



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.12.9.
COM(2011) 857 végleges

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK,
AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

**a Külső Határok Alap keretében elért eredményekről, valamint a végrehajtás minőségi
és mennyiségi vonatkozásairól a 2007–2009-es időszakra (a jelentés a 2007. május 23-i
574/2007/EK tanácsi határozat 52. cikke (3) bekezdésének b) pontja alapján került
benyújtásra)**

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

a Külső Határok Alap keretében elért eredményekről, valamint a végrehajtás minőségi és mennyiségi vonatkozásairól a 2007–2009-es időszakra (a jelentés a 2007. május 23-i 574/2007/EK tanácsi határozat 52. cikke (3) bekezdésének b) pontja alapján került benyújtásra)

1. BEVEZETÉS

A 2007 és 2013 közötti időszak tekintetében az Európai Unió létrehozta a jelenlegi programozás szerint összesen 4 032,23 millió EUR költségvetési előirányzattal rendelkező „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános programot. Az általános programot négy alap alkotja, és a célja a tagállamok közötti igazságos feladatmegosztás az Unió külső határainál az integrált igazgatás bevezetéséből és a közös menekült- és bevándorlás-politika végrehajtásából adódó pénzügyi teher kapcsán¹.

A négy alap egyike a Külső Határok Alap², amelyet a 2007–2013-as időszakra hoztak létre, és amelynek teljes keretösszege 1 820 millió euró. Ezt az összeget a schengeni társult államok, Norvégia, Izland, Svájc és Lichtenstein hozzájárulásai egészítik ki. Az említett országok a 2010. évtől vesznek részt az alapban.

1. táblázat: Külső határok alap – Az EU költségvetése, 2007-2013

Költségvetés 1 000 euróban kifejezve	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	Összesen
Az EU költségvetése	170 000	169 500	185 500	207 500	253 500	349 100	481 200	1 816 300
Társult államok hozzájárulása	-	-	-	23 417*	16 262	21 018	28 971	88 668
Összesen	170 000	169 500	185 500	230 917	268 762	370 118	510 171	1 904 968

* Az összeg tartalmazza a 2009. és 2010. évi hozzájárulásokat.

** A 2013. évi adatok becslés adatok.

Az alapot létrehozó alap-jogiaktus előírja, hogy a Bizottság közbenső jelentést nyújtson be az eredményekről, valamint az alap végrehajtásának minőségi és mennyiségi vonatkozásairól³.

A jelentés a 2007–2009-es időszakra vonatkozó éves programok elért eredményeit tartalmazza, a tagállamoktól 2010 második félévében begyűjtött jelentések⁴, valamint a 2011 első negyedében a Bizottság rendelkezésére álló információk alapján. Ezek az eredmények

¹ COM(2005) 123. végleges

² 574/2007/EK határozat, HL L 144., 2007.6.6., 22. o.

³ Az 574/2007/EK határozat 52. cikke (3) bekezdésének (b) pontja.

⁴ A vonatkozó összeállítás és az országos jelentések a következő címen érhetők el:
http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding_borders_en.htm

részeredmények, amelyek az adott programok végrehajtásáról szóló záróbeszámolók jóváhagyásáig irányadók⁵.

A jelentés továbbá hozzájárult a jövőbeni intézkedések átgondolásának folyamatához is.

2. AZ ALAP CÉLJA ÉS ALKALMAZÁSI TERÜLETE

Az alap általános célja a schengeni államok támogatása a schengeni vívmányok alapján fennálló egyik kulcsfontosságú kötelezettség teljesítése érdekében, konkrétan a külső határok hatékony, magas szintű és egységes ellenőrzésének biztosítása. Továbbá, az alap hozzájárul a közös vízumpolitika fejlesztéséhez, egyrészt az illegális bevándorlás kezelésével, másrészt a tagállamok közötti törvényes utazás megkönnyítésével. Mivel a schengeni együttműködésben résztvevő valamennyi tagállamnak előnyére válik a személyek szabad mozgásának elve, a schengeni térség minden egyes tagállamának érdekében áll, hogy más államok hatékonyan ellenőrizzék a fennhatóságuk alá tartozó külső határokat. Következésképpen, a személyek EU területén történő szabad mozgásának szükségszerű következménye a külső határok magas szintű ellenőrzése.

A Külső Határok Alap az Európai Unió 2004-es bővítését követően kialakult új geopolitikai helyzetben, valamint a belső határok megszüntetését és a schengeni térség 2007 decemberében megvalósított, 9 tagállammal való bővítését előíró döntést követően lépett életbe. Ez a döntés megváltoztatta a külső határok helyét, részben összevonva a külső szárazföldi határokat (különösen Németországban és Ausztriában) és fizikailag is további új, külső határokat bevezetve a többi schengeni állam nevében történő ellenőrzés céljából.

A Külső Határok Alap az új helyzetből adódó problémák megoldására szolgál, és egy olyan mechanizmust állít fel, amely lehetővé teszi a határellenőrzési feladatok megosztását az összes résztvevő tagállam között, a szolidaritás elvének megfelelően.

Ennek megfelelően, az Alap hozzájárul az EU kulcsfontosságú szakpolitikai célkitűzéseinek megvalósításához a határellenőrzés és vízumpolitika területén:

- a külső határok hatékony, magas szintű és egységes ellenőrzésének biztosítása az **integrált határigazgatási rendszer** megerősítésével;
- Az olyan nagyméretű **informatikai rendszerek** fejlesztésének, előkészítésének, bevezetésének, igazgatásának és összehangolásának támogatása, amelyek a **hatékony határellenőrzés, bevándorlás-ellenőrzés és vízumpolitika** biztosításához szükségesek, különös tekintettel a második generációs Schengeni Információs Rendszerre (SIS II) és a Vízuminformációs Rendszerre (VIS), beleértve azok biometrikus komponenseit is;
- a **közös vízumpolitika** továbbfejlesztése a törvényes utazás megkönnyítése, az illegális bevándorlás fékezése, a vízumhamisítások elleni erőfeszítések segítése, valamint a helyi konzuli együttműködés javítása érdekében

⁵ Az alap-jogiaktus 51. cikke.

A 2007–2009-es időszakban 23 tagállam vett részt az alapban. Az Egyesült Királyság és Írország nem vesz részt az alapban. A rá vonatkozó jegyzőkönyvnek megfelelően, Dánia is úgy döntött, részt vesz az alapban. A 2007–2009-es időszakban az uniós csatlakozási okmány értelmében Bulgária és Románia a II. Schengeni Támogatás (a Pénzforgalmi és Schengeni Támogatás Schengenre vonatkozó része) előnyeit élvezte, annak érdekében, hogy ezek az országok felkészülhessenek a belső határok nélküli térséghez való csatlakozásra. Az említett támogatás kiadásai jellegüket tekintve alapjában véve megegyeztek az alap támogatható kiadásával. Következésképpen Bulgária és Románia csak a támogatási program lejártát követően, azaz 2010-től vesz részt az alapban. Három társult ország, Norvégia, Izland és Svájc ugyancsak 2010-től vesz részt az alapban.

Az alap végrehajtására a tagállamok⁶ főként a **megosztott igazgatási módszert** használták. Az EU stratégiai iránymutatása, valamint a Bizottsággal folytatott tárgyalások alapján minden jogosult állam kidolgozott egy többéves programozási stratégiát az alap által a részükre juttatott források felhasználását illetően. Ez a stratégia keretet biztosít az éves programok intézkedéseinek végrehajtásához. Az éves programok a tagállamok által végrehajtandó intézkedéseket határozzák meg, beleértve a célokat és alkalmazási területeket, a kedvezményezetteket, valamint az elvárt eredményeket és a pénzügyi keretösszeget. Az éves programoknak összhangban kell lenniük a többéves programban előírt stratégiával.

A tagállamok által végrehajtott intézkedéseket az alap társfinanszírozásában valósítják meg az EU iránymutatásaiban előírt öt prioritásnak megfelelően⁷: (1) a közös integrált határigazgatási rendszer fokozatos kiépítése (infrastruktúra és berendezések, határellenőrzés); (2) az európai határőrizeti rendszer nemzeti komponensei a külső határokon és egy állandó európai járőrszolgálat a déli tengeri határoknál; (3) vízumkibocsátás és az illegális bevándorlás problémájának megoldása (konzuli hivatalok és a konzulátusok közötti együttműködés); (4) az EU jogi aktusainak végrehajtásához szükséges informatikai rendszerek (SIS, VIS), valamint (5) az uniós vívmányok hatékony és eredményes alkalmazása a külső határoknál és a vízümpolitika terén (Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex, Vízumkódex, képzés, kockázatelemzés, alaptanterv).

Az alap hozzájárulása a tagállamok projektjeihez az adott intézkedés teljes költségének 50 %-a lehet, de a Kohéziós Alaphoz tartozó tagállamok, valamint a stratégiai iránymutatásban megfogalmazott egyedi prioritásokat érintő projektek esetében 75 %-ra növelhető.

A Litvánia számára kidolgozott programok részeként az alap támogatást nyújt Litvániának a **különleges átutazási rendszer (STS)** bevezetéséhez, amely Oroszország állampolgárainak a kalinyingrádi régió felé és felől az EU területén át történő utazására vonatkozik. Az STS támogatást nyújt az átutazóvízumok kieső díjainak és olyan további költségek kompenzálásához, amelyek a rendszernek az uniós csatlakozási okmány jegyzőkönyveinek, illetve az alap-jogiaktus egyedi prioritásainak megfelelő bevezetéséhez szükségesek. A 2007–2010-es időszakban évente 15 millió euró került jóváhagyásra. A 2011–2013-as időszakra évente 16 millió euró áll rendelkezésre. Az alap a Különleges Kalinyingrádi Átutazási Program (2004–2006) utódja, amely 40 millió eurós támogatást nyújtott Litvániának a rendszer bevezetéséhez.

⁶ A továbbiakban ez a kifejezés az alapra vonatkozó általános használat esetén a tagállamokra és társult államokra is vonatkozik.

⁷ HL L 233., 2007.9.5., 3. o.

A nemzeti programokhoz nyújtott hozzájárulás mellett az alap rendelkezésre álló forrásainak legfeljebb 6 %-a fenntartható **közösségi fellépésekre (CA)**, elsődlegesen a vízümpolitika támogatására és a külső határoknál előforduló vészhelyzetek kezelésére. A projektek végrehajtása közvetlen igazgatási módszerrel történik, és az alap hozzájárulása az adott intézkedés támogatható összköltségének akár 90 %-át is kiteheti.

Továbbá évente akár 10 millió euró áll rendelkezésre olyan **egyedi fellépésekhez (SA)**, amelyek a stratégiai határátkelőhelyek hiányosságait hivatottak megoldani. Az alap hozzájárulása nem haladhatja meg az adott intézkedés támogatható összköltségének 80 %-át. Ezek az intézkedések az éves nemzeti programok cselekvéseit egészítik ki. Míg a programok inkább stratégiai jellegű beavatkozásokat tesznek lehetővé, az egyedi fellépések a Frontex Ügynökség által készített kockázatelemzésben meghatározott bizonyos határszakaszoknál fellépő igényekre tarthatók fenn. Az EU pénzügyi támogatása nem haladhatja meg a 6 hónapot.

3. UNIÓS FORRÁSOK A 2007–2009-ES IDŐSZAKBAN

3.1. A tagállamok rendelkezésére bocsátott uniós források és a kapcsolódó nemzeti finanszírozás

Az egyes tagállamok éves programjának teljes keretösszegét olyan konkrét és objektív kritériumok alapján határozzák meg, amelyek azt tükrözik, hogy a tagállam milyen kötelezettségeket vállalt az Unió egészének érdekében vagy javára az érintett szakpolitikai területen. A kritériumok alkalmazásához olyan kvantitatív adatokat használnak, amelyek tükrözik az egyes tagállamok által vállalt erőfeszítéseket, ilyenek például az ellenőrizendő külső határok mérete és az átutazó személyek száma, a konzuli hivatalok száma vagy a vízümpolitika kezeléséhez szükséges munkamennyiség⁸.

Az alapan rendelkezésére álló források növekednek (lásd 1. táblázat). A jelentéstételi időszakban az alap teljes keretösszegének közel 30 %-át, 525 millió eurót fordították közös és közvetlen igazgatás alatt végrehajtott intézkedésekre.

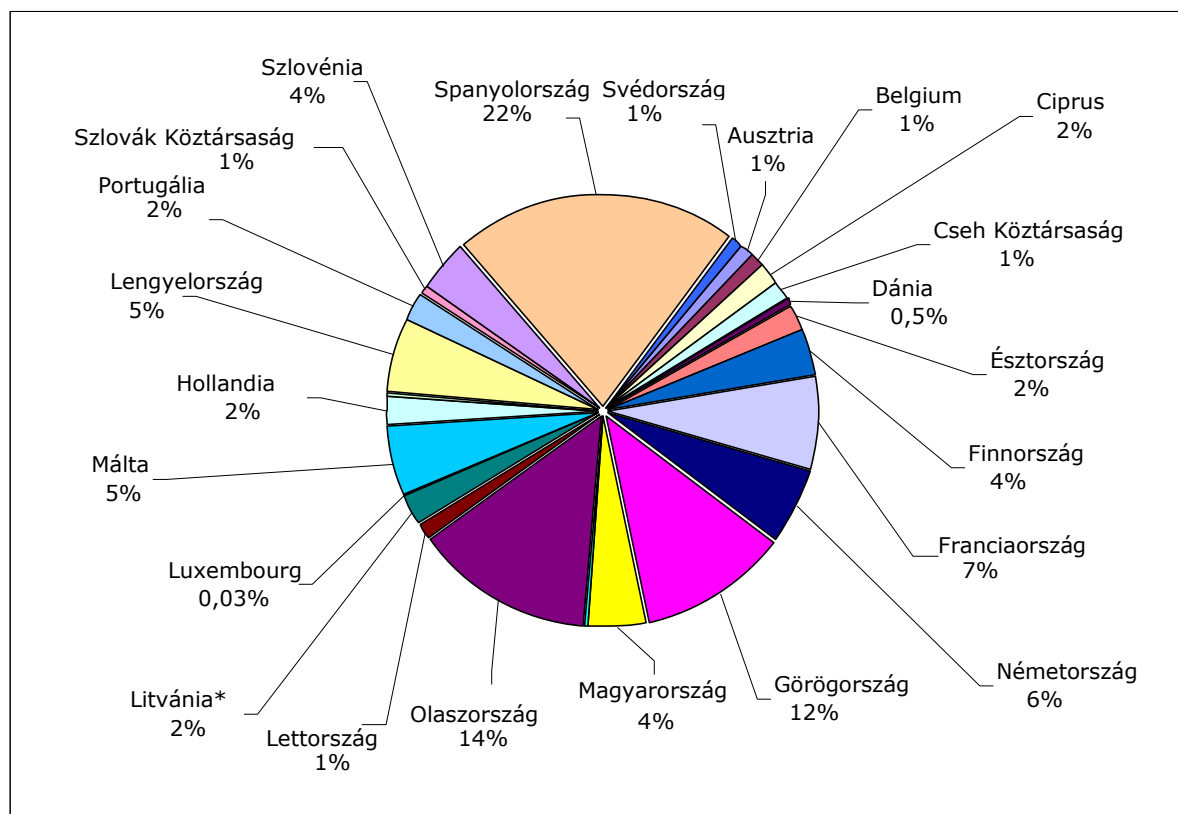
⁸ További információk a COM (2011)448 és SEC (2011)0940 közleményekben: A Külső Határok Alap, az Európai Integrációs Alap és az Európai Visszatérési Alap keretében elérhető erőforrások tagállamok közötti elosztására vonatkozó kritériumok alkalmazása.

2. táblázat: A KHA uniós költségvetése 2007–2009

KHA juttatások 1 000 euróban kifejezve	2007	2008	2009
Tagállamok összesen	144 800	134 330	154 872
Különleges átutazási rendszer	15 000	15 000	15 000
Közösségi fellépések	10 200	10 170	5 628
Egyedi fellépések	0	10 000	10 000
ÖSSZESEN	170 000	169 500	185 500
2007–2009 összesen	525 000		
a 2007–2013-as időszak összegének %-a	28 %		

Az első három évben 69 éves programot hagytak jóvá, és ezzel több mint 434 millió eurót kötöttek le.

