



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.10.25.
COM(2011) 680 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

Intelligens határellenőrzés - választási lehetőségek és a követendő út

1. BEVEZETÉS

Az uniós polgárok szabad mozgása és a schengeni térségen belüli belső határellenőrzések megszüntetése az Európai Unió egyik legkézzelfoghatóbb eredményét jelenti. A Bizottság a közelmúltban javaslatot tett a schengeni térség átfogó irányításának megerősítésére¹, hogy biztosítsa e komoly eredmény további javítását és fejlesztését egy valóban közös európai kereten belül.

Az Unió külső határainak sérthetatlensége képezi az előfeltételét annak, hogy a schengeni térség az általunk ismert jelenlegi formájában fennállhasson, és ez a jövőben is így fog maradni. A külső határok igazgatására irányuló intézkedéseknek kettős célt – a biztonság fokozását és az utazás megkönnyítését – kell követniük. A Bizottság 2008. évi, „Az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről” című közleménye² tárgyalta az új technológiák révén e tekintetben kínálkozó lehetőségeket, valamint felvázolta az „intelligens határellenőrzés” néven ismerté vált kezdeményezés elemeit, és felkérte az Európai Parlamentet és a Tanácsot az álláspontjaik kifejtésére.

2011-ben további konzultációkra került sor – szakértői és miniszteri szinten– a tagállamokkal, valamint az európai parlamenti képviselőkkel. 2011. július 7-én az európai adatvédelmi biztos a Bizottság migrációról szóló közleményére³ vonatkozó véleményében⁴ hangsúlyozta, hogy meg kell vizsgálni a jelenlegi rendszerek alkalmazását, és különösen a határregisztrációs rendszer szükségességét kell igazolni.

Az említett álláspontokat figyelembe véve a Bizottság mostanra elérkezett abba a szakaszba, hogy hamarosan készen állhat a konkrét intézkedésekre vonatkozó javaslat megtételére. Szem előtt tartva azonban, hogy hosszú távú kötelezettségvállalásra és komoly beruházásra kerülhet sor, a Bizottság először e közleményt terjeszti elő, amely felvázolja a fő választási lehetőségeket, összefoglalja azok legfontosabb hatásait, és a lehetséges következő lépéseket. E megközelítés révén a Bizottság arra is törekszik, hogy elősegítse a vitatott kérdések és a meghozandó döntések egységes értelmezésének kialakulását. A közlemény nem előlegez meg semmiféle jövőbeni konkrét javaslatot, amelyet teljes körű hatásvizsgálat kísér majd.

E közlemény emellett elsőként ad választ az Európai Tanácsnak, amely 2011. június 23–24-i ülésén⁵ az „intelligens határellenőrzés” gyors előrehaladását sürgette.

Végezetül – a 2008. évi közleményben előirányzottak és a Tanács kérése szerint – a Bizottság megvizsgálta az EU elektronikus utazásengedélyezési rendszerének (ESTA) megvalósíthatóságát. Ezért e közlemény arra is szolgál, hogy bemutassa az említett vizsgálat eredményeit és a tervezett nyomkövetést.

¹ COM(2011)559 végleges, COM(2011)560 végleges, COM(2011) 561 végleges.

² COM (2008) 69 végleges.

³ COM(2011) 248 végleges.

⁴ C(2011)-0445.

⁵ EUCO 23/11.

2. AZ INTELLIGENS HATÁRELLENŐRZÉSI KEZDEMÉNYEZÉS CÉLKITŰZÉSEI

Évente közel 700 millió alkalommal lépik át a külső határokat a szárazföldi, tengeri és légi határszakaszokon keresztül. E határátlépések körülbelül egyharmadát harmadik országok állampolgárai teszik meg, akiket alaposan ellenőriznek a határátkelőhelyeken⁶. A gyors és biztonságos határátlépés előmozdítása az EU és a tagállamok közös érdeke, ugyanis nem kétséges, hogy továbbra is jelentősen emelkedni fog a határátkelések száma, különösen a repülőtereken. A legvalószínűbb forgatókönyv alapján az Eurocontrol várakozása szerint a 2009. évi 400 millióról 2030-ra 720 millióra nő a határátlépések száma a légi határokon⁷. Ez azt jelenti, hogy 2030-ban 720 millió utast kell ellenőrizni az európai repülőtereken. Ilyen jelentős növekedés nem kezelhető pusztán további határőrök alkalmazásával.

Emellett figyelembe kell venni az Unió vízumpolitikájának és a harmadik országokkal való kapcsolatainak fejlődését. Az előző években az Unió sikeresen megszüntette számos harmadik ország állampolgárainak vízumkötelezettségét, több vízumkönnyítési megállapodást kötött, és korszerűsítette a vívmányokat, vagyis többek között szélesebb körben tette lehetővé a többszöri belépésre jogosító vízumok használatát. A nyugat-balkáni vízumliberalizációt követően ellenőrzési rendszert hoztak létre a FRONTEX és az Europol támogatásával, hogy összegyűjtsék az utasforgalomra vonatkozó statisztikai adatokat, és megvizsgálják a visszaélés kockázatait. Ezek az erőfeszítések nagymértékben javították az utasok nagyobb csoportjainak az Unió területéhez való hozzáférését, viszont mindezekig nem társultak hozzájuk olyan erőfeszítések, amelyek az említett csoportok tényleges határátlépésének egyszerűsítésére irányultak volna. Mindez az alábbi kérdéseket veti fel:

- az Unió határellenőrzési politikájának fejlesztése alkalmas-e jelenleg a vízumpolitikák támogatására;
- a tagállamok rendelkeznek-e kapacitással ahhoz, hogy a nélkül kezeljék a megnövekedett utasforgalmat, hogy ezek az erőfeszítések hosszabb várakozási időt eredményeznének a határokon; valamint
- az Uniónak javítania kell-e a rendelkezésére álló eszközöket, hogy részletesebb információkat gyűjtsön a schengeni térségbe irányuló és onnan kilépő utasforgalomról.

Elsősorban az alábbi két kihívás jelentkezik: hogyan ellenőrizhető hatékonyan a harmadik országbeli állampolgárok utasforgalma és mozgásai a schengeni térség egészében az e térség általános irányítására vonatkozó átfogó megközelítés részeként, valamint miként biztosítható gyors és egyszerű határátlépés a növekvő számú szabályos – vagyis a belépési feltételeknek megfelelő – utas számára, akik a határátlépők nagy többségét alkotják.

