

Doktori (PhD) értekezés

Herczeg Mónika

2026

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Rendészettudományi doktori Iskola

Herczeg Mónika r. ezredes

**AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLSŐ HATÁROK IGAZGATÁSÁNAK
SZABÁLYOZÁSA, AZ IRREGULÁRIS MIGRÁCIÓ
KIHÍVÁSAI ÉS AZ AZOKRA ADOTT VÁLASZOK**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető

**Dr. Balla József PhD. r. ezredes
tanszékvezető, egyetemi docens
NKE RTK Általános és Fejlesztési dékánhelyettes**

.....
Témavezető aláírása

Budapest, 2026.

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS	6
A TÉMAVÁLASZTÁS AKTUALITÁSA, INDOKOLÁSA	7
A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA	9
A KUTATÁS SZAKMAI RELEVÁNCIÁJA.....	11
KUTATÁSI HIPOTÉZISEK	12
KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK	13
KUTATÁSI MÓDSZEREK	14
A TÉMA TUDOMÁNYTANI BEHATÁROLÁSA	16
1. FOGALMI ÉS ELMÉLETI ALAPOK, KONCEPTUALIZÁLÁS.....	18
1.1. A rendészet fogalma, szakpolitikai elvek, funkciók, hatás- és jogkörök összefüggései.....	18
1.2. Schengeni együttműködés és a schengeni joganyag fogalma.....	22
1.3. A határigazgatáshoz kapcsolódó alapfogalmak és összefüggései	24
1.4. A migráció és az irreguláris migráció fogalmi kerete	27
2. A SCHENGENI TÉRSÉG KIALAKULÁSA AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ FEJLŐDÉSTÖRTÉNETÉBEN	31
2.1. A schengeni együttműködés kormányközi szakasza	32
2.1.1. <i>A Schengeni Megállapodás szerkezete és célja</i>	34
2.1.2. <i>A Schengeni Végrehajtási Egyezmény főbb rendelkezései.....</i>	35
2.2. A schengeni joganyag uniós joggá válásának folyamata	36
2.2.1. <i>A Maastrichti Szerződés: párhuzamos fejlődés az uniós bel- és igazságügyi együttműködéssel.....</i>	39
2.2.2. <i>Az Amszterdami Szerződés: a schengeni joganyag beépülése az uniós jogrendbe</i>	40
2.2.3. <i>A Lisszaboni Szerződés: a schengeni joganyag helye az uniós jogrendben </i>	41

2.3. Az uniós intézmények szerepének és hatásköreinek átalakulása a schengeni rendszerben	42
2.4. Az egyes tagállamok helye és szerepe az Európai Unió és a schengeni térség rendszerében	48
2.5. Az EU tagállamainak különleges státusszal rendelkező területei	59
2.5.1. Legkülső régiók	62
2.5.2. Tengerentúli országok és területek	66
2.5.3. Speciális területek.....	69
2.6. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések.....	74
3. EURÓPAI UNIÓ HATÁRIGAZGATÁSÁNAK SZABÁLYOZÁSI KERETRENDSZERE	77
3.1. Szerződéses jogalapok és stratégiai programozási irányok.....	78
3.1.1. Az elsődleges jog szerepe az uniós határigazgatás megalapozásában....	79
3.1.2. Hatáskör-megosztás elve és végrehajtási felelősség.....	79
3.1.3. A stratégiai és programozási dokumentumok szerepe	81
3.2. Az integrált határigazgatás mint szervező elv	84
3.2.1. A koncepció kialakulásának előfeltételei és ösztönzői.....	85
3.2.2. A laekeni fordulópontra és a bizottsági koncepcióalkotás	86
3.2.3. Fogalmi egységesítés, a négylépcsős modell és az EIBM strukturált pillérrendszere	88
3.2.4. A kötelező jogalap megerősítése és az ügynökségi dimenzió.....	90
3.3. A határigazgatás másodlagos joganyaga.....	92
3.3.1. A másodlagos jogi aktusok típusrendszere és kötőereje a határigazgatásban	92
3.3.2. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex mint központi szabályozási eszköz	94
3.3.3. A határigazgatás informatikai rendszerekkel való támogatása.....	98
3.4. A határigazgatási normák végrehajtásának intézményi és ellenőrzési rendszere	100
3.4.1. A határigazgatás végrehajtásának uniós intézményi kerete.....	101
3.4.2. Ügynökségi koordináció és operatív végrehajtás támogatása	102
3.4.3. Az egységes alkalmazás és a tagállami végrehajtás viszonya	106

4. AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁRELLENŐRZÉSI KIHÍVÁSAI ÉS AZ ARRA ADOTT VÁLASZINTÉZKEDÉSEK.....	110
4.1 Az irreguláris migráció rendszerszintű hatása az uniós határigazgatásra és a schengeni térség működésére.....	111
4.2 Az irreguláris migráció alakulása az Európai Unió külső határain	115
4.3 Az irreguláris migrációt alakító főbb tényezők	125
4.3.1. A kibocsátó országok szerepe.....	125
4.3.2. A tranzitországok szerepe.....	127
4.3.3. A nemzetközi embercsempész hálózatok szerepe.....	130
4.4. Az irreguláris migráció hatása az uniós külső határelőrzés működésére	133
4.4.1. Határőrizeti kapacitások és erőforrás-korlátok.....	134
4.4.2. Aszimmetrikus tagállami terhelés.....	135
4.4.3. Operatív hiányosságok és kockázatok	136
4.5. Az Európai Unió válasza az irreguláris migráció kezelésére	137
4.5.1. Jogalkotási válaszok.....	139
4.5.2. Intézményi és ügynökségi mechanizmusok.....	146
4.6. Fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések	150
5. TAGÁLLAMI REAKCIÓK ÉS ÉRTÉKELÉSEK AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLSÁGKEZELŐ INTÉZKEDÉSEIRE.....	153
5.1. Tagállami határigazgatási intézkedések az irreguláris migráció okozta válság kezelésében	154
5.1.1. A határigazgatást érintő jogalkotási és eljárásjogi szigorítások.....	155
5.1.2. Fizikai határzárak és a határőrizeti infrastruktúra megerősítése	160
5.1.3. A belső határelőrzés ideiglenes visszaállítása a schengeni térségben	164
5.1.4. Kétoldalú és regionális határigazgatási együttműködések	166
5.1.5. A tagállami intézkedések hatékonyságának és uniós jogi megfelelőségének kritikai vizsgálata.....	170

5.2. Az uniós határigazgatás operatív szintű értékelése – empirikus kutatás a végrehajtásban érintett szereplők körében	174
5.2.1. <i>A kutatás célkitűzése</i>	176
5.2.2. <i>A kutatás módszertana</i>	176
5.2.3. <i>A kutatás tervezése és az adatgyűjtés folyamata.....</i>	177
5.2.4. <i>A mintavétel és a válaszadói kör jellemzői</i>	177
5.2.5. <i>Alkalmazott elemzési módszerek.....</i>	178
5.2.6. <i>A válaszadók demográfiai és szakmai jellemzői.....</i>	180
5.2.7. <i>A kérdőíves kutatás eredményei.....</i>	183
5.3. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések.....	204
6. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEGZÉSE.....	207
6.1. Összegzett következtetések	207
6.2. Új tudományos eredmények	209
7. FELHASZNÁLT IRODALOM	212
7.1. Publikációk, tudományos munkák, tanulmányok.....	212
7.2. Nemzetközi normák, ajánlások és nyilvános anyagok	220
7.3. Nemzeti normák, szervezetszabályzó egyéb jogi eszközök, szervezeti anyagok	228
7.4. Egyéb internetes források	229
A SZERZŐ TÉMÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉKE	232
MELLÉKLETEK JEGYZÉKE.....	234
MELLÉKLETEK.....	235

BEVEZETÉS

„Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem pusztán valamely közös szerkezet kialakításával integrálni. Konkrét megvalósításokra, de mindenekelőtt a tényleges szolidaritás megteremtésére van szükség.”

(Schuman-nyilatkozat, 1950.)¹

A második világháború sok mindent megváltoztatott, főleg azt, ahogy Európa a határok és a biztonság kérdését kezeli. Az addigi nemzetállami megoldások egyszerűen nem voltak elég rugalmasak ahhoz, hogy fel tudják venni a harcot a modern problémákkal, ezért kellett valami új, egy integráltabb szemlélet. Az 1950-es években az európai politikusok felismerték, hogy ha tényleg meg akarják előzni az újabb háborúkat, létre kell hozni egy olyan gazdasági és politikai integrációt, ami összeköti a nemzeteket.

Kezdetben az együttműködés célja az volt, hogy békét, stabilitást és gazdasági fejlődést teremtsen, és megalkossa az ehhez szükséges megfelelő intézményi háttérrel. Ahogy haladt előre az integráció, ezek a rendszerek stabilizálták az európai politikai, gazdasági és biztonsági viszonyokat, csökkentették a konfliktusokat, és a gazdasági együttműködés felgyorsította a régió fejlődését. Az eredeti a „négy szabadság” megvalósítása volt, biztosítani, hogy az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabadon mozoghasson.

Az európai integráció valódi mérföldkő volt a kontinens történetében. Az Európai Unió (továbbiakban: EU) megalapításától, kezdve az Európai Gazdasági Közösség létrejöttétől, a Maastrichti Szerződésen át egészen napjainkig, válaszokat adott a közös gazdasági, társadalmi és biztonságpolitikai kihívásokra. A közös jog és politika, ideértve az integrált határigazgatást és a schengeni térség működését folyamatosan bővülő és átalakuló keretet teremtenek az integráció számára. Ez a dinamikus fejlődés jelenti azt, hogy érdemes a kapcsolódó folyamatokat rendészettudományi szemmel is vizsgálni.

¹ Schuman-nyilatkozat, 1950. május Forrás: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_hu (letöltve: 2024.12.10.)

A TÉMAVÁLASZTÁS AKTUALITÁSA, INDOKOLÁSA

Az európai integráció kezdetén a munkaerő szabad mozgása elsősorban gazdasági célokat szolgált. Később azonban ez a keret kitágult, és megnyílt az út a személyek szabad mozgása előtt, amely az uniós jog alappillérvé vált.

A belső határellenőrzések megszüntetése új biztonsági kihívásokat eredményezett, amelyeket a globalizáció tovább erősített. Az irreguláris migráció, a szervezett bűnözés és a terrorizmus egymással összefüggő, határokon átnyúló fenyegetései már nem kezelhetők kizárólag nemzeti szinten; ezek megválaszolása összehangolt, uniós szintű integrált határigazgatást tesz szükségessé.

Az EU számára az egyik legösszetettebb kihívás az irreguláris migráció kezelése. A Közel-Kelet, Afrika és Dél-Ázsia, különösen Afganisztán instabil térségeiből érkezők mind határigazgatási, mind intézményi szempontból kihívást jelentenek. Az embercsempész-hálózatok által szervezett migráció még inkább megterheli a külső határok ellenőrzését, és hosszú távon komoly nyomást helyez a befogadó és eljárási kapacitásokra, ami közvetve hatással lehet a tranzit- és befogadó országok társadalmára, intézményi egyensúlyára is.²

Ugyanilyen nagy kihívás az EU-n belüli terrorfenyegetettség csökkentése.³ Az olyan nemzetközi terrortámadások, mint például a 2015-ös párizsi merényletek,⁴ rámutattak arra, hogy a radikális iszlamista szervezetek az EU-n belül is jelen vannak. A merényletek utáni vizsgálatok⁵ arra jutottak, hogy az EU-nak szigorúbb külső hatérellenőrzésre és erősebb védelemre van szüksége, hogy megvédje a polgárokat a terroristáktól és a szélsőséges hálózatoktól. Az EU-t nem csak belső, hanem külső biztonsági kihívások is fenyegetik.⁶ Az EU szomszédságában zajló konfliktusok, mint például az orosz-ukrán háború vagy a közel-keleti instabilitás tovább növeli az aggodalmat. Az EU-nak ezért koherens és hatékony megoldásokat kell kidolgoznia, és összehangoltan kell fellépnie ahhoz, hogy jól tudjon reagálni a közvetlen környezetében vagy távolabb keletkező biztonsági fenyegetésekre, amelyek az EU belső biztonságára is hatással lehetnek.

² Frontex: Risk Analysis for 2021 18-20. Forrás: https://www.statewatch.org/media/2657/risk_analysis_2021.pdf (letöltve 2024. 10.13.)

³ Az Európai Tanács tagjainak nyilatkozata a terrorizmus elleni küzdelemről, 2015. február 12. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/02/12/> (letöltve: 2022.3.12.)

⁴ Répási Krisztián (2019): Kapesolódási pontok a 2015 januárjában és novemberében Párizsban történt merényletek, valamint a 2016. március 22-i brüsszeli robbantások között. Nemzetbiztonsági Szemle 7.1 52-65.

⁵ Didier, Bigo and Guild Elspeth (2015): The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris. Towards an EU Security and Liberty Agenda. Brussel: CEPS

⁶ Boda József (2018): A XXI. század nemzetbiztonsági kihívásai. Gaál Gyula–Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XX., A XXI. század biztonsági kihívásai. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja 5-13.

Az EU-n belüli biztonság megteremtése és a migráció kezelése szempontjából egy átfogó és összetett közös határigazgatási politikára van szükség. Ez a rendszer azonban csak akkor működik igazán, ha fenntartható és hatékonyan ellenőrzi a határokat, miközben tiszteletben tartja az emberi jogokat. Az uniós szintű határigazgatásnak egyszerre kell fellépni a határon átnyúló bűnözés, a terrorizmus és az irreguláris migrációval szemben, ugyanakkor segítenie kell a kereskedelmet és az emberek legális mozgását. A határoknak egyszerre kell nyitottnak és zártnak lenniük, néha kapuként, máskor falaként működniük.⁷

Kutatói álláspontom szerint a téma vizsgálatát az indokolja, hogy az említett kihívások hatékony és eredményes kezelése megköveteli, hogy jól lássuk melyek az EU határigazgatásának erősségei és gyengeségei, hogy ezt követően olyan hatékony, interdiszciplináris alapokon nyugvó eszközöket és szakpolitikákat lehessen kidolgozni, amelyek megőrzik az EU alapértékeit és ezzel párhuzamosan biztosítják, hogy az EU valóban a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség maradjon.

A téma kutatása iránti elkötelezettségemet motiválta, hogy a közel 30 éves szakmai pályafutásomból 25 évet a határigazgatás területén töltöttem. Ez idő alatt részt vettem Magyarország európai uniós csatlakozási folyamatában, valamint a határforgalmi és határőrizeti rendszer schengeni térséghez való csatlakozásának előkészítésében. Az EU Tanács Határok munkacsoportjában⁸ 2010-től határrendészeti szakreferensként képviseltem a magyar érdekeket, és közreműködtem az EU magyar Elnökség munkájában is. Azóta is folyamatosan részt veszek az EU határigazgatási szakpolitikáját alakító nemzeti és uniós normaalkotásban. Az EU 2024 második félévi magyar elnöksége alatt a Bevándorlással, Határokkal és Menekültüggyel Foglalkozó Stratégiai Bizottság (az angol Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum alapján a továbbiakban: SCIFA) elnöki feladatait láttam el.

A választott téma tudományos szintű kutatását és feldolgozását 2025. június 30-án fejeztem be.

⁷ Caparini, Marina–Marenin, Otwin, (2006): Borders and Security Governance - Managing Borders in a Globalised World, DCAF, Geneva 1-6.

⁸ Working Party on Frontiers: Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/search-the-list-of-council-preparatory-bodies/working-party-frontiers/> (letöltve: 2025.12.4.)

A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

Az európai országok közötti együttműködés hosszú utat járt be. Az Európai Szén- és Acéلكözösség⁹ megalapítása, a Római Szerződések¹⁰ aláírása, majd a Maastrichti Szerződés¹¹ és Amszterdami Szerződés,¹² végül az EU intézményi reformját jelentő Lisszaboni Szerződés¹³ mind egy-egy nagy ugrás volt az integrációban.

Eleinte ezek a lépések főleg gazdasági együttműködést jelentettek, de hamar felmerült az igény arra is, hogy máshol is mélyítsék az integrációt. Ezek egyike volt az ún. schengeni térség¹⁴ létrehozása, ahol az emberek szabadon mozoghatnak az országok között a határokon való ellenőrzés nélkül, ami valóban az EU egyik olyan legkézzelfoghatóbb eredménye, amit a hétköznapi emberek is érzékelnek. A határok átjárhatósága máig népszerű, de az utóbbi évek válságai miatt egyre többen kritizálják a rendszert.

A schengeni rendszert már a több arab államban 2010-2011-es években kibontakozó, széles körű társadalmi-politikai tiltakozáshullám is próbára tette. Az ún. „arab-tavas” Tunéziából indult ki, ahol tiltakozások indultak az ottani politikai rezsim ellen. Ezek a megmozdulások rövid időn belül áterjedtek Egyiptomra, Líbiára, Jemenre, Szíriára, ahol a tüntetések fegyveres konfliktusba torkolltak, felforgatva a régiót.¹⁵ Az instabil régiókból egyre több ember kényszerült elhagyni az otthonát, amelyet a szíriai polgárháború eskalációja, valamint az Irakot és Afganisztánt elhagyók száma tovább súlyosbított.¹⁶ Az EU külső határain

⁹ Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország kormányai 1951. április 18-án Párizsban írták alá az Európai Szén- és Acéلكözösséget létrehozó szerződést, amely 1952. július 23-án lépett hatályba. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/treaty-establishing-the-european-coal-and-steel-community-ecsc-treaty.html> (letöltve: 2024.10.24.)

¹⁰ Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország kormánya 1957. március 25-én Rómában aláírta az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó Római Szerződést, amely 1958. január 1-jén lépett hatályba. Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome> (letöltve: 2024.10.24.)

¹¹ A 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés hozta létre az Európai Uniót. Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty> (letöltve: 2024.10.24.)

¹² Az 1997. október 2-án aláírt és 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés módosította az Európai Unióról szóló korábbi szerződéseket Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/the-amsterdam-treaty.html> (letöltve: 2024.10.24.)

¹³ A Lisszaboni Szerződést 2007. december 13-án írták alá, és 2009. december 1-jén lépett hatályba, célja az Európai Unió működésének hatékonyabbá, demokratikusabbá és átláthatóbbá tétele volt. Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome> (letöltve: 2024.10.24.)

¹⁴ Európai Tanács: Tudnivalók a schengeni térségről Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/schengen-area/> (letöltve: 2024.10.24.)

¹⁵ Dixon, Marion (2011): An Arab Spring. Review of African Political Economy 38.128 309-316.

