



Az EU-tagállamok határigazgatási folyamatainak minőség-ellenőrzése

The quality control of border management processes in EU Member States

Zsákai Lénárd

belügyi szakdiplomata, Magyarország Európai Unió
melletti Állandó Képvislete (Brüsszel), doktorandusz
Belügyminisztérium,
Nemzeti Közszerzői Egyetem,
Rendészettudományi Doktori Iskola
Lenard.Zsakai@mfa.gov.hu



Herczeg Mónika

főosztályvezető, rendőr ezredes
Belügyminisztérium,
Európai Belügyi Együttműködési Főosztály
monika.herczeg@bm.gov.hu



Absztrakt

Cél: A tizenkét uniós országban végzett kutatás eredményéről készült tanulmány célja, hogy bemutassa a vizsgált országok határigazgatási tevékenységének szabályozásában hogyan és milyen mértékben jelennek meg az európai integrált határigazgatásra vonatkozó szakpolitikai ciklusban, valamint a Frontex operatív stratégiájában meghatározott minőség-ellenőrzési és minőségbiztosítási mechanizmusok.

Módszertan: Dokumentum- és tartalomelemzés, valamint félig strukturált interjúk lefolytatása.

Megállapítások: A vizsgált országok esetében a minőség-ellenőrzési és minőségbiztosítási rendszerek jelentősen hozzájárulnak a határigazgatás és a belső biztonság megerősítéséhez. Minden ország hangsúlyt fektet arra, hogy biztosítsa határigazgatási rendszereinek működőképességét és alkalmazkodóképességét a folyamatosan változó kihívásokkal szemben. Az ellenőrzések, önértékelések és belső auditok során az országok különféle, de gyakran hasonló eszközöket és módszereket alkalmaznak, amelyek összhangban állnak az európai szabványokkal.

Érték: A vizsgált területen eddig kevés ehhez hasonló hazai kutatás készült. A tanulmány első része az Európai Unió integrált határigazgatás kialakítását szabályzó

A szerzők a kéziratot magyar nyelven nyújtották be. Benyújtás: 2024. 12. 09. Átdolgozás: 2025. 01. 15.
Elfogadás: 2025. 01. 20.

normákat, ezen belül a határigazgatásra irányuló minőség-ellenőrzést, minőségbiztosítást érintő rendelkezések összefüggéseit tárja fel. A második részben az EU-tagállamok közül tizenkét ország nemzeti határigazgatásának minőség-ellenőrzési mechanizmusait vizsgálták a szerzők. Az elemzéseket dokumentum- és tartalom-elemzéssel, valamint a vizsgált tizenkét ország témában jártas szakértőivel készített félig strukturált interjúk lefolytatásával végezték. A kutatás eredménye és az abból levont következtetések megfelelő alapot biztosíthatnak a hazai határigazgatás minőség-ellenőrzési, minőségbiztosítási folyamatának hatékonyabbá tételéhez.

Kulcsszavak: integrált határigazgatás, schengeni értékelés, minőség-ellenőrzés, minőségbiztosítás

Abstract

Aim: The study based on research conducted in twelve EU countries aims to illustrate how and to what extent the quality control and assurance mechanisms, as outlined in the policy cycle for integrated border management in Europe and Frontex's operational strategy, are reflected in the regulation of border management practices in the surveyed countries.

Methodology: Document and content analysis and conduct of semi-structured interviews.

Findings: In the countries examined, quality control and assurance systems play a crucial role in enhancing border management and internal security. All countries prioritize ensuring that their border management systems remain operational and adaptable to the ever-evolving challenges. During inspections, self-assessments, and internal audits, countries employ various, though often similar, tools and methods aligned with European standards.

Value: So far, there has been limited research in this field. The first part of the study examines the standards that regulate the development of integrated border management in the European Union, with a particular focus on provisions related to quality control and quality assurance in border management. In the second part, the authors investigated the quality control mechanisms of the national border administrations in twelve EU Member States. This analysis was conducted through documentary and content analysis, alongside semi-structured interviews with experts from the twelve countries. The findings of the research, and the conclusions drawn from them, may provide a strong basis for enhancing the effectiveness of the quality control and assurance processes within domestic border management.

Keywords: integrated border management, Schengen evaluation, quality control, quality assurance

Bevezetés

Az Európai Unió integrált határigazgatási rendszere (EIBM) alapvető szerepet tölt be az Európai Unió (EU) biztonságának fenntartásában és a határok védelmében. A határok biztonságának fenntartása mellett, hogy számos kihívással jár, alkalmazkodni kell olyan globális kihívásokhoz is, mint például a klímaváltozás által generált új migrációs folyamatok, vagy a szervezett bűnözés jelentette fenyegetések változó jellege. A határigazgatásban ugyancsak kihívást jelent, hogy az EU különböző tagállamai az eltérő geopolitikai helyzetük és nemzetpolitikai érdekeik következtében más-más gyakorlatokat alkalmaznak a határigazgatási intézkedések terén. Ez a helyzet következtetlenségeket eredményezhet a határigazgatási intézkedések végrehajtásában.