A jelenlegi szabályozás szerint:

- Azonos ellenőrzéseket alkalmaznak a schengeni térségbe belépő harmadik országbeli állampolgárokra, függetlenül a kockázat szintjétől, pl.: az engedélyezett tartózkodás egyes utazók általi túllépésétől;

⁶ A számadatok a Külső Határok Alap statisztikáin, valamint a külső határátkelőhelyeken 2009. augusztus 31. és szeptember 6. között végzett adatgyűjtésből származó adatokon alapulnak.

⁷ Az Eurocontrolnak a következő 20 évre vonatkozó (2030-ig szóló) „hosszú távú előrejelzését” 2010. december 17-én tették közzé: (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Voll1.pdf>),

- Nem állnak rendelkezésre eszközök, az utazók határokon átlépő mozgásának regisztrálásához. Az engedélyezett tartózkodást az utazók útlevelében vagy úti okmányaiban elhelyezett kézi bélyegzők alapján számítják ki, és nem tartják központilag nyilván a be- és kilépési időpontokat.

Ennek következtében hosszú várakozásra kerülhet sor a határátkelőhelyeken, és gyakran hiányoznak a „túltartózkodókra”, vagyis az engedélyezett tartózkodási időt túllépő utazókra vonatkozó információk. Ez valós probléma, mivel az engedélyezett tartózkodási időt túllépők jelentik az EU-n belüli illegális migráció legfontosabb forrását. Nem állnak rendelkezésre megbízható adatok az Unión belüli illegális bevándorlók számára vonatkozóan, de óvatos becslések 1,9 és 3,8 millió közöttre teszik azok létszámát⁸. 2010-ben a tagállamok (EU27) 540 000 kiutasítási határozatot adtak ki, de csupán 226 000 határozatot hajtottak végre ténylegesen.⁹

A határőrség kevésbé hatékony alkalmazására utal, hogy a harmadik országokbeli állampolgároknak – az általuk képviselt kockázati szinttől és utazásaik gyakoriságától függetlenül – azonos határellenőrzésen kell átesniük. A biztonság erősítése és az utasforgalom felgyorsítása számos tagállamban nem valósítható meg a határőrök létszámának növelése révén, mivel ezek a tagállamok csökkenteni igyekeznek a költségvetési hiányt.

A kigyózó sorok – különösen a repülőtereken – kedvezőtlen képet alakítanak ki az Európai Unióba látogatókban, továbbá a repülőtér-üzemeltetők és a légitársaságok egyaránt folyamatosan sürgetik az utasforgalom gyorsabbá és zökkenőmentesebbé tételét az egyre rövidebb csatlakozási időkhöz való igazodás érdekében.

Az intelligens határellenőrzési kezdeményezés az ellenőrzések megerősítése, és a szabályos utasok határátkelésének egyidejű meggyorsítása révén javíthatja az utasforgalom kezelését és ellenőrzését a határokon. Mindez lehetővé tenné a határőrség számára, hogy a biztonság veszélyeztetése, és a határellenőrzéshez szükséges humán erőforrások irreális növelése nélkül birkózzon meg a folyamatosan növekvő számú határátlépéssel. A kezdeményezés az alábbi két elemből áll: határregisztrációs rendszer, valamint regisztráltutas-program.

A határregisztrációs rendszer lehetővé tenné az engedélyezett tartózkodás pontos és megbízható kiszámítását, valamint az egyéni utazói múlt ellenőrzését a vízumirtokosok és a vízummentes utazók esetén egyaránt, ami az elsődleges kockázatelemzés alapvető részét képezi. Mindezt azáltal érné el, hogy a jelenlegi útlevél-bélyegzési rendszert a rövid tartózkodási időkre bebocsátott harmadik országbeli állampolgár belépéseinek időpontjait és helyeit rögzítő elektronikus nyilvántartással váltaná fel. Jóllehet a rendszer fő célja a harmadik országbeli állampolgárok számára engedélyezett tartózkodási idő tiszteletben tartásának ellenőrzése volna, emellett hozzájárulna a határellenőrzési eljárások optimalizálásához, és fokozná a biztonságot a külső határokon való átkeléskor.

⁸ Az EU által finanszírozott, és a Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ által végrehajtott Clandestino projekt eredményei. A számadatok a tanulmány idején összesített teljes létszámot jelentik (2008, EU 27). <http://clandestino.eliamep.gr>

⁹ SEC (2011) 620, 2. táblázat; Az Eurostat és az Európai Migrációs Hálózat (EMH) által szolgáltatott adatok. A számadatok közötti eltérések oka nem pusztán az engedélyezett tartózkodási időt túllépőkkel kapcsolatok információk hiánya, hanem egyéb tényezők is, így pl.: egyes harmadik országok együttműködésének hiánya, humanitárius okok, stb.

A regisztráltutas-program jelentősen megkönnyítené a schengeni külső határ átlépését a harmadik országból származó, előzetesen átvilágított és ellenőrzött gyakori utazók számára. A rendszer csökkentené a határátkelőhelyeken töltött időt, valamint megkönnyítené az utazást és a határokon átnyúló kapcsolattartást. A rendszer lehetőség szerint felhasználná az új technológiákat, így például az automatizált határellenőrzési rendszereket (amelyeket az uniós utazók esetében is használtak).

3. ELŐREHALADÁS AZ EU INTELLIGENS HATÁRELLENŐRZÉSÉNEK KIÉPÍTÉSE IRÁNYÁBA

Mielőtt áttekintenénk a lehetséges új rendszereket, a lehető legnagyobb költségcsökkentés érdekében először azt kell vizsgálnunk, hogy az intelligens határok célkitűzése megvalósítható-e a jelenlegi rendszerek és eszközök segítségével:

3.1. A meglévő európai vagy nemzeti rendszerek és eszközök alkalmazása

3.1.1. A vízumpolitika és a VIS

3.1.1.1. Vízumpolitika

A Vízumkódex – és adott esetben a vízumkönnyítési megállapodások – által kínált, többszöri beutazásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó lehetőségek fokozott kihasználása hozzájárulhat ahhoz, hogy nagyobb létszámú harmadik országbeli állampolgár számára egyszerűsítsék és könnyítsék az utazást. Mindazonáltal e könnyítés csupán az indulást megelőző időszakot érinti, mentesítve a harmadik országbeli állampolgárt attól a köteleességtől, hogy az EU-ba történő minden egyes látogatás előtt fel kelljen keresnie a konzulátust új vízum igénylése céljából. A többszöri beutazásra jogosító vízumok nem gyorsítják a tényleges határátlépést.