¹⁶ Marsai, Viktor (2016): A migrációs diskurzus margójára: Afrika mint kibocsátó régió. Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle. 4. 96-101.

így 2015-ben több mint 1,8 millió illegális határátlépést¹⁷ észleltek, ami minden korábbi adatot felülmúlt.¹⁸ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága (az angol United Nations High Commissioner for Refugees alapján a továbbiakban: UNHCR) szerint ebben az évben több mint 1 millió ember a tengeren keresztül érkezett Európába, ami az előző évhez képest ötszörös növekedést jelentett. Legtöbben Görögországba (83,45%), Olaszországba (15%), és Spanyolországba érkeztek.¹⁹

A 604/2013/EU rendelet²⁰ (a továbbiakban: Dublin III. rendelet) alapján, minden nemzetközi védelemmel kapcsolatos eljárást annak a tagállamnak kellett volna kezelnie, amelyikbe a személy először belépett az EU-ba, de Görögország és Olaszország túlterhelődött. Az érkező irreguláris migránsok magas száma miatt nem volt elég hatósági kapacitás, technológia és regisztrációs infrastruktúra. A helyzet gyorsan kezelhetetlenné vált, ezért az érkezők egy jelentős része a kötelező regisztrációs eljárás lefolytatása nélkül továbbutazott, abban bízva, hogy Észak- és Nyugat-Európa országaiban jobb munkalehetőségek vagy nagyobb szociális támogatás vár rájuk. Ezt az akkori német kancellár, Angela Merkel nagyvonalú Willkommenskultur politikája is ösztönözte.²¹

A német migrációs politika és a Dublin III. rendelet gyenge pontjai együtt vezettek oda, hogy a tagállamok mindinkább megkérdőjelezték a fennálló szabályok működését.

Ráadásul 2015-2016-ban több uniós nagyvárost is terrortámadás ért. Először a párizsi Charlie Hebdo francia satirikus hetilap szerkesztőségénél követte el terrorcselekményt, ahol a támadókkal együtt 20-an haltak meg²², majd pár hónappal később újabb merénylet történt, amelyben 130 ember vesztette életét.²³ A brüsszeli nemzetközi repülőtéren, illetve metróállomáson 2016-ban történt újabb robbantás sorozat, majd nem sokkal később a Nizzában

¹⁷ Frontex (2016): Risk Analysis for 2016 16. https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf

¹⁸ Frontex (2016): Risk Analysis for 2016 17. https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf

¹⁹ Az adatok az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által működtetett honlapról származnak. Az adatok magukba foglalják az Olaszországba, Ciprusra és Máltára érkező tengeri érkezéseket, valamint a Görögországba és Spanyolországba (beleértve a Kanári-szigeteket) érkező tengeri és szárazföldi érkezéseket. Forrás: <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals> (letöltve: 2022.03.14.)

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás) HL L 180., 2013.6.29., 31–59.

²¹ Trauner, Florian – Turton, Jocelyn (2017): Welcome culture: the emergence and transformation of a public debate on migration. Austrian Journal of Political Science, 46(1), 33–42.

²² Euro NEWS (2020): Öt éve történt a Charlie Hebdo elleni terrortámadás Forrás: <https://hu.euronews.com/2020/01/07/ot-eve-tortent-a-charlie-hebdo-elleni-terrortamadas> (letöltve: 2022.12.22.)

²³ Human Rights Watch (2016): Grounds for concern Forrás: <https://www.hrw.org/report/2016/11/03/grounds-concern/belgiums-counterterror-responses-paris-and-brussels-attacks> (letöltve: 2022.03.14.)

végrehajtott szintén több halálos áldozattal járó támadások²⁴ erősen megrendítették az emberek biztonságérzetét.²⁵

Nemsokára újabb sokk jött, amikor 2019 végén Európában is megjelent a koronavírus. Az EU tagállamai sorra szigorú határigazgatási intézkedéseket vezetett be, korlátozva mind a személyek, mind az áruk uniós belüli szabad mozgását.²⁶

Ezek az események nem csak a menekültügyi és határigazgatási mechanizmusok gyengeségeit és hiányosságait hozta felszínre, hanem magát a schengeni térség egységét is megkérdőjelezték, és próbára tette az emberek EU-ba vetett bizalmát.

A tudományos probléma lényegét abban látom, hogy a belső határellenőrzés nélküli schengeni térség szükségessége az elmúlt évtized válságai során komoly feszültségeket hozott felszínre. A külső határokat érő fokozott nyomás, a terrortámadások és a COVID-19 járványhoz kapcsolódó korlátozások rámutattak a közös uniós határigazgatás strukturális gyengeségeire, így alapvető kérdésként merül fel, hogy a jelenlegi keretek képesek-e hosszú távon biztosítani a schengeni térség egységét és az EU-ba vetett bizalmat.

A KUTATÁS SZAKMAI RELEVANCIÁJA

Az elmúlt évtized egymást követő, súlyosbodó válságai alapvetően próbára tették az EU határigazgatási politikáját. A külső és belső biztonsági kihívások erős társadalmi és politikai reakciókat váltottak ki, megingatták az állampolgárok biztonságérzetét, és az integráció kérdését a belpolitikai viták középpontjába emelték. Ezzel párhuzamosan egyre határozottabban fogalmazódott meg az az elvárás, hogy a határigazgatással összefüggő problémákra uniós szinten szülessenek következetes, hosszú távon is működőképes megoldások.

A kutatásom szakmai relevanciáját egyrészt az adja, hogy a tagállamok megközelítései jelentősen eltérnek egymástól. Magyarország és Lengyelország biztonságközpontú, szuverenista szemléletet képvisel, amely a szigorúbb határellenőrzést és az állami kontroll erősítését helyezi előtérbe. Más tagállamok – mint Németország vagy Svédország – inkább a humanitárius szempontokat és az alapvető jogok védelmét hangsúlyozzák, és a közös politikáktól a szolidaritásra és a felelősségmegosztásra épülő megoldásokat várják. Az uniós

²⁴ Csiki Tamás (2015): Terrortámadás Párizsban. *Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle* 8.5 2-2.

²⁵ Van Ginkel, Bibi. and Eva Entenmann (Eds.) 2016: *The foreign fighters phenomenon in the European Union: profiles, threats & policies* (Vol. 5). The Hague: International Centre for Counter-Terrorism. 11-18.

²⁶ Ritecz György (2021): Államhatár ellenőrzés és turizmus pandémia idején *Határrendészeti Tanulmányok* 2021/3., 35-81.

határigazgatás fejlődését ugyanakkor nemcsak ez a politikai törésvonal lassítja, hanem az EU intézményi struktúrája is. A schengeni együttműködés sajátos, részben kormányközi, részben többszintű modellje, valamint az uniós és tagállami hatáskörök megosztása széttagolt végrehajtást eredményez. Ennek következménye, hogy a határrendészeti eszközök és mechanizmusok csak részben harmonizáltak, és nem illeszkednek egy koherens, egységes végrehajtási rendszerbe, ami tartós feszültséget teremt az uniós célkitűzések és a tagállami gyakorlat között.

Ebben a helyzetben különös jelentőséget tulajdonítok Magyarország szerepének. Földrajzi elhelyezkedése miatt az unió egyik legfontosabb szárazföldi schengeni külső határszakaszát felügyeli, ahol az irreguláris migrációs nyomás ingadozása komoly operatív és erőforrásbeli terheket ró a hatóságokra. A Nyugat-Balkán instabil régiójának közelsége és a balkáni útvonal tartós aktivitása tovább növeli e határszakasz stratégiai súlyát. Az uniós jogi kötelezettségek és a schengeni tagságból fakadó normatív elvárások szorosan összekapcsolják Magyarország határigazgatási gyakorlatát az uniós rendszerrel, így a magyar teljesítmény nemcsak nemzeti, hanem uniós szinten is mérvadó.

Kutatásom szakmai relevanciáját ezért abban látom, hogy elméletileg megalapozott és empirikus vizsgálatra épülő képet ad az EU határigazgatási szabályozásáról, valamint az irreguláris migrációhoz kapcsolódó jogi, intézményi és operatív válaszokról. Elemzem a külső határigazgatás kormányzási logikáját, az alkalmazott eszköztár működését, valamint az uniós és tagállami szintű intézményi gyakorlatok összefüggéseit. Eredményeimmel egyrészt a vonatkozó tudományos diskurzushoz kívánok hozzájárulni, másrészt olyan szempontokat szeretnék felkínálni, amelyek a szakpolitikai döntéshozók és az érintett intézmények számára is használható támpontot jelentenek az EU külső határigazgatásának továbbfejlesztéséhez.

KUTATÁSI HIPOTÉZISEK

1. A schengeni *acquis* uniós jogba történő integrálás ellenére az egységes alkalmazás továbbra sem valósul meg teljes mértékben, mert a tagállamok szuverén hatásköreire/szuverenitására tekintettel tudatosan fennmaradt a differenciált részvétel és a területi kivételek rendszere. (H1)
2. Az uniós határigazgatás szabályozási rendszere olyan intézményi és ellenőrzési mechanizmusokra épül, amelyek a tagállami végrehajtás eltérései mellett is a közös jogi keretek fenntartását szolgálják. (H2)

3. Az irreguláris migráció az elmúlt évtizedben az EU határigazgatási rendszerének egyik fő alakító tényezőjévé vált, ugyanakkor a rendszer működését továbbra is strukturális korlátok jellemzik. (H3)
4. Az uniós határigazgatás gyakorlati működését alapvetően a tagállami végrehajtás formálja, amely rövidtávon eredményes lehet, hosszabb távon azonban korlátozott hatékonyságú, és nem minden esetben illeszkedik teljes mértékben az uniós jogi keretekhez. (H4)

Az értekezésemben e hipotézisek mentén vizsgálom az EU határigazgatási politikáját, különös tekintettel arra, miként viszonyul egymáshoz az integráció elmélyülése és a tagállami szuverenitás. A hipotézisek egymásra épülnek, sorra veszik a schengeni szabályozás uniós jogba illeszkedését, az egységes alkalmazást biztosító intézményi és ellenőrzési mechanizmusokat, az irreguláris migráció rendszerformáló szerepét, végül pedig a tagállami végrehajtás gyakorlati hatásait. Ennek a felépítésnek köszönhetően fokozatosan rajzolódni ki a jogi keretek, az intézményi struktúrák, a külső kihívások és a mindennapi működés közötti összefüggések.

A kutatási hipotézisekhez tartozó kérdéseket a 2. számú melléklet tartalmazza, a kutatási célok hipotézisekkel és módszerekkel való összefüggéseit az 3. számú mellékletben szemléltetem.

KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK

Kutatásom célja annak feltárása, hogy az EU határigazgatási politikája milyen módon és milyen mértékben hat a tagállami gyakorlatokra. Ezt tudományos, módszertanilag megalapozott keretek között, kvalitatív és részben kvantitatív elemeket ötvöző, rendszerező elemzéssel vizsgálom. Az elméleti megközelítések, a jogi és intézményi összefüggések, valamint a gyakorlati tapasztalatok alapján olyan következtetéseket kívánok megfogalmazni, amelyek ténylegesen hozzájárulhatnak az integrált határigazgatás jövőbeni alakításához, és alapul szolgálhatnak új szabályozási megoldások kidolgozásához vagy további kutatások elindításához.

Stratégiai célom, hogy bemutassam az uniós határigazgatási szabályozás irányait, miközben kritikus szempontból elemzem azokat a kulcsfontosságú jogi normákat, amelyek meghatározzák e terület működését. Nem csupán a szabályozási környezet leírására törekszem,

hanem arra is, hogy feltárjam, hogy ezek a normák hogyan érvényesülnek a gyakorlatban, mennyire koherensek egymással, és mennyiben nyújtanak valós támpontot a tagállami végrehajtás számára. A hipotézisek vizsgálatára, valamint az uniós eszközök és szakpolitikai kezdeményezések hatékonyságának elemzésére építve célokom olyan empirikusan alátámasztott megállapítások megfogalmazása, amelyek érdemben hozzájárulhatnak Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájának továbbfejlesztéséhez.

Konkrét kutatási célokom annak vizsgálata, hogy az uniós határigazgatási szabályozás milyen eszközökkel és milyen mértékben képes alkalmazkodni a jövőbeni kihívásokhoz, különösen a tagállamok külső határszakaszain jelentkező fenyegetésekhez, mindenképp az irreguláris migrációval összefüggő kockázatokhoz. Ezzel összefüggésben elemzem a tagállamok által alkalmazott válaszmechanizmusokat is, legyen szó a jogi keretek módosításáról, az intézményi struktúrák átalakításáról, az erőforrások átcsoportosításáról vagy a módszertani és technológiai eszközök fejlesztéséről. Kiemelt szempontom, hogy a kutatás eredményei ne csak elméleti jellegűek legyenek, hanem közvetlenül hasznosíthatók legyenek a hazai határigazgatási rendszerben érintett szervezetek – különösen a Rendőrség határrendészeti szakterülete – számára. Ennek megfelelően törekszem olyan javaslatok megfogalmazására, amelyek támogatják a normatív és módszertani eszköztár fejlesztését, valamint a szakmai képzés és továbbképzés anyagainak korszerűsítését.

Személyes célokom, hogy a témához kapcsolódó elméleti és gyakorlati ismereteimet rendszerezem, és azokat átfogó módon bemutassam, továbbá a kutatás során született eredményeket szélesebb szakmai közegben is ismertté tegyem. Ezzel egyidejűleg arra törekszem, hogy munkám hozzájáruljon a határigazgatás jelenlegi és jövőbeni kihívásainak tudományosan megalapozottabb és gyakorlatiasabb kezeléséhez.

KUTATÁSI MÓDSZEREK

A forráskutatásra és saját szakmai tapasztalataimra támaszkodva arra törekedtem, hogy kvalitatív és ahol indokolt, kvantitatív módszerek kombinálásával vizsgáljam, a határigazgatás normáinak és gyakorlatának kapcsolatát. Külön fejezetben dolgoztam fel az uniós határigazgatás szabályozásának történetét és fejlődését, azt vizsgálva, hogy a változó jogi keretek hogyan hatottak a mindennapi működésre, különösen az egyes integrációs szakaszokban és válsághelyzetek idején. A vizsgálat során a hatályos és korábbi uniós jogi aktusokat, stratégiai dokumentumokat és intézményi mandátumokat elemeztem, arra keresve a

választ, hogy ezek a normák milyen módon befolyásolják a végrehajtás szervezeti és operatív feltételeit.

Az uniós integráció komplexitása miatt a normatív elemzés nem korlátozódik az uniós és nemzetközi jogra. A politikatudomány, a biztonságpolitika, a rendészettudomány és a technológiai szempontok vizsgálatát is beépítettem, a mi lehetővé tette, hogy a határigazgatást ne csupán jogi, hanem működési és rendszer szinten is értelmezzem, átfogó képet adva a vizsgált területről.

Az értekezés elkészítése során a tudományos kutatás általános módszertani lépéseit²⁷ követtem. Először meghatároztam a stratégiai problémát, aztán szisztematikusan feldolgoztam a témához kapcsolódó szakirodalmat, az uniós jogi és stratégiai dokumentumokat, valamint az elsődleges és másodlagos jogforrásokat. Az elméleti háttér kialakításánál pozitivista megközelítést alkalmaztam. A kutatás elméleti megalapozásához széleskörű irodalomfeltárást végeztem több adatbázisban (Web of Science, a Scopus, a JSTOR, az Academia.edu, a Springer Taylor and Francis online, a CORE, az EndNote, a Researchgate, (EUR-Lex). A kereséseknél olyan kulcsszavak különböző kombinációit használtam, mint 'border management', 'EU migration policy', 'Dublin regulation', 'Frontex', 'irregular migration', 'Schengen governance'. A magyar nyelvű források feltáráshoz többek között a REAL-EOD, a MATARKA, az MTA repozitórium, az MTMT és az Arcanum adatbázisait vettem igénybe. Az elemzés során analízist és szintézist alkalmaztam, a részismereteket kritikai szemlélettel rendeztem koherens egészé.

A kutatási probléma vizsgálatához konceptuális keretet dolgoztam ki, definiáltam a vizsgálandó kulcsfogalmakat, változókat és hipotéziseket, valamint elkészítettem a kutatási tervet, végig az interdiszciplináris megközelítést alkalmazva.

Az egyes fejezetekhez kapcsolódó adatgyűjtés után a kvantitatív és kvalitatív módszerek kombinációjával vizsgáltam, hogy az irreguláris migráció milyen hatást gyakorol az uniós határigazgatási politikára. A statisztikai adatokat matematikai és statisztikai eszközökkel elemeztem és azonosítottam a trendeket és az összefüggéseket. Ehhez hazai és nemzetközi, közhiteles statisztikákat használtam, amelyek segítettek feltárni az ok-okozati kapcsolatokat.

Az empirikus részben strukturált kérdőíves felmérést végeztem négy EU tagállam (Bulgária, Lengyelország, Magyarország és Németország) határigazgatásban dolgozó tisztviselői körében. A kérdőívre 196 válasz érkezett, ami nem reprezentálja a határigazgatásban dolgozó személyek összességét, de elegendő ahhoz, hogy kvalitatív mintázatokat, attitűdöket és véleménystruktúrákat azonosítsak.

²⁷ Héra Gábor–Ligeti György (2006): Módszertan. A társadalmi jelenségek kutatása. Osiris Kiadó, Budapest 2006., 5–12.

A kutatás során nem alkalmaztam félig strukturált vagy strukturálatlan interjúkat. Ennek elsősorban gyakorlati oka volt, mivel az interjúalanyok felkutatása, az interjúk rögzítése, átírása, elemzése olyan idő- és erőforrás-igényelt volna, amely a rendelkezésre álló kutatási időkeretben nem fért bele. Ezzel szemben a standardizált kérdőív hatékonyabb eszköznek bizonyult, mivel a válaszok könnyebben összehasonlíthatók, és a statisztikai feldolgozás is jól megvalósítható volt.

A kutatás során összegyűjtött információk, a határrendészeti területen szerzett gyakorlati tapasztalataim és az empirikus adatok elemzése alapján ok-okozati összefüggéseket azonosítottam, és ezekre építve fogalmaztam meg következtetéseimet és ajánlásaimat.

A kutatási időszak alatt részeredményeket rendszeresen bemutattam különböző tudományos konferenciákon, és több tanulmányt is publikáltam rendészeti tudományos folyóiratokban és egyéb szakmai kiadványokban.