E folyamatok fényében a minőség-ellenőrzés és a minőségbiztosítás szervezsen hozzá kell tartozzon a határigazgatáshoz, hogy hatékonyan biztosítsa annak eredményes működését. Az EIBM keretein belül végzett minőség-ellenőrzés célja a különböző határellenőrzési folyamatok hatékonyságának és megbízhatóságának növelése. A minőség-ellenőrzés lehetővé teszi az EU számára, hogy a tagállamok által alkalmazott intézkedések megfeleljenek a közösségi normáknak és irányelveknek.

A kutatás célja annak feltárása, hogy a vizsgált országok határigazgatási tevékenységének szabályozásában hogyan és milyen mértékben jelennek meg az európai integrált határigazgatásra vonatkozó szakpolitikai ciklusban, valamint a Frontex operatív stratégiájában meghatározott minőség-ellenőrzési és minőségbiztosítási mechanizmusok. A vizsgálat során megállapított eredmények hozzájárulhatnak a határigazgatásra vonatkozó magyar nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusok kifejlesztéséhez és továbbfejlesztéséhez, elősegítve a határok hatékonyabb védelmét és az intézkedések eredményességét.

A határigazgatás minőség-ellenőrzési mechanizmusának közös uniós szabályozási keretei

Az EIBM uniós szintű szabályozását az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet (EBCG rendelet) ide vonatkozó cikkei ([URL1](#)) határozzák meg. A rendelet 2019-es módosítását követően a jelenleg hatályos EBCG rendelet az európai integrált határigazgatás építőelemeként tizenkét stratégiai elemet határoz meg. Az egyik ilyen elem a határigazgatásra vonatkozó uniós minőség-ellenőrzési mechanizmusok. Azzal, hogy az EU a minőség-ellenőrzési mechanizmust az EIBM egyik építőelemévé tette, elismerte, hogy a válságokkal és incidensekkel

szembeni sebezhetőség csökkentéséhez szükség van a határigazgatás területén is megfelelő minőség-ellenőrzési mechanizmusok kialakítására. Az EBCG rendelet a schengeni értékelési mechanizmust és a sebezhetőségi értékelést emeli ki a minőség-ellenőrzési mechanizmus két fő elemeként, emellett további lehetőségként említi a nemzeti mechanizmusok kialakítását is (Herczeg, 2024).

A schengeni értékelési rendszer (Scheval) – hivatalosan schengeni értékelési és monitoring mechanizmus – elsősorban arra szolgál, hogy átfogóan értékelje és ellenőrizze a schengeni vívmányok alkalmazását a schengeni övezetbe tartozó országokban, beleértve Magyarországot is (Zsákai, 2023). A schengeni értékeléseket a Tanács (EU) 2022/922 rendelete (Scheval rendelet) szabályozza (URL2). A sebezhetőségi értékelés keretében a Frontex rendszeresen végzi az egyes uniós tagállamok és a schengeni társult országok¹ képességeinek és felkészültségének értékelését a külső határokon jelentkező kihívások kezelésére. A sebezhetőségi értékelések hozzájárulnak az EU külső határainál a hatékony, magas szintű és egységes határellenőrzéshez. Az értékelések segítségével azonosítani lehet a potenciális gyenge pontokat. Ha az egyes tagállami kapacitások elégtelennek bizonyulnak az értékelések során, a Frontex ügyvezető igazgatója kötelező erejű határozatot hozhat bizonyos korrekciós intézkedések végrehajtására (Iljina, 2019).

Az Európai Bizottság (Bizottság) 2023. március 14-én közzé tett 2023 és 2027 közötti időszakra vonatkozó EIBM szakpolitikai ciklusról szóló közlemény (Közlemény) (URL3) és annak melléklete, közös keretet és iránymutatást adott az EIBM valamennyi komponensére, beleértve a minőség-ellenőrzés szempontjait is. Az EBCG rendelet előírásait lekövetve a Közlemény melléklete a következőképpen fogalmaz: „Átfogó európai minőség-ellenőrzési rendszert kell létrehozni, amely biztosítja, hogy mindenkor ismert legyen az európai integrált határigazgatás stratégiai és operatív szintű végrehajtása, illetve minősége. Az európai és nemzeti rendszerek és funkciók továbbfejlesztését a minőség-ellenőrzés eredményeire kell alapozni.” (URL4)

A prioritásokhoz összesen hat stratégiai iránymutatás tartozik:

- 1) Létre kell hozni egy átfogó európai minőség-ellenőrzési mechanizmust, amelybe beletartozik a schengeni értékelés, a Frontex sebezhetőségi értékelései és a nemzeti minőség-ellenőrzési rendszerek.
- 2) A rendszeres információcsere révén optimalizálni kell a szinergiákat a sebezhetőségi és a schengeni értékelési mechanizmusok között. A tagállamoknak minimalizálniuk kell az átfedéseket, és hatékonyan össze kell hangozniuk a külső határok kezelésére és a visszaküldésre vonatkozó uniós finanszírozási eszközök felhasználását.

