlage für Ein- und Ausgangssystem, SIS II und VIS bilden. Die Kommission legt eine ausführliche technische Analyse von diesen Lösungen vor, wobei sie bedenkt, ob VIS für spezifischen Zweck um die Funktion der Datenbewahrung von Ein- und Ausgang der visapflichtigen Drittstaatsangehörigen ergänzt werden könnte. Die Kommission bedenkt auch die Notwendigkeit der Errichtung vom selbstständigen System der registrierten Reisenden. Die notwendigen Kosten, die Mitgliedsländer für Ausstattung von Grenzübergängen aufwenden, können vom Außengrenzfond bedeckt werden, wie es bei jetzigen Investitionen der Einführung von SIS II und VIS der Fall ist. Abgeschätzte Kosten sind im beiliegenden Gutachten vom Einfluss angeführt und werden weiter ausführlich im Arbeitsdokument der Kommission analysiert. Aufgrund der Einführung von Ein- und Ausgangssystem und Programm des registrierten Reisenden sollten keine Kosten für Drittländer entstehen.

#### *Elektronisches System der Einreisegenehmigung (ESTA)*

Die Kommission überprüft die Einführung von diesem System, das sich auf Drittstaatsangehörigen ohne Visumpflicht bezieht. Diese sollten vor der Reise den Antrag elektronisch eingeben und die Angaben über Pass, Reise und Identität des Reisenden gewährleisten. Die Daten sollten zur Überprüfung von Erfüllung der Einreisebedingungen der betreffenden Person dienen, die in EU reisen wird, wobei im Vergleich mit Visasystem das leichtere und einfachere System ausgenutzt werden kann. Die Kommission hat im Jahre 2008 vor, Ausarbeitung von einer Studie zu initiieren, die die Realisierbarkeit, praktische Folgen und Einflüsse solches Systems analysieren wird.

#### *Die Datenschutz betreffenden Fragen*

Systeme sollten mit den EU - Vorschriften von Datenschutz im Einklang stehen, einschl. der Anforderungen der Notwendigkeit, Proportionalität, Zwecksbeschränkung und Angabenqualität. Besondere Aufmerksamkeit muss der Sicherung des völligen Einklang mit Anforderungen der Artikel 16 und 17 der Richtlinie 95/46/EG über vertrauten Charakter und Sicherheit, sowie der Anforderungen zur Netzsicherheit und vertrauten Charakter, die in Verordnung (EG) No. 45/2001 festgesetzt sind. Die Vorschrift zum Datenschutz und status quo, einschl. der Informationsspeicherung für die Zeitspanne von 5 Jahren scheinen geeignet zu sein.

Die vom Ein- und Ausgangssystem geschaffenen Angaben werden von zuständigen Imigrationsbehörden ausgenutzt werden. Die Gemeinschaftsvorschriften

und innerstaatliche Vorschriften ermöglichen der einzelnen Personen Zutritt zur Informationen, die über sie im System gespeichert sind und gleichzeitig haben die betreffenden Personen eine Möglichkeit, die Informationen zu korrigieren oder anzuzweifeln. Falls die Drittstaatsangehörigen gezwungen sind, die genehmigte Aufenthaltsdauer zu überschreiten, sollten die Verfügungen für Rücknahmemechanismus gebildet werden. In der von der Kommission initiierten Studie über Einführung des elektronischen Systems der Einreisegenehmigung werden relevante Fragen vom Datenschutz berücksichtigt werden. Im Bezug auf das Abkommen über Visasystemseinführung sollte EU die weiteren Schritte bedenken. Es ginge vor allem um Bildung des funktionierenden Ein- und Ausgangssystems für alle Drittstaatsangehörigen mit genehmigter kurzfristiger Aufenthaltsdauer. Wenn diese Erwägungen zum Aufbau solches Systems führen, könnte es im Jahre 2015 im Betrieb gesetzt werden.