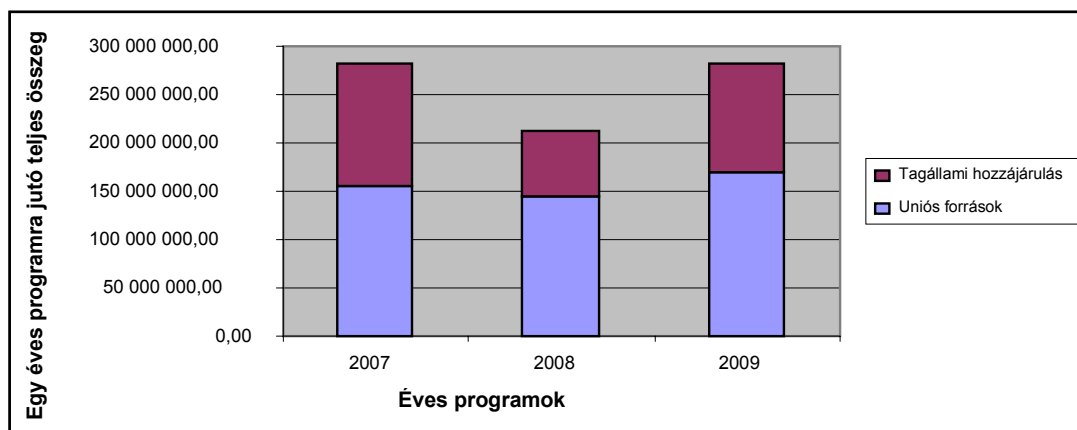
1. grafikon: 2007–2009 Uniós források a nemzeti programokhoz



- A fő kedvezményezett államok **Spanyolország** (94,4 millió EUR), **Olaszország** (59,8 millió EUR) és **Görögország** (50,7 millió EUR). Ezen országok összesített támogatása az összes résztvevő tagállamra vetített teljes összeg közel 50 %-át tette ki.

- A **különleges átutazási rendszer** támogatására juttatott összegeket tekintve, a 2007–2009-es időszakban **Litvániának** kiutalt összeg elérte az 55,4 millió eurót, így Litvánia az alap harmadik legfontosabb kedvezményezettje volt, megelőzve Görögországot.
- A kiutalt pénzügyi források tekintetében a következő hét tagállam a 2007–2009-es időszak összes juttatásának 3–7 %-a közötti összegekben részesült, így **közepes szintű kedvezményezettnek** tekinthető: Franciaország (30,3 millió EUR), Németország (24,5 millió EUR), Lengyelország (23,8 millió EUR), Málta (22,8 millió EUR), Magyarország (19,4 millió EUR), Finnország (16,4 millió EUR) és Szlovénia (16,1 millió EUR).
- A többi tagállam 0,03 % és 2 % közötti juttatásban részesült, így **alacsony szintű kedvezményezettnek** tekintendő: Ausztria (4,5 millió EUR), Belgium (5,2 millió EUR), Ciprus (7,5 millió EUR), Cseh Köztársaság (5,6 millió EUR), Dánia (2,1 millió EUR), Észtország (8,8 millió EUR), Lettország (5,3 millió EUR), Luxemburg (0,14 millió EUR), Hollandia (9,8 millió EUR), Portugália (9,3 millió EUR), Szlovákia (3,4 millió EUR) és Svédország (4,1 millió EUR).

2. grafikon: Uniós források és a kapcsolódó nemzeti finanszírozás 2007–2009



A 2007., 2008. és 2009. évre a tagállamok 125,9 millió, 68,3 millió, illetve 111,7 millió EUR **kapcsolódó finanszírozást** hagytak jóvá. Az alap igazgatásának technikai támogatására juttatott összegek a tagállamokban 6 millió, 6,5 millió, illetve 6,6 millió EUR értéket értek el.

A felhasználási arányt tekintve a 2010 folyamán benyújtott jelentések alapján a tagállamoknak előirányzott összegek teljes felhasználása az első években nagyon magas volt (2007-ben és 2008-ban 90 %). A 2009-re előirányzott összegek felhasználási aránya 70 %, azonban a jelentések nem terjednek ki a teljes végrehajtási időszakra. Több fő kedvezményezett ország, például Spanyolország, Litvánia vagy Málta következetesen felhasználta a teljes kiutalt összeget. Olaszországban és Görögországban ez az arány alacsonyabb (90 %, illetve 60 és 70 % közötti).

3.2. A közösségi fellépésekhez és egyedi fellépésekhez fenntartott uniós források

A jelentési időszakban 13 591 710 millió euró volt lekötve a közösségi fellépések végrehajtására. Ez az összeg a tagállamoknak a bevándorlási összekötő tisztviselők

hálózatának kidolgozására irányuló együttműködése terén 14 projektre terjed ki, a harmadik országokban kialakított közös végrehajtási központok terén pedig 4 projektre. Az intézkedések kidolgozása során biztosították a közös vízumprogram helyi szinten történő összehangolt végrehajtását, miközben megosztották a feladatokat és a rendelkezésre álló források felhasználását. Az együttműködés javulásának egy példája ezen a téren a kinshasai „Schengen Ház” projekt, amelyet Belgium és Portugália közösen hajtott végre. Az együttműködés lehetővé tette az források megosztását, csökkentve ezáltal a vízumkezelés költségeit. Az ilyen jellegű projektek elősegítik és javítják az európai vízumpolitika végrehajtását, és megnyitják az utat más tagállamok előtt is, hogy saját szakpolitikájukat a regionális konzulátusok együttműködésének megerősítésére vonatkozó Stockholmi Program célkitűzéseinek teljesítésére irányíthassák. Ezek a projektek megelőzik a tisztességtelen vízumkibocsátásokat, továbbá hajtóerőt biztosítanak a közös vízumpolitika kialakítása során az előrelépéshez, figyelembe véve a tagállamok felkészültségét is az adott területen.

Továbbá tanulmányokat készítettek a határőrizeti infrastruktúra elképzeléseiről, a biztonságos kommunikációs hálózatról, valamint az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR), az EU külső határainál működő határőrségek és vámhivatalok közötti együttműködés, és az elektronikus utazásengedélyezési rendszer (ESTA) keretein belül a határokon kívüli hírszerzési képről.

A 2008–2009-es időszakban 18 397 314 eurót kötöttek le társfinanszírozásban végrehajtott egyedi fellépésekre az olaszországi, görögországi, máltai és spanyolországi határszakaszoknál, amelyeket a Frontex-felmérések maximális kockázatú határszakaszokként tüntettek fel. Ezek az intézkedések a bevándorlás megnövekedett nyomásával szembeálló tagállamok kapacitását erősítik meg. Olaszország például a tengeri határoknál tapasztalt nyomás enyhítésére *többek között* multidiszciplináris csapatokat (fordítókat és pszichológusokat beleértve) és berendezéseket állított fel a bevándorlók azonosításának javítása érdekében. Görögország járőr-motorkerékpárokat vásárolt a Görög Parti Őrség határőrizeti kapacitásának javítása érdekében az Égei-tenger keleti partvidékén. Görögország továbbá egy integrált határőrizeti rendszer létrehozását célzó projekt végrehajtását is tervezi, különösen a törökországi határszakaszon.

4. A VÉGREHAJTÁS ELŐKÉSZÍTÉSE A TAGÁLLAMOKBAN

4.1. Az alap elindítása

A Bizottság elfogadta az alap **végrehajtási szabályait**⁹, amelyek a harmonizált alkalmazás, valamint a programozási és jelentési folyamatok közös sablonjainak megalkotása érdekében megegyeznek mind a négy alpra vonatkozóan. Ezek a szabályok határozzák meg az alappal kapcsolatosan felmerülő kiadások jogosultságának kiválasztási eljárásait és kritériumait. Az iránymutatás másik fontos része a tagállamokkal szoros együttműködésben kidolgozott **jogosultsági kézikönyv**, amely gyakorlati példákat és a projektmenedzsment legjobb gyakorlatait tartalmazza. A támogatási jogosultságra vonatkozó szabályok ismertetésére tájékoztatókat szerveztek, és rendszeresen frissítették a kézikönyvet. A „**Szolidaritás és migrációs áramlások igazgatása keretprogram**” **bizottságának** ülésein, valamint az alap három alkalommal megrendezett **konferenciái** alkalmával (2008-ban általánosan az alpra

⁹ 458/2008/EK határozat, HL L 167., 2007.6.27., 135. o.

vonatkozóan, 2009-ben pedig az audithatóságokra, valamint a programozásra és értékelésre vonatkozóan) további általános útmutatást biztosítottak.

4.2. A felhasználás szabályszerűségét és jogszerűségét szolgáló biztosítékok meghatározása

Míg a programok finanszírozásának kezelése a tagállamok felelőssége, a Bizottság teljes felelősséggel tartozik az átfogó jogi keretért és az uniós költségvetés végrehajtásáért. Ezen feladata teljesítéséhez a Bizottság megfelelő felügyelet és beszámolási kötelezettség mellett a tagállamokra bíz bizonyos feladatokat. Ebben a vonatkozásban a tagállamok feladata, hogy egy **igazgatási és ellenőrzési rendszert** létesítsenek az alap-jogiaktusban előírt követelményeknek megfelelően.

A tagállamok kineveztek egy (1) felelős hatóságot, amely a program igazgatásáért felel szükség esetén egy felhatalmazott hatóság támogatásával, (2) egy audithatóságot, amely az igazgatási és ellenőrzési rendszer hatékony működésének ellenőrzéséért felel, valamint egy (3) hitelesítő hatóságot, amely a kiadásigazoló nyilatkozatok hitelesítéséért felel, mielőtt azok a Bizottsághoz kerülnének. Az említett hatóságok közösen felelnek az adott tagállamnak folyósított finanszírozás hatékony és eredményes pénzgazdálkodásáért.

Általános szabályként a tagállamok úgy döntöttek, egyetlen szervezetbe vonják össze a felelős és a hitelesítő hatóságot, az audithatóság pedig külön szervezetet alkot. Ez a döntés abból adódik, hogy az alapot hatáskörénél és jellegénél fogva elsődlegesen olyan közigazgatási szervezetek hajtják végre, amelyek gyakran ugyanahhoz az intézményhez tartoznak vagy olyan intézmény égisze alatt működnek, amely az alapot kezeli. Ilyen esetben a végrehajtási szabályok értelmében az audithatóság függetlensége kiemelt jelentőséggel bír: a legjobb gyakorlat, ha külön szervezatként működik.

A tagállamok általában a belügyminisztériumok hatáskörébe helyezték a felelős hatóságot (Franciaország, Görögország, Hollandia, Németország, Dánia, Luxembourg és Svédország kivételével valamennyien). Kilenc tagállam kinevezett egy kizárólag a Külső Határok Alap végrehajtásával megbízott hatóságot, míg 14 tagállam úgy döntött, hogy olyan hatóságot létesít, amely az általános program két vagy több alapjának közös irányításáért felel.

Az első kifizetéseket megelőzően megvizsgálták a rendszerleírásokat, hogy megfelelnek-e az alap-jogiaktusnak. A rendszerleírások vizsgálatából, a rendszerellenőrzésekből és az alap végrehajtására vonatkozóan elérhető további információkból kitűnik, hogy a tagállamok legnagyobb része robusztus rendszereket létesített. „Korlátozás nélküli hitelesítő záradékot” kapott 15 rendszerleírás, míg 8 tagállam „korlátozott hitelesítő záradékot” kapott, és felkérték őket a leírások egyes pontjainak felülvizsgálatára. Az azonosított gyengeségeket korlátozott hatásúnak minősítették. Ez főként az audithatóság függetlenségének biztosítása olyan esetben, amikor az alap „a végrehajtó szerv módszerével” létesült (abban az esetben, ha egy intézkedés sajátosságai nem hagynak választási lehetőséget, hogy ki hajtja végre, illetve ha a potenciális kedvezményezett *jogilag* vagy *ténylegesen* monopóliumhelyzetben van).

Továbbá, a 2007 és 2010 közötti időszakban 14 tagállamban folytattak rendszerellenőrzést. A rendszerek nagy része megfelelő működést tanúsított, azonban bizonyos fejlesztésekre is szükség volt. A tagállamokat kifejezetten felkérték, hogy nyilatkozzanak a hatóságok rendeltetéséről, erősítsék meg a projektek kiválasztási eljárásainak dokumentálási folyamatát,

valamint vállalják a projektek egyes kedvezményezettjeivel kötött szerződések időben történő megkötését.

A Bizottság számos küldetést hajtott végre annak érdekében, hogy ellenőrizze a programok célkitűzéseinek megfelelőségét és végrehajtását. A megfigyelési intézkedések ténylegesen 2009-ben indultak, az elkövetkező években pedig folytatódtak.

4.3. Az uniós források felhasználására vonatkozó nemzeti stratégiák meghatározása

A többéves programokban a tagállamok meghatározták az országok helyzetét az intézményi rendszerek, szakpolitikák, valamint a jövőbeni nemzeti követelmények és kihívások tekintetében. A többéves programozási gyakorlat segítségével szisztematikusan meghatározhatták, hogyan felelhetnek meg a követelményeknek. A többéves beruházások előretervezését is ösztönözte tagállami szinten, és egyesítette a fő közigazgatási szerveket, hogy közös és integrált erőfeszítések révén azonosíthassák a hosszú- és középtávú stratégiai célokat.

A tagállamok kihangsúlyozták, hogy a folyamatosan változó bevándorlási nyomás és a növekvő technológiai és biztonsági igények kontextusában tekintve a rendelkezésre álló nemzeti forrásokat és struktúrákat a határellenőrzési és vízumkezelési uniós követelmények folyamatos kihívást jelentenek. Figyelembe véve ezeket a követelményeket, a két nagyméretű informatikai rendszer kialakítását célzó uniós projekteket, valamint az új uniós szabályozás előírásainak való megfelelés szükségességét, a többéves programok a következő célkitűzéseket határozták meg:

Prioritás	Fő célkitűzések / Előirányzott összeg / Érintett tagállamok
1: a közös határigazgatási rendszer fokozatos kiépítése	<ul style="list-style-type: none"> a határellenőrzés javítása: infrastruktúra, szállítóeszközök, ellenőrzési és felügyeleti berendezések modernizálása az összehangolás javítása nemzeti szinten és tagállamok között olyan IKT rendszerek révén, amelyek valós idejű információcserét tesznek lehetővé a Frontex Ügynökséggel folytatott operatív együttműködéshez szükséges szállítóeszközök és berendezések
	<p>Összeg: 543 697 746,36 EUR</p> <p>Valamennyi tagállam érdekelt (23)</p>
2: az Európai Határőrizeti Rendszer nemzeti komponensei a külső határoknál	<ul style="list-style-type: none"> a határőrizeti kapacitás javítása, az infrastruktúra és berendezések tekintetében a meglévő kommunikációs rendszerek összekapcsolása és integrálása egy egységes határőrizeti rendszerbe nemzeti koordinációs központok létrehozása az Eurosur hálózat jövőbeni csomópontjaiként

	<p>Összeg: 797 829 115,38 EUR</p> <p>Érdekelt tagállamok: BE, EE, FR, EL, HU, IT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, ES, SE (14)</p>
<p>3: vízumok és az illegális bevándorlás fékezése</p>	<ul style="list-style-type: none"> • a vízumkezelési folyamat javítása: az infrastruktúrát és berendezéseket célzó beruházások, főként a biometrikus adatrögzítő eszközökbe, megkönnyítve ezáltal a vízumkérelmek elbírálási folyamatát és hatékonyabbá téve a vízumokkal való visszaélések és csalások elleni küzdelmet • a konzulátusok biztonságának növelése az infrastruktúrát és berendezéseket célzó beruházások révén • az okmányhamisítások elleni hatékonyabb küzdelem modern azonosító berendezések és okmányszakértők révén • a tagállamok közötti konzulátusi együttműködés javítása, források megosztása és közös használata, többek között a vízumkérelmeket elbíráló közös központok létrehozásával • harmadik országok állampolgárainak a schengeni térségbe történő bevándorlásának jobb igazgatása információs összekötő tisztviselők (ILO) kinevezés, valamint az ILO hálózat tagállamok közötti együttműködésének javítása révén
	<p>Összeg: 64 868 225,91 EUR</p> <p>Érdekelt tagállamok: AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, IT, LU, HU, MT, NL, PL, SE, SI (17)</p>
<p>4: a külső határok és vízumkezelés informatikai rendszerei</p>	<ul style="list-style-type: none"> • a Vízuminformációs Rendszer nemzeti összetevőjének (NVIS) fejlesztése, tesztelése és kiigazítása, ideértve a konzulátusok, határátkelőhelyek és a VIS központ közötti biztonságos összeköttetés létrehozását • az új tagállamokra kibővített Schengeni Információs Rendszer (SISone4all) ideiglenes változatának fejlesztése, ezt követően a második generációs Schengeni Információs Rendszer nemzeti összetevőinek (NSISII) tesztelése és telepítése, továbbá átállás a SISI/SISone4all rendszerekről a SIS II rendszerre • az utazók adatainak automatikus átvitelét biztosító rendszer továbbfejlesztése • az információáramlás összehangolásának javítása modern