1 Izland, Norvégia, Svájc, Liechtenstein.

- 3) A minőség-ellenőrzési mechanizmus eredményeit fel kell használni a tagállami határigazgatási rendszerek fejlesztésére, és azt az uniós finanszírozási eszközök felhasználásánál is figyelembe kell venni, különösen az MMIA,² az IHA,³ valamint a Bizottság által nyújtott más, erre a területre vonatkozó pénzügyi támogatások prioritásainak megállapításakor.
- 4) A tagállamoknak létre kell hozniuk egy nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmust (nemzeti „schengeni értékelést”), amely átfogja a nemzeti integrált határigazgatási rendszer minden aspektusát, valamint az abban részt vevő összes hatóságot.
- 5) A tagállamoknak a Scheval rendelet, illetve az EBCG rendelet keretei között aktívan részt kell venniük a Bizottság által koordinált schengeni értékelő látogatásokon, valamint időben meg kell adniuk a Frontex számára a sebezhetőségi értékeléshez szükséges megfelelő minőségű adatokat.
- 6) A schengeni értékeléseknek – a Scheval rendelettel összhangban – ki kell terjedniük az Európai Határ- és Parti Őrség operatív eredményeire is, beleértve a Frontex tagállamokon belüli operatív tevékenységek értékelését.

A Közlemény melléklete a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusok kialakítását illetően tehát elég világosan fogalmaz, így *„kijelenthető, hogy a jövőben a nemzeti ellenőrzési és értékelési mechanizmusok kialakításának és megvalósításának jelentős szerepe lesz”* (Balla, et al. 2024) az EIBM megvalósításában.

A minőség-ellenőrzés és minőségbiztosítás megjelenése az EU tagállamainak integrált határigazgatási stratégiáiban

Kutatási módszerek

A tudományos kutatás az alábbi definícióban megfogalmazott szempontokat vette figyelembe. *„A tudományos kutatás adott helyen, időben, tudományterületen és vizsgálati szinten az a tervszerűen végzett és az adott vonatkozásban rendelkezésre álló, eddigi tudományos ismereteken alapuló emberi tevékenység, amelynek célja új, az eddigi ismeretek rendszeréhez kapcsolódó (azt kiegészítő, általánosító vagy helyettesítő), adott területen hosszabb vagy rövidebb távlatban általános érvényű adat, összefüggés, hatás vagy kölcsönhatás megállapítása, vagy létrehozása”* (Paczolay, 1970).

2 Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap.

3 Integrált Határigazgatási Alap.

A kutatás célja az EU tagállamaiban alkalmazott határigazgatási minőség-ellenőrzési mechanizmusok feltárása volt. A részvétel a kutatásban önkéntes alapon történt.

A kutatás első fázisában a nemzeti szinten végrehajtott határigazgatásra vonatkozó minőség-ellenőrzési folyamatok meglétével, valamint annak tartalmi elemeivel kapcsolatban a kutatók az alábbi írásban feltett kérdéseket tették fel az EU-tagállamok határigazgatásáért felelős hatóságainak.

- „Kidolgozásra került-e az Önök tagállamában egy, a határigazgatási folyamatokra vonatkozó önálló minőség-ellenőrzési mechanizmus? Ha igen, akkor milyen formában, melyek azok főbb elemei?
- Amennyiben nem készült erre vonatkozó önálló dokumentum, léteznek-e olyan normák (pl. nemzeti integrált határigazgatási stratégia), amelyekben megjelenik az erre vonatkozó stratégia?
- Kérjük, amennyiben lehetséges bocsássa rendelkezésre a határigazgatás minőség-ellenőrzési mechanizmusára vonatkozó fontosabb dokumentumokat, valamint járuljon hozzá, hogy azokat a tanulmány készítéséhez a kutatók felhasználhassák.”

A megkeresésben megadott határidőig tizenkét tagállam⁴ válaszolt a kérdésekre. A nyílt végű kérdésekre adott válaszok alapján, dokumentumelemzés módszerével került sor a beérkező válaszok elemzésére, analízis és szintézis útján történt kiértékelésére. Ezt követően a kutatás második részében további félíg strukturált interjúk készültek a kutatási kérdésekre választ adó országok szakértőivel. A személyes interjúk célja volt, hogy a korábban szerzett információkat kiegészítve olyan mélyebb ismertek álljanak rendelkezésre, amelyek segítenek részletesebb képet kialakítani az adott tagállam határigazgatására vonatkozó minőség-ellenőrzési és minőségbiztosítási megközelítéséről és rendszeréről.

A kutatás eredményeinek összegzése

A kutatásban részt vevő tagállamok földrajzi elhelyezkedéséből adódó különböző határigazgatási kihívások figyelembevételével célszerű volt az egyes országok minőség-ellenőrzési mechanizmusainak régiónkénti elemzése. Ez a stratégiai megközelítés lehetővé tette annak vizsgálatát, hogy a hasonló problémákkal küzdő tagállamok hogyan reagálnak az őket érő kihívásokra, milyen azonoságok vagy különbségek mutatkoznak a közös fenyegetést jelentő kihívások

4 Ausztria, Belgium, Bulgária, Finnország, Franciaország, Lengyelország, Litvánia, Luxemburg, Szlovénia, Németország, Portugália, Románia.

elleni intézkedésekben. A vizsgálat figyelembe vette azokat a különböző regionális igényeket és körülményeket, amelyek jelentős hatással vannak az egyes minőség-ellenőrzési rendszerek működésére és hatékonyságára, ezáltal hozzájárulva a kutatás átfogó jellegéhez.