Es werden weitere Vorschläge notwendig zur:

- Veränderung und Ergänzung von Schengener Grenzkodex, damit sich die systematische Registrierung der Ein- und Ausreisedaten an der Außengrenze gewährleistet. Die Aufnahme von biometrischen Daten der Drittstaatsangehörigen an der Außengrenze sollte Pflichtbedingung für Einreisegenehmigung sein. Schengener Kodex sollte für die Personen, die das Statut des registrierten Reisenden genießen, vereinfachte Kontrolle ermöglichen.
- Entscheidung über Errichtung des neuen Ein- und Ausgangssystem zur Registrierung der Ein- und Ausreisedaten und Bewahrung der biografischen und biometrischen Daten von Drittstaatsangehörigen. Das System sollte an der selben technischen Basis wie SIS II und VIS aufgebaut werden.
- Die Schengen- Länder sollten bedenken, ob diese Systeme der automatischen Grenzkontrollen für die auf elektronische Pässe und innerstaatliche Programme beruhenden Unionsbürger auszunutzen sind. Es sollte an den zuständigen Foren über Entwicklung von technischen Normen diskutiert werden, damit die Operabilität der innerstaatlichen Programme, die sich nicht auf elektronische Pässe stützen, erreicht wird. Die Kommission erstattet der Bericht über Ergebnisse der Studie vom elektronischen System der Einreisegenehmigung und legt ihn im Jahre 2009 dem Europäischen Parlament und dem Rat vor. Aus diesem Grund fordert Kommission das Europäische Parlament zur Diskussionsanschluss über die künftige Architektur des integrierten Grenzmanagements von EU und über Ausnützung der Systeme aus Sicht der Sicherheitsstärkung und Reiseerleichterung. Zum Schluss bewertet die Kommission die weitere Entwicklung von diesen Systemen, einschl. der vorgelegten Rechtsvorschlägen.

## **AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLSŐ HATÁRAIN FOLYTATOTT HATÁRMENEDZSMENT INTEGRÁLT SRATÉGIÁJÁNAK KIALAKULÁSA**

Az Európai Unió külső határait évente több mint háromszázmilliónyan – uniós valamint harmadik államok állampolgárai – lépik át. Európa a világutazók valamint a turizmus legkedvesebb célpontja, és az is fog maradni. Ez a tény az EU kulturális örökségét és szociális- valamint gazdasági modelljének sikerét tükrözi vissza. Ahhoz, hogy Európa értékeit továbbterjeszthesse, és gazdasági növekedését fokozhassa, mindenki számára nyitottá és hozzáférhetővé kell válnia. A határon történő ellenőrzés megszüntetése az európai integráció legnagyobb sikerei közé tartozik. A belső határok nélküli tér, amely 1995-ben hét államból épült fel, 2007 végére már huszonnégy országot foglalt magába. Ez az egyedülálló történelmi vívmány a külső határ igazgatásánál érvényesülő közös szolidaritás és a felelősség közös vállalása nélkül nem jöhetett volna létre. A Bizottság és a Tanács ambíciózus programja, amelyet 2002-ben az EU tagállamainak külső határainál érvényesülő határmenedzsmentről szóló terv formájában fogadtak el, kiteljesedett. A keretjogszabály konszolidálódott. 2006-ban a Schengeni Határkódex hatályba lépett. A kis határforgalomra vonatkozó szabályok bevezetésre kerültek. A Frontex bevezetése új operatív dimenziókat nyitott. Az Európai Külső Határalapnak köszönhetően – amely e politika előrelátható anyagi eszközeit biztosította – a terhelés és a szolidaritás fogalmi valós tartalmat nyertek. A migrációs nyomás és az illegális határátlépés megakadályozására irányuló törekvés azonban világosan az EU jövőben megválaszolendő kihívásai felé mutatnak. E kihívásokat, amelyekbe az EU harmadik országok vonatkozásában érvényesülő kötelezettségi is beletartoznak, a komplex migrációs politika szemszögéből kellett megoldani. A migrációs politika perspektívájából egy sor horizontális problémára is koncentrálni kell. Ezek a problémák, amelyek az új egyezmény olyan rövid- valamint hosszú távú költségvetési szempontjaiban rejlenek, mint a pénzügyi szolidaritás, és a terhelés, valamint a befolyás megosztása, befolyásolhatják az EU-t abban, hogy schengeni vívmányait megőrizze. A Bizottság e széles kontextusban fogadta el júniusban a széleskörű bevándorlási politikáról szóló beszámolót. Míg a tagállamok saját külső határaik ellenőrzéséért felelnek, a közös politikát együttesen és folyamatosan kell fejleszteniük és ösztönözniük, hogy a migrációs nyomás legújabb változásaival és veszélyeivel, továbbá minden egyéb hiányossággal szemben védekezni lehessen a legújabb technológiák kiterjedt és megfelelő alkalmazásával. A szociális és gazdasági kiadásokat ki kell egyenlíteni. A külső határok harmadik államok állampolgárai által történő és a közösségi- valamint a nemzeti jog előírásainak megfelelő átlépése egyszerű és gyors kell, hogy legyen. A határokhoz közeli térségekben lakó egyének rokoni- és egyéb személyi kapcsolatait is egyszerűsíteni kell. A határmenedzsment feladata továbbá, hogy a határmenti régiókban a gazdaság növekedéséhez hozzájáruljon, és ne gátolja azt. Az EU ezen okokból nyolc szomszédos állammal kötött megállapodást a vízumok kiadásának egyszerűsítéséről, sőt néhányan ezek közül a lehetséges vízmentességről is tárgyalásokat folytat.