3.1.1.2. A VIS

A Vízuminformációs Rendszer (VIS) önmagában nem gyorsítja a beléptetési eljárást, és az engedélyezett tartózkodási időt túllépő személyek azonosítását sem segíti elő. Mivel azonban valamennyi vízumbirtokos biometrikus adatait rögzítik a VIS-ben, könnyebbé válhat a schengeni területen belül feltartóztatott, okmányokkal nem rendelkező vízumbirtokosok személyazonosságának megállapítása, ami a kitoloncolás lehetőségét is növeli. Egy átmeneti időszakot követően a biometrikus adatokat a határellenőrzés során is felhasználják majd annak ellenőrzése céljából, hogy az adott személy azonos-e azzal, akinek a számára a vízumot kiadták.

A VIS-nek a határregisztrációs rendszerre és a regisztráltutas-programra történő kiterjesztése az alábbi három okból nem kívánatos. Először is az adatvédelmi hatások, valamint a céltól való eltávolodás lehetősége miatt, amit egy olyan rendszer idézhetne elő, amely a vízumbirtokosokra és a vízummentességet élvező személyekre is kiterjed. Másodsorban a VIS jelenlegi kapacitásbeli korlátait csak jelentős további beruházások révén lehetne átlépni. Harmadrészt a célhoz kötöttségre vonatkozó korlátozások nem tennék lehetővé a VIS számára, hogy a vízummentességet élvező harmadik országbeli állampolgárok adatait is tárolja. Mindazonáltal az intelligens határellenőrzés rendszereinek kiépítése során ésszerűen felhasználhatnánk a VIS céljára szolgáló műszaki berendezésekkel való esetleges szinergiákat.

3.1.2. A Schengeni Információs Rendszer (SIS)

Az engedélyezett tartózkodási időt túllépő személyekre vonatkozó, a SIS-ben található figyelmeztető jelzések igénybe vétele korlátozott értéket képvisel. Nem segíti elő a schengeni térségben tartózkodó azon személyek személyazonosságának megállapítását, akik túllépték az engedélyezett tartózkodási időt. A kiléptető rendszerek lehetnek az ilyen figyelmeztető jelzések bevitelére szolgáló legfontosabb információforrások, amennyiben a határőr az adott utazó útleveleiben található bélyegzők ellenőrzésével felfedezheti az engedélyezett tartózkodási idő túllépését. Ugyanakkor egy felfedezett tartózkodásiidő-túllépés önmagában nem eredményezheti adott időszakra szóló beutazási tilalom elrendelését az adott személy vonatkozásában. Az adott személy utazói múltjának egészét, és az összes egyéb releváns tényezőt figyelembe kell venni annak eldöntésekor, hogy megadják-e a vízumot az érintett személynek, és engedélyezik-e számára a beutazást a külső határon.

Ezért a SIS (és a jövőbeni SIS II) alkalmazása nem jelenti a határregisztráció rendszer alternatíváját.

3.1.3. Az előzetes utasinformációs rendszer és az utas-nyilvántartási adatállomány

Az előzetes utasinformáció (a továbbiakban: API) és az utas-nyilvántartási adatállomány (a továbbiakban: PNR) útján összegyűjtött, utazókra vonatkozó adatok közvetlenül nem relevánsak a határregisztrációs rendszer, valamint regisztráltutas-program szempontjából.

A tagállamok határellenőrző hatóságainak kérésére a fuvarozók kötelesek közölni az API adatokat, a határellenőrzés erősítése és az illegális migráció elleni küzdelem érdekében. Az utasok adatait az utasfelvétel befejezéséig továbbítják. Mivel a benyújtott adatok túl korlátozottak, és a legtöbb esetben már a felszállást követően küldik el azokat, nem teszik lehetővé, hogy megfelelő előzetes ellenőrzéseket végezzenek a könnyített határellenőrzési eljárások igénybe vételének biztosítása céljából. Az adatokat a fuvarozóktól gyűjtik, vagy maga az utazó viszi be azokat; ennél fogva az adatok minősége nem felel meg a határregisztrációs rendszer vagy a regisztráltutas-program követelményeinek. Ezenfelül a rendszer nem alkalmazható a szárazföldi határokon.

A PNR-adatokat a légi fuvarozók gyűjtik és nyújtják be a tagállamok illetékes hatóságainak, elsősorban bűnüldöző hatóságoknak. Az adatokat azzal egyidejűleg gyűjtik, amint a légi fuvarozó foglalási rendszerein keresztül lefoglalják a repülőutat. A PNR célja a terrorizmus és a súlyos bűnözés elleni küzdelem; a PNR nem határellenőrzési eszköz. Az adatokat a járat indulása előtt 24–48 órával, és közvetlenül a járat lezárását követően küldik meg. A PNR adatok a fentiekkel azonos okokból nem relevánsak a határregisztrációs rendszer, valamint regisztráltutas-program szempontjából. A PNR nem nyújt megerősített információkat arról, hogy az adott személy ténylegesen átlépte-e a határt.

3.1.4. A nemzeti határregisztrációs rendszerek és a nemzeti regisztráltutas-programok

Jelenleg tizenegy tagállam¹⁰ alkalmaz olyan nemzeti határregisztrációs rendszereket, amelyek rendszeresen gyűjtik a megfelelő külső határokon átlépő harmadik országbeli állampolgárok valamennyi be- és kiutazására vonatkozó adatokat. Azonban a be- és kiutazási adatok csak akkor vethetők össze, ha az adott személy *ugyanazon* a tagállamból távozik jogszerűen, mint

¹⁰ Finnország, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia, Magyarország, Románia, Bulgária, Ciprus, Portugália.

ahol beutazott. E nemzeti rendszerek nem kapcsolódnak más tagállamok hasonló rendszereihez.

Néhány tagállam automatizált határellenőrzések (pl.: elektronikus útlevelek alapján) végrehajtása vagy az előzetes regisztrált utasokra vonatkozó egyéb rendszerek kiépítése¹¹ révén gyorsítja az uniós polgárokra vonatkozó határellenőrzéseket. Hét tagállam épített ki egyfajta, uniós polgárokra vonatkozó nemzeti regisztráltutas-programot¹².