Közép-európai régió

Ausztria esetében a nemzeti stratégia két fő komponensből áll: egy stratégiai dokumentumból, amely 2027-ig hét specifikus célkitűzést fogalmaz meg, valamint egy olyan cselekvési tervből, amely részletesen ismerteti azokat a konkrét intézkedéseket, amelyek szükségesek a célok megvalósításához. Az osztrák stratégia három fő minőség-ellenőrzési mechanizmusra épít: a nemzeti minőség-ellenőrzési folyamatokra, a Scheval és a Frontex által végzett sebezhetőségi értékelésekre. Az osztrák nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus (NEMEX)⁵ kiegészíti az európai szintű minőség-ellenőrzési eszközöket, ezzel biztosítva az osztrák EU külső határok minőség-ellenőrzését. A NEMEX olyan szerepet tölt be, hogy összefogja a Scheval és a Frontex Közös Sebezhetőségi Értékelési Módszertan (CVAM)⁶ folyamatait, koordinálja a cselekvési tervben szereplő ajánlások végrehajtását, továbbá folyamatosan nyomon követi és értékeli azok hatékonyságát.

Szlovéniában a nemzeti stratégia szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak a rendszeres belső ellenőrzések, valamint a schengeni önértékelések, emellett kiemelt prioritást élvez a sebezhetőségi értékelésekhez szükséges adatszolgáltatás megfelelő végrehajtása. A nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus létrehozására vonatkozó általános felhatalmazást a rendőrség szervezetéről és munkájáról szóló törvény írja elő. E rendelkezések értelmében a rendőrség munkájával kapcsolatos szabályzatok, eljárások, valamint az egyes kötelezettségek és szakmai feladatok egységes végrehajtásának biztosítása érdekében a rendőrségi főigazgató utasításokat, szabályzatokat és egyéb belső dokumentumokat ad ki. A minőség-ellenőrzési mechanizmus részét a sebezhetőségi értékeléssel kapcsolatos eljárások, valamint a schengeni értékelések képezik, amelyek közül utóbbi magába foglalja a nemzeti felkészülést és a szintén nemzeti szintű tesztértékeléseket. Emellett a minőség-ellenőrzési mechanizmus keretein belül a nemzeti ombudsmannak a jogszabályokkal és eljárási ajánlásokkal kapcsolatos éves jelentéseit is figyelembe veszik.

5 National Evaluation Mechanism for External Borders Management, NEMEX.

6 Common Vulnerability Assessments Methodology, CVAM.

Lengyelországban a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus kialakítása és működtetése keretében egy átfogó, integrált határigazgatási program valósul meg. A nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus koncepciójának kidolgozását jelenleg az integrált határigazgatási tárcaközi csoport keretein belül működő minőség-ellenőrzési munkacsoport végzi. E koncepció kidolgozása 2024 első negyedévében került kialakításra, amelynek célja, hogy Lengyelország nemzeti minőség-ellenőrzési rendszere teljes mértékben megfeleljen az európai szabványoknak, valamint biztosítsa a Scheval és a sebezhetőségi értékelések koordinált alkalmazását. Az éves ellenőrzési tervek alapján a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus a választott ellenőrzési területek koordinálását végzi, amely összhangban van a nemzeti stratégiai célkitűzésekkel, valamint az integrált határigazgatási program különböző komponenseivel.

Délkelet-európai régió

Románia esetében valamennyi schengeni értékelési mechanizmussal kapcsolatos koordinációs feladatot egy nemzeti kapcsolattartó pont lát le, amely a román belügyminisztérium keretein belül működik. Ez a struktúra lehetővé teszi a Scheval végrehajtásában részt vevő alárendelt szervek hatékony együttműködését. A kutatásunk ideje alatt folyamatban volt Romániában a nemzeti minőségbiztosítási mechanizmus felülvizsgálata, annak érdekében, hogy garantálni tudja az EIBM koncepciójának hatékony végrehajtásához szükséges nemzeti folyamatokat. Jelenleg a román nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus keretében az önértékelést, valamint az ahhoz kapcsolódó értékelő látogatásokat a román belügyminisztérium szervezeti egységei és alárendelt szervei végzik, teljeskörűen kihasználva az egyéb tagállamokban végzett értékelési látogatások során szerzett tapasztalatokat és a Bizottság által szervezett schengeni értékelői képzéseken szerzett információkat. Emellett figyelembe veszik a Frontex sebezhetőségi értékelésének eredményeit is.