## Az integrált határmenedzsment jelenlegi eszközei

Az integrált határmenedzsment koncepciója kontrollmechanizmusokból és olyan eszközök igénybevételének kombinációjából áll, amelyek az EU személyi forgalmára irányulnak. Magába foglalja továbbá a harmadik államok konzulátusainak intézkedéseit, a szomszédos államokkal közösen hozott intézkedéseket, valamint azokat az intézkedéseket, amelyek a schengeni térben, illetőleg a határok mentén születtek. A koncepció leglényegesebb elemei jelenleg azok az intézkedések, amelyek a harmadik államokból érkező személyekre vonatkoznak. Itt azokról a személyekről van szó, akik a Schengeni Egyezmény valamely részes államába, vagy egy ahhoz csatlakozni kívánó országba kívánnak utazni. A közösségi jog alapján bizonyos harmadik országból érkező személyeket vízumkötelezettség terhel. Az első ellenőrzés a vízumkérelemnek a tagállamok harmadik állam területén található nagykövetségeihez történő benyújtásakor történik meg. Ilyenkor azt ellenőrzik, hogy a kérelmezők megfelelnek-e a beutazási és tartózkodási feltételeknek. A harmadik államok azon állampolgárait, akik csupán rövid ideig történő tartózkodásra igényelnek vízumot, a Vízum Információs Rendszer ellenőrzi. A VIS-t legkésőbb 2012-ig kell a nagykövetségeken, valamint a határátkelőhelyeken üzembe helyezni. A rendszer jogi alapjairól szóló egyezményt 2007-ben kötötte meg az Európai Parlament és a Tanács. Az egyezmény formális elfogadására valószínűleg 2008 első félévében kerül majd sor. A VIS elsősorban a vízumok érvényességének, valamint a vízumtulajdonosok személyazonosságának ellenőrzésére szolgál. Bizonyos biometrikus adatokat, pl. az arcképet és az ujjnyomatot a VIS már az üzembe helyezésekor tartalmazni fogja. A Bizottság olyan javaslatot tett a Schengeni Határkódex módosítására, amely szerint a személyazonosságot valamennyi beutazás alkalmával ellenőrizni kell. Repülővel történő utazás esetén a Schengeni tagállamok javaslatára az utasoknak a célország általi előzetes ellenőrzését még a felszállás előtt el kell végezni (API – Advanced Passenger Information). Az így szerzett adatok már akkor felhívhatják a határvédelmi hivatalok figyelmét a kockázatot jelentő személyekre. Az API-információk nem arra szolgálnak, hogy bizonyos személyek célállamokba történő beutazását megakadályozzák. A Schengeni Határkódex értelmében harmadik államok állampolgárait mind a be- mind, pedig a kiutazás alkalmával ellenőrizni kell. Az utazóknak úti okmányaik ellenőrzését követően be kell jelenteniük tartózkodásuk célját és időtartamát, valamint nyilatkozniuk kell arról, hogy elegendő anyagi forrással rendelkeznek életkörülményeik megfelelő biztosítására. Az ellenőrzés – amely a személyes adatoknak és az egyéb megjegyzéseknek a SIS-ből, valamint a nemzeti adatbázisokból történő lehívásából áll – annak megállapítására irányul, hogy a harmadik államok állampolgárai nem jelentenek-e veszélyt a közrend, a belső biztonság, a közegészségügy és a tagállamok nemzetközi kapcsolatai számára. Ez azt jelenti, hogy az ellenőrzés számos feltételnek kell, hogy megfeleljen, amelyeket a határvédelem számos, az utazónak feltett kérdés segítségével kíván biztosítani. A határvédelemért felelős tisztviselők az úti okmányok érvényességének ellenőrzéséért felelnek. Az ellenőrzés alkalmával nem kell különbséget tenni aszerint, hogy vízumköteles, vagy vízummentes személyről van-e szó. A határvédelemért felelős tisztviselők kötelessége, hogy az úti okmányokat manuálisan lepeccsételjék, amely során feltüntetik a be- és kiutazás, valamint a határátkelés időpontját feltüntetik. A nagykövetségeken és a határátkelőknél a SIS annak ellenőrzésére szolgál, hogy meghatározott személytől a beutazást megtagadták-e. A SIS és a későbbi SIS II. a harmadik államok állampolgárait, a schengeni térbe történő beutazási tilalommal sújtott, továbbá körözött és védett személyeket érintő figyelmeztető jelzéseket is