Ezek a rendszerek harmadik országok állampolgárai esetében nem alkalmazhatók. A jelenlegi uniós szabályok előírják, hogy a határőröknek ki kell kérdezniük az utazót, és kézíleg le kell pecsételniük az úti okmányát. E folyamatok nem automatizálhatók.

Ennélfogva a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó egyetlen meglévő kezdeményezés félig automatizált ellenőrzésekre terjed ki, vagyis az automatizált kapuk és a kézi elemek olyan együttesére, amely felöleli a bélyegzést és azt a lehetőséget, hogy az alapos határellenőrzés részeként kérdéseket tegyenek fel.

További korlátozó tényező, hogy az egyik tagállam nemzeti regisztráltutas-programjába történő felvétel nem teszi lehetővé az utas számára a könnyített határátlépést egy másik tagállamban. Ezért az évente több tagállamba utazó harmadik országbeli állampolgárnak minden tagállamban kérnie kellene a nemzeti regisztráltutas-programba való felvételét, ami költséges és megterhelő lehet a számára.

3.1.5. Az elektronikus utazásengedélyezési rendszer (ESTA)

E rendszer azt jelentené, hogy az utasnak az interneten keresztül kérnie kellene az utazás bizonyos kritériumok alapján történő engedélyezését. A Bizottság számára készített tanulmány az EU TESTA alábbi négy lehetőségét vizsgálta meg:

- ESTA a vízummentességet élvező harmadik országbeli állampolgárok számára;
- ESTA egyes olyan országok számára, amelyek állampolgárai vízummentességet élveznek;
- Az ESTA és az elektronikus vízum kombinációja;
- A vízumkövetelmény ESTA-val történő helyettesítése.

A tanulmány eredményei alapján a Bizottság úgy véli, hogy e szakaszban el kell vetnie a vízummentességet élvező harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó ESTA-t, mivel a tagállamok biztonságának fokozásához történő potenciális hozzájárulás nem indokolja sem ilyen nagyságrendű személyes adat gyűjtését, sem a pénzügyi költséget és a nemzetközi kapcsolatokra gyakorolt hatást. Ami a vízumkötelezettségnek az EU ESTA-val történő fokozatos helyettesítését illeti, ez a belátható jövőben nem látszik megvalósíthatónak, tekintettel a migrációs kockázat értékelésének nehézségére, valamint az internet-hozzáféréssel és az elektronikus azonosítás alkalmazásával kapcsolatos problémákra. Emellett az ESTA létrehozatalának egy teljes mértékben működő határregisztráció rendszer képezné az előfeltételét.

¹¹ Németország, Spanyolország, Franciaország, Hollandia, Portugália, Finnország és az Egyesült Királyság.

¹² Például Hollandia (Privium), Franciaország (PARAFES), az Egyesült Királyság (Iris), valamint Németország (ABG) rendelkezik ilyen fajta programmal.

Egyértelmű, hogy az EU ESTA nem a határregisztrációs rendszer alternatívája, mivel nem használható a tényleges határátlépések nyomon követésére. A határátlépések megkönnyítésében sem játszhat szerepet, mivel a biometrikus azonosítók alkalmazása célszerűtlenné tenné elektronikus alkalmazásokra épülő rendszer használatát. Emellett a regisztráltutas-program céljának megfelelően a regisztrált utasokat elvben mentesíteni kellene az ESTA-kötelezettség alól.

Ami azt a kérdést illeti, hogy az EU ESTA milyen hozzájárulást nyújthat a közös vízumpolitika továbbfejlesztéséhez, a Bizottság – a stockholmi programban előirányozottaknak megfelelően – későbbi szakaszban kíván erre visszatérni. Ezért a mostani szakaszban nem folytatjuk tovább az EU ESTA kifejlesztésének előkészítését.

3.2. Az egyedi rendszerek kidolgozása: a határregisztrációs rendszer és a regisztráltutas-program

A fenti szakasz azt mutatta be, hogy a meglévő rendszerek és eszközök miért nem felelnek meg az intelligens határellenőrzés célkitűzésének. E szakasz tárgyalja a határregisztrációs rendszer és a regisztráltutas-program kidolgozásával kapcsolatos költségeket és hasznokat, valamint – adott esetben – a választási lehetőségeket.

3.2.1. Jogi szempontok

Mindkét rendszer az EUMSZ 77. cikkén alapuló rendeletre épülne (így az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak rendes jogalkotási eljárás keretében kellene elfogadnia). Mindkét rendszer esetében módosítani kellene a Schengeni határ-ellenőrzési kódexnek¹³ a személyek határellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseit.

3.2.2. Műszaki szempontok

A teljes mértékben működő és kiépített VIS képezi az előfeltételét az intelligens határellenőrzési rendszer megvalósításának. A határregisztrációs rendszer és a regisztráltutas-program ugyanis maximálisan felhasználná a meglévő rendszereket és eszközöket, így például a VIS alapját képező biometrikus adatok egyeztetésére szolgáló rendszert, valamint az e rendszerben használt ujjlenyomat-szkennereket.

Jogi és műszaki szempontból a határregisztrációs rendszer kiépíthető volna a regisztráltutas-programot megelőzően. Ez azonban az uniós határigazgatási politika egyoldalú fejlesztését jelentené, mivel csupán a biztonságot erősítené, anélkül hogy megkönnyítené a harmadik országbeli állampolgárok utazását. Ami a regisztráltutas-program könnyítéseit illeti, azok az automatizált határellenőrzés szélesebb körű alkalmazásához kötődnek. A be- és kilépési időpontok elektronikus rögzítése volna az egyetlen mód arra, hogy nyomon kövessék a regisztrált utazók engedélyezett tartózkodását, miközben lehetővé teszik a teljes mértékben automatizált határellenőrzést. Mindezt uniós szinten kellene megvalósítani ahhoz, hogy az egyik tagállam belépésre vonatkozó adatát össze lehessen vetni egy másik tagállam kilépési adatával. Ezért a regisztráltutas-program létrehozása valójában a határregisztrációs rendszer kiépítésétől függ. Emellett komoly megtakarítást jelentene a kiépítés összköltsége tekintetében, ha a két rendszert egyidejűleg építenék ki, hasonló központi infrastruktúra alkalmazásával (lásd az 1. mellékletet).