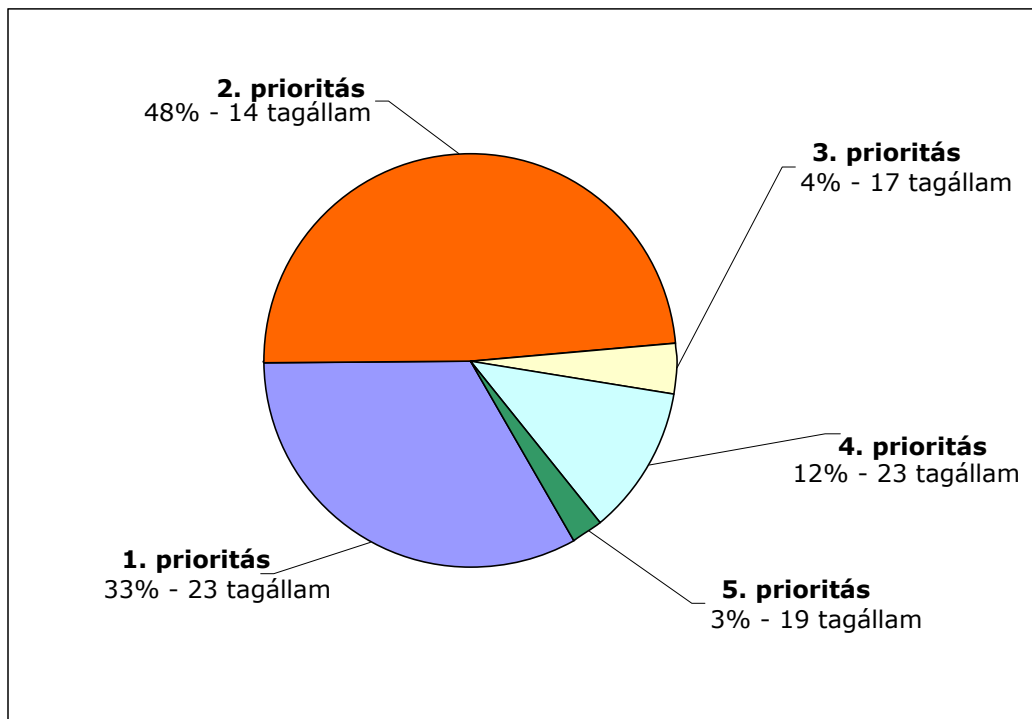
	<p>kommunikációs technológiák révén</p>
	<p>Összeg: 191 379 999,30 EUR</p> <p>Valamennyi tagállam érdekelt (23)</p>
<p>5: az EK vívmányok hatékony és eredményes alkalmazása a külső határoknál és a vízumkezelésben</p>	<ul style="list-style-type: none"> • képzések és szemináriumok a határőrök és konzulátusi tisztviselők számára az operatív teljesítményük, szakértelmük, valamint az uniós szabványok (Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex és Vízumkódex) és legjobb gyakorlatok ismeretének javítása érdekében • kirendelési és/vagy csereprogramok • információk és tapasztalatok megosztási hálózatainak létesítése a tagállamok között, valamint új munkavégzési módszerek kidolgozása • a határőrök képességeinek javítása az új technológiák használatával végzett határellenőrzés terén újszerű tananyagok és módszerek, szimulátorok, stb. által • a kockázatelemzési folyamat javítása, ezáltal a bevándorlási hullámok hatékonyabb felmérése és igazgatása
	<p>Összeg: 41 552 119,94 EUR</p> <p>Érdekelt tagállamok: AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI (19)</p>

Az alap működésének teljes időszakára vonatkozóan a tagállamok a legnagyobb összegeket *önmagában* a határellenőrzési tevékenységek megerősítéséhez (1-es és 2-es prioritás) irányozták elő, ami az elérhető becsült előirányzatok 81 %-át jelenti. Ugyanakkor jelentős uniós forrásokat terveztek az említett tevékenységeket támogató informatikai rendszerek kiépítésére is (4-es prioritás).

A prioritások jelentősége, függetlenül a kiutalt pénzeszközöktől, azon tagállamok számával mérhető, amelyek úgy döntöttek, intézkedéseket tesznek minden prioritás szerint:

- Minden tagállam úgy döntött, hogy intézkedéseket tesz az 1-es és 4-es prioritás szerint.
- A 3-as és 5-ös prioritás ugyan a teljes összeget tekintve kevésbé jelentősek, mégis fontosnak tartották őket, mivel 17 illetve 19 tagállam tervezett intézkedéseket azok végrehajtására.
- A 2-es prioritás, amely a tervek szerint önmagában a becsült pénzeszközök csaknem felét köti le, kezdetben azokat a tagállamokat érinti, amelyek az EUROSUR rendszer kiépítésének első szakaszában vesznek részt, azaz a Földközi-tenger térsége és annak Atlanti-óceán felőli bejáratának országai, valamint az Európai Unió keleti külső határának országai. Néhány más ország a későbbi szakaszokban csatlakoznak a rendszerhez. Csak 14 tagállam tervezett intézkedéseket a többéves stratégiák keretében ezen prioritást tekintve, amelyek közül egyesek úgy döntöttek, éveken keresztül ütemezik a végrehajtást.

3. grafikon: Többéves programozás a prioritások szerint



A többéves programokban szereplő stratégiai programozás példái

- **Spanyolország**

A 2007–2013-as időszak tájékoztató jellegű költségvetésének 85 %-a van előirányozva a 2-es prioritás szerinti határőrizeti kapacitásokra. Ezek a beruházások főként az integrált külső határőrizeti rendszer (SIVE) kiépítését célozzák a Kanári- és Baleár-szigeteken, valamint a Levante régióban (Spanyolország Kelet-mediterrán partvidéke). A SIVE kiépítése több, radarral és optikai érzékelőkkel felszerelt állomást tartalmaz, amely a kisméretű hajók (motorcsónakok és kisméretű halászhajók) észlelésére és azonosítására szolgál, mielőtt elérnék a partot. Az egyes állomásokon az általuk begyűjtött általános adatokat egy központi irányítási és ellenőrzési rendszernek továbbítják, ami tárolja azokat. Ennek köszönhetően már

kezdeti szakaszban megtehetőek a szükséges lépések a tengeri határok biztosításához, valamint a tragikus kimenetelű események megelőzéséhez.

- **Franciaország**

Franciaország egyik jelentős stratégiai célkitűzése a tengeri határőrizeti rendszer, a „Spationav” fejlesztése. A figyelmeztető és információs rendszer célja a tengeri és felségvizi prefektusok kialakítása, valamint olyan koordinációs központok létesítése, amelyek a külső határok felügyeletét valósítják meg azzal, hogy csaknem valós időben szolgáltatnak információkat a partvonal irányába történő mozgásokról. Az tervezett beruházásoknak tartalmazniuk kell a korszerű berendezéseket, mint például a nagyfrekvenciás radarok, pilóta nélküli légi és szárazföldi járművek, geostacionárius műholdak, érzékelők, stb., valamint a megfelelő informatikai eszközök kifejlesztését és összekapcsolását. A fejlesztés végső szakaszában kerül majd sor a más tagállamok felügyeleti rendszereivel való átjárhatóság biztosítására.

- **Olaszország**

Olaszország egyik fő célkitűzése a létező határigazgatási információs rendszerek hatékonyságának és átjárhatóságának növelése. Javítják a kommunikációs hálózati rendszerüket és struktúráikat, és új eszközöket fejlesztenek. Például a tervezett Határőrizeti Információs Rendszer megkönnyíti majd az elsődleges okmányellenőrzést az utazási okmányok beolvasására szolgáló hagyományos és elektronikus technológiák integrálása révén.

- **Németország**

Figyelembe véve földrajzi fekvését (kevés külső fizikai határ), a német stratégia hozzáadott értékét a határokon kívüli területek harmadik országainak nyújtott támogatás hordozza. Az alap jelentősen kiterjeszti majd a bevándorlási összekötő tisztviselők, valamint a vízumszakértők hálózatát a bevándorlók származási országában, fékezve ezzel az okmányok hamisítását, és biztosítva a Schengeni térségbe való belépési követelmények teljesítésének ellenőrzését, mielőtt a bevándorlók eljutnának a határhoz.

- **Finnország**

Mivel a működőképes határőr flotta elengedhetetlen a megbízható határőrizet fenntartásához és az illegális bevándorlás megfékezéséhez, Finnország saját flottájának modernizálását jelölte meg egyik kulcsfontosságú célkitűzésként, az alap keretén belül. Lecserélik az összes járőrhajót a Balti-tenger környezetéhez és a Frontex közös műveletei szabványaihoz teljes mértékben adaptált modell alapján. A nyilvántartások és a tengeri megfigyelés kihasználása érdekében a hajókat modern fedélzeti felügyeleti technológiákkal szerelik fel, ideértve a

hőérzékelő kamerákat, éjjellátó berendezéseket és telekommunikációs megoldásokat.

- **Lengyelország**

Lengyelország uniós és schengeni csatlakozását követően az ország Oroszországgal, Fehéroroszországgal és Ukrajnával közös határai, valamint a Balti-tenger és a nemzetközi repülőterek az Európai Unió külső határaivá váltak. Az ország megközelítőleg 1 185 km hosszúságban húzódó határa az egyik leghosszabb határszakasz, amelyet egyetlen tagállamnak kell felügyelnie. A 2007–2013-as időszak tájékoztató jellegű költségvetésének 70 %-a a határátkelőhelyek infrastruktúrájának modernizálására, valamint az említett határszakasz ellenőrzéséhez és felügyeletéhez szükséges IKT rendszerek fejlesztésére van előirányozva. Ide tartozik a meglévő létesítmények modernizálása, valamint új határőrizeti pontok kiépítése, új rádiótornyok építése a kommunikációs rendszerek korszerűsítése érdekében, egy határőr kutyákkal felügyelt terület kialakítása, helikopter-leszállóhelyek építése, útszakaszok építése és módosítása, stb.

- **Szlovénia**

A „Balkán-útvonal” végén elhelyezkedő Szlovéniának embercsempészettel, illegális bevándorlással és határokon átnyúló bűnözéssel kell szembenéznie. Az alapot a Phare-program és a Schengeni Támogatás keretében létesített beruházások továbbépítésére használják a Horvátországgal közös külső határ hatékony ellenőrzésének biztosítása érdekében. A beruházások 20 határátkelőhely infrastruktúrát, szállítóeszközöket és műszaki berendezéseket, például állandó és mobil biometrikus útlevél- és ujjlenyomat-olvasókat takarnak. Továbbá a meglévő analóg rádióállomások modern, digitális TETRA rendszerekre való lecserélésével javítják a kommunikációt.

5. A 2007., 2008. ÉS 2009. ÉVEKRE VONATKOZÓ PROGRAMOK VÉGREHAJTÁSA

Jelen fejezet bemutatja és összehasonlítja 2007, 2008 és 2009 éves programjainak végrehajtására vonatkozó tényeket és adatokat a tagállamok 2010-es beszámolóí jelentései alapján. Az áttekintés nem a befejezett és pénzügyileg elszámolt projektek eredményein alapul, ugyanis a 2007. és 2008. évi záróbeszámolókat jelenleg elemzik, a 2009-es éves program pedig folyamatban van, és záróbeszámolója 2012. március 31-én esedékes. Továbbá, mivel a 2009-es éves program intézkedései felülvizsgálati kérelmeinek határideje 2011. március 3-a volt, előfordulhat, hogy a programban szereplő intézkedések felülvizsgálati adatai nem egyeznek meg a tagállamok által ténylegesen végrehajtott intézkedések adataival.

5.1. A kiválasztási folyamat és a fő kedvezményezettek

5.1.1. Általános megközelítés

Az alap általában azokon a területeken lép közbe, ahol az adott ország közigazgatása jogilag monopolhelyzetben van, vagy biztonsági okokból lehetetlen nyílt pályázati felhívásokat

közölni. Ebből következik, hogy az alap keretein belül az intézkedéseket jellemzően „a végrehajtó szerv módszerével” hajtják végre, amely szerint a felelős hatóság saját belátása szerint önmagában vagy más nemzeti közigazgatási szervekkel együttműködve bonyolítja le a projektet kihasználva az adott szerv hatáskörét. A felelős hatóság már az éves programok elkészítésekor meghatározza a projekt kedvezményezettjeit, valamint a szükséges intézkedéseket. Mivel az alap különböző szakpolitikai területekre terjed ki, a végrehajtás kiegyensúlyozott megközelítésének biztosításához nélkülözhetetlen az összes érintett nemzeti résztvevő bevonása már a kezdeti szakaszban.

5.1.2. Kiválasztási eljárások

Az éves programok keretén belül megvalósítandó intézkedések meghatározásakor kiválasztási eljárásokat követtek, miközben megelőzték az érdekellentéteket és ragaszkodtak az értékarányosság elvéhez. A leggyakrabban használt eljárás a témajavaslati felhívások szervezése a potenciális kedvezményezettek részére, és tárcaközi bizottságok létesítése a folyamat irányításához. Magyarország például, minden éves programra vonatkozóan két szakaszban lebonyolított zárt témajavaslati felhívást szervezett. Az első szakaszban a megfelelő nemzeti hatóságokat felkérték egy általános projektleírás benyújtására, majd ezt követően az éves programok keretén belül megvalósítandó projekteket egy független elbíráló bizottság jelölte ki. Az éves program elfogadását követően a kiválasztott kedvezményezetteket felkérték a részletes projektleírások benyújtására. Lengyelország is hasonló, két szakaszban lebonyolított megközelítést alkalmazott. Litvánia a többéves program előkészítési szakaszában azonosította a projekt kedvezményezettjeit, a projektek kiválasztása pedig az éves programtervezet Bizottság általi elfogadását követően történt. Olaszországban, a különböző érintett közigazgatási szervek részvételének biztosítása érdekében egy tervezési csoportot hoztak létre, amelynek több nemzeti hivatal képviselői közül választották tagjait. A testületi jelleggel működő tervezési csoport átvizsgálta a potenciális végső kedvezményezettek által benyújtott projektjavaslatokat, és javaslatot tettek a felelős hatóságnak a kiválasztandó intézkedésekre. Ezt a modellt más, kisebb folyósításokat lekötő országok is átvették, mint például Dánia, ahol egy tárcaközi irányító csoport végezte a projektek kiválasztását.

5.1.3. Fő kedvezményezettek

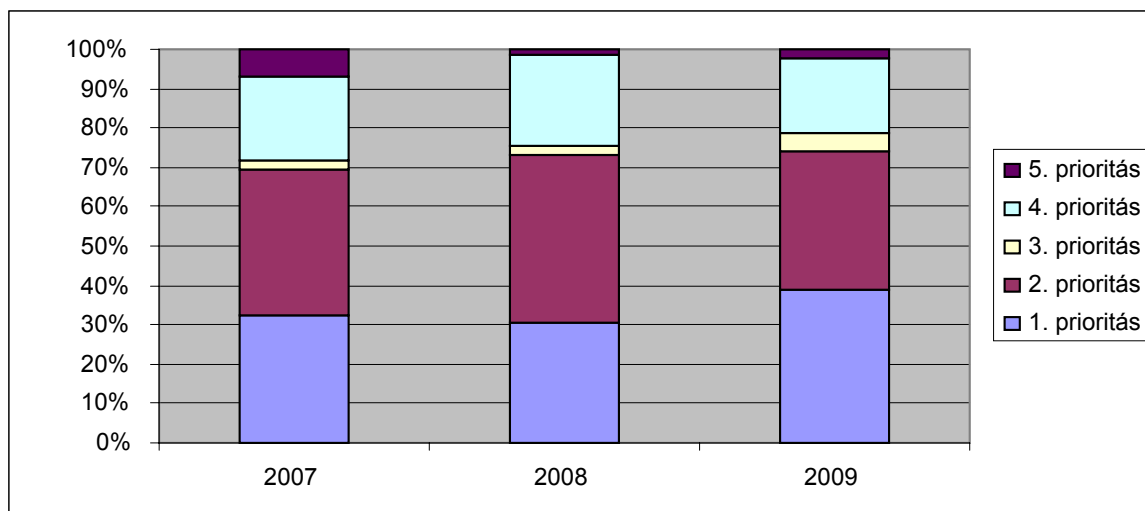
A 2007–2009-es időszak éves programjainak keretén belül a fő kedvezményezettek általában a Belügyminisztériumok égisze alatt működő szaktárcák és/vagy ügynökségek voltak, mint például a határőrség, a nemzeti rendőrség vagy az informatikai és kommunikációs tárca. Továbbá bizonyos projekteket a konzulátusok bonyolítottak le a Külügyminisztériumok hatáskörében.

Az államok felépítésének függvényében, bizonyos tagállamok további, sokkal specifikusabb hatáskörű közigazgatási szerveket is bevontak, mint például a Szövetségi Bűnüldözési Hivatal Németországban (a SIS rendszer bevezetéséért felelős), vagy a Vízi Útvonalak Hatósága Litvániában, amely az Oroszországgal határos Kur-öböl északi partvonalának felügyeletéért felelős.