tartalmaz. Valamennyi vízumköteles és vízummentes állampolgárt szisztematikus ellenőrzésnek kell alávetni a SIS alapján. A schengeni tér végrehajtó szervei a VIS használatára is jogosultak lesznek. Ez a rendszer a személyazonosság ellenőrzését dokumentumok hiányában is lehetővé teszi, amennyiben korábban sikeresen folyamodtak vízumért. Emellett meg kell említenünk a Bizottságnak az utazók személyes adatainak felhasználására vonatkozó javaslatát is. A légi utasokról szóló adatokat – amelyek általában azonosak a repülőút lefoglalása alkalmával közölt adatokkal – a végrehajtásért felelős hivatalnokoknak közvetlenül a repülőgép fedélzetére történő felszállás előtt továbbítják. Ezt a rendszert valamennyi tagállamban alkalmazni fogják. A PNR adatainak továbbítását a terrorizmus és a szervezett bűnözés megakadályozása indokolja, tehát semmi köze a határon történő ellenőrzéshez.

### **A határmenedzsment integrált stratégiája továbbfejlesztésének lehetséges eszközei a jövőben**

Ha az EU az integrált határmenedzsment célját el akarja érni, és a biztonság erősítésének valamint a harmadik államokból érkező utazások könnyítésének kívánalmait teljesíteni szeretné, a következő lépéseket szükséges átgondolnia: A nagykövetségek által hozott intézkedések kérdésében a jelenlegi vízumpolitika differenciálatlan hozzáférést jelent. Míg harmadik államok sorával születtek vízumigénylést könnyítő megállapodások, addig a közösségi vízumpolitika csak az általános vízumkötelezettség vagy a vízummentesség megoldását kínálja a harmadik államok állampolgárai számára. A biztonság szempontjából, a harmadik államokból érkező vízummentességet élvező személyek nem vethetők semmiféle előzetes határellenőrzés alá, mielőtt a határhoz érkeznének. A közösségi jog jelenlegi előírásai meghatározott utazócsoportok számára nem teszik lehetővé az egyszerűsített ellenőrzést. Az egyetlen kivételt a szomszédos országok határmenti övezeteiben lakó személyek csoportja képezi. Ők az egyszerűsített határellenőrzés előnyeit élvezik, mivel rájuk a vízumkötelezettség egyáltalán nem vonatkozik. E kivétel alapja a kis határforgalomról szóló rendelet. A harmadik államok egyéb állampolgárait, akik jogosultként utaznak az EU-ba, történjék az akár, szolgálati okból, amely hosszabb tartamú tartózkodást kíván meg, minden határátlépés alkalmával ellenőrizni kell. Ugyanez vonatkozik a vízumkötelezettség alá eső személyekre is, akik több alkalomra szóló vízumot kaptak. A jelenleg hatályos keretjogszabály, amely valamennyi személy alapos ellenőrzését kívánja meg, a határellenőrzés modernizálását akadályozza. Az új technológia célja ugyanis az, hogy a „Bona fide személyek” esetében automatikussá tegye, és jelentősen felgyorsítsa a határellenőrzéseket. Az Uniónak hatékony eszközök kellene bevezetnie a megengedett tartózkodási időt túllépő személyek felderítése érdekében. Jelenleg a beutazás időpontját nem jegyzi fel, pedig az illegálisan az EU területén tartózkodók legnagyobb csoportját épp a megengedett tartózkodási időt meghaladó személyek képezik. Az egyes tagállamok közötti információcsere jelenleg nem oldható meg, akkor sem, ha valamely tagállam adatokkal rendelkezik a fenti személyekről. Ha a beilletőleg a kiutazás alkalmával különböző úti okmányokat mutatnak fel, vagy gyakorlati nehézségekkel állunk szemben, (pl. a pecsét olvashatatlan) a határátlépést vizsgáló tisztségviselők nem tudják az eltelt tartózkodási időt megállapítani. Ezen okok miatt új eszközök bevezetésére van szükség, amelyek a jövőben az európai határmenedzsment integrált stratégiájának részévé válhatnak. Ez a javaslat a határmenedzsment eszközeinek új generációját kívánja meg, melyek célja, hogy a schengeni tér integritását megőrizzék, és a

határátlépés folyamatát megkönnyítsék azon személyek számára, akik jogosultként kívánnak az EU területére beutazni. A számba vehető eszközök, amelyek a schengeni vagy az azokhoz csatlakozó országokba utazókat érinthetik, a következők:

- A Bona fide személyek határátlépésének egyszerűsítése;
- A be- és kiutazás regisztrációjának bevezetése;
- Az elektronikus utazási engedélyrendszer (Electronic System of Travel Authorisation – ESTA) próbaüzembe helyezése.

Ezek bevezetése két tanulmány kiértékelésén alapul, amelyeket a szerződés részes államai készítettek el. A Bizottság munkadokumentuma e rendszerek technikai bevezetésének leírását tartalmazza, és márciusban kerül majd nyilvánosságra.

### **A határátolépésének megkönnyítése a „bona fide-személyek” esetében**

A harmadik államok olyan állampolgárai, akiknek a személye nem jelent kockázatot, továbbá a vízumkötelezettség alá eső valamint a vízummentes személyek számára az előzetes ellenőrzést önkéntes alapon kellene felkínálni. E személyek ezen az alapon kaphatnák meg a regisztrált utazó státuszát.

Az EU-ba történő beutazás alkalmával a regisztrált utazók az egyszerűsített határellenőrzés előnyeit élvezhetik.

A jelenleg hatályos keretjogszabályt, amely a harmadik országokból érkezők határellenőrzését szabályozza, bizonyos csoportos utasok – akik a regisztrált utazó státuszát megkapták – egyszerűsített ellenőrzése érdekében meg kell változtatni. Ha ugyanis lehetővé tennék a beutazók előzetes kontrollját, az helyettesíthetné a határoknál végzett egyszerűsített ellenőrzést. A határoknál végzett ellenőrzés vonatkozásában, pedig elő kellene készíteni az automatikus kapuk bevezetését. A regisztrált utazók státuszának elismerése és az automatikus kapuk bevezetése ugyanakkor azt is jelenti, hogy a beutazás bizonyos feltételeiről le kell mondanunk. A regisztrált utazó státuszát közös ellenőrzési kritériumok alapján kellene kiosztani. Ezek közé tartozik mindenképp az utazások viszonylag visszafogott dokumentálása, a megfelelő életvitelhez szükséges anyagi eszközök követelményének háttérbe szorítása és a rendelkezés biometrikus útlevelel. A regisztrált utazó státuszának biztosítását a több alkalomra szóló vízum feltételrendszeréhez kellene hozzáigazítani. A harmadik államok állampolgárai lehetőséget kapnának arra, hogy e státuszt bármely schengeni országban kérelmezzék. A vízumkérelmet a nagykövetségekhez valamint a jövőben felállítandó közös igénylőhelyeken lehetne benyújtani. Folyamatgazdaságossági szempontból ugyanazokat a biometrikus azonosítókat lehetne alkalmazni (arckép és ujjnyomat,) mint a vízummal rendelkezők esetében. Lehetővé kell tenni a tagállamok között a státusszal rendelkezőkről szóló adatok cseréjét, hogy e személyek az egyszerűsített ellenőrzésből származó előnyöket valamennyi határátlépés alkalmával élvezhessék. A személyazonosság vizsgálatának a határátkelőknél felállított automatikus kapuknál, a határellenőrzést végző tisztségviselők nélkül, automatikus módon kell megtörténnie. E szerkezet a biometrikus adatokat a felmutatott úti okmányokból vagy az adatbankban tárolt információkból olvasná le, és azokat hasonlítaná össze az utazók biometrikus ismertetőjeleivel. E rendszer alkalmazása számos pozitív hatással jár, mint pl. az utazók elégedettsége és az EU szimbolikus hatása, amelyet a világgal szemben felmutat. A rendszer alkalmazása emellett kiadáscsökkentő hatásokkal is jár, hiszen több utazó ellenőrzése kevesebb tisztségviselő közbeiktatásával történik meg, amely az utazók

számának folyamatos emelkedésével egyre nagyobb jelentőségre tesz majd szert. Egy határellenőr 10 üzembe helyezett kaput működtetne. Az automatikus határellenőrzés emellett a „bona fide személyek” esetében komoly időnyereséget jelent majd a határátkelésekkor. Ezt az időt a határellenőrök a harmadik államok más állampolgáira fordíthatják, aminek következtében a határok biztonsága fokozható. A döntés arról, mely határátkelőknél alkalmazzák majd ezeket az intézkedéseket, minden egyes állam saját hatáskörébe tartozik, és a beutazások mértékétől valamint a közlekedési feltételektől függ. A gyakorlatban a határátkelőknél további kiegészítő ellenőrzést is be kellene vezetni az automatikus kapuk segítségével.