A TÉMA TUDOMÁNYTANI BEHATÁROLÁSA

A kutatásom a Magyar Tudományos Akadémia tudományági besorolása szerint a IX. osztály (gazdaság és jogtudományok) keretén belül, a rendészettudomány területéhez tartozik.²⁸ A rendészettudomány a Magyar Akkreditációs Bizottság 2012. évi határozata²⁹ nyomán vált önálló tudományággá.³⁰

A rendészettudomány a rendészet működésével kapcsolatos, empirikus módszerekkel szerzett és rendszerezett ismereteket foglalja magába. Középpontjában a rendészeti igazgatás áll, módszertana interdiszciplináris, főként a társadalomtudományok eszköztárát alkalmazza, a rendészeti sajátosságokhoz igazítva. Vizsgálati területei közé tartozik a szervezeti működés, a személyi állomány és a jogi szabályozás elemzése, amely egyaránt szolgálhatja a jogalkotás, a képzés, valamint a hatékonyság és jogszerűség fejlesztését.³¹

Kutatásom ezen tudományterületi keretek között az uniós határigazgatási normák kritikai elemzésére irányul, azzal a céllal, hogy hozzájáruljon a szabályozás továbbfejlesztéséhez. A téma természete miatt több tudományterülethez is kapcsolódik. Szorosan kötődik a jogtudományhoz, különösen az európai joghoz, és a politikatudományhoz, tekintettel arra, hogy a határigazgatás alakulását nemzetközi politikai folyamatok is

²⁸ Magyar Tudományos Akadémia: Doktori tanács. Magyar tudományági Nomenklatura

²⁹ Magyar Akadémiai Bizottság (MAB) 2012/8/III/2/2. (2012. 09. 28.) számú határozata

³⁰ Sallai János (2015): A magyar rendészettudomány etablációja. *Belügyi Szemle*, 63(6), 5–28.

³¹ Boda József–Finszter Géza–Imre Miklós–Kerecsi Klára–Kovács Gábor–Sallai János (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016. évi 17. szám, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2-3.

befolyásolják. Emellett a hadtudományhoz is érintőlegesen kapcsolódik, elsősorban a szervezeti működés és az irányítási struktúrák vizsgálata révén.

Mindezek ellenére a kutatás középpontjában a határigazgatás rendészeti funkcióinak és gyakorlati működésének vizsgálata áll, ezért egyértelműen a rendészettudomány körébe sorolható. Ez indokolja, hogy az értekezés a Rendészettudományi Doktori Iskola keretében készült.

1. FOGALMI ÉS ELMÉLETI ALAPOK, KONCEPTUALIZÁLÁS

Kutatásom tudományelméleti szempontból a rendészet vizsgálatára irányuló alkalmazott kutatásnak tekinthető. A dolgozat megalapozásához elengedhetetlen azoknak az alapfogalmaknak a pontos rögzítése, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a vizsgálat tárgyához. A határigazgatás és a migráció összefüggéseinek elemzése olyan összetett problémakört érint, amely a rendészettudomány, a jogtudomány és a politikatudomány metszéspontjában helyezkedik el. Ennek megfelelően a fogalmi keret kialakításakor nemcsak a definíciók meghatározására törekedtem, hanem arra is, hogy feltárjam a kulcsfogalmak egymáshoz való viszonyát, egységes értelmezési keretet adva a későbbi elemzésekhez.

A fogalmi tisztázás során külön figyelmet fordítok a rendészet, azon belül a határrendészet, valamint a schengeni joganyag körébe tartozó alapvető kategóriák pontos meghatározására.

A fogalmi tisztázás során kiemelt figyelmet fordítok a rendészet, azon belül a határrendészet, valamint a schengeni joganyag körébe tartozó alapvető kategóriák pontos meghatározására. Azoknál a fogalmaknál, ahol a szakirodalomban többféle értelmezés is jelen van, azokat a megközelítéseket részesítem előnyben, amelyek a nemzetközi szakmai diskurzusban meghatározóak, és a releváns nemzetközi jogi dokumentumokban is visszaköszönnek. Tekintettel arra, hogy a témához kapcsolódó forrásanyag rendkívül terjedelmes, az értekezésben nem vállalkozom a teljes szakirodalom feldolgozására, hanem elsősorban azokra az elméleti irányokra támaszkodom, amelyek közvetlenül segítik a kutatás alapvető elméleti és empirikus kérdéseinek megfogalmazását és értelmezését.

1.1. A rendészet fogalma, szakpolitikai elvek, funkciók, hatás- és jogkörök összefüggései

A rendészet az állam egyik alapfeladata, amely a közrend, a közbiztonság és a jogrend védelmét szolgálja, elsősorban végrehajtó jellegű eszközökre támaszkodva.³² A hazai rendészettudományi megközelítés szerint a rendészet nem pusztán intézmények összessége, hanem olyan kormányzati és igazgatási funkció, amely a társadalmi rend fenntartását törvényesen szabályozott, legitim kényszeralkalmazási lehetőségek révén biztosítja.

³² Finszter Géza (2013): A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Budapest, Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013. 16.

A szakirodalomban számos definíció létezik, de közös elemként jelenik meg, hogy a rendészet a közbiztonság mint közjó biztosítására irányuló állami tevékenység. Finszter Géza értelmezésében a rendészet a modern államban olyan közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása.³³

Az állami funkciók rendszerében a rendészet szorosan kapcsolódik a végrehajtó hatalomhoz, ugyanakkor sajátos közvetítő szerepet is betölt, mivel összeköti a jogalkotás elméleti céljait a hétköznapi gyakorlattal. Emiatt egyszerre rendelkezik jogi, intézményi és operatív dimenzióval.³⁴ A nemzetközi szakirodalomban ezt a sajátosságot gyakran a „biztonság kormányzása” (governance of security) fogalmával írják le, amely a biztonság megteremtését több szereplő együttműködésére épülő folyamatként értelmezi, nem kizárólag állami monopóliumként.³⁵

A rendészet alapvető feladata a közbiztonság és a közrend fenntartása, ami magába foglalja a jogellenes magatartások megelőzését, megszakítását és szankcionálását. A hazai rendészettudomány funkcionális megközelítésben értelmezi ezt a tevékenységet, és három egymáshoz szorosan kapcsolódó elemre, preventív, represszív és szolgáltató funkciókra bontja. Ezek a funkciók szorosan egymásra épülnek, és a megelőzés, az ellenőrzés és a reakálás együttesen járulnak hozzá a rendészeti munka eredményességéhez.

A három funkciók együttesen védi a társadalmi rendet, és a jogállamiság érvényesülését a végrehajtás szintjén is biztosítja. A rendészet helye a közigazgatásban abból is fakad, hogy a modern állam a közbiztonságot, a jogszerűséget és a rendet jogszabályokban rögzített feladatkörök és intézmények útján tartja fenn. Ezen a téren a rendőrség szerepe meghatározó, mivel törvényben meghatározott hatásköri keretek között látja el feladatait.³⁶

A rendészet működésének megértéséhez alapvető a hatáskör és a jogkör fogalmának elhatárolása. A hatáskör jelöli azokat a jogilag meghatározott területeket, ahol a rendészeti szervek eljárhatnak, míg a jogkör azt a konkrét jogosultságot, amelynek alapján az adott szerv vagy személy intézkedhet.³⁷ Ez a különbség fontos, mivel a jogállamiság megköveteli, hogy a rendészeti szervek csakis normatív felhatalmazás alapján szabályozott keretek között intézkedhessenek. Ez az összhang biztosítja, hogy minden beavatkozás jogszerű és arányos legyen, különösen akkor, amikor kényszerítő eszközök alkalmazására kerül sor.

³³ Balla, Zoltán (2017): A rendészet fogalmának, tartalmának evolúciója. *Belügyi Szemle*, 65 (5). 105-115.

³⁴ Balla Zoltán (2017a): A rendészt alapja és egyes ágazatai. *Dialóg Campus* kiadó Budapest

³⁵ David H. Bayley and Clifford D. Shearing (2001): *The new structure of policing: Description, conceptualization, and research agenda*. Washington, DC: National Institute of Justice. 1-5.

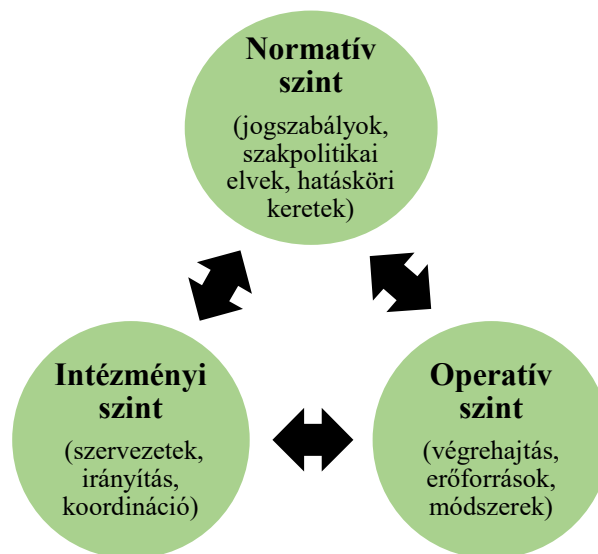
³⁶ Merkl Zoltán (2020): A rendészeti igazgatás egyes aspektusai a különleges jogrendben. *Belügyi Szemle*, 68(11), 23.

³⁷ Christián László (2022): *Komplementer rendészet*. Ludovika Egyetemi Kiadó 41-62.

A rendészet feladatköre jogszabályban rögzítettek, de folyamatosan változnak, igazodva a társadalmi, politikai és biztonsági környezethez. A feladatkijelölés szakpolitikai döntéseken alapul, amelye meghatározzák a rendészeti beavatkozások fő irányait, és összekapcsolják gyakorlati működést a közpolitikai tervezéssel.

A rendészet ennek megfelelően olyan komplex rendszerként írható le, amelyben a jogi szabályozás, az intézményi struktúrák és a társadalmi elvárások folyamatos kölcsönhatásban állnak. Nem elszigetelt, zárt tevékenység, hanem folyamatosan reagál a normatív környezet változásaira és a társadalmi igények alakulására. Ez hat a jogalkotásra, a szervezeti struktúrákra, a politikai döntéshozatalra, a közbiztonsági stratégiák kialakítására és az erőforrások elosztására is.

A rendésze olyan alapelvek vezérlik, mint a jogállamiság, a szubszidiaritás, a szolidaritás, valamint a hatékonyság és jogszerűség együttes érvényesítése. Ezek az elven nem csupán irányt mutatnak, hanem a rendészeti intézkedések társadalmi elfogadottságának is feltételét jelentik.³⁸



1. ábra: A rendészet normatív–intézményi–operatív szintjeinek kölcsönhatásos modellje

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az 1. számú ábrán bemutatott koncepcionális modell a rendészet normatív, intézményi és az operatív szintjeinek kölcsönhatását szemlélteti. A normatív szintet a jogszabályok, a szakpolitikai célok és alapelvek alkotják. Az intézményi szint közvetít a szabályok és a gyakorlati végrehajtás között. Míg az operatív szint a mindennapi rendészeti tevékenység

³⁸ Finszter Géza (2018): Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 103-153.

terepe. A három dimenziót egymásra hat, az operatív tapasztalatok visszahatnak az intézményi működésre, és közvetve a normatív kretek alakulására is befolyással vannak.

Mindez arra utal, hogy a rendészet csak szélesebb összefüggésben érthető meg, ahol a jogi, intézményi és társadalmi tényezők egyaránt szerepet játszanak. Nem egy statikus felülről lefelé működő hierarchia, hanem olyan folyamatosan alkalmazkodó rendszer, amelyben a gyakorlati tapasztalatok formálják a szabályozást. A rendészettudomány ezért nemcsak a tevékenységek leírása törekszik, hanem azok mögöttes társadalmi, intézményi és normatív összefüggéseinek feltárására is.

A határrendészet a rendészet rendszerén belül önálló, specializált területként jelenik meg, amely az államhatárhoz kapcsolódó rendészeti feladatok ellátására irányul. Magyarországon a rendészet, ezen belül a határrendészet alkotmányos alapját az Alaptörvény teremti meg, amely kimondja, hogy a rendőrség alapvető feladatai közé tartozik többek között az államhatár rendjének védelme és a jogellenes bevándorlás megakadályozásában való részvétel.³⁹ A Rendőrségről szóló törvény⁴⁰ részletezi az Alaptörvényben meghatározott feladatokat, a Szolgálati Szabályzat⁴¹ pedig a Rendőrség önálló határrendészeti szolgálati ágát jelöli ki e feladatok végrehajtására.⁴²

A határrendészet fogalmára sem az uniós jog, sem a magyar jog nem ad egységes, kifejezett definíciót. A Magyar Rendészettudományi Társaság⁴³ értelmezéseire támaszkodva a határrendészet olyan hatósági tevékenységként írható le, amely az államhatár rendjének megteremtésére, fenntartására és védelmére irányul, magába foglalva a határforgalom-ellenőrzést, a határőrizetet, valamint a határrendsértések megelőzését, felderítését és megszakítását. Funkcionális értelemben a határrendészet a határigazgatás operatív végrehajtási dimenziójaként értelmezhető.

A kutatás során a következő, munkadefinícióként használt meghatározást alkalmazom: *„Határrendészet: rendészeti eszközökkel és módszerekkel megvalósított olyan hatósági tevékenység, amely a rendelkezésre álló emberi erőforrások, eszközök, technológiák, ismeretek és kapcsolatrendszer felhasználásával, a közösségi és nemzeti szabályok egységes és*

³⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 46. cikk (1) bekezdés

⁴⁰1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 1. § (1)-(2) bekezdés 9-13. és 20. pont

⁴¹ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról 3. § (2) c) pont

⁴² Hautzinger Zoltán (2011): A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In. Szerk.: Drinóczi Tímea: Magyarország új alkotmányossága. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs., 66-71.

⁴³ A Magyar Rendészettudományi Társaság 2004. május 24-én alakult, amelynek célja rendészettel kapcsolatos tudományos ismeretek kérdéseinek vizsgálata és az ahhoz kapcsolódó társadalmi tevékenység összefogása. <https://rendeszet.uni-nke.hu/>

következetes alkalmazásával a magas szintű → határbiztonság megteremtésére, fenntartására és fejlesztésére irányul.”⁴⁴

A rendészet fogalmának, funkcióinak és működési logikájának áttekintése rámutat arra, hogy e tevékenység nem egységes, homogén jelenség, hanem egymástól részben eltérő feladatkörökkel rendelkező részterületek összessége. E differenciálódás egyik legmarkánsabb megjelenési formája a határrendészet, amely a rendészeti tevékenység térben specifikus, az államhatárhoz kötődő megvalósulási dimenzióját képviseli. A rendészet általános elméleti kereteiből kiindulva ezért indokolt annak vizsgálata, hogy a határrendészet miként illeszkedik az európai integráció kontextusába, különösen a schengeni együttműködés jogi és intézményi rendszerében.

1.2. Schengeni együttműködés és a schengeni joganyag fogalma

Az európai integráció fejlődésének egyik fontos állomása volt, amikor egyes országok úgy döntöttek, hogy közös szabályrendszer mentén lépésről lépésre megszüntetik az egymás közötti határokon az ellenőrzéseket. E folyamat intézményi alapjait a schengeni együttműködés teremtette meg.

Az 1985-ben aláírt Schengeni Megállapodás⁴⁵ és azt részletesen kibont, 1990-ben aláírt Schengeni Végrehajtási Egyezmény⁴⁶ (a továbbiakban: SVE) határozta meg többek között a határforgalom-ellenőrzés, a vízumpolitika, a rendőri és igazságügyi együttműködés, valamint az információcsere alapvető szabályait.

A schengeni modell lényege, hogy a belső határokon megszűnik a rendszeres személyellenőrzés, ugyanakkor a külső határokon egységesebb és szigorúbb ellenőrzés valósul meg. Ez a kettősség – a belső mozgásszabadság és a külső határ fokozott ellenőrzése – közvetlenül kijelöli a tagállami határrendészet feladatait és mozgásterét.

Kezetben a schengeni együttműködés kormányközi alapon, az Európai Közösségek jogrendjén kívül működött és csak az Amszterdami Szerződéssel épült be az EU jogrendjébe.⁴⁷

⁴⁴ Rendészettudományi Szaklexikon (2019): 240.

⁴⁵ The Schengen acquis - Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders OJ L 239, 13-18.

⁴⁶ The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders OJ L 239, 22.9.2000, 19-62.

⁴⁷ Blutman László (2013): Az Európai Unió joga a gyakorlatban. 2., átdolgozott kiadás. Budapest: HVG-ORAC, 393–398.

Ezt követően a szabályok az uniós jog részévé váltak, miközben a végrehajtás döntően továbbra is a tagállami feladata maradt.⁴⁸

Jogi-dogmatikai értelemben a schengeni joganyag (schengeni *acquis*) azoknak a normáknak az összessége, amelyeket a schengeni együttműködés keretében fogadtak el. Jogalapját az Európai Unió Tanácsa 1999/435/EK határozata⁴⁹ rögzíti, amely tételesen meghatározza, mely rendelkezése tartoznak a schengeni *acquis* körébe. A schengeni joganyag magában foglalja mindazokat az elsődleges és másodlagos uniós jogforrásokat, végrehajtási aktusokat és operatív mechanizmusokat, amelyek a belső határellenőrzések megszüntetését, a külső határok igazgatását, valamint a kapcsolódó szakpolitikák (pl. vízum-, rendészeti, idegenrendészeti, információcsere) működtetését szolgálják.⁵⁰

A schengen *acquis* az uniós *acquis* fogalmán belül sajátos, tematikusan elkülönülő részt alkot. Elsősorban a külső határok ellenőrzésére és igazgatására vonatkozó, valamint a belső határellenőrzés hiányából fakadó kompenzációs intézkedésekre vonatkozó minimumkövetelményeket rögzíti a tagállamok számára. A schengeni együttműködés ezért egy olyan összetett jogi és intézményi rendszer, amelyben a belsőhatárellenőrzés megszüntetése és a külső határok megerősített igazgatása egymást feltételező, egymást kiegyensúlyozó elemként jelennek meg.

Eben az összefüggésben a határigazgatás nem csupán technikai-végrehajtási feladatkör, hanem az uniós jogrend működőképességének egyik alapvető garanciája. A schengeni együttműködés jogi és intézményi kereteinek elemzése egyértelművé teszi, hogy az uniós határigazgatás többszintű rendszerként működik. A közös szabályozás és a tagállami végrehajtás egymásra épül, és kölcsönösen feltételezik egymást. Ez a komplex struktúra indokolja a határhoz kapcsolódó alapfogalmaknak pontos, következetes meghatározását.