Bulgária esetében a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus különböző szinteket ölel fel. A stratégiai és politikai szintű működését a 2019-ben létrehozott Migráció, Határok, Menedékjog és Integráció Nemzeti Tanács (NCMBAI) keretében valósítják meg ([URL5](#)). A bolgár integrált határigazgatási minőség-ellenőrzési mechanizmus három szinten hozza meg a végrehajtáshoz szükséges szakmai és politikai döntéseket. Az állandó stratégiai munkacsoport az NCMBAI előkészítő szerveként működik, fő feladata a nemzeti határigazgatási stratégia, és annak végrehajtási tervének, valamint az ezek végrehajtásáról szóló jelentések elkészítése. A munkacsoport rendszeres időközönként ajánlásokat dolgoz ki a határigazgatási stratégiában meghatározott feladatok

végrehajtásának javítása érdekében, amely hozzájárul a mélyebb és átfogóbb minőség-ellenőrzési folyamatokhoz. A csoportban részt vesznek a határigazgatásban érintett minisztériumok képviselői is, akik folyamatosan tájékoztatják az NCMBAI-t a nemzeti stratégia végrehajtásának állapotáról és a kapcsolódó tevékenységekről. Az NCMBAI az IBM területén iránymutatásokat ad a nemzeti politika végrehajtásához, koordinálja az állami szervek tevékenységét, javaslatokat tesz a jogszabály módosítására a hatékonyság fokozása érdekében. Ezen kívül az NCMBAI rendszeres időközönként beszámol a Minisztertanácsnak, amely a legfelső politikai szerv a minőségbiztosítási modell keretein belül. A bolgár mechanizmus keretében a Minisztertanács és az NCMBAI – a hosszú távú nemzeti stratégiai célokat és a korábbi határigazgatással összefüggő törekvéseket figyelembe véve – meghatározza a határigazgatással kapcsolatos éves célkitűzéseket. A Frontex által végzett sebezhetőségi értékelések eredményeit szintén figyelembe veszik a nemzeti sebezhetőségi értékelések során. Bulgáriában a Határrendészeti Főigazgatóság felel a Frontex által végzett sebezhetőségi értékelések koordinálásáért és teljesítéséért.

Dél-európai régió

A portugál nemzeti integrált határigazgatási stratégia minőségbiztosítási fejezete hangsúlyozza, hogy a schengeni értékelések kulcsszerepet játszanak az egyes tagállamokban előforduló szabálytalanságok azonosításában, a különböző esetekre alkalmazott megoldások értékelésében és a bevezetett újítások értékelésében. Ezen értékelések nemzeti szintű koordinációját és előkészítését a portugál Belső Igazgatási Főtitkárság irányítja ([URL6](#)). A nemzeti IBM keretrendszerén belül alakult meg a Határok és Külföldiek Koordinációs Egysége, amely központosított szervezetként irányítási jogkörrel rendelkezik az IBM-mel kapcsolatos ügyekben. Ez az egység felelős a minőség-ellenőrzési mechanizmus létrehozásáért és végrehajtásáért. Elsődleges célja az IBM működésének értékelése, amely hozzájárul a külső határigazgatás, az operatív válaszok kidolgozásához, valamint a döntéshozók támogatásának megerősítéséhez. Ezen törekvés célja egyúttal a schengeni jogszabályoknak való megfelelés biztosítása is. Emellett a portugál idegenrendészeti és határrendészeti hatóságok rendszeresen hajtanak végre ellenőrzéseket a schengeni szabályok betartásának ellenőrzése érdekében, amely magába foglalja a nemzeti szintű ellenőrző látogatások lebonyolítását és a képzések szervezését. A portugál hatóságok értékelése alapján ezek az eszközök jelentős mértékben hozzájárulnak a migrációval és a biztonsággal kapcsolatos kihívások kezeléséhez. E megközelítések erősítik a határellenőrzési és migrációs politikákat, elősegítve a nemzeti és környezeti stabilitás fenntartását.

A belga integrált határigazgatásra vonatkozó minőség-ellenőrzési modell két szintre, egy európai és egy nemzeti szintre tagozódik. Az európai szinten a schengeni értékelések és a Frontex sebezhetőségi értékelés ajánlásainak folyamatos nyomon követésére helyezik a hangsúlyt, amelyek a belga nemzeti stratégiai célkitűzésekben és a nemzeti IBM cselekvési tervekben is tükröződnek. A nemzeti szint magába foglal egy saját, kötelező érvényű schengeni értékelést, amelyet évente rendszeresen végeznek a különféle helyszíneken, például határátkelőhelyeken, amely során külön figyelmet fordítanak az esetlegesen feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében tett intézkedések nyomon követésére. A nemzeti szint második része a nemzeti határigazgatási stratégia és az ahhoz kapcsolódó cselekvési tervek végrehajtásának folyamatos nyomon követése. Érdeemes megjegyezni, hogy Belgiumban a schengeni értékelések kiemelkedőbb szerepet kapnak, szemben a Frontex általi sebezhetőségi értékelésekkel.