5.2. A tagállamok általi végrehajtás mennyiségi vonatkozásai

5.2.1. Források lebontása az öt uniós prioritás szerint

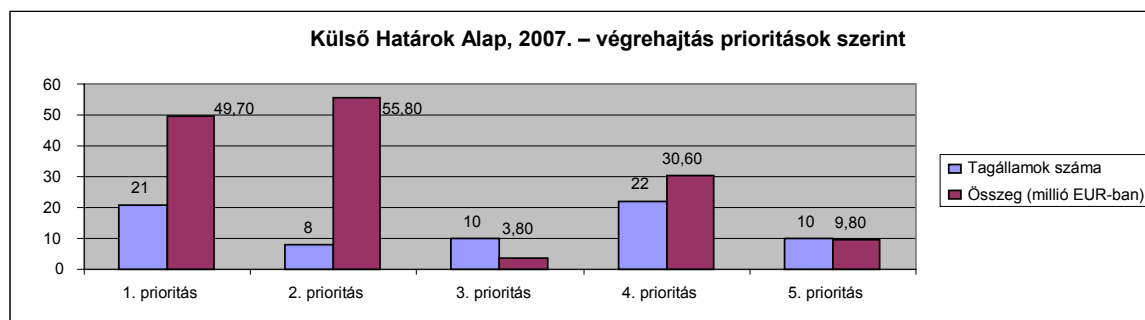
4. grafikon: A 2007., 2008. és 2009. évre vonatkozó uniós források prioritások szerint

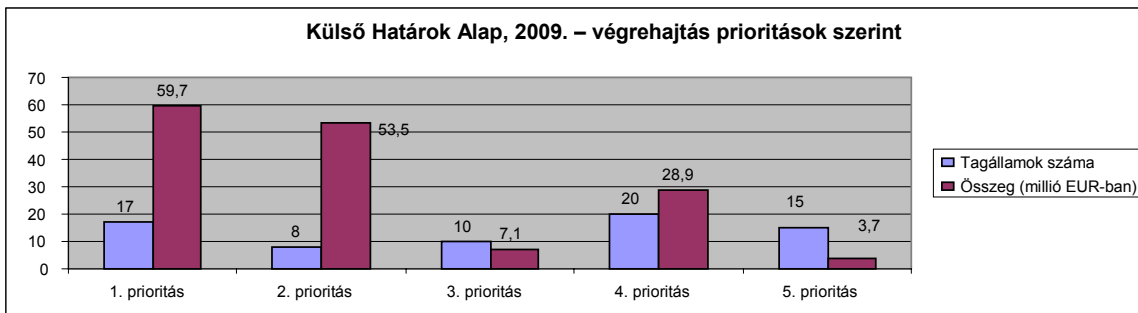
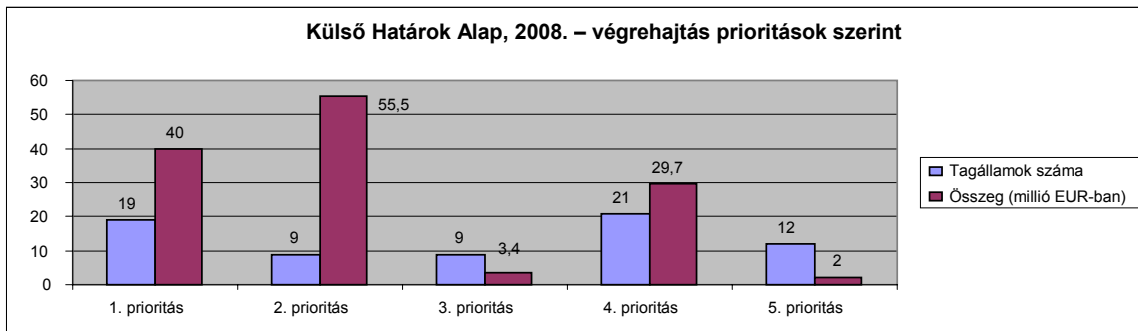


Az 1-es és 2-es prioritások kötötték le a 2007–2009-es időszakra folyósított KHA összegek 72 %-át, a 4-es prioritás a rendelkezésre álló pénzeszközök 21 %-át, és a 3-as, illetve 5-ös prioritások a hozzájárulások 3 %, illetve 4 %-át.

A tagállamok többéves programjainak programozási logikája szerint a programozás első éveiben az alap rendelkezésre álló forrásainak célterületét elsősorban az integrált határigazgatással, felügyeleti képességekkel, valamint a VIS és SIS II rendszerekkel kapcsolatos nemzeti szükségletek határozták meg (1-es, 2-es és 4-es prioritások). Mindamellett, az alap életciklusa során egyre növekvő hangsúlyt kaptak a vízumkibocsátási folyamat támogatását szolgáló intézkedések (3-as prioritás). Ez az irányvonal folytatódni látszik az elkövetkező évekre vonatkozó programokban is, 2010-től 2011-ig. Az évek során különböző tagállamok kockázatelemzéssel, a határőrök és konzulátusi személyzet képzésével, valamint reklámkampányokkal és információterjesztéssel kapcsolatos intézkedéseket is végrehajtottak az 5-ös prioritás keretén belül, bár a folyósított források a teljes időszakban minimálisak voltak, az alap kezdeti végrehajtási időszakát tekintve pedig csökkentek.

5. grafikon: 2007-2009 - A tagállamok választása prioritások szerint az egyes éves programokra vonatkozóan





A 2007–2009-es időszak éves programjait tekintve az 1-es, 2-es és 4-es prioritások hasonlóan fontosak voltak a folyósított összegek és az intézkedéseket felvállaló tagállamok számát tekintve. Ez annak köszönhető, hogy ezen prioritások főként olyan intézkedésekre terjednek ki, amelyek jellegükből adódóan többéves projekteket igényelnek. Így az ilyen projektek hozzárendelése egy adott éves programhoz bizonyos mértékben meghatározta a következő évek programjainak választásait is.

A 3-as prioritással kapcsolatos intézkedéseket felvállaló tagállamok száma csaknem változatlan maradt kisebb eltérésekkel. Ez részben az intézmények felépítésével, részben pedig az érintett országok stratégiai keretének felépítésével magyarázható. Az ilyen projektekhez más szervekkel, általában a Külügyminisztériummal való szoros együttműködésre van szükség. Bizonyos országokban ez a partnerség kellően fejlett, és zökkenőmentes együttműködést tesz lehetővé, más országokban pedig kevésbé tűnik nyilvánvalónak. Bizonyos tagállamok kizárólag nemzeti forrásokat kívántak a vízumokkal kapcsolatos eljárásokra fordítani.

Az 5-ös prioritás egyre növekvő átfogó jelentőséggel bír, amit tagállamok növekvő száma is alátámaszt.

A jelentési időszakban valamennyi tagállam felvállalt a külső határok és vízumkibocsátások igazgatásához szükséges informatikai rendszerekkel kapcsolatos intézkedést (4-es prioritás), továbbá DK és LU kivételével, valamennyi tagállam bevezetett intézkedéseket az integrált határigazgatási rendszer fokozatos kiépítése terén (1-es prioritás). A határőrizeti képességek megerősítése, valamint az EUROSUR rendszer továbbfejlesztése terén (2-es prioritás) 10 tagállam hozott intézkedéseket, konkrétan EL, ES, FR, HU, MT, IT, LT, PT, SE és SI. 13 tagállam programjainak egy részét a vízumkibocsátási eljárásokkal kapcsolatos intézkedésekre fordította (3-as prioritás): AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HU, NL, PL, SI és SE, továbbá 15 tagállam képzési és/vagy információterjesztési tevékenységekre is kitért (5-ös prioritás): CY, DK, EE, LU, MT, NL, PT és SE kivételével valamennyien.

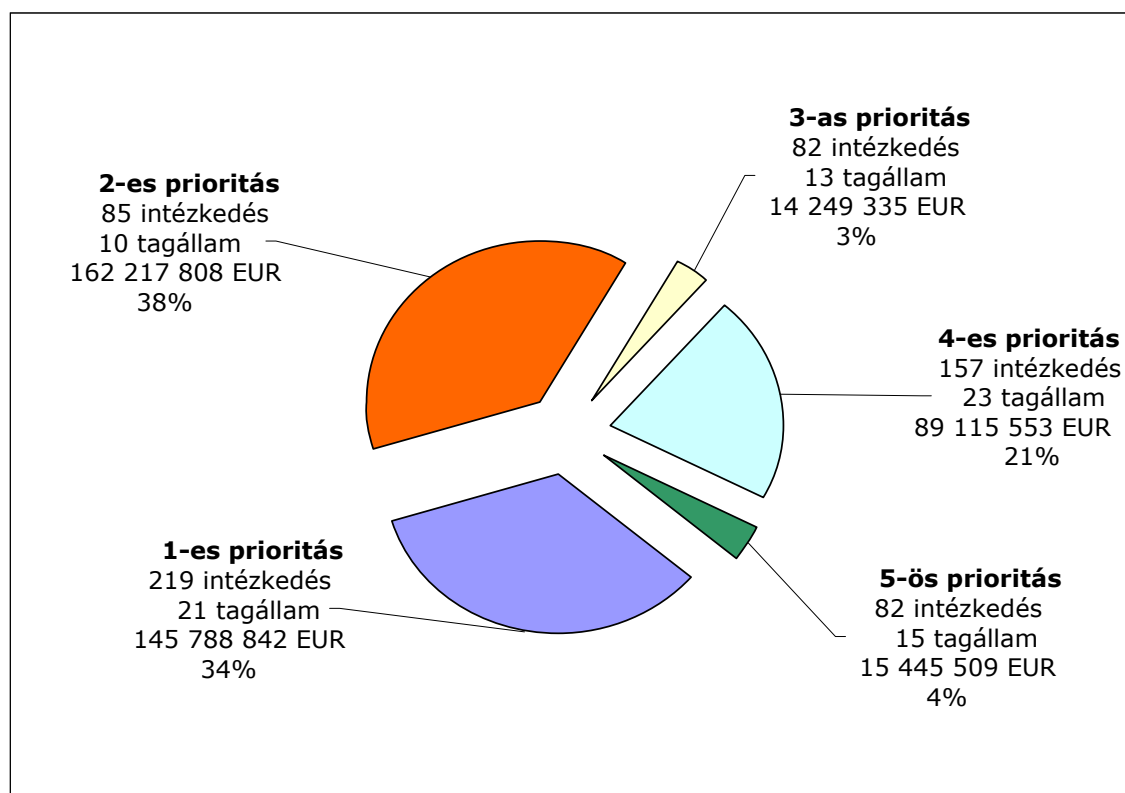
Az időbeni változást tekintve, a teljes költségvetésre vetített arány valamennyi prioritásra vonatkozóan változatlan maradt a programozás összes betervezett évében. Kivételt képez a 3-as prioritás, amely esetében a 2009-ben folyósított összegek jelentősen magasabbak, illetve az 5-ös prioritás, amely esetében a folyósított összegek különösen magas szintet értek el 2007-ben. Az utóbbi azzal magyarázható, hogy az alap bevezetési szakaszában érintett szolgáltatások képzés iránti igénye megnövekedett.

5.2.2. Intézkedések száma

3. táblázat: 2007–2009 – Intézkedések száma prioritások szerint

	1-es prioritás	2-es prioritás	3-as prioritás	4-es prioritás	5-ös prioritás	2007–2009 összesen
2007	76	27	32	57	25	217
2008	78	35	18	48	26	205
2009	65	23	32	52	31	203
Összesen	219	85	82	157	82	625

6. grafikon: 2007–2009 – (Unió) források eloszlása és intézkedések az alap prioritásai szerint



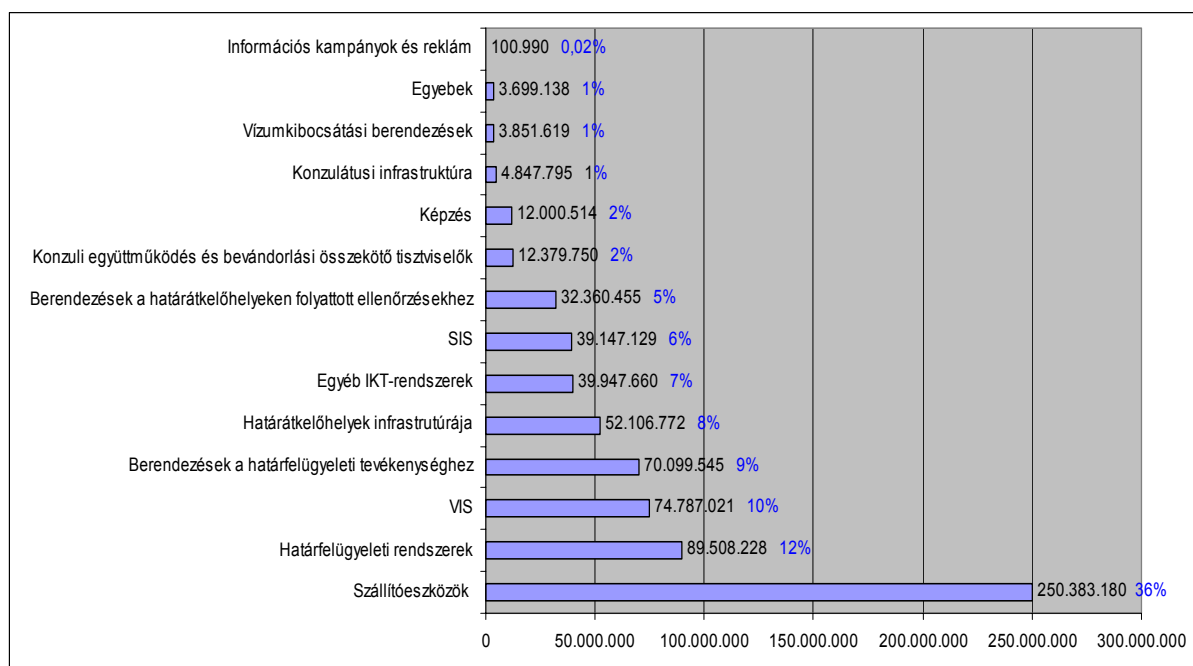
A végrehajtott intézkedések számát tekintve az 1-es és a 4-es prioritás emelkedik ki, mindkettő megközelítőleg 600 000 eurós átlagos ráfordítással intézkedésenként. A 3-as és 5-ös prioritásokat azonos számú végrehajtott intézkedés jellemzi, 180 000 eurós átlagos ráfordítással. A 2-es prioritással kapcsolatos intézkedésekre folyósított átlagos ráfordítás értéke 2 000 000 euró.

5.3. A tagállamok általi végrehajtás minőségi vonatkozásai

5.3.1. Az alap keretében meghatározott intézkedések csoportosítása - tipológia

Az alap által támogatott intézkedések eltérnek az Általános Program részét képező, más alapok által támogatott intézkedésektől, ugyanis nagyrészt kézzel fogható beruházásokkal kapcsolatosak, és nem műveletekkel, vagy „szoftveres” intézkedésekkel, mint például a tanácsadás, képzés, stb. Ezért a Bizottság kidolgozott egy eszközt az alap keretében kivitelezett beruházások elemzésére a megvalósított eredmények alapján. Ez az eszköz lehetőséget biztosít az intézkedések csoportosítására az egyes prioritások vonatkozásában. Az 1-es prioritás esetén az intézkedések két alcsoportját határozták meg, ezek a határátkelési ellenőrzésekkel kapcsolatos intézkedések (a határátkelőhelyeknél), valamint a határőrizettel kapcsolatos intézkedések (a határvonal mentén). Az egyes alcsoportokon belül a következő csoportokat határozták meg a létrehozott eredmények jellegének függvényében: infrastruktúra, szállítóeszközök, funkcionális berendezések és informatikai rendszerek. Alapvetően azonos minta szerint bontható le a 2-es prioritás is. A 3-as prioritás esetében a következő intézkedések különböztethetők meg: infrastruktúra, berendezések, informatikai rendszerek, illetőleg konzulátusi együttműködés vagy ILO-kinevezés. A 4-es prioritás intézkedései a SIS, VIS és további vonatkozó informatikai rendszerekkel kapcsolatos beruházásokra terjednek ki. Végül, az 5-ös prioritás esetén a képzés és a kockázatelemzés volt a két fő kategória, kiegészítve az információs kampányokkal és egyéb tevékenységekkel.

7. grafikon: 2007–2009 – Finanszírozás eloszlása (uniós hozzájárulás és nemzeti források) az eredmények szerint



- Az alap bevezetésének első éveiben **a forrásoknak csaknem felét a határőrizeti kapacitások feljavítására fordították** (különböző szállítóeszközök vásárlása 36 %, határfelügyeleti rendszerek 12 %, valamint határőrizeti berendezések 9 %).
- **A források negyed része az informatikai rendszerek felé irányult** (VIS 10 %, SIS 6 %, más informatikai rendszerek 7 %).