A fejezetben kialakított fogalmi és elméleti keret nem öncélú, hanem a kutatás későbbi elemzésének értelmezési alapját képezi. A rendészet, a határrendészet, a határigazgatás és a migráció közötti kapcsolatok rendszerszintű megközelítése lehetővé teszi, hogy a schengeni térség működését ne elszigetelt jelenségeken, hanem egymással összefüggő folyamatokon keresztül vizsgáljam.

⁴⁸ Fejes Zsuzsanna et. al., szerk. (2007): Schengenre hangolva. Külügyminisztérium, Budapest 1-3.

⁴⁹ A Tanács határozata (1999): A Tanács 1999. május 20-i döntése a Schengeni *acquis* meghatározásáról, annak érdekében, hogy az Európai Közösséget létrehozó Szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően, megállapítsák az *acquis*-t alkotó rendelkezések vagy döntések jogi alapjait. 1999/435/EK OJ L 176, 1999. 07.10., 1. cikk

⁵⁰ McCabe, Kaela (2016): Schengen *acquis*: The development of the right to free movement of persons within the European Union legal framework and the necessary reforms to adapt to evolving security threats in the region. *Creighton Int'l & Comp. LJ* 7 (2016) 107.

1.3. A határigazgatáshoz kapcsolódó alapfogalmak és összefüggései

A klasszikus nemzetközi jog az állam fogalmát objektív feltételekhez köti. A Montevideo-egyezmény⁵¹ négy alapvető ismérvet sorol fel, az állandó lakosság, a meghatározott terület, működő kormányzat, valamint a más államokkal való kapcsolattartás képessége. E keretben az államhatár az államterület térbeli lehatárolását jelenti, és egyben az állami szuverenitás gyakorlásának elsődleges térbeli vetülete. Az államhatár így nem csak egy vonal a térképen, hanem olyan jogi és hatalmi konstrukció, ami pontosan kijelöli, hol érvényesül az adott állam fennhatósága.⁵²

Az állam a határokon keresztül gyakorolja területi fennhatóságát, és szabályozza a személyek és áruk mozgását. A magyar jogban az államhatárról szó törvény úgy rendelkezik, hogy „Magyarország területét a Föld felszínén függőlegesen áthaladó képzeletbeli síkok összessége (a továbbiakban: államhatár) határolja”⁵³. Ez a meghatározás egyértelműen kijelöli az állam területi kereteit és alapul szolgál a határhoz kapcsolódó állami feladatok meghatározásához.

Az államhatárok kijelölése szorosan kapcsolódik az állam területi integritás megőrzéséhez. Az állam számára nemcsak jog, hanem kötelezettség is a területének őrzése és védelme. A fizikailag kijelölt határ csak akkor tudja betölteni jogi és rendészeti funkcióját, ha az állam ténylegesen képes akaratát érvényre juttatni, és biztosítani az e területhez kapcsolódó szabályok betartását.

Az uniós jogban az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete⁵⁴ (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) az uniós integráció sajátosságaihoz igazodva pontosítja a határ fogalmát, és különbséget tesz belső és külső határ között. Belső határnak minősülnek a tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó szakaszokat, a tagállamok belső légi járatokat indító és fogadó repülőterek, valamint azok a tengeri, folyami és tavi kikötők, amelyek rendszeres belső kompjáratokat fogadnak vagy indítanak.⁵⁵ Külső határnak ezzel szemben minden olyan szárazföldi, vízi és légi határ, illetve repülőtér és kikötő, amely nem tartozik a belső határok körébe.⁵⁶

⁵¹ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. (1933). Article 1

⁵² Sallai, János (2022): Az államhatár szerepe a globalizációban Határrendészeti Tanulmányok, 54-55.

⁵³ 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról 1. § (1) bekezdés.

⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) OJ L 77, 2016.3.23. 1-92.

⁵⁵ Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 1. pont

⁵⁶ Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pont

Az államhatárhoz kapcsolódó tevékenységek összessége a határigazgatás fogalma alatt ragadható meg. A határigazgatás magába foglal minden olyan jogalkotási, igazgatási, ellenőrzési és rendészeti tevékenységet, amely az államhatár kezeléséhez kapcsolódik. Elsődleges célja az államhatár rendjének fenntartása, a határátlépések jogszerűségének biztosítása és a határbiztonság megteremtése.

A határigazgatás nem merül ki a szabályozási és szervezeti kérdésekben. Szerves részét képezik azok az operatív tevékenységek is, amely közvetlenül az államhatár térségében valósulnak meg. Ezek közül kiemelt jelentőségű a határellenőrzés, amely a Schengeni határellenőrzési kódex szerint a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység.⁵⁷

A határforgalom-ellenőrzés a kijelölt határátkelőhelyen végzett olyan eljárás, amelynek során az vizsgálják, hogy a személyek – ideértve a birtokukban lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat – jogszerűen léphetnek-e be a tagállamok területére, illetve hagyhatják-e el azt.⁵⁸ Ez a tevékenység biztosítja a határátlépések jogszerűségi kontrollját, és szorosan kapcsolódik a migrációs, idegenrendészeti és biztonsági szabályok érvényesítéséhez.

A határőrizet ezzel szemben a határátkelőhelyek közötti szakaszokra, valamint a határátkelőhelyek hivatalos nyitvatartási időn túli időszakra terjed ki.⁵⁹ Feladata, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésére irányuló jogellenes határátlépések megelőzése és felderítése. Tartalmát tekintve a határigazgatás megelőző, preventív oldalát jeleníti meg, különösen az irreguláris migráció, az embercsempészás és más, határhoz kötődő jogsértések visszaszorítása szempontjából.

A határforgalom-ellenőrzés és a határőrizet egymásra épülő, egymást kiegészítő feladatkörök. Míg az előbbi a jogszerű, engedélyezett határátlépések feletti ellenőrzést biztosítja, addig az utóbbi a jogellenes határátlépést igyekszik megelőzni és kezelni. A határellenőrzés ezért nem egyetlen, homogén cselekmény, hanem két, eltérő, de szorosan összehangolt résztevékenységből álló komplex rendszer, amely mögött önálló intézményi és működési mechanizmusok állnak.

A határigazgatás fogalmát el kell határolni az integrált határigazgatás koncepciójától (az angol Integrated Border Management alapján a továbbiakban: IBM). Míg a határigazgatás az állam klasszikus feladataként, az államhatárhoz kapcsolódó tevékenységek teljes körét lefedi – a jogalkotástól a szervezeti felépítésen át az operatív végrehajtásig –, addig az IBM olyan működési modell, amely e tevékenységek nemzeti, uniós és nemzetközi szintű

⁵⁷ Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 10. pont

⁵⁸ Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 11. pont

⁵⁹ Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 12. pont

összehangolására épül.⁶⁰ Az IBM magában foglalja a határellenőrzést, a kockázatelemzést, a nemzetközi együttműködés különböző formáit, valamint a migrációkezeléshez kapcsolódó intézkedéseket. Ilyen értelemben az integrált határigazgatás nem a határigazgatás részterülete, hanem annak átfogó működési kerete.⁶¹

A fogalmi rendszer egymáshoz való viszonyát a 2. számú ábrán szemléltetem:



2. ábra: A határigazgatás fogalmi rendszere

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az ábrán szereplő piramis ebben az esetben nem a hagyományos értelemben vett fogalmi hierarchiát jeleníti meg, hanem a határigazgatás különböző dimenzióit jeleníti meg. A fogalmi rendszerben a legátfogóbb kategória a határigazgatás, ezen belül helyezkedik el a határellenőrzés, amely a határforgalom-ellenőrzés és a határőrizet funkcionális egységére támaszkodik. Az integrált határigazgatás e struktúra külső kereteként értelmezhető, amely a teljes rendszerszervezési, koordinációs és együttműködési háttérét biztosítja, különös tekintettel az uniós és nemzetközi összefüggésekre.

⁶⁰ Ritecz György (2014): IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán Magyar Rendészet 2014/3, 75.

⁶¹ Ritecz György–Sallai János (2016): A migrációs trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0. Budapest, Hanns Siedel Alapítvány. 114-115.

1.4. A migráció és az irreguláris migráció fogalmi kerete

Az értekezésemben gyakran használt irreguláris migráció fogalmi keretének meghatározását is fontosnak tartom, mivel erre a kifejezésre jelenleg sem jogi, sem az elméleti szakirodalomban nem alakult ki egységesen, általánosan hivatkozott definíció.

A migráció fogalmát a társadalomtudományi és jogi szakirodalomban általában úgy határozzák meg, mint az emberek tartózkodási helyének tartós vagy ideiglenes megváltoztatását, amely magában foglalja az államhatárokon belüli és az azokon átnyúló mozgásokat egyaránt. A kifejezés önmagában értéksemleges gyűjtőfogalom, amely mögött eltérő gazdasági, politikai, biztonsági vagy egyéni motivációk húzódnak meg.⁶²

A migráció jelensége több szempontból is összetett, mivel társadalmi, jogi és politikai dimenziókat egyaránt hordoz, és az egyének területi mobilitásának számos formáját foglalja magába. A szakirodalomban ugyanakkor nem alakult ki olyan egységes rendszer, amely általános érvénnyel rendezné és csoportosítaná a különböző migrációs típusokat.

A fogalmi tisztázás érdekében célszerű a migrációt több dimenzió mentén értelmezni, így különösen a mozgás iránya (belső–nemzetközi migráció), időtartama (ideiglenes–tartós), motivációja (gazdasági, politikai, kényszerjellegű), valamint jogi státusza (reguláris–irreguláris) szerint. Az emberi vándorlás ezek alapján különböző szempontok szerint rendezhető, azonban sem a nemzetközi, sem az uniós jog, sem a kapcsolódó szakirodalom⁶³ nem egységes abban, hogy melyik szempontot célszerű elsődleges rendező elvként alkalmazni.

Az értekezésben Hautzinger Zoltán, Hegedűs Judit és Klenner Zoltán *„A migráció elmélete”*⁶⁴ című tanulmánykötetben javasolt felosztást vettem alapul, amely a migrációt több dimenzió mentén, egymást kiegészítő kategóriák rendszerében írja le.

⁶² Hautzinger Zoltán–Hegedűs Judit–Klenner Zoltán (2014): A migráció elmélete. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014. 7.

⁶³ Hagen-Zanker, Jessica (2008): Why Do People Migrate? A Review of the Theoretical Literature Maastricht Graduate School of Governance Working Paper No. 2008/WP002

Russell, King (2012): Theories and typologies of migration: An overview and a primer. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations, 3/12, Malmö University.

⁶⁴ Hautzinger Zoltán–Hegedűs Judit–Klenner Zoltán (2014): A migráció elmélete. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014. 3-19.

A migráció csoportosítása



3. ábra: A migráció csoportosítása

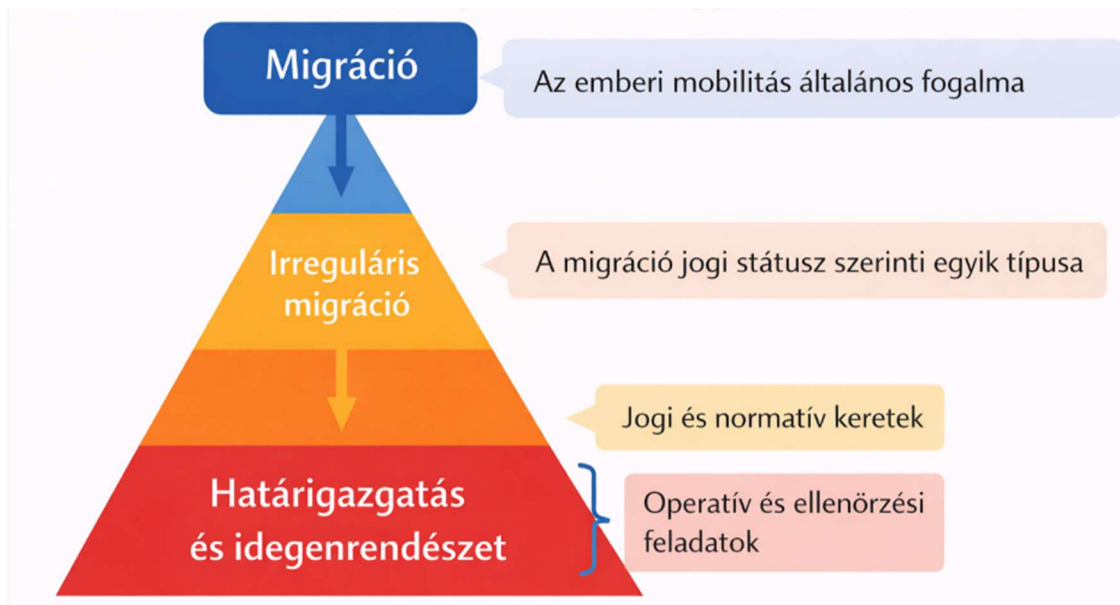
Forrás: Hautzinger Zoltán et. al. (2014) alapján saját szerkesztés

A csoportosítás alapján készített 3. ábra jól mutatja, hogy a migráció nem egyetlen dimenzió mentén írható le, hanem egymással összefüggő szempontok hálózataként értelmezhető. Egy adott migrációs jelenség több kategóriába is besorolható anélkül, hogy ez ellentmondást okozna.

Az értekezésemben a határigazgatási és jogi elemzés szempontjából különösen a jogi státusz szerinti megkülönböztetést tekintem meghatározónak. Reguláris migrációról akkor beszélünk, ha a beutazás, a tartózkodás és a határátlépés a fogadó állam jogszabályaival összhangban történik. Irreguláris migráció esetén e magatartások valamelyike, vagy akár több elem együttesen, elletétes az adott állam jogi előírásaival.

Ennek megfelelően a határátlépésnek is két alapvető alapformája különíthető el. A reguláris határátlépés a kijelölt határátkelőhelyeken, ellenőrzött keretek között zajlik, az arra feljogosított hatóságok közreműködésével. Az irreguláris határátlépés ezzel szemben az állam által kialakított jogi és közigazgatási szabályok megkerülésével vagy megsértésével, engedély nélkül valósul meg. Ez utóbbi közvetlenül érinti az állami szuverenitás érvényesülését, és a határigazgatás egyik legjelentősebb kihívásának tekinthető.

Fontosnak tartom kihangsúlyozni, hogy az irreguláris migráció nem önálló migrációs típus, hanem a migráció jogi minősítésének egyik formája. Az irreguláris státusz kialakulhat jogellenes hatátlépés útján, de jogszerű belépést követően is, például akkor, ha a tartózkodás feltételei már nem teljesülnek. Az irreguláris migráció ezért dinamikus jogi állapotként fogható fel, amely időben változhat, és mindig az adott jogi környezethez viszonyítva nyeri el pontos jelentését.⁶⁵



4. ábra: A migráció, az irreguláris migráció és a határigazgatás összefüggései

Forrás: saját szerkesztés

A 4. ábra a migráció, az irreguláris migráció és az arra adott állami válasz (határigazgatási és idegenrendészeti intézkedések) közötti összefüggéseket szemlélteti.

A piramis itt sem hierarchikus alárendeltséget, hanem logikai és funkcionális kapcsolatot ábrázol. A migráció mint alapjelenség jogi minősítés útján válik differenciálhatóvá, amelynek egyik lehetséges eredménye az irreguláris migráció. Az irreguláris migráció megjelenése egyben állami reakciót is kivált, amely a határigazgatás és az idegenrendészet intézményrendszerén keresztül ölt formát. Ez magában foglalja mind a normatív szabályozási keretek kialakítását, a határellenőrzési, a határőrizeti tevékenységet és az idegenrendészeti eljárásokat.

Külön figyelmet érdemel, hogy a migráció motivációja (például gazdasági, politikai, kényszer jellegű) és jogi státusza (reguláris, irreguláris) egymástól független kategóriák. Egy migrációs folyamat lehet kényszerű és egyben jogszerű, vagy gazdasági motivációjú és

⁶⁵ Hautzinger, Zoltán (2018): A külföldiekkel és az irreguláris migrációval összefüggő jogi kérdések Belügyi Szemle, 2018/11, 106–107.

jogellenes. Ez a megkülönböztetés különösen a menekültügyi összefüggésekben bír jelentőséggel, ahol a jogellenes határátlépés ténye önmagában nem zárja ki a nemzetközi védelem iránti kérelem érdem vizsgálatát.⁶⁶

Az értekezés további fejezeteiben ezt a többdimenziós, jogi és rendészeti szempontból egyaránt tagolt fogalmi keretet használok kiindulópontként a migráció és az irreguláris migráció határrendészeti összefüggéseinek elemzéséhez.

A fejezetben kialakított fogalmi és elméleti keret az értekezés további részeinek értelmezési alapjául szolgál. A rendészet, a határrendészet, a határigazgatás és a migráció közötti kapcsolatok rendszerszintű megközelítése lehetővé teszi, hogy a későbbi elemzések ne elszigetelt jelenségekre, hanem egymással kölcsönhatásban álló folyamatokra fókuszáljanak.

E megközelítés különösen indokolt a schengeni térség működésének vizsgálatakor, ahol a jogi szabályozás, az intézményi struktúrák és az operatív gyakorlat egymást feltételező módon alakítják a határigazgatás tényleges működését. A fogalmi keret ilyen értelemben analitikai alapot teremt a tagállami gyakorlatok és az uniós szintű szakpolitikai válaszok mélyebb, összefüggéseiben történő elemzéséhez.

⁶⁶ Ádány Tamás Vince (2016): Nemzetközi jogi szempontok a migrációs válság kapcsán. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/2, 237–238.

2. A SCHENGENI TÉRSÉG KIALAKULÁSA AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ FEJLŐDÉSTÖRTÉNETÉBEN

„Az, hogy újrateremtjük az európai családot, vagy annak annyi részét, amennyit csak tudunk, és olyan struktúrát biztosítsunk számára, amelyben békében, biztonságban és szabadságban élhet. Egyfajta Európai Egyesült Államokat kell építenünk.”

(Winston Churchill 1946.)⁶⁷

Az európai integráció gondolata már jóval a XX. század előtt megjelent. Már az ókori Római Birodalom egységes jogrendje és közigazgatási rendszere olyan mintát teremtett, amely hosszú évszázadokon keresztül hatással volt az európai államiság és jogfejlődés alakulására. A középkorban a keresztény egyház és a latin nyelv biztosított határokon átnyúló összetartó keretet, de a kora újkorban a szuverén nemzetállamok megerősödése fokozatosan háttérbe szorította az egység politikai megvalósításának lehetőségét.