Németországban a minőségbiztosítási mechanizmus az uniós keretekre épül, amelynek középpontjában a már említett Scheval és a sebezhetőségi értékelések állnak. A 2015-ös schengeni értékelést követően továbbfejlesztették a határrendészeti ellenőrzés minőség-ellenőrzési mechanizmusát, hogy országos szinten is képesek legyenek biztosítani a határigazgatási tevékenységek magas színvonalú végrehajtását. A német minőségbiztosítási intézkedéseket az EU által meghatározott szabványok szerint hajtják végre, így biztosítva a nemzeti és európai szint közötti koherenciát. Németország rendszeres nemzeti szintű auditot végez a határvédelmi hatóságok működését illetően, amely rendszeresen felülvizsgálja a határigazgatás operatív és stratégiai aspektusait. Az értékelésekhez egységes értékelőlapokat használnak az ellenőrzési területek specifikus helyzeteinek átfogó áttekintésére. Az ellenőri csoport, amely a határőr szervek képviselőiből áll, helyszíni interjúkat és ellenőrzéseket végez a határátkelőhelyeken és ellenőrző pontokon. A csoportot olyan szakemberek alkotják, akik több éves határrendészeti vagy schengeni értékelési tapasztalattal rendelkeznek. Az ellenőrzést követően az érintett területek jelentést kapnak az ellenőri csoporttól. Súlyos hiányosságok észlelése esetén az adott határállomásnak cselekvési tervet kell készítenie, amelyet a Szövetségi Rendőr-főkapitányságnak kell benyújtania. A szükséges módosításokról negyedévente jelentést kell készíteni, amíg a cselekvési terv teljes körű végrehajtása meg nem valósul. Lehetőség van utóellenőrzések lefolytatására is. Ezen kívül a határrendészeti ellenőrzés mellett számos területen eseti és/vagy decentralizált ellenőrzéseket végeznek annak érdekében, hogy biztosítsák az egységes jogalkalmazást, a mérlegelési

jogkörök megfelelő alkalmazását és a feladatok magas színvonalú ellátását. Belgiumban és Németországban is kiemelt figyelmet szentelnek az uniós ügynökségekkel és más tagállamokkal folytatott együttműködésnek, amely a nemzeti stratégiákban is hangsúlyt kap.

Luxemburgban a kutatás időszaka alatt folyamatban volt a határigazgatást érintő nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus kidolgozása. A kialakítás alatt álló tervek szerint a mechanizmus középpontjában a határellenőrzés és a visszatérések kérdése áll majd. A határellenőrzési komponenshez egy nemzeti schengeni értékelő mechanizmust terveznek bevezetni, míg a visszaküldési részben időszakos, több tagállam részvételével megvalósuló értékelések létrehozását célozzák meg. A mechanizmus megvalósításának felügyeletét egy intézményközi irányítóbizottság látja majd el. Jelenleg nem tartják szükségesnek külön jogalap létrehozását a minőség-ellenőrzési mechanizmus létrehozásához, a nemzeti intézkedéseket az EBCG rendeletben foglaltak szerint dolgozzák ki.

Franciaország esetében az érvényben lévő minőség-ellenőrzési mechanizmus magában foglalja a schengeni értékelési mechanizmust és a Frontex sebezhetőségi értékeléseit. A francia hatóságok aktívan részt vesznek a schengeni értékelések folyamatában, kiemelten a külső határigazgatás, a visszatérések, a Schengeni Információs Rendszer, a vízumok, a rendőrségi együttműködés és az adatvédelem területén. Az Európai Ügyek Főtitkársága felelős a schengeni értékelési mechanizmus tárcaközi koordinációjának biztosításáért, míg a Belügyminisztérium Nemzetközi Együttműködési Osztálya foglalkozik a schengeni látogatások előkészítésével. A francia Határrendészeti Központi Igazgatóság felel a Frontex sebezhetőségi felmérésért, míg a Tengerügyi Főtitkárság a parti őrségre vonatkozó schengeni értékelési ajánlások megfelelő végrehajtásáért. A hatóságok folyamatosan dolgoznak a külső határok működését zavaró fenyegetések azonosításán és a hiányosságok megszüntetésén, hogy felkészüljenek az ötévente esedékes schengeni értékelési ciklusra. A francia hatóságok támogatják egy nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus létrehozását külön figyelmet fordítva a francia schengeni értékelések következtetéseire. A nemzeti IBM stratégiában a következő stratégiai célok megvalósítását tűzték ki:

- A nemzeti és európai értékelések alapján kiadott ajánlások magas szintű végrehajtása és szoros figyelemmel kísérése.
- Egy nemzeti értékelési mechanizmust koordináló testület létrehozása.
- A külső határok igazgatására és a visszatérésre vonatkozó nemzeti értékelési mechanizmus végrehajtása.
- Aktív részvétel más tagállamok schengeni értékeléseiben.

Észak-európai régió

A finn határigazgatási minőségbiztosítási mechanizmus átfogó és integrált megközelítéssel működik, amely a Finn Határőrség tevékenységeit és funkcióit az európai és nemzeti jogszabályok, valamint a stratégiai célkitűzések fényében értékeli. A minőség-ellenőrzés nem csupán egy független funkció, hanem szoros kapcsolatban áll a stratégiai célokkal és a jogszabályi előírásokkal, amelyek meghatározzák a Finn Határőrség működését és feladatait.