- **Kevesebb, mint egy ötödét a határátkelőhelyek megerősítésére használták fel** (határátkelőhelyek infrastruktúrája 8 %, funkcionális berendezések a határátkelőhelyeken lebonyolított ellenőrzésekhez 5 % és ICT rendszerek a határátkelőhelyeken lebonyolított ellenőrzésekhez 4 %).

5.3.2. *Példák az elért eredményekre*

- A szállítóeszközök beszerzése különösen a határőrizetet biztosító járművek felé irányult - helikopterek a légi felügyelethez, hajók a tengeri határok felügyeletéhez és szárazföldi járművek a szárazföldi határok felügyeletéhez. Ciprus a felügyeleti kapacitások jelentős növelésére használta fel a rendelkezésre álló forrásokat: két helikoptert, két közepes méretű járőr-hajót és negyven szárazföldi járművet vásárolt a 2007–2009-es időszak programjai keretében. Észtország, Finnország és Spanyolország ugyancsak vásárolt helikoptereket. Málta lecserélte meglévő hajóit négy új járőrhajóra, amelyek reakcióidejüket, berendezéseiket és személyzetüket tekintve javították a tengeri felügyelet teljesítményét. Görögország néhány járőr személygépkocsit és valamint járőr-motorkerékpárokat vásárolt a határ menti területek felügyeletéhez. Németország, Finnország, Spanyolország és Észtország is járőrhajókat vásároltak. Finnország további légpárnás hajókat, hójárókat és jeges körülmények között is használható hajókat is vásárolt. Spanyolország rögzített szárnyú repülőgépeket vásárolt a tengerek felügyeletére. Magyarország mobil úszóműves kikötőket vásárolt a kisméretű motorcsónakokhoz, amelyeket a Tisza magyar-ukrán folyami határánál alkalmaz.

A szállítóeszközök beszerzésére fordított összegek minimális arányban a határátkelőhelyek hatékony ellenőrzési folyamatának megerősítését szolgáló járművekre irányultak. Ide tartoznak például a Cseh Köztársaság programjának keretén belül a prágai Ruzyně nemzetközi repülőtér által vásárolt speciális hőérzékelő készülékekkel felszerelt jármű, vagy a Szlovákia által vásárolt speciális terepjárók az ellenőrzéseket végrehajtó határőrök és vámhivatalnokok szorosabb együttműködésének elősegítésére.

- Határfelügyeleti rendszerek: beruházások az Európai Határőrizeti Rendszer nemzeti komponenseinek kiépítéséhez Franciaországban, Spanyolországban és Máltán (lásd lent).
- A VIS és SIS kategóriákba sorolható a hardver- és szoftvervásárlás, adatbázis-fejlesztés, a nemzeti adatbázisok adaptálása és karbantartása, összekapcsolás és tesztelés, valamint a két rendszer adatrögzítési képességeinek működéséhez szükséges berendezések (beleértve a biometrikus berendezéseket). Dánia saját programjainak nagy részét a Vízuminformációs Rendszer kiépítésére fordította, míg Luxemburg programjai kizárólag a Schengeni Információs Rendszerrel kapcsolatos ráfordításokat támogatják. Kisebb-nagyobb mértékben valamennyi tagállam arra használta az alap biztosította forrásokat, hogy javítsa felkészültségét az említett két rendszerre való csatlakozáshoz.
- Berendezések a határfelügyeleti tevékenységekhez: hőérzékelő kamerák, éjjellátó és távolba látó készülékek vásárlása (Görögország), helikopterek felszerelése tengeri feladatok ellátására, ideértve a mentőcsörlőket, hőérzékelő képalkotó készülékeket és további keresőlámpákat (Németország), radarkészülékek és érzékelők vásárlása és a

képviteli kapcsolatok modernizálása (Finnország), járőrhajók és helikopterek felszerelése korszerű optikai rendszerekkel a tengeri határok felügyeletéhez (Spanyolország).

- Határátkelőhelyek infrastruktúrája: beruházások a repülőtereken és a szárazföldi határátkelőhelyeken. Németország a hamburgi határátkelőhelyen végrehajtott projektet támogatta („Cruise Centre”), továbbá elkülönülő ellenőrzési sávok kiépítésére és a megfelelő jelzések felállítására fordított összegeket a nürnbergi repülőtéren. Franciaország speciális várakozási zónát alakított ki a felügyelet nélkül utazó kiskorúak számára a Roissy repülőtéren.
- IKT rendszerek, kivéve a VIS és SIS rendszereket: légi és tengeri forgalom adatfeldolgozásával kapcsolatos projektek, a légi forgalomban résztvevő utasok adatainak nyilvántartását és továbbítását biztosító rendszer kidolgozása (Németország), informatikai alkalmazások fejlesztése a schengeni térségbe való belépéstől eltiltott harmadik országbeli állampolgárok adatainak kezelésére (Franciaország).
- Berendezések a határátkelőhelyeken folytatott ellenőrzésekhez: automatikus ellenőrzések bevezetéséhez szükséges, illetve az okmányok leolvasására szolgáló készülékek a hatékony személyazonosság-ellenőrzéshez (lásd alább). Kiegészítésként, a Cseh Köztársaság, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Olaszország és Spanyolország többek között olyan korszerű okmány-ellenőrzési berendezéseket vásárolt, amelyek zökkenőmentes ellenőrzéseket tesznek lehetővé a határátkelőhelyeknél, ugyanakkor segítenek azonosítani a hamis okmányokat.
- A jelentési időszakban a konzulátusok közötti együttműködéssel és a bevándorlási összekötő tisztviselőkkel (ILO) kapcsolatos intézkedések kizárólag a bevándorlási összekötő tisztviselők, határőr összekötő tisztviselők és okmányszakértők kinevezésére tértek ki a harmadik országokban. Ilyen intézkedéseket Belgium, Finnország és Németország vezetett be.
- Konzulátusi infrastruktúra: a konzuli hivatalok biztonságának megerősítését célzó intézkedések a meglévő infrastruktúra átalakítása, új vízum-ellenőrző készülékek felszerelése, biztonsági ajtók és golyóálló okmány-átadó ablakok építése révén (Ausztria, Magyarország, Cseh Köztársaság), valamint a vízumkezelési folyamatok javítása funkcionális berendezések és hardverek, ill. szoftverek vásárlása révén (Ausztria, Finnország, Magyarország, Cseh Köztársaság, Spanyolország).
- Továbbá, Ausztria, Belgium, a Cseh Köztársaság, Németország, Görögország, Magyarország, Finnország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia és Spanyolország különböző tanfolyamokat és szemináriumokat szervezett a határőrök és a konzulátusok személyzete részére, a különleges berendezések és szoftverek használatától a Schengeni vívmányokkal és hamis okmányokkal kapcsolatos munkaértekezletig, és munkával kapcsolatos nyelvi képzetekig.

5.3.3. Példák az alap által támogatott specifikus területeken végrehajtott intézkedésekre

A. Okmányok biztonsága és az okmányhamisítások elleni küzdelem

Az okmányhamisítás elleni küzdelem az Európai Unió folyamatos kihívása, különösen a személyazonossági és utazási okmányok terén. Úgy a Schengeni Határellenőrzési Kódex, mint a Vízumkódex előírja, hogy a tagállamoknak kötelessége ellenőrizni a személyazonossági és utazási okmányokat a külső határok átlépése pillanatában vagy vízumkérelmek benyújtásakor.

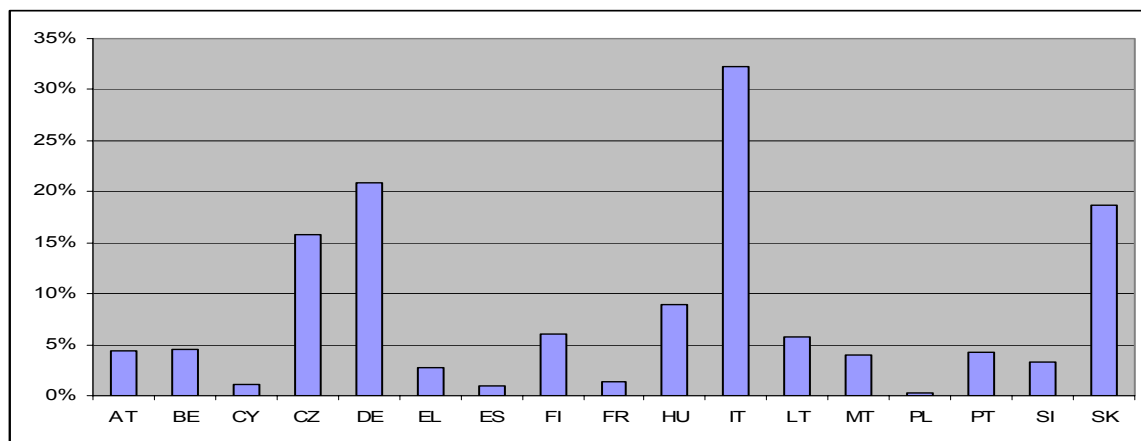
Továbbá, a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról szóló 377/2004/EK tanácsi rendelet kimondja, hogy a külföldre kinevezett bevándorlási összekötő tisztviselők feladatköréhez tartozik a hamisított személyazonossági, illetve utazási okmányokkal kapcsolatos adatok begyűjtése és megosztása.

A Tanács 1998. december 3-án elfogadott közös cselekvése előírja egy Európai Képarchiváló Rendszer (FADO) létrehozását, amelynek célja a tagállamok által ismert, eredeti és hamis okmányokra vonatkozó információk számítógépes úton történő megosztása. A 2008. június 5-i és 6-i tanácsi következtetések révén a Tanács felkérte a tagállamokat az említett rendszer széles körű használatára.

A Külső Határok Alap támogatta a tagállamok hamis és hamisított személyazonossági, illetve utazási okmányok használatának megfékezésére irányuló erőfeszítéseit. A 2007–2009-es időszakban a 23 tagállamból 17 intézkedéseket hozott ezen célkitűzéssel kapcsolatosan, lekötve az adott időszakra vonatkozó KHA források 8,7 %-át.

A következő országok fordították a legnagyobb arányban költségvetésüket az okmányhamisítás megfékezésére: Olaszország (32 %), Németország (21 %), Szlovák Köztársaság (19 %) és a Cseh Köztársaság (16 %). Magyarország, Finnország, Litvánia, Belgium, Ausztria, Portugália és Málta saját évi hozzájárulásuknak 4 %-tól 10 %-ig terjedő részét fordították ilyen intézkedésekre.

8. grafikon: 2007–2009 – Költségvetési hozzájárulások az okmányhamisítás megfékezésének intézkedéseihez a KHA összes hozzájárulásának részarányában



Németország vezetett be a legtöbb okmányhamisítás elleni intézkedést, szám szerint 18-at a programok által fedett három évben. Olaszországban viszonylag nagyobb költségvetés volt sokkal kisebb számú intézkedés bevezetésére fordítva - szám szerint négy, a 2007–2009-es időszakban. A cseh költségvetés hat intézkedés bevezetésére oszlott (minden évben kettő), a szlovák okmányhamisítás elleni erőfeszítések pedig csupán két intézkedés bevezetését célozták, amelyek közül egyik viszonylag nagy részt kötött le a kismértékű hozzájárulás viszonylatában.

A schengeni térségbe való szabályellenes belépés megelőzésének és/vagy felderítésének érdekében, a hamis okmányok azonosítását a következő típusú intézkedések célozták:

- **berendezések beszerzése** a határőrségek és konzulátusok részére. A határőrök által az első és második vonalban lebonyolított ellenőrzésekre használt készülékek az utazási okmányok hitelességének ellenőrzésére szolgálnak. Németország például olyan okmányellenőrző technológiákkal szerelte fel repülőtereit, amelyek lehetővé teszik az optikai és elektronikus, valamint a biometrikus biztonsági funkciók ellenőrzését. A konzulátusokban felállított, a vízumkibocsátási eljárást szolgáló berendezés olyan biometrikus adatokat rögzítő készülékeket foglal magába, mint például az ujjlenyomat-olvasó.
- **képzés** a konzulátusok és határőrségek személyzete részére, a hamis és hamisított okmányok felismerése terén. Franciaország mindhárom év programjában intézkedéseket hozott a képzés területén, oktatást biztosítva a határátkelőhelyek személyzete részére a hamisított okmányok felismerése, valamint az okmányhamisítás észlelését szolgáló berendezések használata terén. Finnország a hamis okmányok felismerésére vonatkozó tanfolyamokat a konzulátusok személyzete részére kialakított általános bevándorlásügyi képzésbe építette be. Németország az okmányhamisítás gyors felismerése terén biztosított képzést a határőrségi rendőrtisztek részére, továbbá az okmányszakértők számára szervezett továbbképzéseket a kommunikáció és kultúrák közötti kapcsolatok terén.
- **okmányszakértők** – vagy **ALO** szakemberek (légi összekötő tisztviselők) és bevándorlási összekötő tisztviselők, **ILO-k** kinevezése. Belgiumban, Németországban és Finnországban például az okmányszakértőket és összekötő tisztviselőket felkérték és bevonták a hamisított okmányokkal, illetve az okmányhamisításra vonatkozó információknak a döntéshozókhoz, harmadik-oroszágbeli konzulátusok személyzetéhez, légitársaságok személyzetéhez és a határellenőrzési hatóságokhoz való továbbításával kapcsolatos képzési folyamat lebonyolításába. Továbbá, az összekötő tisztviselők hálózatának kiépítése révén, az említett országok erőfeszítéseket tettek a hatóságok és a határőrség közötti stratégiai és funkcionális együttműködés javítására, úgy az adott tagállamban, mint más tagállamokban és harmadik országokban.
- a **FADO** (hamis és eredeti okmányok online) rendszer - egy web-alapú eszköz, amely az észlelt okmányhamisításokra vonatkozó információk megosztását teszi lehetővé a tagállamok között - használatának fejlesztése és az adatbevitel bővítése. BE, DE és PT KHA pénzüsszegeket fordítottak a FADO rendszerre csatlakoztatott, az utazási okmányok hitelességének ellenőrzésére szolgáló nemzeti információs és ellenőrzési rendszerek fejlesztésére és kibővítésére. ES és LT intézkedéseket hoztak a nemzeti kapcsolattartási pontok és a megfelelő hatóságok FADO rendszerre való

csatlakoztatása érdekében. A kiválasztott tagállamok mellett, négy további tagállam (CZ, HU, MT és SK) is intézkedéseket vezetett be a FADO rendszerre csatlakozó adatbázisok és információs rendszerek fejlesztése, valamint a FADO rendszer általános felhasználása terén, az okmányhamisítás elleni küzdelem részeként.

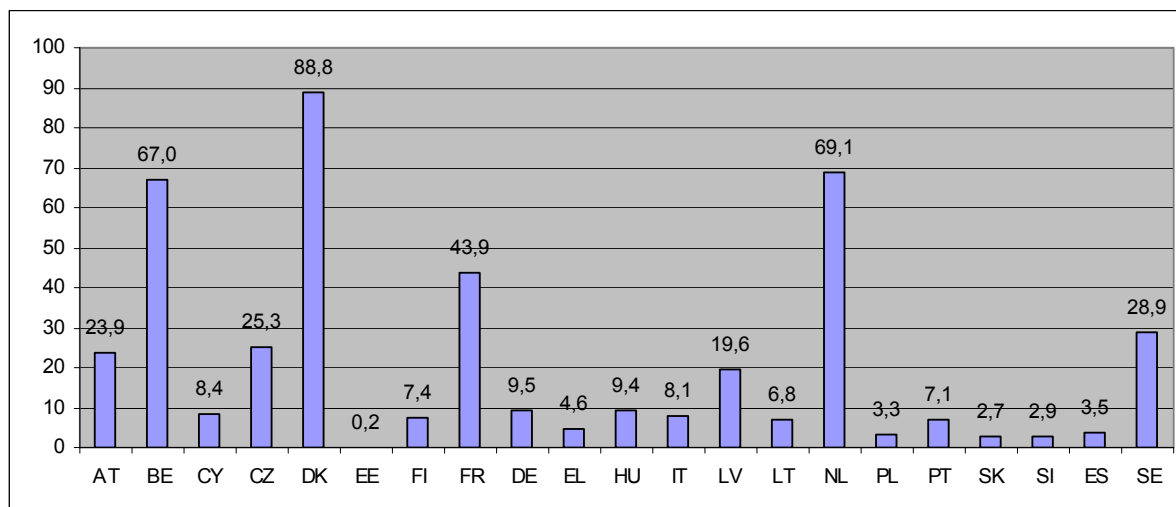
B. Vízuminformációs rendszer

A Vízuminformációs rendszer (VIS) a vízumokkal kapcsolatos adatok megosztására szolgál a schengeni tagállamok között, így elsősorban a közös vízumpolitika támogatását szolgáló eszköz. A rendszer ugyanakkor megkönnyíti majd a külső határoknál lebonyolított ellenőrzéseket, valamint a dublini rendelet alkalmazását, amely meghatározza a menedékjog iránti kérelmekért felelős tagállamot. A VIS egy európai szintű központi adatbázis, amely a tagállamok nemzeti rendszereihez fog csatlakozni, lehetővé téve a vízumkezelési, határellenőrzési és további hatóságok számára hogy belépjenek és lekérjék a vízumkérelmekre vonatkozó adatokat, valamint a vonatkozó döntéseket. A VIS létrehozásáról szóló 2004/512/EK tanácsi rendelet körvonalazta a rendszer felépítését, és megbízta a Bizottságot a VIS rendszer műszaki kiépítésével, azonban a nemzeti rendszereket a tagállamoknak kell kifejleszteni és átformálni. A VIS egy központosított architektúrára épül egy központi információs rendszerből és az egyes tagállamokban működő interfészekből áll, amely biztosítja a kapcsolatot az adott tagállam központi illetékes hatóságával. A rendszer továbbá tartalmazza a központi vízuminformációs rendszer és a tagállamokban működő interfészek közötti kommunikációs infrastruktúrát. A VIS működésének törvényes keretét az Európai Parlament és a Tanács 767/2008 sz. rendelete írja elő.