¹³ Az 562/2006/EK rendelet.

A rendszerek kialakítása során az alábbi kulcsfontosságú döntéseket kell meghozni:

3.2.2.1. Központosított vagy decentralizált, interoperábilis rendszerek

A központosított architektúra egy központi adatbázisból és a tagállamok ahhoz kapcsolódó nemzeti interfészeiből áll, a decentralizált architektúra pedig 27+ nemzeti rendszer létrehozását teszi szükségessé, amelyek kölcsönösen összekapcsolódnak egymással.

A határregisztrációs rendszer esetében a be- és kilépési adatok központi elektronikus nyilvántartása lehetővé tenné az adott személy számára engedélyezett tartózkodási idő automatikus kiszámítását, és egyidejűleg minden tagállam számára pontos információt nyújtana arról, hogy az adott személy hol lépett be a schengeni térségbe, és hol távozott. Ha először nemzeti szinten rögzítenék a be- és kilépési adatokat, az szükségessé tenné ezen információk 27+ másik nemzeti rendszerbe történő átmásolását annak érdekében, hogy folyamatosan frissítsenek valamennyi megfelelő be- és kilépési adatot. Előfordulhat, hogy ez megterhelő és időigényes volna, ha az adott személyek különböző tagállamokon keresztül lépnek be a schengeni térségbe, és hagyják el azt.

Hasonlóképpen, a regisztráltutas-program esetében a decentralizált architektúra azt jelentené, hogy az utasok regisztrálására a nemzeti rendszerben kerül sor, majd ezt átmásolják 27+ másik nemzeti rendszerbe annak figyelembe vétele érdekében, hogy az utas bármely schengeni határátkelőhelyen keresztül beléphet a schengeni térségbe.

Következtetésképpen a decentralizált architektúra nem volna műszakilag hatékony.

3.2.2.2. A regisztráltutas-program: központosított vagy decentralizált adattárolás?

Az alábbi két alapvető lehetőség kínálkozik a regisztrált utasok azon adatainak tárolására, amelyeknek a schengeni térség bármely határátkelőhelyén hozzáférhetőnek kell lenniük ahhoz, hogy lehetővé váljon az utasok személyazonosságának automatizált ellenőrzése: az alfanumerikus és biometrikus adatok központi adatbázisban vagy az utazónak kiadott jelhordozó eszközön (*token*) történő tárolása.

Az adatvédelem és az adatbiztonság szempontjából mindkét megközelítésnek megvannak az előnyei és a hátrányai. A jelhordozó eszköz esetében nem volna szükség uniós szintű központi adatbázis kiépítésére. Mindazonáltal komoly hátrányt jelentené a jelhordozó eszköz eltűnésével, elvesztésével vagy eltulajdonításával, továbbá másolásával kapcsolatos kockázatok. A jelhordozó eszköz mellett továbbra is adatbázisban kellene tárolni bizonyos adatokat ahhoz, hogy lehetőség legyen az alkalmazások és a jelhordozó eszközök általános igazgatására. Közelmúltbeli becslések szerint, bár a jelhordozó eszközre vonatkozó lehetőség kiépítésének összköltsége körülbelül 30 millió euróval olcsóbb volna, közép- és hosszú távon drágábbnak bizonyulna az üzemeltetése, mivel a tagállamoknak magasabb – (a tagállamoknak összesen) nagyságrendileg évi 20 millió EUR – működési költséget kellene viselniük.¹⁴

A kedvezőtlen hatások elkerülésének, és az említett két opció által biztosított előnyök együttes érvényesítésének az volna az egyik módja, ha a központi adatbázis és a regisztrált utazók számára kiadott – csupán egyetlen azonosítót (pl.: a kérelem számát) tartalmazó – jelhordozó eszköz kombinációja mellett döntenénk. Az alfanumerikus és a biometrikus

¹⁴ 28 ország – 22 tagállam és a jelenleg a schengeni térségben teljes körűen részt vevő 3 társult ország, valamint Románia, Bulgária és Liechtenstein.

adatokat központilag, de elkülönítetten tárolnák, és a kijelölt illetékes hatóságok elkülönített és különálló hozzáférési jogosultságokkal rendelkeznének. A biometrikus adatokat hozzákapsolnák a jelhordozó eszközben lévő egyetlen azonosítóhoz, és az előbbieket csupán abban az esetben használnák, amikor a határátkeléskor ellenőrzik az utazó személyazonosságát.

Ez a harmadik lehetőség korlátozná a többi lehetőség adatvédelmi és adatbiztonsági hátrányait, azonban körülbelül 50 millió euróval drágább lenne a kiépítése, mint a központi nyilvántartásra vonatkozó opcióé.

3.2.2.3. A határregisztrációs rendszer: biometrikus adatokkal vagy azok nélkül, illetve milyen típusú biometrikus adatokkal?

A rendszer vagy kizárólag alfanumerikus adatokat rögzíthetne (pl.: név, állampolgárság és útlevekszám), vagy biometrikus azonosítókat is tartalmazhatna.

A biometrikus adatok alkalmazása megkönnyítené, hogy a rendszer azonosítsa az okmányokkal nem rendelkező, és nem vízumköteles személyeket (a vízumbirtokosok a VIS alkalmazásával azonosíthatók). Emellett biztosítaná a be- és a kilépési adatok pontosabb megfeleltetését (pl.: a két útlevéllel utazó személyek esetében) annak révén, hogy a biometrikus azonosító által ábrázolt egyedi jellemző alapján az utazói múltat összekapcsolná egy konkrét személlyel.

Másrészt némi kedvezőtlen hatást gyakorolhatna a határátkelés időtartamára, mivel szükség volna valamennyi nem vízumköteles utazó biometrikus adataira is.

Ezért az volna a legjobb, ha az első szakaszban csak alfanumerikus adatokat alkalmaznának. A biometrikus azonosítókat egy későbbi szakaszban aktiválhatnák, a rendszer általános, és a határigazgatásra gyakorolt hatása tekintetében elvégzett első értékelés eredményei alapján. Az ilyen átmeneti megközelítés kiépítési költségei általában hasonlóak a biometrikus adatok kezdeti aktiválásának költségeihez, és alig valamivel drágábbak, mintha – egy későbbi szakaszban már nem megváltoztatható döntéssel – kezdetől fogva kizárnák a biometrikus adatokat.