A finn minőség-ellenőrzési rendszer két szintből áll. Az egyik a nemzeti szintű minőség-ellenőrzési rendszer, amely magában foglalja a Scheval mechanizmusban és a sebezhetőségi értékelésben való részvételt és azok végrehajtását. A másik a nemzeti szintű minőség-ellenőrzési rendszer, amely a következő fő összetevőkből épül fel:

- Nemzeti IBM kormányzási rendszer: a határigazgatási folyamatok koordinálása és irányítása nemzeti szinten.
- Rendőrség–Vám–Határőrség együttműködési struktúra és minőség-ellenőrzési értékelés: az intézmények közötti együttműködés és a minőség-ellenőrzési folyamatok integrálása.
- Belső ellenőrzési elemek: ezek közé tartozik vezetési és irányítási struktúra, amelyet a nemzetközi szabványnak (COSO)⁷ megfelelően alakítottak ki.
- Külső ellenőrzési szereplők: ebbe a kategóriába tartozik a Finn Parlamenti Ombudsman, az Igazságügyi Kancellár, a Diszkriminációelleni Ombudsman és a Finn Nemzeti Audit Hivatal.
- Információ-alapú menedzsment és vezetés: ehhez a területhez tartozik a mesterséges intelligencia alkalmazása, kockázatértékelések, teljesítményértékelések, valamint számviteli rendszerek.
- Kutatási és fejlesztési tevékenységek: a folyamatos innováció és a legjobb gyakorlatok meghonosítása.

Litvánia esetében a Scheval kiemelkedő szerepet tölt be a határigazgatás minőség-ellenőrzésben. A nemzeti szintű minőség-ellenőrzési rendszer tartalmazza a litván nemzeti számvevőszék által végzett auditokat, az intézmények belső ellenőrzéseit, valamint a Bizottság és a Frontex által koordinált sebezhetőségi értékeléseket. A sebezhetőségi és schengeni értékelések Litvániában különös figyelmet kapnak, mivel részét képezik a Litván Határőrszolgálat hasonló jellegű saját értékeléseinek is. E mechanizmusok hozzájárulnak a hatékony végrehajtás

7 A COSO Internal Control Framework (COSO belső ellenőrzési keretrendszer) a belső ellenőrzési rendszerek kialakítására, értékelésére és fejlesztésére vonatkozó nemzetközi szabvány.

biztosításához, valamint a külső határokra való reagálási képesség fenntartásához. A litván belügyminisztérium alá tartozó Állami Határőrszolgálat létrehozott egy nemzeti munkacsoportot, amely a határellenőrzési, visszatérési és a schengeni értékelési mechanizmusokkal foglalkozik, azzal a céllal, hogy a Frontex sebezhetőségi értékelési folyamatait és az azt kísérő intézkedéseket rendszeresen és megfelelően hajtsa végre ([URL7](#)). A munkacsoport tagjai nemzeti és regionális egységek képviselőiből állnak. Feladatuk a schengeni kérdőívek és a Frontex sebezhetőségi értékelési dokumentumainak kidolgozása, valamint információk gyűjtése a határőrizet során észlelt jogsértésekről, a technikai eszközök alkalmazásáról, valamint azok hatékonyságáról és eredményességéről. Ezenkívül a munkacsoport értékelő alcsoportokat hoz létre a határellenőrzés és a visszatérés területén.

Következtetések

A kutatás eredménye azt jelzi, hogy minden kutatásban vizsgált ország, elkötelezett amellett, hogy a határigazgatási tevékenységeik folyamatos és rendszerszintű nyomon követését, valamint értékelését elvégezze. Noha a vizsgált országok rendszeresen felülvizsgálják a nemzeti integrált határigazgatási stratégiájukat, figyelembe véve az EIBM változásait, egy önálló, a határigazgatás minőség-ellenőrzési mechanizmusának kialakítására egyetlen tagállam sem dolgozott ki saját stratégiát. Ezek a feladatok a nemzeti stratégiák keretein belül jelennek meg, általában egy külön fejezet formájában. Ennek ellenére az vizsgált országok minőség-ellenőrzési, minőségbiztosítási rendszereit célzó célkitűzések fontos szerepet kapnak az országok nemzeti integrált határigazgatási stratégiáiban.

A minőség-ellenőrzés minden országban azt a célt szolgálja, hogy garantálja a határigazgatási rendszerek működő- és alkalmazkodóképességét a dinamikusan változó kihívásokhoz. A vizsgálatok, önértékelések, belső auditok során általában a nemzetközi és európai szabványokhoz illeszkedő eszközöket, valamint módszereket alkalmaznak, de a földrajzi adottságokra és a speciális kihívásokra adott válaszként egyedi megoldásokat is integrálnak.

A vizsgált országok mindegyikére jellemző, hogy rendszeresen végeznek önértékeléseket, amelynek célja a határigazgatási intézkedések hatékonyságának növelése. Az önértékelések során szerzett tapasztalatok alapján az országok akció- és cselekvési terveket dolgoznak ki, amelyeket folyamatosan nyomon követnek, és szükséges esetén frissítenek. A minőség-ellenőrzési rendszerek terén az országok koordinált megközelítést alkalmaznak, amelyben a különböző nemzeti és európai szereplők együttműködése áll középpontban. A belső ellenőrzések a nemzeti hatóságok és intézmények keretein belül zajlanak, míg a külső ellenőrzés a Frontex

sebezhetőségi értékelésein és a Bizottság által végzett schengeni értékelési mechanizmusokon alapulnak, ami azt jelenti, hogy az országok együttműködnek a Frontex-szel, a Bizottsággal és más nemzetközi szervezetekkel.

Ezek a különböző ellenőrzési mechanizmusok együttesen biztosítják, hogy a tagállami határigazgatási rendszerek megfeleljenek a nemzeti és európai szabványoknak, egyben garantálva az uniós normák és előírások betartását is.