A VIS rendszer várhatóan 2011. október 11-én lép majd működésbe. Az első szakaszban a VIS rendszer Észak-Afrikában, majd a Közel-Keleten és az Öböl-menti térségben kerül bevezetésre. Továbbá ki kell dolgozni egy olyan kommunikációs hálózatot, amelyen biztonságos adattovábbítás valósítható meg a konzulátusok között.

Ahhoz, hogy támogatást nyújtson a tagállamoknak a saját nemzeti szintű vízumkezelési rendszerek kialakításában, valamint a VIS követelmények teljesítésében, a közös vízumpolitika részeként az alap 75 %-ban hozzájárult a VIS rendszerrel kapcsolatos pénzügyi támogatásokhoz. A tagállamok közel 49 millió eurót fordítottak a VIS rendszerrel kapcsolatos intézkedések bevezetésére, ami a KHA összes költségvetésének 10 %-át teszi ki. Szlovénia és Luxemburg kivételével valamennyi tagállam intézkedéseket hozott a VIS kiépítése terén a 2007–2009-es időszakra kiterjedő programokban.

9. grafikon: 2007–2009 – A VIS rendszerrel kapcsolatos intézkedésekre fordított KHA költségvetési hozzájárulások %-ban kifejezve¹⁰



Dánia, Hollandia és Belgium fordította a legjelentősebb költségvetési részt a VIS előkészítésének támogatását célzó intézkedésekre. Dánia a 2007–2009-es időszakra vonatkozó programokat egy kivétellel teljes egészében erre a célra fordította, a KHA vonatkozó összes hozzájárulásának 90 %-át kötve le. Észtország fordította a legkisebb összeget a VIS rendszerrel kapcsolatos intézkedések bevezetésére a teljes költségvetést tekintve (0,2 %).

A következő intézkedések részesültek támogatásban:

- A **nemzeti adatbázisokkal** kapcsolatos intézkedések, amelyeknek célja a központi rendszerrel való kommunikációs interfész létesítése (AT), a CVIS (NL) rendszerrel való műszaki csatlakozás létesítése, új nemzeti alkalmazások létrehozása, illetve a meglévők átformálása (úgy mint a VISION rendszer Ausztriában, a VISABIO Franciaországban, a BELVIS Belgiumban, vagy a NET-VIS Görögországban), a VIS csatlakozáshoz szükséges szoftver kifejlesztése és tesztelése (CY, DE, DK, FI, FR, SE), valamint egy VIS operációs központ kiépítése (DK).
- A **konzulátusok csatlakozásának** támogatását célzó intézkedések (IT), vízumkezelési munkaállomások és a megfelelő szoftverek újratelepítése és frissítése az összes diplomáciai és konzuli hatóságnál (AT, SE), ujjlenyomat-feldolgozó rendszerek és biometrikus adatokat érzékelő készülékek vásárlása (AT, BE, CZ, FI, FR, NL, PL, ES, SI), a biometrikus adatok begyűjtésére szolgáló diplomáciai és konzuli hivatalok hálózatának bővítése (BE), valamint a személyzet képzése (FI, NL, SE).
- a **határátkelőhelyek csatlakozásának** támogatását célzó intézkedések, amelyek adatellenőrzési (állandó és mobil ujjlenyomat-ellenőrző készülékek) és biometrikus adatok begyűjtésére szolgáló készülékek vásárlására irányultak a vízumkibocsátás

¹⁰ Az adatok tartalmazzák a műszaki támogatásra fordított összegeket is

elősegítése céljából (BE, DE, FI, FR, HU, NL, PL), valamint a személyzet képzése (PL).

- Finnország előkészítette a **VISION protokoll lecserélését a VIS Mail** kommunikációs rendszerre, beleértve egy SMTP üzenetszerver-infrastruktúra kiépítését, valamint a VIS-MAIL országos szintű alkalmazását célzó elemzést, fejlesztést és tesztelést is. Spanyolország is egy biztonságos kommunikációs rendszer fejlesztésébe fektetett be (VIS-MAIL).

C. Az Európai Határőrizeti Rendszer

Az európai egységes határőrizeti rendszer (EUROSUR) olyan információ-megosztási és együttműködési mechanizmust hoz majd létre, amely előmozdítja a határellenőrzési hatóságok és a Frontex Ügynökség együttműködését taktikai, operációs és stratégiai szinten egyaránt. 2013 végére az EUROSUR rendszernek biztosítani kell a keleti és déli határok mentén fekvő tagállamok részére azt a funkcionális és műszaki keretet, amely javítja a helyzetfelismerési és reagálási képességeket. Elsősorban a tagállamok szintjén kell a létező felügyeleti rendszereket összekapcsolni és egyetlen nemzeti rendszert kialakítani, majd uniós szinten kell közös eszközöket és alkalmazásokat bevezetni, és kidolgozni egy napi huszonnégy órán át működő biztonságos információ-megosztási környezetet. A rendszer gerincét a Nemzeti Koordinációs Központok alkotják, amelyek a határfelügyeletet végrehajtó nemzeti hatóságok tevékenységét hivatottak korszerűsíteni.

A „rendszerek rendszerének” tervezett EUROSUR lehetővé teszi majd a csaknem valós idejű adatcserét a határoknál fennálló helyzetre vonatkozóan, elősegítve a lehető legmegfelelőbb és leghatékonyabb összehangolt választ.

Az alap megfogható eredményeket ért el a tagállamok támogatása terén, segítséget nyújtva a tagállamoknak a tengeri határfelügyeleti kapacitások megerősítésére irányuló erőfeszítéseikben, a közös Európa-szintű felügyeleti rendszer előkészítése érdekében a mediterrán térségben, valamint az Atlanti-óceán felőli bejárat térségében. A 2007–2009-es időszak programjainak keretén belül, a 2-es prioritást tekintve, Olaszország 86 %-át, Spanyolország 85 %-át, Málta 65 %-át, Franciaország 26 %-át, Portugália 15 %-át, Görögország és Szlovénia 2 %-át fordította saját hozzájárulásából a határfelügyeleti kapacitások megerősítésére, és ezen erőfeszítések révén hozzájárult az Európai Határfelügyeleti Rendszer nemzeti szintű komponenseinek kiépítéséhez, közel 168 millió eurót kötvé le összesen. Ez az összeg megközelítőleg az alap 32 %-ának felel meg, az adott időszakot tekintve. Továbbá Ciprus és Görögország jelentős beruházásokat indított a tengeri határok felügyelete terén, az 1-es prioritás vonatkozásában.

Miközben a tagállamok többsége a partvidéki határfelügyeletet a külső határfelügyelet általános megerősítésének részeként kezelte, Franciaország és Spanyolország egy „regionális megközelítésnek” nevezhető programot fogadott el, létrehozva egy átfogó határfelügyeleti rendszert. A spanyol SIVE (Integrált külső határfelügyeleti rendszer) azzal a céllal jött létre, hogy „biztosítsa az Európai Unió déli határát”, különösen a spanyol partvidék fele irányuló szabálytalan személy- és áru-belépések megelőzésére összpontosítva. Franciaországban a külső határok felügyeleti rendszere, a SPATIONAV biztosítja a keretet a tengeri határok ellenőrzésével kapcsolatos valamennyi tevékenységhez és intézkedéshez. Míg a SIVE létesítése 2007-re vonatkozó program elindítása előtt megkezdődött, a francia program

létesítése a 2007-re vonatkozó program része és mindeddig három fejlesztési és bővítési fázison ment át, egy-egy fázis az egymást követő éves programok részeként.

A Földközi-tengert mellett fekvő többi tagállam (CY, EL, IT, MT, PT, SI) is hozott intézkedéseket a tengeri határfelügyelet terén, azonban jelenleg még nem rendelkezik működő specifikus rendszerrel.

A tagállamok 2-es prioritásra vonatkozó, sajátosan az Eurosur rendszert célzó intézkedései közé tartoznak a következők is:

- az **Integrált Külső Határfelügyeleti Rendszer (SIVE) továbbfejlesztése Spanyolországban**, ahol a hatóságok kiemelték az integrált határfelügyeletből származó előnyöket, különösen a Gibraltári-szorost, valamint a Kanári- és Baleár-szigetek tengeri határvonalát tekintve. Minden egyes SIVE rendszer több, radarral és optikai érzékelőkkel felszerelt állomást tartalmaz, amely a kisméretű hajók detektálására szolgál (motorcsónakok és kisméretű halászhajók), mielőtt elérnék a partot. Az egyes állomások által begyűjtött általános adatokat egy központi irányítási és ellenőrzési rendszerhez továbbítják, ahol tárolják. A központ irányítja a szárazföldi, tengeri és légi egységeket. A felügyeleti rendszer támogatására az alap hozzájárulásával két rögzített szárnyú repülőgépet is vásároltak a tengeri járőrözéshez, valamint az illegális bevándorlás megfékezésére (teljes ráfordítás 24 millió euró), továbbá több helikoptert és különböző típusú és méretű hajókat, illetve szárazföldi járműveket. A 2007–2009-es időszakra vonatkozó programok keretében Spanyolország közel 801 millió eurónak megfelelő összeget fordított a kulcsfontosságú célkitűzés megvalósítására. A spanyol hatóságoknak megfelelően az alap hozzájárulása döntő fontossággal bírt a rendszer gyors felállításában, a 2006-os bevándorlási válságot követő időszakban. Négy évvel a SIVE bevezetésének megkezdése után, a spanyol tengeri határookra nehezedő bevándorlási nyomás jelentősen csökkent;
- a hajók felismerésére, azonosítására és nyomon követésére szolgáló partvonal hálózat, a **SPATIONAV** kiépítése Franciaországban. A 2007–2009-es időszak programjainak keretében ez a létező hálózat fokozatos megerősítési folyamaton ment át, amelynek során kiterjesztették a rendszer által fedett területet és javították a detektálási képességeket korszerű berendezések beszerzésével, mint például a nagyfrekvenciás radarkészülékek, érzékelő rendszerek a világítótornyokhoz és adatátviteli rendszerek. Franciaország a 2007–2009-es időszakra vonatkozó éves programok keretében 10 millió eurót fordított a „Spationav” korszerűsítésére.
- a **parti őrség tengeri forgalmi rendszerének korszerűsítése Olaszországban**, a hajókra szerelt műholdas berendezésekkel és infravörös felügyeleti rendszerekkel kiegészítve. A fő beruházások a következők: a műholdas kommunikáció javítása a földi állomásokon; a partvidék-letapogató radarhálózat fejlesztése és kibővítése a Adriai-tenger közép-északi vidékére, Ligúria és Szardínia nyugati részére egy pontos tengeri helyzetfelismerés biztosítása érdekében, ami a radar hatósugarának és a hőérzékelő kameráknak köszönhető; a területi és határellenőrzési rendőrségi hivatalok felszerelése közös, megosztott operációs szoftverrel, egy közös, megosztott platform kidolgozása, amely közös és hatékony eszközöket biztosít és megkönnyíti a végfelhasználó gyakorlati megközelítését, valamint műholdas kommunikációs rendszerek telepítése és fedélzeti integrálása a haditengerészet tengeri műveletekben

résztevő nyílt tengeri járőrhajóin (OPV). A 2007–2009-es időszakra érvényes programok keretében Olaszország 47 millió eurót fordított az említett intézkedésekre;

- egy új, **átjárható kommunikációs rendszer** kifejlesztése a hadsereg tengeri határfelügyelettel megbízott csapatainak **Máltában** négy új, reakcióidejükét, berendezéseiket és személyzetüket tekintve kibővített kapacitással rendelkező hajó vásárlásával kiegészítve. Az Európai határfelügyeleti rendszer fejlesztésére, Málta 17 millió eurót fordított a 2007–2009-es időszakra vonatkozó programok keretében;
- a **Nemzeti Koordinációs Központ** (a Dolga vas háromoldalú központ) **Szlovéniában** a külső határok ellenőrzését (felismerés, azonosítás és beavatkozás) ellátó nemzeti hatóságok együttműködésének támogatására. Szlovénia több mint 100 000 eurót fordított erre a célra. A projektben Ausztria és Magyarország is részt vett.

Másrészt, az 1-es prioritásnak megfelelő további intézkedések is célozták a Földközi-tengeri határok felügyeletét. Ide tartoznak a következők:

- a felügyeleti kapacitások jelentős növelése **Ciprusban** a két helikopternek és a rögzített, illetve szállítható felügyeleti rendszerekkel felszerelt két közepes méretű járőrhajónak a megvásárlásával, amelyeknek összértéke 5,4 millió eurót tett ki.
- a határfelügyeleti kapacitások bővítése **Görögországban** különböző szállítóeszközök (pl. helikopter, járőrhajók a parti őrség részére), valamint berendezések (pl. éjjellátásra alkalmas, illetve távollátó készülékek) megvásárlása révén. Ezekre a beruházásokra Görögország közel 30 millió eurót irányzott elő.

D. Automatikus határellenőrzési rendszerek

A jelenleg érvényben lévő törvények értelmében az uniós állampolgárok határátlépési ellenőrzése megoldható automatikus rendszerekkel, feltéve, ha rendelkeznek elektronikus útlevelemmel, amelyben rögzítve vannak a tulajdonos biometrikus adatai (arckép és 2009-től ujjlenyomatok). Bizonyos tagállamok már bevezettek ilyen automatikus határellenőrzési (ABC) rendszereket. Az ABC folyamat az útlevelem letapogatásával indul. Az útlevelem-leolvasó készülék műszakilag ellenőrzi az útlevelem fizikai biztonsági jellemzőit, leolvassa a Gépileg Leolvasható Zónát (MRZ) és ellenőrzi az okmány hitelességét. Ezt követően, az utazó pillanatnyilag rögzített arcképét (vagy ujjlenyomatát) összehasonlítja a chip-en tárolt arcképpel (bizonyos esetekben egy adatbázisban tárolt képpel) a személyazonosság ellenőrzése céljából. A rendszer véletlenszerű ellenőrzéseket futtat a SIS, illetve a nemzeti adatbázisokban. Amennyiben a társítás sikeres, és az utazási okmány hitelesnek bizonyul, az automatikus sorompó felnyílik, és az utazó beléphet az adott tagállam területére. Ellenkező esetben az utazót a kézi ellenőrzéshez irányítják. A határellenőrzési hatóságok a teljes folyamatot nyomon követik, beleértve az arckép összehasonlítását is. Több sorompó is nyomon követhető egyidejűleg. A rendszernek számos előnye van, például a fokozott biztonság, források felszabadítása, zökkenőmentes határátlépés vagy az utazók belépésének megkönnyítése.

A jövőben a Nyilvántartott Utazók Programja (RTP) lehetőséget nyújt majd a folyamat kiterjesztésére harmadik országok állampolgáira is. Jelenleg az alapos határátlépési

ellenőrzéshez szükség van a határőrök jelenlétére az utazóval folytatott párbeszédhez, valamint az utazási okmány kézi lepecsételéséhez. A cél a külső schengeni határokon való átlépés megkönnyítése a gyakori, előzetesen engedélyezett és előzetesen szűrt harmadik-országbeli utazók számára, biztosítva közben az EU határátlépési szakpolitikáinak következetességét. Az RTP programban nyilvántartott harmadik-országbeli utazóknak lehetősége nyílik ezáltal kihasználni az ABC rendszerek nyújtotta lehetőségeket, amennyiben rendelkezésre állnak ilyen rendszerek a határátkelőhelyeken.