### **Az automatikus kapuk alkalmazása az uniós állampolgárok esetében**

Meg kell jegyeznünk, hogy az uniós állampolgárok és más személyek, akiknek a közösségi jog a szabad mozgást biztosítja, szintén élvezhetik az automatikus kapuk előnyeit a külső határok átlépésekor. Ez a csoport a be- és kiutazások alkalmával ún. minimumkontroll alá esik, amely szintén az úti okmányok ellenőrzésén, valamint a személyazonosság vizsgálatán alapul. A jelenlegi keretjogszabály szerint az ellenőrzés az elektronikus útlevéllel rendelkező uniós állampolgárok esetében automatikusan működik. Az automatikus kapukat, amelyeket eredetileg harmadik államok állampolgárai számára terveznek, az uniós állampolgárok esetében is alkalmazható lehetne. Ezek azt leszámítva, hogy a Schengeni Határkódex szerint csak eseti jelleggel ellenőrizhetnek a SIS valamint a nemzeti adatbázisok alapján, ugyanazokat a feladatokat tölthetik be. A tagállamok a 2008 augusztusát követően adhatják ki a digitális arcképpel ellátott biometrikus útleveleket. 2009. június 28-át követően, pedig olyan útlevelek kerülnek forgalomba, amelyek a tulajdonosuk ujjnyomatát is tartalmazzák. Az első biometrikus azonosítónak legkésőbb 2016-ig, a másodiknak, pedig legkésőbb 2019-ig kell az útlevelekbe bekerülnie (az útlevél legfeljebb 10 évig tartó érvényességének feltétele mellett). Ez alatt az idő alatt valamennyi uniós állampolgár élvezheti az automatikus határátlépés előnyeit, ha a rendszert a tagállamok megfelelő módon vezetik be, és alkalmazzák. A biometrikus útlevéllel rendelkező uniós állampolgárokat így ugyanazok az automatikus kapuk ellenőrzik majd, amelyek a regisztrált utazók státuszával rendelkező személyek be- és kiutazását bonyolítják. A jelenlegi keretjogszabály szerint a tagállamok e rendszer teljes bevezetését megelőzően önként, szabadon fejleszthetnek ki olyan programokat, amelyek a minimális ellenőrzés feltételrendszerének megfelelnek. E programok azon személyek számára is nyitva állnak, akik a közösségi jognak önként alávetették magukat. Az EU keretei azonban megkövetelik, hogy ezek a programok mások számára is alkalmazhatók legyenek, azonos technikai alapokon nyugodjanak és a széleskörű rendszerfelhasználást, valamint az automatikus határellenőrzést ösztönözzék. E célra a schengeni államok anyagi forrásokat igényelhetnek a külső határ alaptól.

### **A harmadik államok be- és kiutazásának automatikus regisztrációja érdekében bevezetendő rendszer**

A határoknál automatikusan regisztrálni kell a vízummentes, valamint vízumköteles személyek be- és kiutazásának idejét és helyszínét. Ez a regisztráció lehetővé teszi, hogy az engedélyezett tartózkodási időt túllépő utazók személyére fény derülhessen.

Ha az EU területén tartózkodó személy megengedett tartózkodási ideje letelt, és nem áll rendelkezésre a kiutazás időpontjára vonatkozó adat, akkor valamely belföldi hivatal figyelmeztetést bocsát ki.