Az egységes Európa eszméje ugyanakkor folyamatosan jelen volt a filozófiai és politikai gondolkodásban. Dante Alighieri univerzális monarchiáról szóló elképzelésétől Immanuel Kant „örök béke” koncepcióján át Victor Hugo Európai Egyesült Államokról alkotott víziójáig számos terv született arra, hogy miként lehetne a kontinens ismétlődő háborús ciklusait megtörni.⁶⁸ Ezek közös kiindulópontja az volt, hogy a tartós béke csak olyan politikai berendezkedésben képzelhető el, amely bizonyos kérdésekben a nemzetek szuverenitása fölé emelkedik. Bár ezek a gondolatok sokáig inkább utópiának tűntek, mégis megteremtették azt az eszmei és legitimációs háttérrel, amelyre a későbbi integrációs folyamatok építhettek.

A II. világháború pusztítása gyökeres fordulatot hozott Európa történetében. A kontinens gazdasági, politikai és katonai értelemben is meggyengült, miközben a világpolitika kétpólusúvá vált.⁶⁹ A nyugat-európai államok számára egyre nyilvánvalóbb lett, hogy a béke megőrzése és az újjáépítés csak intézményesített, tartós együttműködés keretében biztosítható.

Az 1940-es évek végén és az 1950-es években sorra jöttek létre azok a nemzetközi szervezetek, többek között az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ), az Európa Tanács (a továbbiakban: ET), az Európai Gazdasági Együttműködés Szervezete, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezete (az angol The Organisation for Economic

⁶⁷ Churchill, Winston S. 1946. The United States of Europe. Beszéd a Zürichi Egyetemen, 1946. szeptember 19. <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/united-states-of-europe/> (letöltve: 2025.12.16.) saját fordítás

⁶⁸ Kende Tamás–Szűcs Tamás–Jeney Petra (2007): Európai Közjog és politika Complex kiadó 2007. 35

⁶⁹ J Nagy, László (2005): Az európai integráció politikai története Szeged, 2005. 19-25.

Cooperation and Development alapján a továbbiakban: OECD) és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (az angol North Atlantic Treaty Organization alapján a továbbiakban: NATO), amelyek fontos stabilizáló szerepet játszottak, de alapvetően kormányközi logika mentén működtek.

Ezzel szemben az Európai Szén- és Acélközösség, majd az Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban: EGK) létrehozása, végül az ezekből kinövő EU már minőségi fordulatot jelentett a szupranacionális döntéshozatal intézményesülésében. Ennek keretében a tagállamok bizonyos, pontosan körülhatárolt területeken közös intézményekre ruházzák át szuverén hatásköreik egy részét, megnyitva az utat a mélyebb integráció előtt.

E hatáskör-átrendeződés egyik legérzékenyebb, ugyanakkor legnagyobb horderejű megnyilvánulása a belső határokon történő ellenőrzés megszüntetésére irányuló együttműködés volt, amelynek eredményeként létrejött a schengeni térség. A schengeni rendszer jelentősége azonban nem merül ki abban, hogy technikailag megszűntek a határellenőrzések a belső határokon. Egy olyan többszintű jogi és politikai konstrukció jött létre, amely az állami szuverenitásból fakadó egyes hatáskörök közös gyakorlására, a belső biztonság kollektív kezelésére, az alapvető jogok védelmének uniós szintre emelésére és az intézményi szerepek átalakulására épül. A belső határokon az ellenőrzés megszüntetése ezért olyan politikai és jogi döntések összességéként értelmezhető, amelyek érdemben formálták át az EU működési logikáját.

Ebben a fejezetben azt vizsgálom, miként alakult ki a schengeni térség, hogyan formálódtak a jogi és intézményi keretei, és hogyan illeszkedik mindez az európai integráció tágabb történeti folyamatába. Kitérek arra is, hogy az egyes uniós tagállamok, valamint különleges jogállású területeik milyen módon kapcsolódnak a schengeni együttműködéshez.

2.1. A schengeni együttműködés kormányközi szakasza

A személyek szabad mozgásának gazdasági alapjait az EGK-t létrehozó Római Szerződés fektette le, ám ez még nem teremtett sem jogalapot, sem intézményi keretet a belső határellenőrzések teljes felszámolásához. A közösségi szabályozás ekkoriban lényegében a gazdaságilag aktív személyekre, elsősorban munkavállalókra és szolgáltatókra terjedt ki, miközben a határforgalom-ellenőrzés, a rendészeti tevékenység és a bevándorlás szabályozása egyértelműen a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozott. Ilyen feltételek mellett a későbbi schengeni típusú együttműködés közösségi szintre emelése nemcsak politikailag, hanem jogilag is irreális lett volna.

A belső határokon a határellenőrzés enyhítésére irányuló első gyakorlat kísérletek még inkább regionális jellegű megoldások voltak. Ilyen volt például az Északi Tanács⁷⁰ által 1954-ben létrehozott Északi Útlevel Unió⁷¹, vagy az 1958-ban Belgium, Luxemburg és Hollandia között kialakított Benelux Gazdasági Unió, amely utóbbi 1960-ban megszüntette a három ország közötti határellenőrzés. Ezek a konstrukciók ugyan fontos tapasztalatokat szolgáltattak, de földrajzilag és politikailag is korlátozott kihatással bírtak.

Az 1980-as években egyre erősebben jelent meg az igény a határellenőrzések fokozatos megszüntetésére és a személyek szabad mozgásának általános kiterjesztésére. Az alapító szerződések azonban még ekkor sem biztosítottak megfelelő jogalapot a belső határellenőrzés teljes eltörlésére, mivel ehhez olyan politikák, többek között a határigazgatás és a migráció közösségi szintű szabályozására lett volna szükség, amelyek továbbra is nemzeti hatáskörbe tartoztak. A tagállamok eleinte vonakodtak attól, hogy ezeken a területeken feladják önálló döntési jogukat.

A fordulópontot az 1984-es Saarbrückeni Megállapodás⁷² hozta meg, amely megállapodott abban, hogy a közös határaikon az ellenőrzéseket fokozatos egyszerűsítik, majd megszüntetik. Ez a megállapodás a Schengeni Megállapodás közvetlen előzményének tekinthető, amelyhez Franciaország és az NSZK mellett 1985. június 14-én Belgium, Hollandia és Luxemburg is csatlakozott.

A Schengeni Megállapodás aláírására egy, a luxemburgi Schengen településnél, a Mosel folyón horgonyzó Princesse Marie-Astrid nevű hajó fedélzetén került sor. A Németország, Franciaország, Luxemburg államhatárának közelében fekvő helyszín tudatos választás, erős szimbolikus jelentéssel, amely azt fejezte ki, hogy a határok nem csak elválasztanak, hanem össze is kapcsolnak. A folyó ebben az összefüggésben az összekapcsolódás, az egység, az együttműködés jelképévé vált, összhangban azzal a politikai céllal, amelyben a részes államok a hagyományos határfelfogást meghaladva egy közös, belső határellenőrzés nélküli térség kialakítására törekednek.

⁷⁰ Az Északi Tanács 1951. december 5-én jött létre. Alapító tagjai Dánia, Izland, Svédország, Norvégia, Finnország. A Feröer-szigetek, az Aland-szigetek, valamint Grönland, amelyek autonóm területek, saját képviselővel rendelkeznek a dán és a finn delegációban. A szervezet minden olyan kérdéssel foglalkozik, amelyet a tagországok fontosnak tartanak, de csak ajánlásokat tehet a kormányoknak. Jelentős eredményeket értek el az ipari versenyképesség, a munkaerőpiac, a környezetvédelem, az egészségügy és az energia együttműködés területén. Forrás: <https://www.norden.org/en> (letöltve: 2026.01.17.)

⁷¹ Berta Krisztina (2008): Hová vezet a schengeni út? Nemzet és biztonság: Biztonságpolitikai szemle 1. évf. 2. sz. 20.

⁷² Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze (Saarbrücken, 13. Juli 1984)

2.1.1. A Schengeni Megállapodás szerkezete és célja

A Schengeni Megállapodás nem a határellenőrzésére vonatkozó nemzeti hatáskörök feladását, hanem e hatáskörök gyakorlásának összehangolását célozta. A részes államok továbbra is megőrizték elsődleges felelősségüket saját határaik ellenőrzése felett, ugyanakkor vállalták, hogy ezt közösen elfogadott szabályok és eljárások keretében végzik, mind a külső határokon, mind pedig a belső határokon alkalmazandó kivételes ellenőrzések esetében. A schengeni rendszer ezzel nem megszüntette, hanem közös logika mentén rendezte a nemzeti ellenőrzési jogosítványokat, kiemelve, hogy a külső határokon végzett ellenőrzések a tagállamok közös érdekét szolgálják.⁷³

A Schengeni Megállapodás terjedelmét tekintve rövid, lényegében két nagy fejezetből áll.

Az I. cím a rövidtávon bevezetendő intézkedéseket sorolja fel, amelyek célja a közöshatárokon folyó ellenőrzések egyszerűsítése és gyorsítása. Ide tartozott például:

- a közös határokon alacsony sebességgel áthaladó gépjárműveket megállítás nélkül szemrevételezéssel való ellenőrzése;
- a közúti személyforgalom ellenőrzésének úgynevezett „könnyített” módja, a várakozási idők csökkentése, az áruforgalom esetében a szűrőpróbaszerű ellenőrzés előtérbe helyezése;
- a közös határátkelőhelyek létrehozása a szomszédos országok hatóságainak bevonásával;
- a határmenti térségek lakosai számára a kijelölt határátkelőhelyeken kívüli és a nyitvatartási időn túli határátlépési lehetőségek biztosítása;
- a vízumpolitika közelítése, a vízumkiadás és belépés feltételek összehangolása a belső határellenőrzés enyhítéséből fakadó biztonsági kockázatok mérséklése érdekében;
- a bűnüldöző szervek közötti együttműködés erősítése.⁷⁴

A II. cím a hosszú távú célokhoz szükséges szabályozási irányokat jelölte ki. A részes államok egyebek mellett vállalták:

⁷³ Sallai János (2004): A bel- és igazságügyi együttműködés általános jogi tudnivalói. Hans Seidel Alapítvány. Pro Renovanda Cultura Hungariae Alapítvány, Bp., 2004., 31.

⁷⁴ The Schengen acquis: Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders OJ L 239., Article 2-16.

- a belső határok eltörléséhez szükséges mértékben jogszabályaik, különösen az ellenőrzések alapját képező tilalmak és korlátozások közelítését;
- a rendőrségi együttműködés elmélyítését a bűnmegelőzés és a nyomozás terén;
- az igazságügyi együttműködés, kölcsönös jogsegély és kiadatás területén felmerülő gyakorlati problémák feltárását és korrigálását;
- a kábítószer-kereskedelem, a fegyver- és robbanóanyag-kereskedelem, illetve a szálláshely-nyilvántartás terén a jogharmonizáció előmozdítását;
- a vízumpolitika és a beutazási feltételek további összehangolását.

A Megállapodás egy olyan keretjellelű dokumentum volt, amely az alapvető irányokat és célokat rögzítette, de önmagában még nem biztosított elég részletes normatív alapot a belső határellenőrzés teljes megszüntetéséhez. A belső határellenőrzés tényleges felszámolásához ezért a Schengeni Megállapodást részletes végrehajtási szabályokkal kellett kiegészíteni. Ezt a szerepet töltötte be az 1990. június 19-én aláírt SVE, amely a schengeni együttműködés tényleges jogi alapidokumentumává vált.

2.1.2. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény főbb rendelkezései

Az SVE nem egyszerű „technikai” végrehajtási aktus volt, hanem egy több szakpolitikai területet összefoglaló normarendszer. A belső határellenőrzések megszüntetése ugyanis csak akkor volt fenntartható, ha az azt ellensúlyozó intézkedések, a külső határellenőrzés, a vízumpolitika, a rendőrségi együttműködés és az információcsere szabályai egymásra épülő, egységes keretbe rendeződtek.

Az alapfilozófiát az SVE 2. cikke határozza meg, amely kimondta a belső határokon történő ellenőrzés eltörlését. Ezzel párhuzamosan az SVE világosan elválasztotta egymástól a „belső” és „külső” határok jogi kategóriáit, és ezzel egy új, funkcionális értelemben vett határfogalmat vezetett be. Belső határként a részes államok egymás közötti szárazföldi határait, illetve a csak közöttük közlekedő belföldi légi és tengeri járatok indulási és érkezési pontjait határozta meg, minden más határszakasz külső határnak minősült.

Az SVE részletesen szabályozta:

- a külső határok átlépésének feltételeit;
- a határforgalom-ellenőrzés és határőrizet alapelveit;
- a vízumpolitika összehangolását és az egységes vízum-formátum bevezetését;
- a rendőrségi együttműködés formáit, különösen a határon átnyúló megfigyelést üldözést, közvetlen információcserét;

- a Schengeni Információs Rendszer (z angol Schengen Information System alapján a továbbiakban: SIS) működését, az adatkezelés garanciáival együtt.

A vízumpolitika egységesítése különös jelentőséget kapott. A harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó vízumkötelezettség összehangolása, valamint az egységes vízum bevezetése azt jelentette, hogy a kiadott schengeni vízum a teljes térség tekintetében érvényes belépési jogosultságot biztosít.

Ezzel a belépés engedélyezésének joga, amely hagyományosan a nemzeti szuverenitás egyik központi eleme a gyakorlatban közös érdekévé vált, még ha az egyedi döntéseket továbbra is a nemzeti hatóságok hozták meg.

A rendőrségi együttműködés szabályozása szintén újszerű volt. Az SVE lehetővé tette bizonyos feltételek mellett a határon átnyúló üldözést, a közös műveleteket, és előírta az információk gyors, közvetlen továbbítását a rendészeti szervek között. Ezzel a tagállami rendészeti hatáskörök részleges, funkcionális összekapcsolása valósult meg, jóllehet az együttműködés továbbra is kormányközi alapon nyugodott.

A SIS létrehozása az SVE egyik legmaradandóbb újítása volt. A közös adatbázis a körözési, beutazási tilalommal kapcsolatos és más releváns adatok cseréjét tette lehetővé. A rendszer egyszerre szolgált rendészeti, idegenrendészeti és igazságügyi célokat, miközben már a kezdetektől felvetette az adatvédelem és az alapjogvédelem kérdéseit. Az SVE külön fejezete foglalkozott az adatok kezelésének garanciáival, de ezek kikényszerítése kezdetben kizárólag nemzeti szinten történt, uniós szintű ellenőrzés nélkül.

Az SVE tehát olyan jogi konstrukciót hozott létre, amely egy belső határellenőrzés nélküli térség működéséhez szükséges fő elemeket közös logika alá rendezte, ám mindezt még az Európai Közösségek intézményi keretein kívül, kormányközi szerződés formájában valósította meg.

2.2. A schengeni joganyag uniós joggá válásának folyamata

A schengeni együttműködés létrehozásakor a részes államok tudatosan döntöttek amellett, hogy a belső határellenőrzés megszüntetésére irányuló szabályokat az Európai Közösségek jogi és intézményi keretén kívül hozzák létre. Ennek háttérében az a megfontolás állt, hogy a határőrizet, a belső biztonság és az idegenrendészet hagyományosan a nemzeti szuverenitás legérzékenyebb körébe tartozó területek, amelyek közösségi szintre emelését a tagállamok jelentős kockázatként értékelték. A schengeni modell ezért olyan „előretolt kísérletként” működött, amelyben az együttműködésre nyitott államok szűkebb körben, a

közösségi jogtól elkülönülten próbáhatták ki a belső határellenőrzés nélküli térség gyakorlati működésének feltételeit.⁷⁵

A Schengeni Megállapodás és az SVE klasszikus értelemben vett nemzetközi szerződések voltak. Létrejöttükre, módosításukra és végrehajtásukra a nemzetközi jog általános szabályai vonatkoztak, a közösségi jog intézményei ekkor még nem kaptak szerepet. A részes államok egyenjogúsága, az egyhangú döntéshozatal és a politikai konszenzus központi jelentőséggel bírt, ami a tagállami kontrollt erősítette, ugyanakkor a döntéshozatalt lassította és nem teremtett egységes jogérvényesítési mechanizmusokat.

A schengeni szabályok a nemzeti jogrendekbe nem közvetlenül, hanem átültetés útján épültek be. A végrehajtás így minden államban külön jogalkotási aktust igényelt, ami szükségszerűen vezetett eltérő értelmezésekhez és alkalmazási gyakorlatokhoz. A rendszer működése ezért már a kezdeti időszakban is jogilag töredezett képet mutatott, amelyben a célkitűzések közösek voltak, de a gyakorlati megvalósítás tagállamonként különbözött.

A kormányközi schengeni modell korlátai különösen akkor váltak látványossá, amikor a belső határellenőrzéseket ténylegesen felszámolták. A határok eltűnése ugyanis jelentősen növelte a részes államok kölcsönös függőségét, miközben a közös szabályok egységes betartását nem támogatta szupranacionális jogérvényesítési rendszer. A bizalom ezért elsősorban politikai elköteleződésen alapult, intézményi garanciák nélkül, ami hosszabb távon bizonytalanná tette a rendszer stabilitását.

A schengeni együttműködés egyik alapvető paradoxona abban állt, hogy miközben a belső határellenőrzések megszüntetése a szabadság kiteljesedését szolgálta, ezzel párhuzamosan új biztonsági kockázatokat is felszínre hozott. Az irreguláris migráció, a határokon átnyúló bűnözés és a terrorizmus elleni fellépés eredményessége egyre inkább attól függött, mennyire sikerül összehangolni a tagállamok rendészeti és igazságügyi tevékenységét. A kormányközi keretek azonban csak korlátozott mértékben tették lehetővé a valóban egységes fellépést, mert a rendőrségi együttműködés és az információcsere elsősorban önkéntes alapon működött, jogilag nem volt kikényszeríthető. Ez a helyzet egyre inkább ellentmondásba került a belső határok nélküli térség logikájával, amely egységes és kötelező erejű szabályozást igényelt volna.