A belső- és külső ellenőrzésekre történő fókusz azonban eltérő képet mutat a vizsgált országok között. A legtöbb ország aktívan részt vesz az európai szintű külső auditokban, ugyanakkor nem minden ország alkalmazza ugyanazokat az ellenőrzési formákat. Például amíg Finnország figyelmet fordít a külső ellenőrzési mechanizmusokra, addig Bulgária inkább a belső mechanizmusokat és nemzeti szinten szervezett ellenőrzéseket preferálja saját határigazgatási stratégiájában.

Az együttműködés formája is országonként változó. Míg néhány ország, mint például Németország, szorosabb kapcsolatokat ápol az uniós ügynökségekkel és más tagállamokkal a minőség-ellenőrzési folyamatokban, addig Románia inkább a nemzeti szintű ellenőrzésekre helyezi a hangsúlyt, és kevésbé integrálja az európai szintű koordinációt a nemzeti ellenőrzési rendszerekbe.

A jövőbeni kihívások – mint például a klímaváltozás következtében fellépő migrációs nyomás vagy a globális bűnözés felerősödése – sürgetik az EU-t, hogy innovatív módon közelítse meg a határigazgatás kérdését. A tagállamok határigazgatási tevékenységére kidolgozott minőség-ellenőrzési és minőségbiztosítási rendszerek nemcsak a határátkelők biztonságát erősítik, hanem hozzájárulnak az uniós polgárok bizalmának növeléséhez is. Emiatt elengedhetetlen lenne, hogy a tagállamok ne csak a nemzeti IBM stratégiájuk részeként, hanem egy önálló stratégia kidolgozásával további erőfeszítéseket tegyenek a nemzeti határigazgatásra vonatkozó minőség-ellenőrzési mechanizmusának kidolgozása érdekében.

A kutatás szerzői bíznak abban, hogy a határigazgatás minőség-ellenőrzési mechanizmusait feltáró munka kiindulópontként szolgálhat a későbbi kutatások lefolytatásához, továbbá az eredmények integrálása hozzájárulhat a magyar stratégiai tervezési folyamatokhoz.

Felhasznált irodalom

-
- Balla J., Vájlok L., Vedó A., Kakócz K., Németh G., Bartus G., & Pulics J. (2024). Önértékelés a határrendészeti szolgálati ágnál. *Magyar Rendészet*, 24(1), 57–73. <https://doi.org/10.32577/mr.2024.1.4>
- Herczeg M. (2024). Minőség-ellenőrzés a határigazgatásban. Áttekintés a „101102709-HSQA azonosító számú Magyar, szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határigazgatás területén” című projekt eddigi eredményeiről. *Határrendészeti Tanulmányok*, XXI(4), 58–76.

- Iljina, I. (2019). *Frontex as a European Coast Guard: A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions*. National Defense University Library.
- Paczolay G. (1970). A tudományos kutatás néhány elméleti és módszertani kérdései. In Bóna E. & Földesi J. (Szerk.), *A tudomány néhány elméleti kérdése* (pp. 15–29). Akadémiai Kiadó.
- Zsákai L. (2023). A schengeni értékelési mechanizmus nemzetközi és hazai koordinációja. *Belügyi Szemle*, 71(11), 1493–1501. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.8.8>

A cikkben szereplő online hivatkozások

- URL1: Az Európai Határ- és Parti Őrség. <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/european-border-and-coast-guard.html>
- URL2: A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0922>
- URL3. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A146%3AFIN>
- URL4. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0146>
- URL5. Bulgaria establishes National Council on Migration, Borders, Asylum and Integration. https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/bulgaria-establishes-national-council-migration-borders-asylum-and-integration_en
- URL6. Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017, de 17 de julho - Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/104-2017-107693728>
- URL7. Įsakymas dėl valstybės sienos apsaugos tarnybos prie lietuvių respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/90072032ec-7c11eeb736c68ed0f15a33>

Alkalmazott jogszabályok

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 295., 2019.11.14., 1–131. o.
- A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 160., 2022.6.15. 1–27. o.

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról COM(2023) 146 final Strasbourg, 2023.3.14.

Melléklet a az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról szóló közleményhez. COM(2023) 146 final Strasbourg, 2023.3.14.

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Zsákai L. & Herczeg M. (2025). Az EU-tagállamok határigazgatási folyamatainak minőség-ellenőrzése. *Belügyi Szemle*, 73(2), 403–418. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i2.pp403-418>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerzők nem jelentettek összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A mű a 101102709 - HSQA „Magyar, szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határigazgatás területén” elnevezésű projektben végzett kutatás keretében készült az Európai Unió társfinanszírozásával. Az itt szereplő vélemények és állítások a szerző(k) álláspontját tükrözik, és nem feltétlenül egyeznek meg az Európai Unió vagy az Európai Bizottság hivatalos álláspontjával. Sem az Európai Unió, sem a támogatást nyújtó hatóság nem vonható felelősségre miattuk. This document has been prepared in the framework of the project 101102709 - HSQA „Hungarian, Slovak development of quality assurance mechanism on border management”, co-funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Zsákai Lénárd, aki a Lenard.Zsakai@mfa.gov.hu e-mail címen érhető el.