A be- és kiutazási rendszer a harmadik országok vízumköteles valamint vízummentes állampolgáira vonatkozna. A rendszer a rövid tartamú, legfeljebb három hónapos tartózkodásokra vonatkozna. Emellett nyilvántartaná a beutazás helyét és idejét, valamint a megengedett tartózkodási időtartamot is. Abban az esetben, ha valamely érintett az engedélyben meghatározott tartózkodási időtartamot túllépné, a rendszer az időtúllépés tényéről figyelmeztetést küld a hatáskörrel rendelkező hivatalhoz, amelyet az érintett személy is megkap a külső határok átlépésekor. A tartózkodási engedély rendkívüli meghosszabbítása esetén (pl. ha a belföldi vízumot a repülőút megszüntetése vagy betegség miatt, illetőleg más nyomós okból adták ki) valamint abban az esetben, ha az érintett személy státusza kerül megváltoztatásra (pl. meghosszabbított visszatérési jogosultság) az információs rendszert a döntés meghozataláért felelős hivatal aktualizálja. A figyelmeztető információk a következőkre szolgálnak:

- A belföldi szervezetek történő segítségnyújtásra azon személyek azonosítása során, akik az engedélyezett tartózkodási időtartamot túllépik, továbbá a szükséges intézkedések megtételére;
- A harmadik országokból érkező személyek elrettentésére attól, hogy az engedélyben meghatározott tartózkodási időtartamot túllépjék;
- Operatív célokra, mivel információkat tartalmaznak a határátkelés során alkalmazandó eljárásról, a tartózkodási időről (az útvonalról, az utazás anyagi támogatójáról, a származási országról, az úti célról) valamint a vízumpolitikára és a migrációs rohamokról és a megengedett tartózkodási időtartamot túllépő személyekről szóló információk biztosítására.

A nagykövetségi szervek a harmadik országok valamennyi vízumért folyamodó állampolgárától felveszik a vízuminformációs rendszerhez szükséges biometrikus azonosítókat, a határátkelőket, pedig felszerelik azokkal a berendezésekkel, amelyek segítségével az útlevel birtokosainak személyazonossága a fenti adatok alapján megállapítható. Az anyagi ráfordításokat teljes mértékben ki kell meríteni, a határellenőrzések kiadásait ugyanakkor minimalizálni kell. Ezért volna fontos, hogy megvárják a VIS valamennyi nagykövetségen, valamint határátkelőnél való bevezetését. A harmadik országok vízummentességet élvező állampolgárait a vízummal rendelkezőkkel azonos ellenőrzési eljárás alá kell vetni, mégpedig ugyanazon biometria azonosítók segítségével. A biometria azonosítókat az első határátkelés alkalmával kell biztosítani, hogy a schengeni térben sorra kerülő valamint a határok elhagyásakor történő későbbi azonosítások elvégezhetőek legyenek. Ez az eljárás bizonyos határátkelőknél nehezítheti a személyforgalmat. A megnövekedett időigény és a határátkelőknél kénytelenül hosszú soroknak az új be- és kiléptetési rendszer okozta hátrányait az automatikus határátkelő felállításával, valamint az utasforgalom működésének jobb szabályozásával kell kiegyenlíteni. A regisztrált utazók esetében nem szükséges, hogy a biometria azonosítókat valamennyi be- és kiutazás alkalmával rögzítsék, hiszen a be- és kiutazás időpontjának rögzítése az automatikus határellenőrzést is magába foglalja. Át kell gondolni, nem volna-e szükséges a harmadik államokból érkező személyek biometria azonosítói, továbbá a be- és kiutazás alkalmával szerzett adatok megőrzése számára egy önálló rendszert létrehozni. Ez a rendszer a VIS-szel és a SIS-szel azonos technikai alapokra épülne, és a – még fejlesztés

alatt álló – biometriai azonosítási rendszerrel (BMS) együtt működne. Ez a rendszer lehetne a ki- és beléptetési rendszer, a SIS II. és a VIS alapja. A Bizottságnak alapos vizsgálat alá kell vetnie valamennyi lehetséges megoldást, és át kell gondolnia annak lehetőségét, is, hogy ne egészítsék-e ki a VIS-t a vízumköteles személyek be- és kiutazási adatai megőrzésének funkciójával. A bizottságnak azt is vizsgálnia kell, nincs-e szükség a regisztrált utazók státuszával rendelkezők számára egy külön rendszer létrehozatalára. A tagállamok határátkelőinek felszereléséhez szükséges költségeket a külső határ alából fedeznék, ahogy ez legutóbb a SIS II. és a VIS esetében is történt. A költségek becsült mértékéről szakértői jelentések vizsgálták, majd a bizottság munkadokumentumában vetett részletes elemzés alá. A be- és kiutazási rendszer, valamint a regisztrált utazók programjának bevezetése a harmadik államok számára többletköltségekkel nem járhat.