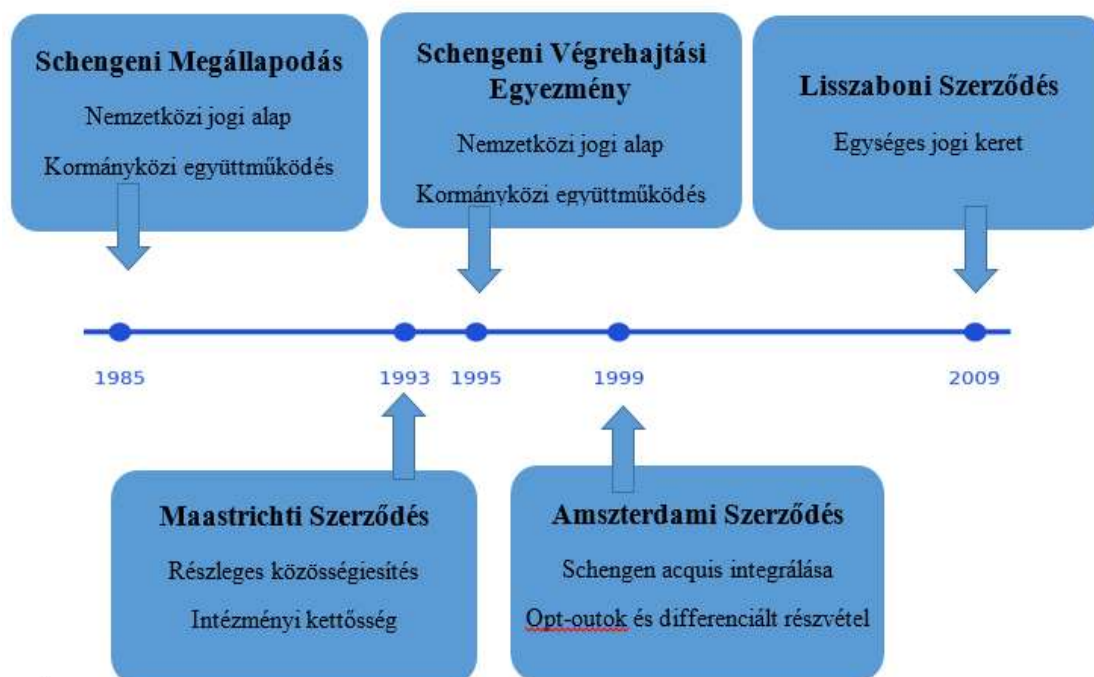
Mindezek következtében fokozatosan kirajzolódott az a felismerés, hogy hosszabb távon a schengeni térség csak akkor maradhat működőképes, ha beépül a közösségi (ma uniós) jogendbe, és a közösségi intézmények garanciális szerepet kapnak annak értelmezésében,

⁷⁵ Zaiotti, Ruben (2009): Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers. Diss. 89-118.

alkalmazásában és ellenőrzésében. A schengeni normák közösségiesítése⁷⁶ ebben az értelemben nem öncélú politikai lépés volt, hanem az együttműködés logikájából következő funkcionális kényszer.

Mindezen korlátok ellenére a kormányközi schengeni modell olyan funkcionális előnyökkel is rendelkezett, amelyek a differenciált integráció logikájába illeszkedtek. Az intézményileg kevésbé formalizált, politikai koordináción alapuló együttműködési forma lehetővé tette az eltérő alkotmányos, jogi és szakpolitikai preferenciák egyidejű kezelését. A schengeni együttműködés ennek következtében nyitott és fokozatosan bővíthető struktúráként működött.

A schengeni acquis uniós jogrendbe való integrálásának főbb jogfejlődési szakaszait az 5. számú ábrán szemléltetem.



5. ábra: A schengeni acquis uniós jogrendbe való integrálásának főbb jogfejlődési szakaszai

Forrás: A szerző saját szerkesztése

⁷⁶ A határigazgatás közösségiesítése az a folyamat, amelynek során az EU egyre nagyobb szerepet vállal a határigazgatásban, egységesíti a szabályozási kereteket, és intézményi eszközökkel támogatja és részben át is veszi a tagállamok feladatait e területen, miközben megőrzi a nemzeti hatóságok végrehajtó szerepét.

2.2.1. A Maastrichti Szerződés: párhuzamos fejlődés az uniós bel- és igazságügyi együttműködéssel

A Maastrichti Szerződés az európai integráció történetében új korszakot nyitott. Létrehozta az EU-t, bevezette az uniós polgárság intézményét, és a korábbinál összetettebb szerkezeti keretet adott az együttműködésnek. A schengeni együttműködés szempontjából azonban nem jelentett azonnali áttörést, sokkal inkább egy átmeneti, kompromisszumos konstrukciót hozott létre.⁷⁷

Jogdogmatikai szempontból a Maastrichti Szerződés jelentősége nem abban állt, hogy közösségiesítette a schengeni együttműködést, hanem abban, hogy az EU keretében először ismerte el a személyek szabad mozgásához való jogot mint az uniós polgárság egyik alapvető elemét. Ez a lépés normatív alapot teremtett a későbbi jogfejlődéshez, miközben a végrehajtási mechanizmusokat tudatosan a kormányközi együttműködés körében hagyta.

A Maastrichti Szerződés egyik legfontosabb eleme az ún. három-pilléres struktúra volt. A pilléres szerkezet célja az volt, hogy az integráció különböző mélységű területeit eltérő döntéshozatali és jogforrási logikák alá rendelje. Az első pillérbe a három meglévő Közösség⁷⁸ került, a második pillér a közös kül- és biztonságpolitikát fogta össze, míg a harmadik pillér a bel- és igazságügyi együttműködésről rendelkezett. A három pillérbe eltérő döntéshozatali és jogforrási logika érvényesül, míg az első pillérben a közösségi (szupranacionális) módszer dominált, a második és harmadik pillér továbbra is kormányközi együttműködésre épült.

A bel- és igazságügyi együttműködésről szóló rendelkezések, különösen az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) K. és K1 cikkei⁷⁹ a személyek szabad mozgásának biztosítását célozták, de kifejezetten fenntartották az EK hatásköreit. A felsorolt területek közé tartozott a menekültügy, a külső határellenőrzés, a bevándorlási politika, a harmadik országbeli állampolgárok beutazási és tartózkodási feltételeinek szabályozása, valamint az irreguláris migráció elleni fellépés. Ide sorolták továbbá a kábítószer- és csalás elleni küzdelmet, az igazságügyi együttműködést, a vámügyi- és rendőri együttműködést, különös tekintettel az információcserére és az Europol⁸⁰ szerepére.

⁷⁷ Sallai János (2012): A schengeni integráció negyedszázada és jövője, In.: Gaál, Gyula–Hautzinger, Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei (2012) Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből, Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság, Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja 247–256.

⁷⁸ Európai Közösségek (EK), amely magában foglalta az Európai Gazdasági Közösséget (EGK), az Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK) és az Európai Atomenergia Közösséget (Euratom).

⁷⁹ Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992 OJ C 191., 29.7.1992., K1 cikk

⁸⁰ Az Europol (teljes nevén: Európai Unió Rendőrségi Hivatala) az Európai Unió bűnüldöző ügynöksége, amelynek fő feladata a tagállamok közötti rendőrségi együttműködés támogatása a határokon átnyúló súlyos és

E jogterületeken az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) ugyan közös álláspontokat és fellépéseket fogadhatott el, de ezek a jogi aktusok nem bírtak a közösségi jog klasszikus sajátosságaival. Nem volt közvetlen hatályuk, nem élveztek feltétlen elsőbbséget a nemzeti joggal szemben, és végrehajtásuk elsősorban politikai elköteleződésen alapult. Az Európai Parlament (a továbbiakban: EP) szerepe korlátozott, jórészt konzultatív jellegű volt, az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) joghatósága pedig csak igen szűk körben érvényesült.

A maastrichti konstrukció ezért, miközben elismerte a személyek szabad mozgásának jogát mint uniós alapelvet nem oldotta fel a schengeni együttműködés és az uniós jogrend közötti kettősséget. A schengeni joganyag továbbra is kormányközi szerződésként élt tovább, párhuzamosan a harmadik pillér bel- és igazságügyi mechanizmusaival, fenntartva a szabályozás és az intézményi keretek széttagoltságát.

2.2.2. Az Amszterdami Szerződés: a schengeni joganyag beépülése az uniós jogrendbe

Jogdogmatikai értelemben a Maastrichti Szerződés nem végállomás, hanem sokkal inkább egy átmeneti, fokozatosságra épülő konstrukció volt a schengeni együttműködés fejlődésében. A pilléres szerkezet olyan intézményi és jogi keretet biztosított, amely lehetővé tette a tagállamok számára a belső biztonság területén folytatott együttműködés lépésről lépésre történő elmélyítését. Ez az átmeneti jelleg azonban már magában hordozta a közösségi pillérbe emelés irányába mutató fejlődést.

Az Amszterdami Szerződés a schengeni együttműködés szempontjából valódi fordulópontot jelentet egyre világosabbá volt, hogy a belső határellenőrzés nélküli térség fenntartása hosszabb távon csak egységesebb jogi és intézményi keretek között képzelhető el. A tagállamoknak szembe kellett nézniük azzal, hogy a szabad mozgás, a belső biztonság és az alapjogvédelem szorosan összefüggő kérdéskörök, amelyek kezeléséhez a meglévő pilléres struktúra már nem adott elégséges garanciákat.

Az Amszterdami Szerződés egyik fő újítása az volt, hogy a vízum-, menekültügyi, bevándorlási és külső határellenőrzési politikákat, az Európai Közösséget létrehozó szerződés új IV. címe alatt közösségi hatáskörbe emelte. Ezzel a szabad mozgás gyakorlati feltételei

szervezett bűnözés, valamint a terrorizmus elleni küzdelemben. Forrás: <https://www.europol.europa.eu/about-europol> (letöltve: 2025.12.28.)

fokozatosan átkerültek a szupranacionális jogalkotás keretei közé, megteremtve a közös szabályozás és intézményi felügyelet alapját.⁸¹

A másik meghatározó lépést a schengeni joganyag formális integrálása jelentette az uniós jogrendbe. Az Amszterdami Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv⁸² rendelkezett a Schengeni Megállapodás, az SVE és a kapcsolódó határozatok, intézkedések uniós joggá minősítéséről. A Tanács 1999/435/EK határozata⁸³ tételesen felsorolta mindazon jogi aktusokat, amelyek a schengeni *acquis* részét képezik, ezzel jogi értelemben is elválasztva a „schengeni vívmányokat” az általános uniós joganyagtól, ugyanakkor egyértelművé téve, hogy ezek immár az EU szerződéses rendszerébe illeszkednek.

A közösségiesítés több következménnyel járt:

- a schengeni szabályok alkalmazására kiterjedt az uniós jog általános elveinek, így az elsőbbség, a közvetlen alkalmazhatóság és a lojális együttműködés köre;
- lehetővé vált a kötelezettségzegési eljárás megindítása a szabályok megsértése esetén, ami jelentősen erősítette a jogérvényesítést;
- fokozatosan bővült az EUB joghatósága, biztosítva az egységes jogértelmezést és az alapjogok uniós szintű védelmét;
- nőtt az EP szerepe, elsősorban a rendes jogalkotási eljárás kiterjesztésén keresztül.

A schengeni joganyag közösségiesítése valójában nem szüntette meg a tagállami végrehajtás elsődleges szerepét, de új minőséget teremtett a szabályozás szintjén. A belső határellenőrzés nélküli térség innentől kezdve nem pusztán kormányközi kísérletnek, hanem az EU egyik alapvető jogi konstrukciójának tekinthető.

2.2.3. A Lisszaboni Szerződés: a schengeni joganyag helye az uniós jogrendben

A Lisszaboni Szerződés az integráció „alkotmányos” fejlődése szempontjából lezárta a korábbi, pilléres modell korszakát. A közösségi és kormányközi jogi konstrukciók mesterséges

⁸¹ Tóth Árpádné Dr. Masika Edit (2004): Az EU bel- és igazságügyi együttműködésének, illetve a szabadság, biztonság, és jog európai térségének története az alapító szerződések tükrében, Miniszterelnöki Hivatal Európai Integrációs Irodája

⁸² Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (konszolidált változat) B. Az Európai Unióról szóló szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek és az Európai Közösséget létrehozó szerződés (2.) jegyzőkönyve a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő integrálásáról (1997) HL C 321. E, 2006.12.29., 191–195.

⁸³ A Tanács Határozata (1999): 1999/435/EK: A Tanács határozata (1999. május 20.) a schengeni vívmányoknak az Európai Közösséget létrehozó szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó rendelkezéseivel összhangban történő jogalapjának meghatározása céljából történő meghatározásáról, amely a vívmányokat képezi, illetve azok részét képező egyes rendelkezések vagy határozatok jogalapját határozta meg HL L 176., 1999.7.10., 1–16.

szétválasztása megszűnt, az EU teljes joganyaga – így a schengeni szabályok is – egységes szerződéses keretbe került.

A schengeni együttműködés szempontjából ez azt jelentette, hogy a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség politikái (külső határok igazgatása, vízumpolitika, bevándorlás, menekültügy, rendőrségi és igazságügyi együttműködés) egységesen az uniós jog hatálya alá kerültek. A döntéshozatal főszabály szerint a rendes jogalkotási eljárás keretében zajlik, amelyben az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) jogalkotási kezdeményezési monopóliummal rendelkezik, a Tanács és az EP pedig társjogalkotóként vesz részt az uniós normák megalkotásában. Az EUB teljes jogú garanciális szerepet kapott, biztosítva az uniós jog egységes értelmezését és az alapjogok védelmét.

Ezzel a schengeni joganyag véglegesen beágyazódott az uniós jogrendbe. A belső határellenőrzés nélküli térség fenntartása ezáltal már nem különálló, kormányközi konstrukción múlik, hanem az EU általános intézményi és jogállami kereteinek részévé vált. Ez a fejlődés egyszersmind azt is jelenti, hogy a schengeni rendszer jövőbeli átalakítása, megerősítése vagy korrekciója szervesen kapcsolódik az uniós döntéshozatali és jogérvényesítési mechanizmusok egészéhez.

Az értekezésemben így a továbbiakban a schengeni joganyag megjelölésére a jelenleg hatályos „uniós jog” kifejezést használom.

2.3. Az uniós intézmények szerepének és hatásköreinek átalakulása a schengeni rendszerben

A schengeni együttműködés intézményi fejlődése jól mutatja az európai integráció egyik alapvető dilemmáját, hogy miként lehet a belső határellenőrzések megszüntetéséből fakadó szabadságot összeegyeztetni a tagállami szuverenitás, a belső biztonság és a demokratikus legitimitás követelményeivel. Az uniós intézmények szerepe e folyamatban nem statikus, hanem szerződéses reformokon nyomán alakult át, a kormányközi végrehajtási struktúráktól az uniós jogrendbe történő teljes integrálódásig vezető fejlődési íven. Az EU döntéshozatali rendszere az uniós polgárok, a tagállamok és az uniós közérdek sajátos „intézményi egyensúlyra” épül. E keretben az egyes intézmények differenciált, ugyanakkor egymást kiegészítő feladatköröket töltenek be, amelyek révén az uniós, a tagállami és a polgári érdekek különböző súllyal és módon jelennek meg.

A Bizottság rendelkezik a jogalkotási kezdeményezés elsődleges jogával, felügyeli az uniós jog végrehajtását, ellenőrzi a Szerződések betartását, valamint gondoskodik az uniós

politikák, programok és a költségvetés végrehajtásáról. A Szerződések őreként elsősorban az uniós szintű, a tagállami érdekeken túlmutató közös európai érdek intézményes megjelenítőjeként működik.

A Bizottság kezdeményező és végrehajtó szerepéhez kapcsolódva a Tanács, a tagállami kormányok fórumaként funkcionál. Az EP-vel közösen gyakorolja a jogalkotási és költségvetési hatásköröket, emellett meghatározó szerepet tölt be a szakpolitikai koordinációban, továbbá a kül- és biztonságpolitikai, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Intézményi funkciójából fakadóan elsődlegesen a tagállami kormányzati érdekek uniós szintű megjelenítésének színtere, ugyanakkor döntéseiben tekintettel kell lennie az EU egészének céljaira és – közvetetten – az uniós polgárok igényeire is.

A jogalkotási funkció másik fő pólusát az EP jelenti, amely az egyetlen közvetlenül választott uniós intézmény. A képviselők politikai frakciókba tömörülnek, nem pedig szigorúan nemzeti delegációk szerint szerveződnek. Az EP a Tanáccsal társ-jogalkotóként vesz részt elsősorban a rendes jogalkotási eljárásban, jelentős költségvetési jogosítványokkal rendelkezik, és politikai ellenőrzést gyakorol különösen a Bizottság felett. Intézményi pozíciójából következően elsősorban az uniós polgárok demokratikus képviseletét látja el, de döntéshozatala szükségszerűen kölcsönhatásban áll az uniós és a tagállami érdekdimenzióval is.

E hármas – Bizottság, Tanács, EP – struktúrát a jogrend szintjén az EUB egészíti ki. Az EUB a Bíróságból, a Törvényszékből és adott esetben szakosított törvényszékekből áll. A bírókat és főtanácsnokait a tagállamok nevezik ki, ugyanakkor feladatkörüket a tagállamoktól és az uniós intézményektől függetlenül gyakorolják. Az EUB feladata az uniós jog egységes értelmezésének és alkalmazásának biztosítása, az uniós intézmények és a tagállamok közötti jogviták eldöntése, valamint a nemzeti bíróságok támogatása az előzetes döntéshozatali eljárások révén, amely által a jogalanyok – így különösen az uniós polgárok és vállalkozások – jogvédelmének garanciális intézményeként működik. E tevékenysége során nem politikai érdekeket képvisel, hanem az uniós jogrend autonómiáját, elsőbbségét és koherens érvényesülését biztosítja, közvetve befolyásolva a tagállami érdekek és az uniós polgárok alapvető jogai közötti egyensúly alakulását.

Az uniós intézmények szerepének átalakulása

Időszak	Döntéshozó fórum	Európai Bizottság	Európai Unió Tanácsa	Európai Parlament	Európai Unió Bírósága
Kormányközi schengeni időszak (1995–1999)	Schengeni Végrehajtó Bizottság	Nincs jogalkotási kezdeményezési szerep	Nincs formális szerep a schengeni kérdésekben.	Nincs szerep	Nincs joghatóság a schengeni szabályokra
Maastrichti Szerződés utáni időszak (1993–1999)	Schengeni Végrehajtó Bizottság (párhuzamosan a III. pillérrel)	Korlátozott kezdeményezési jog a bel- és igazságügyi együttműködésben	Meghatározó fórum a III. pillérben (bel- és igazságügy), de nem Schengenben.	Konzultatív szerep, demokratikus kontroll korlátozott	Joghatóság erősen korlátozott
Amszterdami Szerződés után (1999–2009)	Tanács + Bizottság	Elsődleges jogalkotási kezdeményező. Végrehajtás és jogérvényesítés felügyelete	Meghatározó döntéshozó, fokozatos elmozdulás az egyhangúságtól	Megerősödő szerep (különösen vízum- és bevándorlás politika)	Kiterjesztett joghatóság
Lisszaboni Szerződés után (2009–)	Rendes jogalkotási eljárás	Kezdeményezési monopólium (EUMSZ V. cím)	Társ-jogalkotó az EP-vel	Társ-jogalkotó a Tanáccsal	Teljes jogérvényesítési és alapjogi kontroll

6. ábra: Az uniós intézmények szerepének átalakulása

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A 6. számú ábrán az uniós intézmények schengeni együttműködésben betöltött szerepének fokozatos átalakulását szemléltetem a kormányközi együttműködési keretektől az uniós jogrendbe történő teljes integrálódásig. Az időszakok meghatározása következetesen az egyes szerződések hatálybalépéséhez igazodik, mivel ezek hoztak érdemi változást az intézményi szerepekben és a hatáskör-gyakorlás módjában.