Ami a biometrikus azonosítók kiválasztását illeti, az EURODAC-ban, a VIS-ben, a SIS II-ben, az útlevelekben és a tartózkodási engedélyekben használt azonosítónak megfelelően, a leggyakrabban használt és legmegbízhatóbb azonosító az ujjlenyomat és (abban az esetben is, amikor az ujjlenyomat nem hozzáférhető) az arc digitális képe. Ha ezeket választanák, akkor teljes mértékben felhasználhatnák a már telepített berendezéseket, és komoly költségmegtakarítást érhetnének el.

3.2.3. Költségek

A rendszerek kiépítésének költségeit az fogja meghatározni, hogy melyik végrehajtási lehetőséget választják, és különösen az, hogy a rendszereket együtt vagy külön építik-e ki. Bár a határregisztrációs rendszerről és a regisztráltutas-programról szóló jövőbeni jogalkotási javaslatot kísérő hatásvizsgálat elkészítése és a pénzügyi kimutatás előterjesztése még várat magára, minden esetre megállapíthatjuk, hogy a kezdeti beruházás költsége jelentős lesz. Lásd az 1. mellékletet.

A határregisztrációs rendszer esetén nagyságrendileg 200 millió EUR lehet a kiépítés (három éves) összköltsége. E költségek több mint 75%-át a szükséges infrastruktúrának az egyes

tagállamokban történő kifejlesztése és kiépítése tenné ki. Az éves működési költségek nagyságrendileg legfeljebb 100 millió EUR-t érhetnek el, és nemzeti szinten is hasonló költségarányok merülnének fel.

A regisztráltutas-program esetében hasonlóak a számítások, jóllehet e rendszer költségeit jobban befolyásolja a választott végrehajtási mód; mindez nem csupán az összköltségre vonatkozik, hanem különösen a beruházással és üzemeltetéssel kapcsolatos nemzeti és európai szintű költségarányokra.

Az említett számítások nem foglalják magukba például a regisztráltutas-jogállás iránti kérelmek elbírálásának költségeit: A regisztráltutas-program végrehajtása olyan kérelmezési díjat irányozna elő, amelynek fedeznie kell a regisztráltutas-programban benyújtott kérelmek tagállamok általi feldolgozásának adminisztratív költségeit.

A regisztráltutas-program végrehajtása a gyakorlatban azt is jelentené, hogy a tagállamok növelik a határokon elhelyezett automatikus kapukba történő beruházásaikat. Nem volna arra szükség, hogy európai szinten döntsék el, hogy hol és hány kaput kell felállítani, és ennél fogva az összköltséget csak azt követően lehetne megbecsülni, hogy a tagállamok döntést hoztak az ilyen kapuk összmenyiségéről. Ugyanakkor a Bizottság ösztönözni fogja a tagállamokat, hogy a regisztráltutas-program gyakorlati előnyeinek maximális kihasználása érdekében mindenhol, ahol lehetséges és ésszerű állítsanak fel ilyen kapukat. A jövőbeni Belső Biztonsági Alap bizonyos feltételekkel társfinanszírozhatná az e kapukba eszközölt beruházásokat.

A mostani szakaszban előre látható jelentős költségeket a hasznokkal párhuzamosan kell mérlegelni: például az összes határátkelőhely jelentős részének automatizálása révén a regisztráltutas-program körülbelül 40%-kal (ami évi 500 millió EUR-nak felel meg) csökkenthetné a határellenőrzéshez szükséges forrásokat. Még ha szerényebb mértékű, évente 250 millió eurós megtakarítást is veszünk alapul a számításokhoz, a tagállamok már a működés második éve után nettó költségmegtakarításokat érhetnek el¹⁵.

A Belső Biztonsági Alapnak a következő többéves pénzügyi kereten belüli, a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó előirányzatára vonatkozó bizottsági javaslatokban figyelembe veszik a két rendszer létrehozatalának, kiépítésének és kezdeti működésének költségeit. Tovább kell vizsgálni, hogy az új rendszerek kiépítésének és/vagy működtetésének nemzeti szinten felmerülő költségeit milyen mértékben és részben kell fedezni az uniós költségvetésből. E kérdéseket az Európai Parlamentben és a Tanácsban is meg fogják vitatni.

3.2.4. Gyakorlati végrehajtás: a hatékonyság és a hatás vizsgálata

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben folytatott információkezelés áttekintéséről szóló tavalyi közlemény meghatározta azokat a feltételeket, amelyeket a Bizottságnak bármely új információkezelési rendszerre alkalmaznia kell¹⁶. A közlemény megállapítja, hogy a fejlesztés nem kezdődhet meg mindaddig, amíg az alapul szolgáló jogszabály nem határozta meg a rendszer célját, alkalmazási körét, funkcióit és

¹⁵ A Bizottság szolgálatainak számításai a már jelenleg is kísérleti regisztrált utas-programokat üzemeltető tagállamok által szolgáltatott tapasztalatokon és adatokon alapulnak.

¹⁶ COM(2010) 385 végleges.

műszaki részleteit. A közlemény lényegi és eljárási elveket¹⁷ is meghatároz abból a célból, hogy viszonyítási alapként szolgáljanak ezen a területen.

A határregisztrációs rendszer esetében vizsgálandó legfontosabb elvek közül az első a szükségesség. Önmagában nem elegendő indok a határregisztrációs rendszer létrehozására, hogy egy ilyen rendszer megoldaná a regisztrált utasok engedélyezett tartózkodásának nyomon követését, mivel a rendszer szükségessé tenné valamennyi utas be- és kilépési adatának tárolását. Emellett a fentiek következtében jelentős mennyiségű adatot kellene tárolni.

A határregisztrációs rendszernek lehetővé kell tennie, hogy több illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárt toloncolhassanak ki sikeresen, mivel a rendszer azonosítani fogja az engedélyezett tartózkodási időt túllépő személyeket. Mindazonáltal nehéz megjósolni, hogy ennek következtében ténylegesen hány személyt vehetnek őrizetbe. Ugyanakkor a potenciális hatást ahhoz képest kell vizsgálni, hogy jelenleg semmilyen adat sem áll az illetékes tagállami hatóságok rendelkezésére az engedélyezett tartózkodási időt túllépő személyekről. Továbbá a rendszert egyéb intézkedésekkel – különösen a schengeni területen belüli személyazonossági ellenőrzéssel, valamint az okmányokkal nem rendelkező személyeknek a VIS alkalmazásával történő azonosítására vonatkozó lehetőség kihasználásával– együttesen kell alkalmazni.