Az alap hozzájárult az Automatikus Határellenőrzési (ABC) rendszerek fejlesztésére, tesztelésére és üzembe helyezésére irányuló olyan innovatív projektek bevezetéséhez a repülőtereken, amelyek lehetővé teszik az utazók bizonyos csoportjainak, leginkább elektronikus útlevéllel rendelkező uniós polgároknak az ellenőrzését, és az utazási okmányok, ujjlenyomatok, arcképek vagy írisz automatikus ellenőrzésének megvalósítását biztosítják a határőrök beavatkozása nélkül. A határőrök csak nyomon követik a folyamatot.

A 2007–2009-es időszakban megközelítőleg 5,5 millió euró került átutalásra kísérleti projektet bevezetésére, valamint az automatikus határellenőrzéshez szükséges berendezések tesztelésére és felszerelésére Németországban, Finnországban, Franciaországban, Portugáliában és Magyarországon.

- **Finnország** az automatikus határellenőrzés bevezetését célzó közvélemény-kutatást bonyolított le 2007-ben, amelyet egy 2008 júniusában indított kísérleti projekt követett. A projekt az új biometrikus utazási okmányokkal rendelkező EU/EEA/SCH állampolgárok határátlépési ellenőrzésére vonatkozott a Helsinki-Vantaa repülőtéren. A közvélemény-kutatásra és a kísérleti projektre átutalt KHA társfinanszírozási hozzájárulás összege 82 528 eurót tett ki. A jelentés pillanatában a Helsinki-Vantaa repülőtéren három ABC sorompó működött. A kísérleti fázisban szerzett tapasztalatok alapján, tervbe vették a rendszer műveleti bevezetését és potenciális kiterjesztését az összes fontos szárazföldi határátkelőhelyre. A későbbi szakaszban tizenöt további sorompó felállítását tervezik a Helsinki-Vantaa repülőtéren, és hármat Helsinki kikötőjében.
- **Franciaország bevezette a „SAS PARAFES”-projektet**, amely SAS rendszerek (elektronikus sorompók) megvásárlását, valamint az EU területén kívülről a francia repülőterekre érkező utasok személyes iratainak automatikus ellenőrzésére szolgáló PARAFES rendszer bevezetését célozta. A projektet megelőzően a Belügyminisztérium egy PEGASE elnevezésű programmal kísérletezett, melynek keretében bizonyos számú önként jelentkező utas ujjlenyomatát gyűjtötték be és tárolták. Az önkéntes jelentkezés ellenében az utasoknak gyors határátlépést biztosítottak a schengeni térség külső határainál lebonyolított ellenőrzéseknél. A PARAFES rendszer bevezetésével az említett gyakori utazóknak lehetőségük lesz átlépni az elektronikus sorompókkal ellátott határátkelőhelyeken, csupán útlevelük, majd ujjlenyomatuk automatikus ellenőrzésével. A PARAFES rendszer összehasonlítja a letapogatott adatokat a központi adatbázisban tárolt adatokkal, és felismerés esetén az utazó átlépheti a határt. A teljes projektre előirányzott pénzüsszeg eléri a 2 300 000 eurót, ami 17 SAS berendezés megvásárlására, felállítására és felszerelésére szolgál.
- **Portugália** az Utazási Okmányokkal Rendelkező Utazók Automatikus Azonosítása (RAPID) megnevezésű projekt kivitelezését tűzte ki célul, amelynek célja az utazók

gyorsabb, biztonságosabb és hatékonyabb ellenőrzése a határátkelőhelyeken. Kifejlesztettek egy innovatív rendszert, amely valamennyi felnőtt, elektronikus útlevelel rendelkező schengeni uniós állampolgár automatikus határátlépési ellenőrzését valósítja meg. A projekt specifikusan 78 úgynevezett VBeGates ellenőrzési rendszer megvásárlását irányozta elő - ezek a rendszerek automatikus határátlépési sorompók, amelyek a biometrikus utazási okmányokkal rendelkező utazók automatikus ellenőrzésére szolgálnak. 2007 márciusában 10 elektronikus sorompót vásároltak a Faro repülőtérre, majd ugyanabban az évben, júniusban, további 68 terminált rendeltek meg a lisszaboni, funchali, portói, lajesi, Ponta Delgada és Porto Santo repülőterekre. A projekt teljes ráfordítása 3,5 millió eurónak felelt meg, amihez a KHA több mint 2 millió euróval járult hozzá.

- **Hollandia** egy olyan projekt kivitelezésén dolgozott, amely keretében automatikus határellenőrzési rendszerek megvásárlását, tesztelését, a berendezések felszerelését, valamint programozását célozta a Schiphol repülőtérre, és végső soron Hollandia valamennyi repülőterére és kikötőjébe. A program beindításához a KHA megközelítőleg 180 000 euróval járult hozzá. A KHA finanszírozása részben Hollandia ABC rendszerekkel kapcsolatos jövőbeni stratégiájának megalapozására irányult.
- 2004 és 2007 között **Németország** egy íriszfelismerésen alapuló kísérleti projektet vezetett be a Frankfurt/Main repülőtér utasainak automatikus biometrikus ellenőrzésére. A kísérleti projekt pozitív eredményeinek köszönhetően Németország az ABC rendszerek további felállítása és kiterjesztése mellett döntött a frankfurti és müncheni repülőterekre is, a KHA támogatásával. A projekt 2007–2009-es időszakra eső ráfordítása meghaladta a 700 000 eurót, ami többek között tartalmazza az automatikus határellenőrzési sorompók beszerzési költségeit.
- **Magyarország** egy tanulmányt vezetett le a budapesti Ferihegyi nemzetközi repülőtérre tervezett elektronikus sorompórendszer bevezetésének alkalmazhatóságára vonatkozóan. Az EU területén már működő elektronikus sorompórendszer megtekintését és tanulmányozását (pl. Lisszabonban, Helsinkiben és Frankfurtban) követően a magyar szakértők elemezték egy hasonló rendszer bevezetésének lehetőségeit. Az alkalmazhatósági tanulmány egy kísérleti projekthez vezetett, amely egy hasonló ABC rendszer felállítását tűzte ki célul - kezdetben a Ferihegyi nemzetközi repülőtéren, majd hosszú távon Magyarország összes nemzetközi repülőterén.
A magyar alap hozzájárulásából 14 400 euró került kiutalásra, erre a projektre.

E. Schengeni Információs Rendszer (SIS II)

A Schengeni Információs Rendszer (SIS) egy olyan rendszer, amely hozzáférést biztosít a tagállamok illetékes hatóságai számára, egy automatikus lekérési folyamat révén, a személyekkel és anyagi javakkal kapcsolatos értesítésekhez. Következésképpen a rendszer kulcsfontosságú jelentőséggel bír a belső határok nélküli schengeni térség biztonságának, szabadságának és igazságszolgáltatásának biztosítása terén. A rendszer az 1990-ben megszervezett Schengeni Megállapodást követően jött létre az 1985-ben aláírt Schengeni Egyezmény bevezetésének előmozdítása céljából és 1995-ben vált működőképessé. Mivel egyik fő alkalmazása az EU külső határainál lebonyolított ellenőrzésekkel kapcsolatos, a rendszer hozzájárul a személyek szabad mozgási jogát biztosító előírások bevezetéséhez. A

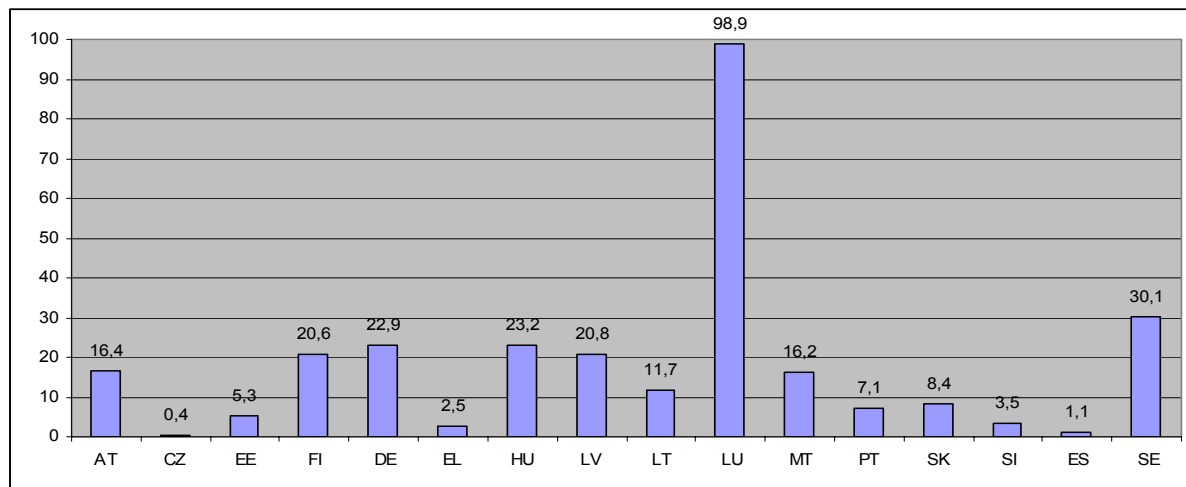
rendszerhez az egyes tagállamokban kiépített nemzeti rendszerek (N.SIS), valamint egy központi rendszer (C.SIS) tartozik, amely összegyűjti a nemzeti adatbázisok összes adatát.

A Schengeni Információs Rendszer második generációjára (SIS II), amely helyettesíti majd az előző generációs rendszert, a schengeni térséghez csatlakozó új tagállamok integrálása, valamint új technológiai funkciók bevezetése céljából van szükség. A második generációs Schengeni Információs Rendszer kifejlesztéséről szóló 2001. december 6-i 2001/886/JHA tanácsi határozat és a 2424/2001 számú tanácsi rendelet körvonalazzák a II. Schengeni Információs Rendszer törvényes alapjait. Az említett okmányok értelmében, Az 1990-ben aláírt Schengeni Egyezmény IV. címe alatt megfogalmazott előírásoknak megfelelően létesített Schengeni Információs Rendszert helyettesíti a II. Schengeni Információs Rendszer.

A Külső Határok Alap támogatást nyújt a tagállamoknak a SIS II országos szintű komponenseinek előkészítése terén, tekintettel a teljes rendszer 2013-ra tervezett működésbe lépésére.

A 2007–2009-es időszakban tizenhat tagállam (AT, CZ, EE, FI, DE, EL, HU, LV, LT, LU, MT, PT, SK, SI, ES, SE) vezetett be a SIS rendszerrel kapcsolatos intézkedést, összesen 25,5 millió eurónak megfelelő összeget kötve le, ami a KHA összes hozzájárulásának adott időszakra rendelkezésre álló összegeinek 5,5 %-át teszi ki.

10. grafikon: 2007–2009 – A SIS rendszerrel kapcsolatos intézkedésekre fordított KHA költségvetési hozzájárulások %-ban kifejezve¹¹



Luxemburg, a legkisebb kedvezményezett tagállam, a rendelkezésre álló pénzüsségeket teljes mértékben a SIS rendszerrel kapcsolatos projektekre fordította. Azok a tagállamok, amelyek jelentősen magasabb hozzájárulásra jogosultak a SIS rendszerrel kapcsolatos projektekhez, a következők: Finnország, Németország, Magyarország, Lettország és Svédország. Ezek az országok az említett célkitűzés teljesítésére rendelkezésre álló KHA hozzájárulások több mint 20 %-át költötték le.

A tagállamok által támogatott intézkedések a szükséges hardver és szoftver beszerzésére és beállítására (AT, DE, EL, HU, LU, LV, SI), új alkalmazások kifejlesztésére az érdekelt

¹¹ Az adatok tartalmazzák a műszaki támogatásra fordított összegeket is

nemzeti hatóságok részére (SE), a létező nemzeti rendszerek feljavítására és előkészítésére a SIS II rendszerre való átváltáshoz (AT, DE, EE, EL, ES, FI, HU), a SISone4all rendszer kifejlesztésére, mint a SIS II rendszerre való csatlakozás átmeneti szakasza (HU, SI, SK), valamint az azt követő SIS II rendszerre való áttérésre (LT, LU, MT, SK), a SIRENE munkafolyamati rendszer átformálására (AT, EE, ES, HU, MT), a SIS II rendszerre való áttérést előkészítő tesztelésre és a nemzeti rendszerek C.SIS központhoz történő csatlakoztatására (AT, SI), illetve a személyzet számára kialakított képzési tanfolyamok és munkaértekezletek szervezésére (CZ, EL) irányultak.

6. A VÉGREHAJTÁS ÁLTALÁNOS ELŐZETES KIÉRTÉKELÉSE

6.1. A tagállamok értékelése

6.1.1. Elért eredmények

A tagállamok többsége pozitív általános értékelést nyújtott be az alap által társfinanszírozott intézkedések eredményeit tekintve, hatékonyak és hasznosnak minősítve az alap támogatásával kivitelezhető projekteket. Az alap elismerésnek örvend a tagállamoknak nyújtott jelentős hozzájárulást tekintve az integrált határellenőrzés kiépítése, a közös vízumkezelési program és a nagyméretű informatikai rendszerek bevezetése terén. Továbbá, az alap segítette enyhíteni a kedvezőtlen gazdasági helyzet okozta megszorítások hatását az állami költségvetésre, a vonatkozó területeken. A tagállamok kiemelték, hogy a nemzeti költségvetési hatóságok által bevezetett megszorítások tükrében, bizonyos tevékenységek bevezetése vagy kivitelezése nem valósulhatott volna meg időben az alap nyújtotta társfinanszírozás nélkül.

A tagállamok különösen azon **innovatív projektek társfinanszírozási lehetőségeit értékelték**, amelyeknek **célja a korszerű technológiák bevezetése** (név szerint a határellenőrzéshez és határfelügyelethez szükséges mobil és rögzített készülékek és az automatikus határellenőrzési rendszerek), valamint a tagállamok nyomon követési és reagálási képességének megerősítése a külső légi, tengeri és szárazföldi határoknál (CCTV-rendszerek, szállítóeszközök, átjárható kommunikációs rendszerek). Ezeknek az intézkedéseknek köszönhetően **az utazók határátlépése sokkal költséghatékonyabban kezelhető, a biztonság elhanyagolása nélkül**.

6.1.2. A végrehajtási időszak nehézségei

Míg a tagállamok többsége elégedett az alap támogatásával elért eredményeket tekintve, több tagállam is kiemelte a bevezetési időszakban tapasztalt nehézségeket és a törvényes keret leegyszerűsítését javasolta.

Elsősorban, az első két évre bizonyos fokú bizonytalanság és a törvényes keret, illetve az éves programok elfogadásának késése volt jellemző. Legtöbb tagállam esetében a 2007-es és 2008-as programok 2008 végére lettek elfogadva, ami lerövidítette a projektek kivitelezéséhez rendelkezésre álló időt. Másodszor, a hozz járuláshoz való jogosultságot szabályozó törvényeket összetettnek és nehézkesnek tekintették. Továbbá, tekintettel arra, hogy a programokat évente kell kidolgozni, azonban az intézkedések 2,5 éven belül kivitelezhetők, egy adott éves program végrehajtási periódusa átfedi a következő év programtervezetét és az előző program jelentési periódusát. Továbbá, ha egy adott program módosítására volt szükség, a módosított dokumentum-tervezetet rögzített határidőn belül kellett benyújtani. A

tagállamok kimerítőnek találták azt, hogy a követelmények teljesítésével egy időben fel kell szabadítani a rendelkezésre álló forrásokat a különböző tervezési, jelentéstételi és igazgatási feladatokhoz, és mindezt egyidejűleg több programra. Az ilyen egybeeső kötelezettségek megszervezését kimerítő és megerősítő folyamatnak találták, amely jelentős munkamennyiséget igényel rövid idő alatt.

A kezdeti késések és nehézségek mellett, az alap által támogatott intézkedések időben történő végrehajtásának fő kihívását a beszerzés eljárások jelentették. Az említett pályázási eljárások előzetes tervezést és belső tanácskozásokat igényelnek további érdekelt szervezetekkel, és adott esetben az érdekelt közigazgatási szervezetek beleegyezésére is szükség van. Az eljárások általában több szakaszból állnak és az országos szinten érvényes törvényes keret adott esetben további lépések megtételét teszi szükségessé. Előfordulhat, hogy a végső eredmények nem kielégítőek vagy egy adott projektet fel kell függeszteni, el kell halasztani, vissza kell vonni vagy módosítani kell a projekt célját. Több tagállam is szembesült ilyen jellegű nehézséggel, ami potenciálisan negatívan befolyásolhatta a költségvetés kihasználását. Bizonyos esetben a nehézségek a beszerzési folyamatot követően jelentkeztek a késések vagy más, a külső beszállítóktól (külföldi) származó berendezések, illetve szolgáltatások kiszállításának és ellenőrzésének nem megfelelő időzítéséből kifolyólag. Néhány esetben egy későbbi szakaszban derült fény arra, hogy a bevezetési költségek meghaladták, vagy éppen nem érték el az előrelátott kiadások szintjét vagy a bevezetés során előre nem látott kiadások jelentkeztek.