A schengeni együttműködés kormányközi időszakában, vagyis a SVE hatálybalépését követően, egészen a schengeni acquis uniós jogrendbe történő integrálásáig a schengeni intézményrendszer központi döntéshozó és koordinációs fóruma a Végrehajtó Bizottság (a továbbiakban: VB) volt. A VB a részes államok kormányainak képviselőiből állt, tagjai jellemzően bel- és igazságügyi, illetve rendészeti hatáskörrel rendelkező miniszterek vagy államtitkárok voltak. Elsődleges feladata a Schengeni Megállapodás és az SVE végrehajtásának koordinálása, valamint a schengeni szabályok értelmezése és továbbfejlesztése volt. Hatáskörébe tartozott többek között a végrehajtási jellegű határozatok elfogadása, a közös vízumpolitikára, a külső határellenőrzésre, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó intézkedések meghozatala, továbbá a SIS működésének felügyelete. A VB nem rendelkezett szupranacionális jogosítványokkal, döntései kizárólag a részes államok egyhangú konszenzusán alapultak, ami erős tagállami kontrollt biztosított, ugyanakkor korlátozta a gyors és egységes döntéshozatalt, és nélkülözte a közösségi jogra jellemző jogérvényesítési garanciákat. Az általa elfogadott intézkedések – így különösen a külső határellenőrzés részletes szabályai, a repülőtereken és kikötőkben alkalmazott elkülönítési rendszerek, a vízumfeltételek harmonizálása, a menekültügyi kérdések kezelése, valamint a rendészeti és igazságügyi együttműködés operatív keretei – a schengeni rendszer mindennapi működésének alapját képezték. Intézményi működése jól tükrözte a schengeni együttműködés kormányközi jellegét és azt az átmeneti modellt, amely a nemzeti végrehajtás elsődlegességére épült, ugyanakkor már közös szabályozási és koordinációs mechanizmusokat alkalmazott.

A Maastrichti Szerződés még nem integrálta a schengeni joganyagot az EU közösségi pillérének jogrendjébe, ugyanakkor a pilléres szerkezettel új intézményi kontextust teremtett a bel- és igazságügyi együttműködés számára. A harmadik pillér keretében a Tanács vált a döntéshozatal meghatározó fórumává, amelyben a tagállamok bel- és igazságügyi miniszterei közös álláspontokat és intézkedéseket fogadhattak el. Ebben a modellben a Bizottság jogalkotási kezdeményezési szerepe erősen korlátozott maradt, az EP pedig csupán konzultatív jogkörrel rendelkezett. Az EUB joghatósága szintén szűk körre terjedt ki, ami nem biztosított teljes körű garanciát az egységes jogértelmezésre és a hatékony jogérvényesítésre. Ez a

döntéshozatali struktúra azonban nem váltotta fel a schengeni együttműködés saját, egyezményes intézményi mechanizmusait, amelyek továbbra is a VB keretében működtek. A maastrichti harmadik pillér és a schengeni kormányközi együttműködés párhuzamos fennállása így nem oldotta fel, hanem inkább fenntartotta a jogi és intézményi töredezettséget, és egyben rámutatott a kormányközi modell szerkezeti korlátaira.

Az Amszterdami Szerződés fordulópontot jelentett az uniós intézmények schengeni jogalkotásban betöltött szerepében. A schengeni *acquis* közösségi pillérbe történő integrálásával az EU jogrendjében a Bizottság vált a jogalkotás elsődleges kezdeményezőjévé, biztosítva a szabályozás koherenciáját és az EU joganyagának egészével való összhangját. A Tanács továbbra is meghatározó szereplő maradt, ugyanakkor döntéshozatala fokozatosan eltávolodott az egyhangúság követelményétől. Az EP szerepe ebben az időszakban érdemben megerősödött, különösen a vízum- és bevándorláspolitikai területén, míg az EUB joghatóságának kiterjesztése megteremtette az egységes jogértelmezés és az alapjogi kontroll feltételeit.

A Lisszaboni Szerződés hatálybelépésével a schengeni együttműködés döntő része a szabadságon, biztonságon és jogon alapuló térségének egységes szerződéses keretébe került. A korábbi pilléres struktúra megszűnésével a schengeni jogalkotás intézményi és eljárási rendszere alapvetően átalakult. A kormányközi döntéshozatal dominanciáját a „rendes jogalkotási eljárás” váltotta fel, amelyben a Bizottság jogalkotási kezdeményező szerepe, a Tanács és az EP társjogalkotói funkciója, valamint az EUB jogérvényesítő szerepe egymással szoros kölcsönhatásban érvényesül.

A schengeni jogalkotás tipikusan a Bizottság jogalkotási javaslatával indul. A Bizottság kezdeményezési monopóliuma az EUMSZ (a továbbiakban: EUMSZ) V. címében, különösen a 67–79. cikkeken meghatározott hatáskörökből fakad, és kiterjed a külső határok igazgatására, a vízumpolitikára, a menekültügyre, valamint a bevándorlás szabályozására. A Bizottság e szerepe nem csupán technikai jellegű, hanem normatív funkciót is betölt, mivel a jogalkotási javaslatok előkészítése során biztosítja az uniós alapjogi követelmények és az integráció belső koherenciájának érvényesülését.

A Tanácson belül a schengeni jogalkotás előkészítése többszintű rendszerben zajlik. A technikai és szakpolitikai egyeztetések elsődleges fóruma a Határok munkacsoport, amely a külső és belső határok igazgatásához, a határátlépéshez, valamint a kapcsolódó információs rendszerekhez kapcsolódó kérdéseket tárgyalja. A munkacsoport keretében történik a bizottsági javaslatok cikkről cikkre történő vizsgálata, a tagállami módosító javaslatok kidolgozása, valamint a tanácsi kompromisszumszövegek előkészítése.

A politikailag érzékenyebb, horizontális jellegű kérdések a SCIFA keretében kerülnek megvitatásra, amelynek feladata a migrációs, menekültügyi és határigazgatási politikák stratégiai szintű összehangolása, valamint a Tanács Állandó Képviselők Bizottsága (a francia Comité des représentants permanents alapján a továbbiakban: Coreper) számára történő előkészítés. A Coreper a tanácsi döntéshozatal kulcsfontosságú kapuőréként működik, ahol eldől, hogy egy adott jogalkotási dosszié milyen formában kerül a Bel- és Igazságügyi Tanács (a továbbiakban: BIÜT) napirendjére. A schengeni jogszabályok végső politikai elfogadása a BIÜT formációban történik.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a Tanács főszabály szerint minősített többséggel dönt, ami jelentős eltérést jelent a korábbi egyhangúságon alapuló kormányközi logikához képest. Az új szabályok szerint minősített többség akkor érhető el, ha egy javaslatot az EU népességének legalább 65%-át képviselő Tanács tagjainak 55%-a (a 27 tagállamból gyakorlatilag 15) támogatja. Abban az esetben, ha a Tanács nem a Bizottság vagy az alelnök/főképviselő javaslata alapján jár el, a tagállami többség az EUMSZ 238. cikkének (2) bekezdése alapján 72%-ra emelkedik. A jogalkotás blokkolásához legalább négy tagállamnak kell a javaslat ellen szavaznia. A „Ioanninai kompromisszumon”⁸⁴ alapuló új mechanizmus lehetővé teszi, hogy a népesség vagy a tagállamok számának 55%-át elérő ún. „blokkoló kisebbség” kezdeményezhesse egy adott javaslat „ésszerű határidőn” belül ismételt megtárgyalását. Ez a változás elősegítette a jogalkotás hatékonyságát, ugyanakkor csökkentette az egyes tagállamok vétópozícióját.

Az EP a Lisszaboni Szerződés következtében a schengeni jogalkotás túlnyomó részében egyenrangú társjogalkotóvá vált. A parlamenti döntéshozatal központi fóruma az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (a továbbiakban: LIBE), amely érdemi módosító javaslatokkal és politikai kontrollal járul hozzá a jogszabályok tartalmának átalakításához. A rendes jogalkotási eljárás keretében a Tanács és az EP közötti egyeztetések – a Bizottság közreműködésével – gyakran informális trilógusok formájában zajlanak.

Az SVE-től a Lisszaboni Szerződésig ívelő fejlődés azt igazolja, hogy e transzformáció nem egyetlen politikai aktus eredménye, hanem a joganyag fokozatos uniós integrációjának következménye volt. Az intézményi átalakulás során az EU szervei lépésről lépésre vették át a

⁸⁴ A ioanninai eljárás (vagy kompromisszum) egy, az EU Tanácsában alkalmazott szavazási mechanizmus, mely lehetővé teszi bizonyos országok számára, hogy blokkoljanak egy minősített többségi szavazást, mielőtt az ténylegesen megszavazásra kerülne. Ez a mechanizmus a tagállamok közötti egyensúlyt hivatott fenntartani, és arra szolgál, hogy egy ország ne érezze magát kiszolgáltatottnak, ha egy számára fontos kérdésben nem tudja befolyásolni a szavazás eredményét. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/ioannina-compromise.html> (letöltve: 2022.02.17.)

jogalkotás, a jogértelmezés és az alapjogvédelem garanciális funkcióit, ezáltal megteremtve a schengeni térség hosszú távú működésének alkotmányos és jogállami feltételeit.

A Lisszaboni Szerződés a schengeni jogalkotást a korábbi, kormányközi együttműködésen alapuló modellből egységes szerződéses alapokon nyugvó, többszintű uniós normaképzési folyamattá alakította át. E rendszerben a jogalkotási kezdeményezés, az előkészítő szakmai és politikai egyeztetések, valamint a döntéshozatal és a jogérvényesítés koherens intézményi keretben kapcsolódnak össze, biztosítva a schengeni szabályozás kiszámíthatóságát és jogi stabilitását.

2.4. Az egyes tagállamok helye és szerepe az Európai Unió és a schengeni térség rendszerében

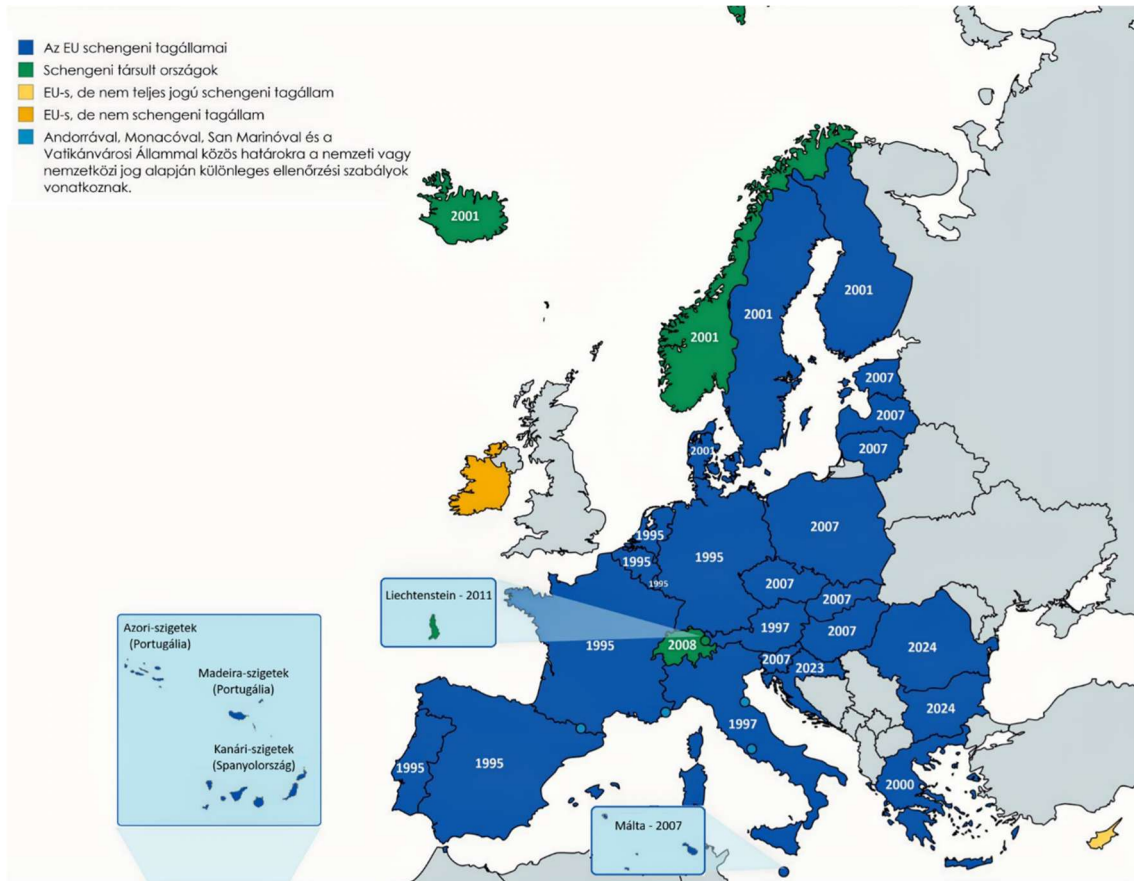
A schengeni együttműködés kialakulásának és uniós jogrendbe történő fokozatos integrációjának vizsgálata alapján megállapítható, hogy a belső határellenőrzés nélküli térség létrehozása már a kezdetektől olyan szabályozási megoldásokra épült, amelyek nem a tagállami szuverenitás mértékének eltéréséből, hanem a szuverenitásból eredő állami hatáskörök terjedelmének és gyakorlási módjának differenciálódásából indultak ki. Az uniós jogrendbe történő integráció – különösen az Amszterdami és a Lisszaboni Szerződés – nem vezetett a schengeni együttműködés teljes homogenizációjához, hanem olyan differenciált integrációs struktúrát alakított ki, amelyben az egységes alkalmazás követelménye és a tagállami sajátosságok intézményesített formában vannak jelen.

Ennek megfelelően a schengeni együttműködés intézményi és jogi működési logikájának megértéséhez szükségesnek tartom a differenciált részvételi formák vizsgálatát.

Az egyes országok és területeik schengeni térséghez fűződő viszonyát egyrészt a csatlakozási szerződések vonatkozó rendelkezései, másrészt az ezek végrehajtására elfogadott uniós jogi aktusok – mindenekelőtt az ide kapcsolódó rendeletek, irányelvek és végrehajtási szabályok – határozzák meg, amelyek konkrétan rögzítik, hogy az adott állam mikor, milyen feltételekkel és milyen területi, illetve tárgyi korlátozásokkal válik a schengeni térség részévé. A belső határellenőrzés nélküli, úgynevezett schengeni térségnek jelenleg 29 ország tagja, amelyből 25 EU tagállam⁸⁵, négy pedig társult ország⁸⁶. A schengeni térség tagállamait és csatlakozásuk idejét a 7. számú ábrán szemléltetem.

⁸⁵ Ausztria, Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

⁸⁶ Izland, Norvégia, Svájc, Liechtenstein.



7. ábra: A schengeni térség tagállamai és csatlakozásuk időpontjai

Forrás: Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának hivatalos honlapján található információk alapján a szerző szerkesztése⁸⁷

A Schengeni Megállapodáshoz az alapító országok mellett 1990. november 27-én Olaszország, 1991. június 25-én Spanyolország és Portugália, 1992. november 6-án Görögország is csatlakozott. A belső határokon az ellenőrzések tényleges megszüntetésére az alapító országok, valamint a Schengeni Megállapodáshoz később csatlakozó Spanyolország és Portugália egymás közötti határain a SVE 1995. március 26-i hatálybalépésével került sor.⁸⁸ Az ellenőrzések eltörlése egységesen kiterjedt a szárazföldi, a vízi és a légi belső határookra, ezáltal ténylegesen megvalósítva a személyek szabad mozgását a schengeni térség magját alkotó államok között.

⁸⁷ Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának hivatalos weboldala Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/schengen-area/> (letöltve: 2024.12.28.) A szerkesztésben segítséget nyújtott Szalka Gergő r. őrgy. a Belügyminisztérium Európai Belügyi Együttműködési Főosztály kiemelt főreferense.

⁸⁸ The Schengen acquis - Decision of the Executive Committee of 22 December 1994 on bringing into force the Convention implementing the Schengen Agreement of 19 June 1990 (SCH/Com-ex (94) 29, rev. 2) 1. OJ L 239, 130–132.

Bár a Schengeni Megállapodáshoz és az SVE-hez való csatlakozással Olaszország⁸⁹ és Görögország is kötelezettséget vállalt a belső határellenőrzések jövőbeni felszámolására, valamint a közös külső határigazgatási és vízumrendszerhez való igazodásra, de ez az aktus csak politikai és jogi csatlakozást jelentett, és nem eredményezte automatikusan a schengeni szabályok gyakorlati alkalmazását. A belső határellenőrzések eltörlése nem egyetlen időpontban, hanem határtípusonként differenciált ütemezésben, az intézményi és technikai feltételek teljesítését követően, a VB értékelésére építve válhatott teljessé. A belső tengeri és szárazföldi határokon az ellenőrzések megszüntetésére⁹⁰ Olaszország esetében 1997. október 26-án, a légi határokon a schengeni államok által alkalmazott légiforgalmi menetrendi váltáshoz igazodva, valamint a schengeni és nem schengeni utasok elkülönített ellenőrzéséhez szükséges repülőtéri infrastruktúra és üzemeltetés feltételeinek megteremtését követően 1998. március 30-án került sor. Görögország esetében a VB határozat⁹¹ rendelkezései a belső vízi (tengeri) határok esetében a 2000. január 1-jei, míg a belső légi határok vonatkozásában a 2000. március 26-i dátumot határozták meg.