Végezetül a határregisztrációs rendszer azzal az előnnyel is jár, hogy lehetővé teszi a tényeken alapuló szakpolitika-alkotást, például a vízumpolitika és a vízumkönnyítések terén, valamint az egyes szomszédos országokkal kialakított migrációra, mobilitásra és biztonságra irányuló partnerség keretében is. Az EU felelősségének tekinthető például, hogy indokolja a vízumkötelezettség fenntartásának szükségességét egy adott harmadik ország állampolgárai tekintetében annak igazolása révén, hogy fennáll az engedélyezett tartózkodási idő túllépésének problémája, és/vagy hogy a vízummentes rendszerrel történő visszaélés esetén visszaállítsa a vízumkötelezettséget.

A regisztráltutas-program esetében vizsgálandó legfontosabb elvek közül az első a pontos kockázatkezelés. A határellenőrzési eljárások enyhítésének ellentételezéseként kellően alapos előzetes ellenőrzésre van szükség. E program vonatkozásában a második legfontosabb elv a költséghatékonyság. Az kell legyen a cél, hogy a lehető legtöbb ember utazását könnyítsék meg; ezért a jogosultsági feltételeknek tágnak kell lenniük, viszont az előzetes ellenőrzési kritériumoknak magas szintű biztonságot kell biztosítaniuk.

3.2.5. Adatvédelem

A személyes adatokat szabályozó uniós jogszabályoknak tiszteletben kell tartaniuk az Európai Unió Alapjogi Chartájában és különösen annak 7. és 8. cikkében lefektetett elveket. A határregisztrációs rendszernek és a regisztráltutas-programnak tiszteletben kell tartania valamennyi utazó alapvető jogait, köztük az azonos mértékű adatvédelemhez való jogot. Ezért az intelligens határellenőrzésre vonatkozó jogszabályoknak összhangban kell állniuk az adatvédelmi jogszabályokkal és elvekkel. A hasznosság nem elegendő indok a határregisztrációs rendszerhez és a regisztráltutas-programhoz hasonló rendszerek

¹⁷ 1. Az alapvető jogok, így különösen a magánélethez való jog és az adatvédelem biztosítása; 2. szükségesség 3. szubszidiaritás; 4. megfelelő kockázatkezelés; 5. költséghatékonyság; 6. alulról felfelé építkező megközelítés a szakpolitikák kialakítása során; 7. a felelőségek világos megosztása; 8. valamint felülvizsgálati és megszüntető záradékok.

megvalósításához. Az alapvető jogokat – így a magánélethez és az adatvédelemhez fűződő jogot – érintő rendszereknek teljesíteniük kell a demokratikus társadalomban való szükségesség normáját, és meg kell felelniük az arányosság elvének. Ezen felül az adatfeldolgozásnak a rendszer céljának eléréséhez szükséges mértékre kell korlátozódnia. A határregisztrációs rendszer és a regisztráltutas-program kidolgozása során a „beépített magánélet-védelmet” kell az egyik irányadó elvnek tekinteni. Az említett elv gyakorlati megvalósításának példaként tekinthető a regisztráltutas-program esetében javasolt – és a 3.2.2.2. szakaszban ismertetett – opció, amely a jelhordozó eszköz és a központilag tárolt adatok kombinációjára épül.

A határregisztrációs rendszer és a regisztráltutas-program tekintetében egyaránt kizárólag a kijelölt, illetékes vízum- és határrendészeti hatóságok gyűjthetnék és dolgozhatnának fel adatokat a konzulátusokon és határátkelőhelyeken, a feladataik ellátáshoz szükséges mértékben. Az adatokhoz történő hozzáférést szigorúan szabályoznák, és a vonatkozó uniós és nemzeti magánélet- és adatvédelmi jogszabályoknak megfelelően korlátoznák. Valamennyi adatfeldolgozási művelet adatait megőriznék, és az adatvédelmi ellenőrzés rendelkezésére bocsátanák azokat. Jogorvoslati intézkedéseket hoznának létre annak érdekében, hogy az utazók ellenőrizhessék, és szükség esetén helyesbíthessék a rájuk vonatkozó regisztráltutas-alkalmazásban vagy határregisztrációs nyilvántartásban szereplő adatokat. Intézkedéseket hoznának az adatok biztonságos tárolása, és bármely visszaélés elkerülése érdekében. Az uniós intézmények és szervek részvétele esetén az európai adatvédelmi biztos, a tagállami hatóságok közreműködése esetén pedig a nemzeti adatvédelmi hatóságok felügyelnék az adatfeldolgozást. A bűnüldöző hatóságoknak (a határregisztrációs rendszerhez történő) hozzáférést kizárólag azokban az esetekben – és hasonlóan szigorú szabályok szerint – irányoznák elő, amikor a jövőbeni uniós jogszabályok egyértelműen meghatároznák azt.

4. A KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Az Uniónak tovább kell javítania a külső határainak igazgatását. Az e közleményben felvázolt, intelligens határellenőrzésre vonatkozó elképzelés a részét képezheti ennek a folyamatnak.

A határregisztrációs rendszer megvalósítása pontos adatokkal látná el az Uniót a külső határ valamennyi részén keresztül a schengeni térségbe irányuló, és az azt elhagyó utasforgalomról, valamint az engedélyezett tartózkodási időt túllépő személyekről. Lehetővé válna a vízumliberalizációs intézkedések, a vízumkönnyítési megállapodások, valamint a jövőbeni hasonló kezdeményezésekre vonatkozó ütemtervek tényeken alapuló értékelése. A VIS-el együttesen alkalmazva, ez a rendszer növelné az illegális migráció kezelésére szolgáló uniós intézkedések hatékonyságát, és a sikeres kitoloncolások számát.