Azokban az országokban, ahol nem eurót alkalmaznak fizetőeszközként, az árfolyamot befolyásoló pénzügyi és gazdasági tényezők az előzetesen betervezett költségvetés módosítását tették szükségessé.

Az említett megszorítások tükrében, a tagállamok következetesen igénybe vették az éves programok módosításának lehetőségét, hogy egy minél jobban leköthessék a rendelkezésre álló összegeket. A jelentési periódusban 15 tagállam (AT, BE, CY, DE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LV, PL, PT, SE, SI) összesen 43 módosítási kérelmet nyújtott be a 2007–2009-es időszakra vonatkozó programokra vonatkozóan, amelyből 39 esetben a Bizottság hivatalos határozatára volt szükség (8 a 2007-re vonatkozó, 14 a 2008-ra vonatkozó és 17 a 2009-re vonatkozó éves programok esetében).

Az éves programok módosítása lehetőséget nyújtott a tagállamoknak, hogy a változó helyzetekhez igazítsák betervezett programjaikat, figyelembe véve a váratlan fordulatokat és a közben jelentkező nehézségeket. Ez azonban az adminisztratív munkamennyiség megnövekedéséhez vezetett.

Ez az alap, tekintettel arra, hogy általában a végrehajtó szerv módszerével került bevezetésre korlátozott számú közigazgatási hatóság által, talán nagyobb rugalmasságot biztosít a tagállamoknak, mint más alapok a programok átformálása terén, lehetőséget nyújtva bizonyos intézkedések lecserélésére olyan folyamatban lévő projektekre, amelyek ugyancsak jelentőséggel bírnak a többéves programokban megfogalmazott nemzeti stratégiák viszonylatában.

A nehézségek mérsékelése érdekében a Bizottság három alkalommal indítványozta a Bevezetési Szabályzat módosítását, aminek eredményeképpen kiterjesztettük a jogosultsági periódust és jelentős mértékben egyszerűsítettük a jogosultsági szabályzatot. Ezen indítványozásokat a tagállamokkal folytatott egyeztetést követően alkalmaztuk, miután a

tagállamok megerősítették, hogy a módosítások az intézkedések igazgatásának és végrehajtásának javítását fogják eredményezni, lehetővé téve több projekt kielégítő kivitelezését.

6.2. A Bizottság értékelése az alap által elért eredményekre vonatkozóan

A tagállamok jelentéseinek elemzését követően és figyelembe véve más adatokat is, mint például a felülvizsgálati küldetések elemzései, a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a nehézségek és bizonyos, a bevezetési szabályzattal kapcsolatos specifikus gondok ellenére az alap teljesítette célkitűzéseit. A 2007–2009-es időszakban teljes mértékben megfelelt rendeltetésének, azaz egy olyan sajátos eszköznek bizonyult, ami képes volt csatornázni az uniós támogatásokat a határoknál és a konzulátusoknál alkalmazott beruházások fellendítésére a teljes schengeni térség érdekében. Amint az 5.3.3 fejezet is mutatja, az alap **aktívan kihasználta az uniós politikákkal kapcsolatos kezdeményezések és projektek nyújtotta lehetőségeket. Ennek megfelelően, jelentős mértékben hozzájárult az integrált határigazgatás továbbfejlesztéséhez és az új technológiák bevezetéséhez a törvényes átutazás megkönnyítése érdekében. A Schengeni Információs Rendszerek, valamint a Vízuminformációs rendszer kiépítése mellett, az alap kísérleti projekteket is támogatott az automatikus határellenőrzési rendszerek bevezetése, valamint a nyilvántartott utazók programjának előkészítése terén.** Köszönhetően az alap hozzájárulásának az említett intézkedések terén, még ha viszonylag kis mértékben is, az innovatív rendszerek kifejlesztése révén értékes tapasztalatok születtek, amelyek jelentősen hozzájárulnak a Bizottság által tervezett „intelligens határok elv” előkészítéséhez, azaz az említett technológiák jövőbeni alkalmazásához a harmadik-országbeli állampolgárok esetében is. Ebben a vonatkozásban, a Bizottság javasolja a tagállamoknak az ujjlenyomat-letapogató rendszerek befoglalását az ABC projektekbe, hogy a jövőre nézve elő legyenek készítve az EES és RTP (az Intelligens Határok kezdeményezés) rendszerekhez. Az alap ugyancsak hatékonynak bizonyult bizonyos kényes területek (pld a Földközi-tenger térsége), nagyon rövid idő alatt megvalósított, fellendítése terén is.

Segített megerősíteni az EU külső határainak igazgatását, segített az illegális bevándorlás megfékezésében és előmozdította a tagállamok közötti együttműködést. Ezt bizonyítják a következő eredmények is:

- Elsősorban, a nemzeti szintű kommunikációs rendszereket, a határátkelőhelyeket, a határellenőrzésre és határfelügyeletre szolgáló korszerű funkcionális berendezéseket, a határőrök számára biztosított szállítóeszközöket és képzési tanfolyamokat érintő beruházásoknak köszönhetően, a tagállamok jelentős mértékben feljavíthatták a külső határok és határátkelőhelyek műszaki felszereltségét, ami megerősítette az EU külső határainak biztonságát, hatékonyabbá tette a határátlépések ellenőrzését és feljavította a különböző bűnüldözési hatóságok összehangolását országos szinten. Az alap hozzájárult ezáltal azokhoz a nemzeti **erőfeszítésekhez, amelyek a külső határok hatékony igazgatását célozták, különösen a Schengeni terület fele irányuló illegális belépések megfékezése terén, befejezve a folyamatban lévő beruházásokat (Schengeni Támogatás) és tovább erősítve az EU integrált határigazgatási rendszerét.**
- Másodsorban, a 2007–2009-es időszak éves programjai keretében a tagállamok beszerezték és fejlesztették a VIS és VIS II rendszerek bevezetéséhez szükséges berendezéseket, lehetővé téve a nemzeti platformok akadálymentes csatlakoztatását a

központi rendszerekre. Tekintettel arra, hogy az összes résztvevő tagállamnak el kell készülnie a nemzeti szintű rendszerek kiépítésével ahhoz, hogy ezek az Európa-szintű projektek megfelelően működhessenek, az alap, mint a nemzeti saját finanszírozás kiegészítő kerete, létfontosságúnak bizonyult a közös informatikai projektek kivitelezése terén.

- És végül, a tagállamok igénybe vehették az alap által rendelkezésre bocsátott kiegészítő forrásokat a vízumkezelési folyamatok korszerűsítésére, a modern technológiák beszerzése (beleértve a biometrikus adatokat rögzítő készülékeket), valamint a konzuli hivatalok biztonságának megerősítése révén. Ezek az intézkedések hozzájárultak a vízumkérelmek feldolgozásának felgyorsításához, a szolgáltatások minőségének javításához, valamint vízumot igénylők tisztességes és megkülönböztetés nélküli kezelésének biztosításához.

Az alap sikere részben sajátos természetének tulajdonítható. Az alap **célja korlátozott jellegű** és a külső, fizikai határoknál bevezetett vagy a vízumkibocsátásokkal kapcsolatos tevékenységeket érinti. Ez kizárja bizonyos olyan intézkedések támogatását, amelyeket a tagállamok a négyszintű határigazgatási keretprogramon belül bonyolítanak le, mint például a schengeni térségen belüli tevékenysége (országokon belüli járőrözés, személyek ellenőrzése a határátkelőhelyeken túl). Hasonlóképpen, a bevándorlás ellenőrzésével, a tengeri biztonság megerősítésével és a forgalom-igazgatással, valamint az általános repülőtéri biztonsággal kapcsolatos intézkedések nem tartoznak az alap hatáskörébe. Míg ezek a szempontok kiküszöbölik a források feldarabolásának veszélyét, a sajátos célnak való megfelelés biztosítása érdekében az előirányzott intézkedések alapos felülvizsgálatára van szükség.

hasonlóképpen, az alap hozzájárulásával megvásárolt berendezések, szállítóeszközök és informatikai rendszerek gyakran **több célra** is használhatók (például, javak ellenőrzésére a határátkelőhelyeken, az árucsempészet és környezetvédelmi bűnözés elleni küzdelemben, tengeri keresési és mentési tevékenységekben). Tekintettel az alap korlátozott céljára, sok esetben az összegek szétszétására van szükség, ami további statisztikák kidolgozását igényli, bonyolítva az intézkedések irányítását. Röviden, az ilyen jellegű költségvetési programok esetében az igazgatási és ellenőrzési tevékenységek szükségszerű következménynek tekintendők. A folyamat tovább bonyolódhat a tagállamok szervezeti felépítése miatt, abban az esetben például, ha a határőrség a rendőrség hatáskörébe tartozik és/vagy más feladatokat is ellát is betölt (ideértve a vámmal kapcsolatos feladatokat is).

7. ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

7.1. Javaslatok a többéves programok hátralévő időszakára

Ez a jelentés a többéves program első három évére vonatkozik és csak egy éves program a végső jelentéseit veszi figyelembe. A jelentés benyújtásának időzítése az Európai Parlamentet és a Tanácsot hivatott segíteni a következő pénzügyi keret előkészítésében és célja nem egy átfogó, végső értékelés biztosítása.

A jelentés által fedett három év eredményei nem feltétlenül reprezentatív jellegűek. Az első éves programok jelentősen szűk idő alatt voltak betervezve és bevezetve. Továbbá nem állt rendelkezésre előzetes tapasztalat hasonló eszközök terén. Az alap rendelkezésre álló

hozzájárulásának közel 30 %-a volt folyósítva a három éves periódusra, a fennmaradó 70 % a következő négy éves program keretén belül lesz folyósítva.

7.1.1. A pénzeszközök stratégiai jelentőségű célokra történő felhasználása

A 2010-es programok kivitelezése már gördülékenyebb volt. Az első fázisban szerzett tapasztalatokkal és a bevezetési szabályzat módosításaira, valamint az évi hozzájárulások jelentős növekedésére építve a tagállamok jobban kihasználhatják a rendelkezésre álló támogatásokat a 2010–2013-as időszakban. Ebben a vonatkozásban, 2010-től kezdve felkértük a tagállamokat, hogy az intézkedéseket specifikusan néhány kulcsfontosságú célkitűzés teljesítését célozva tervezzék be, az alap-jogiaktusban megfogalmazott elvnek megfelelően, miszerint a Bizottságnak és a tagállamoknak kötelessége biztosítani azt, hogy az alap, illetve a tagállamok hozzájárulása összhangban legyen az Unió tevékenységével, politikáival és prioritásaival. A végső cél, a schengeni térség bevándorlási hullámainak hatékony kezeléséhez elengedhetetlen, a Stockholmi Egyezményben megfogalmazott legfontosabb közös uniós prioritások következetes betartásának kiemelése.

Ennek megfelelően, felkértük a tagállamokat, hogy **az alap által rendelkezésre bocsátott forrásokat a következő öt stratégiai célkitűzés teljesítésére összpontosítsák:**

1. a SIS II kiépítése,
2. a VIS beindítása a konzulátusokon és a határátkelőhelyeken,
3. a tagállamok konzulátusai közötti együttműködés,
4. az Európai Határfelügyeleti Rendszer kiépítése,
5. és új technológiák bevezetése az akadálymentes határátlépés támogatására, név szerint automatikus határellenőrzési rendszerek felállítása.

Az alap 2011-re előirányzott hozzájárulása elsősorban az uniós követelmények teljesítését célozták ezeken a területeken, és ez a megközelítés lesz érvényes a 2012–2013-as időszakra is.

7.1.2. A stratégiai megközelítés megerősítése megfelelő többéves előretervezés révén

Mint kapacitás-építő eszköz, az alap elsősorban az infrastruktúra, informatikai rendszerek, berendezések és szállítóeszközök beszerzésének, korszerűsítésének, fejlesztésének, felszerelésének és felújításának társfinanszírozására szolgál. A kapacitás-építő tevékenységek leginkább **hosszú távú intézkedéseket céloznak**, amelyekre általában nem jellemzőek a meghatározott határidőn belül bevezetendő projektek tipikus sajátosságai. **A tagállamoknak lehetőség nyílik sokkal szélesebb körben kihasználni a lehetőségeket és többéves projekteket betervezni**, a megfelelő törvényes keretnek betartásával, csökkentve ezáltal a kiválasztási folyamatok gyakoriságát és felállítva egy szilárd, többéves pénzügyi tervet.

7.1.3. Kiegészítő kapacitás-építés operatív támogatással, szükség esetén

A *természetüknél fogva* berendezések karbantartására vagy üzemeltetésére (felügyelet) irányuló intézkedések nem kerültek be az éves programokba. Az ilyen jellegű tevékenységek alapján véve a tagállamok szintjén folytatott **rutinfeladatokhoz** tartoznak.

Mindamellett, a Bizottság elfogadja azt a lehetőséget, hogy amennyiben a fent említett öt stratégiai célkitűzés és a többi nemzeti szintű kapacitás-építő célkitűzés megfelelő módon teljesítve van, az alap támogatása előzetes uniós beruházások hatékony, folyamatos használatának támogatására is irányítható. Ennek megfelelően, a jövőben akár karbantartási, javítási és korszerűsítési intézkedések is finanszírozhatók lehetnek, azokra a beruházásokra vonatkozóan, amelyek az alap előző évi programjainak keretében vagy adott országok esetében, a Schengen Támogatás keretén belül valósultak meg. Ez a lehetőség vészhelyzetek esetén is fennáll. Ilyen intézkedések alátámasztják azt az elméletet, miszerint a külső határokat bebiztosító tagállamok közérdekű szolgáltatást nyújtanak más tagállamok nevében és érdekében.

7.2. Az első utólagos kiértékelés (2012)

Az alap működésének következő mérföldköve a 2007–2010-es időszakra vonatkozó utólagos kiértékelési jelentés. Az alap-jogiaktus értelmében a Bizottságnak 2012. december 31-ig kell elkészítenie a jelentést.

Az előkészületek folyamatban vannak. Sajnos ésszerűen nem várható el a tagállamoktól, hogy 2012. június 30-ig benyújtsák a 2010-es éves program eredményeire kiterjedő jelentést, amint azt az alap-jogiaktus kéri, ugyanis a 2010-re érvényes jogosultsági periódus 2012 második félévéig tart. Ahhoz, hogy teljes körű adatokkal szolgálhassanak 2010-re vonatkozóan, a tagállamoknak 2012 októberének végéig kell benyújtaniuk jelentéseiket.

Erre a közbenső jelentésre épülve, a 2007–2010-es időszakra vonatkozó közbenső jelentés egy sokkal átfogóbb képet mutathat be az alap nemzeti, illetve uniós szintű hozzájárulását illetően a teljesítményeket, az eredményeket, valamint a tagállamok határigazgatási és vízumkibocsátási politikáira gyakorolt általános hatást tekintve. Ebben a vonatkozásban az általános cél a következő:

- A bevándorlási hullámok kezelésére (a határoknál és a konzulátusokon) fordított forrásokból származó eredmények azonosítása, azaz annak azonosítása, hogy milyen mértékben járultak hozzá az infrastruktúrát, berendezéseket, szállítóeszközöket, informatikai rendszereket és képzési tanfolyamokat érintő uniós beruházások a határátlépési ellenőrzések, a határfelügyelet, a belépést megelőző ellenőrzések, valamint a vízumkibocsátási eljárások általános teljesítményének megerősítéséhez a tagállamokban,
- Egyrészt a határellenőrzés és vízumkibocsátási politika közigazgatási feladatainak megszervezésében elért eredmények, másrészt az utazók és vízumigénylők EU területére történő belépésének megszervezésében elért eredmények pontos elkülönítése,
- Annak kiértékelése, hogy milyen mértékben járult hozzá az alap az illegális belépések, illetve tartózkodás megelőzéséhez, az egyes nemzeti határigazgatási és vízumkezelési rendszerekre vonatkozóan, figyelembe véve a többéves programban megfogalmazott stratégiát, a sajátos nemzeti jellegű célokat, valamint a rendszerre hatást gyakoroló bevándorlási hullámok alakulását,
- Annak kiértékelése, hogy milyen mértékben járult hozzá az alap az uniós jog alkalmazásához (beleértve a Schengeni Határellenőrzési Kódexet és a

Vízumkibocsátási Kódexet), illetve sajátos uniós projektek fejlődéséhez, amilyen például a VIS és a SIS II, és

- Végül, az alap támogatása részeként folyósított uniós támogatások összes nemzeti hozzájárulásra vetített arányából (pénzügyi és más jellegű) származó eredmények felmérése, továbbá az összes olyan vonatkozó tényező azonosítása, amely befolyásolta az alap támogatását.