#### *A beutazási engedély elektronikus rendszere (ESTA)*

E rendszer bevezetését – amely a vízummentességét élvező harmadik országok állampolgáira vonatkozik – a Bizottság vizsgálja. E személyek beutazási kérelmüket elektronikus formában terjeszthetik elő, mellékelve az útlevelükre, az útra és az utas személyére vonatkozó adatokat. Ezek az adatok annak vizsgálatát teszik lehetővé, hogy a kérelmező – aki az EU területére kíván belépni – a beutazás feltételeit teljesítette-e. E vizsgálat a vízumkérelmezéshez képest egyszerűbb rendszeren alapul. E rendszer megvalósíthatóságáról, gyakorlati következményeiről és hatásairól a Bizottság még 2008 folyamán kíván egy tanulmányt elkészíttetni

#### *Adatvédelmi kérdések*

E rendszereknek meg kell felelniük az EU-ban érvényesülő adatvédelmi előírásokkal, beleértve a szükségesség, az arányosság, a célhoz kötöttség és az adatok minőségének követelményét. Különösen nagy jelentőséggel bír, hogy e rendszer teljesítse a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46. számú EK irányelv 16. és 17. cikkébe foglalt követelményeket továbbá a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001. számú EK rendelet előírásait. Az adatvédelmi előírásoknak a jelenlegi helyzet megfelel, beleértve az adatok öt évre szóló megőrzését.

A be- és a kiutaztatási rendszer alkalmazása folyamán megszerzett adatokat a hatáskörrel rendelkező bevándorlási hivatalok kezelik. A közösségi jog előírásai és a nemzeti jogszabályok hozzáférést biztosítanak az érintett személyek számára a róluk tárolt információkhoz, mintegy lehetővé téve számukra, hogy a tárolt információkban rejlő hibákat kijavítsák, vagy azok valóságtartalmát kétségbe vonják. Az EU-ban maradás szabályozásának mechanizmusait arra az esetre is ki kell alakítani, ha a harmadik államok állampolgárai önhibájukon kívül kénytelenek a számukra biztosított tartózkodási időt túllépni. A beutazási engedélyezési eljárás elektronikus rendszerének bevezetéséről szóló, a Bizottság által megrendelt tanulmány az adatvédelem releváns kérdéseire is figyelemmel lesz. A vízumrendszer bevezetéséről szóló egyezmény vonatkozásában az EU-nak a további lépéseket is át kell gondolnia. Itt elsősorban a harmadik országok állampolgárai számára nyújtott rövid időre szóló tartózkodási engedély rendszerének fejlesztésére kell gondolni.

Ha a különböző kezdeményezések sikerrel járnak, akkor az új rendszert már 2015-ben üzembe lehetne helyezni.

További javaslatok szükségesek ahhoz, hogy:

- a Schengeni Határkódexet módosítsák, valamint kiegészítsék, hogy biztosíthassa a külső határok bármely irányból történő átlépése alkalmával szerzett adatok rendszerszerű nyilvántartását. A harmadik államokból érkezők biometria azonosítói rögzítésének a be- és kiutazás engedélyezési feltételévé kell válnia. A Schengeni Kódexnek emellett a regisztrált utazó státuszával rendelkezők számára egyszerűsített engedélyezési eljárást kell biztosítani.
- dönteni lehessen arról a rendszerről, amely a harmadik országokból érkezők be- és kiutazása során szerzett biometria és életrajzi adatok rögzítését valamint ezek megőrzését tenné lehetővé. E rendszert az SIS II. és a VIS technikai bázisán kell felépíteni.
- a schengeni országoknak át kell gondolnia azt is, hogy ezek a rendszerek nem hasznosíthatók-e az uniós állampolgárok elektronikus útlevelei valamint nemzetállamuk rendszerei szempontjából? Szükséges volna, hogy a határákörrel rendelkező fórumok megvitassák ezeket a technikai normák kialakításának kérdését, hogy a nemzetállamok programjainak – amelyek nem az elektronikus útlevelekre támaszkodnak – operabilitását elérhessék. A Bizottság tájékoztatót ad majd ki a beutazás elektronikus engedélyezési rendszeréről, amelyet 2009-ben fog a Tanács valamint az Európai Parlament elé terjeszteni. A Bizottság ezért kéri a Parlamentet, hogy csatlakozzon az EU integrált határmenedzsjének jövőben történő kiépítéséről, valamint a rendszer biztonságnövelési illetve utazáskönnyítési szempontból történő felhasználásáról szóló vitához. Végül a Bizottság értékeli e rendszerek további fejlesztésének lehetőségét, beleértve az előterjesztett jogi javaslatokat is.