A regisztráltutas-program felgyorsítaná évi 4-5 millió utas határátlépését¹⁸, és megteremtené az alapokat a fontosabb határátkelőhelyeken alkalmazandó automatizált határellenőrzési technológiákba történő nagyszabású beruházásokhoz. Az uniós polgárok automatizált határellenőrzését tesztelő tagállamok tapasztalatai alapján a jelenlegi 1-2 percről 30 másodperc alá csökkenthető a határátkelésre fordított átlagos idő. Jóllehet sok harmadik ország ruház be az automatizált határellenőrzési technológiába, egyikük sem tette meg az

¹⁸ Feltételezve, hogy a többszöri beutazásra jogosító vízummal rendelkező személyek – évente körülbelül 10 millió kiadott vízum – legalább 20%-a kérelmezné a regisztráltutas-jogállást, és hasonló létszámú, vízummentességet élvező személy szintén kérelmezné azt.

uniós regisztráltutas-programmal egyenértékű, e közleményben vázolt alábbi lépéseket: egyszerűsített, automatizált határátlépés biztosítása a meghatározott előzetes ellenőrzési kritériumokat teljesítő valamennyi harmadik országbeli állampolgárnak, valamint az EU világra nyitottságát, továbbá az utazás, valamint a határokon átnyúló – vállalkozásokat is felölelő – kapcsolattartás megkönnyítése iránti elkötelezettségét alátámasztó kézzelfogható megerősítés nyújtása.

Az e közleményben szereplő választási lehetőségek kezdeti értékelése alapján, és a konkrét javaslatokat majd kísérő teljes körű hatásvizsgálat megelőlegezése nélkül, úgy tűnik, hogy az volna a legjobb megoldás, ha a határregisztrációs rendszert és az regisztráltutas-programot együttesen fejlesztenék ki, hogy a határregisztrációs rendszerben átmeneti időszak után aktiválhassák a biometrikus adatokat, a regisztráltutas-programban pedig alkalmazhassák a jelhordozó eszköz és a központi adatbázis kombinációját. A mindkét rendszer tekintetében választott biometrikus azonosító az ujjlenyomat és az arc digitális képe. E választás az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott vonatkozó uniós jogszabályokban – az EURODAC, a VIS, a SIS II, az útlevelek és a tartózkodási engedélyek esetében – már meghozott uniós döntést követi.

Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy mindaddig nem kerül sor a határregisztrációs rendszer és a regisztráltutas-program kiépítésére irányuló tevékenységre, amíg az Európai Parlament és a Tanács el nem fogadja a rendszerek jellemzőit világosan meghatározó jogalapokat. Ezen felül, a lehető legkiválóbb minőség biztosítása érdekében, valamint a SIS II és a VIS fejlesztése során jelentkezethez hasonló esetleges kockázatok korlátozása érdekében, az újonnan létrehozandó IT-ügynökség felelne a rendszerek kiépítésért és működési igazgatásáért.

Az új rendszerek nagyságrendje miatt az informatikai fejlesztéseket és a közkiadásokat érintő jelentős beruházásokra volna szükség az EU és a tagállamok részéről, továbbá komoly erőfeszítéseket igényelne a személyes adatok védelmére vonatkozó legmagasabb szintű normák biztosítása. A más nagyméretű IT-projektek – így a SIS II és a VIS – fejlesztéséből levont következtetéseket is szem előtt kell tartani a rendszerek jövőbeni kiépítése során. Ugyanakkor az új rendszerek komoly lehetőséget nyújtanának arra, hogy elősegítsék a biztonság erősítésére és a határátkelés megkönnyítésére irányuló kettős célkitűzés elérését. Ezen felül a harmadik országbeli állampolgárok – köztük a vízummentességet élvező személyek – számának várható növekedése esetén a rendszerek képessé tehetnék a tagállamokat arra, hogy fenntartsák a határátlépés hatékonyságát, anélkül hogy irreális és rendkívül költséges létszámbővítést kellene végrehajtaniuk.

Az EU-nak fel kell készülnie arra, hogy megfeleljen az utaslétszám növekedésének az egyre inkább globalizálódó világban. Az új technológiák új lehetőségeket nyújthatnának az említett kihívások megválaszolására. A Bizottság várakozással tekint az Európai Parlamenttel, a Tanáccsal és az európai adatvédelmi biztossal folytatandó eszmecsere elé, továbbá 2012 második felében elő kívánja terjeszteni a határregisztrációs rendszerre és a regisztráltutas-programra vonatkozó javaslatokat.

Melléklet – A rendszerek becsült költségei

A választási lehetőségek költségeire vonatkozó teljes körű értékelést a konkrét javaslatokat kísérő hatásvizsgálatok fogják kifejteni. A Bizottság számára 2010-ben készített tanulmányra épülő alábbi táblázat az opciók egyikének egyszeri kiépítési költségeit, az évente rendszeresen jelentkező működési költségeket, valamint a három éves fejlesztés és az azt követő öt évi működés halmozott összköltségét mutatja be. A számítások azon a lehetőségen alapulnak, hogy a regisztráltutas-programot jelhordozó eszközön tárolt alfanumerikus adatok és a központi adatbankban tárolt biometrikus adatok formájában valósítják meg, a határregisztrációs rendszert pedig egy – a biometrikus adatokkal később kiegészítendő – központosított rendszerként hozzák létre.

A Bizottság jogalkotási javaslatainak előterjesztésére 2012-ben kerülhet sor; és amennyiben a társ-jogalkotók 2014-ig elfogadják azokat, 2015-ben megkezdődhet a rendszerek kiépítése. A megadott becslések kizárólag tájékoztató jellegűek. A társ-jogalkotóknak a rendszerek jellegére vonatkozóan meghozandó döntése növelheti vagy csökkentheti a költségeket.

	Egyszeri fejlesztési költségek központi és nemzeti szinten (3 éves fejlesztés) (millió EUR)	Éves működési költség központi és nemzeti szinten (5 éves működés) (millió EUR)	Összköltség központi és nemzeti szinten (millió EUR)
A regisztráltutas-program: Választási lehetőség – Jelhordozó eszközön (egyetlen szám), valamint adatbankban (az alkalmazásokból származó biometrikus adatok) tárolt adatok	207 (Tagállamok- 164 – Központ – 43)	101 (Tagállamok- 81 – Központ – 20)	712
A határregisztrációs rendszer: Választási lehetőség – a biometrikus adatokkal később kiegészítendő központosított rendszer	183 (Tagállamok- 146 – Központ – 37)	88 (Tagállamok- 74 – Központ – 14)	623

Azonban 30%-kal alacsonyabb volna az összköltség, ha a két rendszert együttesen (vagyis ugyanazon a technikai platformon) építenék ki.