Ez a differenciált időbeli ütemezés jól tükrözi a schengeni integráció gyakorlati logikáját, amely az ellenőrzések felszámolását az egyes határtípusok sajátosságaihoz és az érintett állam igazgatási felkészültségéhez igazította.

Az SVE 1995-ös hatálybalépése után elsőként, Ausztria csatlakozott a Schengeni Megállapodáshoz. Az 1995. április 28-én történt aláírást követően, az SVE Ausztriában történő alkalmazásáról szóló határozat⁹² értelmében a szárazföldi és vízi belső határokon a határellenőrzések felszámolására 1997. december 1-jével, míg a légi belső határokon 1998. március 29-én került sor. Ezt követte Dánia⁹³, Svédország⁹⁴ és Finnország⁹⁵, amely országok

⁸⁹ Agreement on the accession of the Italian Republic to the convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the governments of the States of the Benelux economic union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990

⁹⁰ Decision of the Executive Committee of 7 October 1997 on bringing into force the Convention implementing the Schengen Agreement in Greece (SCH/Com-ex (97)29 rev. 2))

⁹¹ 1999/848/EC: Council Decision of 13 December 1999 on the full application of the Schengen acquis in Greece Article 1 OJ L 327, 21/12/199 58.

⁹² BGBl. III Nr. 204/1997, Beschluß des Exekutivausschusses zur Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens in Österreich, I.1–5 (7. Oktober 1997.)

⁹³ The Schengen acquis - Agreement on the Accession of the Kingdom of Denmark to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at the common borders signed at Schengen on 19 June 1990 OJ L 239, 22/09/2000 97-105.)

⁹⁴ The Schengen acquis - Agreement on the Accession of the Kingdom of Sweden to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at the common borders signed at Schengen on 19 June 1990 OJ L 239, 115–123)

⁹⁵ The Schengen acquis - Agreement on the Accession of the Republic of Finland to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at the common borders signed at Schengen on 19 June 1990 Official Journal L 239, 22/09/2000 106-114.)

1996. december 19-én csatlakoztak a SVE-hez. A későbbiekben a schengeni vívmányok tekintetében az Amszterdami Szerződés Dánia helyzetét úgy pontosította, hogy „*Az Európai Közösséget létrehozó szerződés IIIa. címének rendelkezései, az e cím alapján elfogadott intézkedések, a Közösség által az e cím alapján megkötött nemzetközi megállapodások rendelkezései, valamint a Bíróságának az ilyen rendelkezéseket vagy intézkedéseket értelmező határozatai nem kötelezőek és nem alkalmazhatóak Dániára; továbbá az ilyen rendelkezések, intézkedések vagy határozatok semmilyen módon nem érintik Dánia hatáskörét, jogait és kötelezettségeit; valamint az ilyen rendelkezések, intézkedések vagy határozatok semmilyen módon nem érintik a közösségi vívmányokat, és nem képezik a közösségi jog részét, amennyiben azok Dániára vonatkoznak.*”⁹⁶

Dánia így a schengeni együttműködés részese és továbbra is köteles az 1999. május 1-ig elfogadott vívmányok alkalmazására, ugyanakkor a Közösség első pillérében elfogadott jogszabályoknak, és azok továbbfejlesztésének nem címzettje. Az e tárgyban elfogadott jegyzőkönyv⁹⁷ ugyanakkor nem zárja ki annak lehetőségét, hogy Dánia a schengeni vívmányok továbbfejlesztésére irányuló tanácsi intézkedéseket saját nemzeti jogában végrehajtsa. Ennek megfelelően, miután a Tanács döntést hoz egy, a schengeni vívmányok kiegészítésére irányuló javaslatról vagy kezdeményezésről, Dánia hat hónapon belül határozhat arról, hogy e döntést átülteti-e nemzeti jogrendjébe. Amennyiben erre igenlő választ ad, úgy e határozat nemzetközi jogi kötelezettséget keletkeztet számára, amennyiben ettől elzárkózik, a tagállamok mérlegelik a megfelelő további intézkedések meghozatalát.

Az EU-n kívüli országok közül Izland és Norvégia is jelezte részvételi szándékát a schengeni együttműködésben. Csatlakozásuk több szempontból is logikus és koherens lépésnek tekinthető. Mindenekelőtt azért, mert mindkét állam a Dániával, Finnországgal és Svédországgal közös ún. Északi Útlevelunió tagja. Az Északi Útleveluniót a skandináv államok, Dánia, Finnország, Norvégia és Svédország hozták létre az 1954. július 14-én aláírt, az északi határokon történő útlevel-ellenőrzés megszüntetéséről szóló egyezményvel, amely 1958. május 1-jén lépett hatályba. Izland ehhez egy külön megállapodás alapján csatlakozott, amely egyezményt 1965. július 24-én írták alá, és az 1966. január 1-jén lépett hatályba. Az egyezmény célja az volt, hogy megszüntesse a határellenőrzést az északi országok közötti személyforgalomban, és ily módon biztosítsa az állampolgárok szabad mozgását a régióon belül.⁹⁸ Ebből következően Izland és Norvégia schengeni csatlakozása nem új együttműködési

⁹⁶ Treaty of Amsterdam: Protocol on the position of Denmark Article 1

⁹⁷ Treaty of Amsterdam: Protocol on the position of Denmark Article 7

⁹⁸ Fejes Zsuzsanna–Sallai János–Soós Edit–Tóth Judit (szerk.) (2007): Schengentre hangolva, In: Európai Műhelytanulmányok 113. szám. Külügyminisztérium. 4.

logikát teremtett, hanem egy már létező, a belső határellenőrzés hiányán alapuló regionális rendszert illesztett be az uniós jogi és intézményi keretbe. A két ország Schengeni Megállapodáshoz és SVE-hez való csatlakozására⁹⁹ 1999-ben került sor, ettől kezdve mindkét ország társult országgént vesz részt a schengeni joganyag kidolgozásában. Ez a státusz azt jelenti, hogy az uniós tagállamokkal azonos mértékben kötelesek alkalmazni a vonatkozó schengeni szabályokat, részt vesznek az ezekkel kapcsolatos szakmai és technikai előkészítő munkában, ugyanakkor az uniós döntéshozó szervezetekben szavazati joggal nem rendelkeznek.

A belső határokon a személyforgalomra irányuló határellenőrzés tényleges megszüntetésére Izland és Norvégia tekintetében Dániával, Finnországgal és Svédországgal azonos időpontban, 2001. március 25-én¹⁰⁰ került sor.

Az akkori EU tagállamok közül így már csak a két szigetország, az Egyesült Királyság és Írország maradt ki a schengeni együttműködésből. Az Amszterdami Szerződés Dánia mellett, az Egyesült Királyságnak és Írországnak is különleges státuszt biztosított a schengeni vívmányokkal kapcsolatban. Az Egyesült Királyság és Írország szigetországi státuszukra és közös történelmi múltjukra hivatkozva fenntartotta magának a jogot arra, hogy eldöntsék részt vesznek-e a schengeni együttműködésben. Írország 1801 és 1922 között Nagy-Britannia és Írország Egyesült Királysága része volt. Az ír állam 1922-es megalakulása tette szükségessé az ún. Közös Utazási Terület (az angol Common Travel Area alapján a továbbiakban: CTA) kialakítását.

A CTA működésének alapelve, hogy Írország és az Egyesült Királyság kölcsönösségi alapon, hasonló jogállást biztosít egymás állampolgárainak annak érdekében, hogy lehetővé tegye számukra a két joghatóság közötti szabad mozgást, valamint azt, hogy külön engedély nélkül tartózkodhassanak és vállalhassanak munkát egymás területén. A CTA emellett olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek lehetővé teszik az ír és brit állampolgárok számára, hogy útlevél nélkül utazhassanak a két ország területei között. Ennek részeként a CTA bizonyos mértékig a schengeni térséghez hasonlóan működik, ahol a két joghatóság bevándorlási hatóságai együttműködnek a CTA határainak ellenőrzése és a visszaélések megakadályozása érdekében.¹⁰¹

⁹⁹ Council Decision (1999): 1999/439/EC Council Decision of 17 May 1999 on the conclusion of the Agreement with the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the latter's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis OJ L 176, 10.7.1999., sole article

¹⁰⁰ A Tanács határozata (2000. december 1.) a schengeni vívmányok Dániában, Finnországban és Svédországban, valamint Izlandon és Norvégiában történő alkalmazásáról HL L 309., 2000.12.9. 24–28.)

¹⁰¹ Ryan, Bernard (2001): The Common Travel Area between Britain and Ireland, *The Modern Law Review* Vol. 64, No. 6 (Nov., 2001), 855-874.

Az Amszterdami Szerződés erre vonatkozó jegyzőkönyve¹⁰² is elfogadta a két ország között korábban létrejött közös utazási területet és a 2. cikk lehetőséget biztosított arra, hogy egymás területei között a személyek mozgására közös szabályokat alakítsanak ki. A schengeni vívmányok Amszterdami Szerződésbe történő integrálásáról szóló tárgyalása során az Egyesült Királyság végül kijelentette, hogy nem kíván csatlakozni a schengeni térséghez. Írország, hogy megőrizze az Egyesült Királysággal és a társult szigetekkel közös utazási övezetét, szintén úgy döntött, hogy nem vesz részt az új együttműködésben. Az erről szóló Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv¹⁰³ azonban fenntartotta a lehetőséget mindkét ország számára, hogy bármikor kérhesse részvételét a schengeni vívmányok egészében vagy egy részében. Az ilyen kérelemről a Tanács dönt a schengeni tagállamok és az érintett államok képviselőinek egyhangú szavazatával.

Az Egyesült Királyság uniós tagsága teljes időtartama alatt, valamint a kilépést követően, a 2020. december 31-én lezárult átmeneti időszak végéig¹⁰⁴ csupán a schengeni vívmányok meghatározott, általa egyedileg vállalt elemeiben vett részt. E részvétel elsősorban a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint az információcsere bizonyos eszközeire¹⁰⁵ terjedt ki, miközben az Egyesült Királyság következetesen fenntartotta a külső és belső határellenőrzés gyakorlásához fűződő szuverén jogkörét. Ennek megfelelően sem az uniós tagság időszakában, sem az azt követő átmeneti periódusban nem csatlakozott a belső határellenőrzés felszámolásán alapuló schengeni térséghez, és egyetlen időpontban sem minősült a schengeni övezet teljes jogú tagjának. A Brexit átmeneti időszakának lejártát követően elveszítette hozzáférését a SIS-hez, vagyis a brit hatóságok már nem férnek hozzá valós idejű módon a rendszerben szereplő rendőrségi, nemzetbiztonsági vagy bevándorlási figyelmeztetésekhez.

Írország az önkéntes kivülmaradás lehetőségével élve a mai napig nem csatlakozott a schengeni térséghez, és továbbra is fenntartja önálló határellenőrzési rendszerét. A határellenőrzés szempontjából ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az Írországba belépő és onnan

¹⁰² Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts OJ C 340, 10.11.1997, Protocol on the application of certain aspects of Article 7a of the Treaty establishing the European Community to the United Kingdom and to Ireland Article 2.

¹⁰³ Treaty of Amsterdam: Protocol on the application of certain aspects of Article 7a of the Treaty establishing the European Community to the United Kingdom and to Ireland Article 4.

¹⁰⁴ Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az EU-ból, ugyanakkor az EU és az Egyesült Királyság között megkötött megállapodás értelmében egy 2020. december 31-ig tartó átmeneti időszak került meghatározásra, amely időtartama alatt az Egyesült Királyságban továbbra is az uniós jogot kellett alkalmazni, illetve addig az időpontig az uniós jogban a tagállamok körébe az Egyesült Királyságot is bele kell érteni.

¹⁰⁵ Council Decision (2000): 2000/365/EC: Council Decision of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of the provisions of the Schengen acquis OJ L 131, 1.6.2000, Article 1.

kilépő személyek ellenőrzése az ír nemzeti jogszabályokban előírtak szerint történik. Mindez fordítva is igaz, azaz a schengeni tagállamok területére Írországból belépő személyeket és a schengeni tagállamok területéről Írországra távozó személyeket a schengeni szabályoknak megfelelő határellenőrzésnek kell alávetni. Ez egyben azt is jelenti, hogy az Írország és a schengeni tagállamok közötti határokat nem lehet szabadon (ellenőrzés nélkül) átlépni. Ugyanakkor az Amszterdami Szerződésbe foglalt kivételes szabályt kihasználva, az Egyesült Királysághoz hasonlóan, az ír kormány is kifejezte részvételi szándékát a schengeni vívmányok büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben. Az erre vonatkozó kérelmet az EU Tanácsa¹⁰⁶ 2002-ben hagyta jóvá. Az Egyesült Királyságnak az EU-ból való kilépését követően Írország ismételten úgy döntött, hogy továbbra is a schengeni térségen kívül marad, de teljes mértékben eleget tesz az EU tagállamként fennálló kötelezettségeknek, az EU-Szerződések jegyzőkönyveiben foglaltakat magára nézve továbbra is alkalmazandónak tekinti.

A schengeni *acquis* uniós jogrendbe történő beemelését követően a csatlakozni kívánó államok számára a schengeni normák átvétele és végrehajtása nem pusztán lehetőségként, hanem kötelező csatlakozási feltételként jelent meg. A schengeni szabályok alkalmazása a gyakorlatban már a korai időszakban is elkülönülő szakaszokban valósult meg, noha ez a modell kezdetben nem egységes jogi terminológia mentén, és tagállamonként eltérő módon jelent meg. Az uniós bővítések során azonban ez a korábban informális és differenciált megközelítés formalizált, egységes jogi keretté alakult, amely a schengeni együttműködés alkalmazását átláthatóbbá és összehasonlíthatóbbá tette.

Ennek megfelelően a schengeni *acquis* alkalmazása a csatlakozó államok esetében kétlépcsős, jogilag kötelező rendszerben valósul meg. Az első szakasz az EU-hoz való csatlakozás időpontjától kezdve írja elő a schengeni joganyag meghatározott elemeinek átvételét és alkalmazását. A második szakasz a belső határellenőrzés megszüntetéséhez és a schengeni szabályok teljes körű érvényesítéséhez kapcsolódik, amely a Tanács erre vonatkozó, kötelező joghatással bíró határozatának hatálybalépésével válik alkalmazhatóvá.¹⁰⁷

A csatlakozni kívánó államok a csatlakozási tárgyalások keretében részletes követelményrendszert kapnak mind az uniós csatlakozás időpontjára, mind pedig a schengeni térséghez való teljes csatlakozás feltételeinek teljesítésére vonatkozóan. E kötelezettségek végrehajtását a jelölt országok saját Schengeni Akciótervükben ütemezik, amelynek

¹⁰⁶ Council Decision (2002): Council Decision of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen *acquis* 2002/192/EC OJ L 64, 7.3.2002, Article 1

¹⁰⁷ Balla József (2019): Theory and Practice of the Schengen Evaluation Mechanism. Magyar Rendészet, 19(1), 15–33.

megvalósulását az uniós intézmények rendszeres értékelési és ellenőrzési eljárások keretében vizsgálják.¹⁰⁸

Ez történt az EU 2004-ben történt kibővítésekor is. Az új tagállamoknak¹⁰⁹ a schengeni vívmányok uniós keretbe foglalt rendelkezései és az azokon alapuló, vagy azokhoz kapcsolódó jogi aktusok közül a Csatlakozási Okmány 1. mellékletében¹¹⁰ felsoroltakat kellett a csatlakozástól kezdve végrehajtaniuk. A többit „... csak akkor, kell valamely uniós tagállamban alkalmazni, ha a Tanács így határoz azt követően, hogy az alkalmazandó schengeni értékelési eljárásokkal összhangban megvizsgálta, hogy az új tagállam teljesíti-e az érintett vívmányok valamennyi részének alkalmazásához szükséges feltételeket, és erről az Európai Parlamenttel konzultációkat folytatott”¹¹¹.

Ez azt jelenti, hogy az EU-ba felvett tagállamoknak a schengeni térséghez való csatlakozás előtt egyrészt bizonyítaniuk kell, hogy a belső határellenőrzések nélküli térség biztonsága érdekében képesek megfelelően ellenőrizni a hozzájuk tartozó külső határszakaszokat, beleértve a szárazföldi, tengeri és légi határok ellenőrzését, és felelősséget vállalni a rövidtávú tartózkodásra jogosító egységes vízumok kiadásáért. Másrészt arról is tanúbizonyságot kell tenniük, hogy a belső határellenőrzések megszüntetését követően jól felkészültek arra, hogy hatékonyan együttműködjenek a többi schengeni állammal a magas szintű biztonság fenntartása érdekében, beleértve a rendőrségi együttműködésre és a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok betartását. Harmadrészt pedig meg kell teremtsék a SIS-hez és a Vízuminformációs Rendszerhez (az angol Visa Information System alapján a továbbiakban: VIS) való csatlakozás feltételeit, és készen kell állniuk azok használatára.¹¹²

A teljes körű schengeni tagság jogi feltétele, hogy a Tanács egyhangú döntést hozzon az új tagállam csatlakozásáról, és az e döntésről készült határozatában meghatározza a belső határokon történő ellenőrzések megszüntetésének időpontját. Ezt a határozatot egy értékelési folyamat előzi meg, amelynek során megvizsgálják az érintett tagállam által a külső határok, a vízumpolitika, a SIS, az adatvédelem, valamint a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén hozott, a schengeni

¹⁰⁸ Például lásd Magyarország esetében a 2013/2001 kormányhatározat és 17/2001. (BK 7.) BM utasítás

¹⁰⁹ Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia

¹¹⁰ A Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási szerződése (2003): 1. Melléklet Az Európai Unió keretében beillesztett schengeni vívmányok rendelkezéseinek és az azokon alapuló, illetve azokkal egyéb módon összefüggő jogi aktusoknak a listája, amelyek az új tagállamokra a csatlakozástól kezdődően kötelezőek, és amelyeket az új tagállamokban a csatlakozástól kezdődően alkalmazni kell HL L 236, 2003.9.23.

¹¹¹ A Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási szerződése (2003): 3. cikk

¹¹² Balla József (2018): Schengeni értékelési mechanizmus. *Hadtudományi Szemle*, 11(1), 287–306.

vívmányok valamennyi területére kiterjedő intézkedéseit, valamint azok alkalmazásának hatékonyságát és eredményességét.

A Tanács 2007/801/EK határozata¹¹³ alapján a 2004-ben csatlakozott tagállamok közül a Cseh Köztársaság, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia esetében az egymás közötti, valamint a már korábban csatlakozott schengeni államok, továbbá Izlanddal és Norvégiával közös belső szárazföldi és vízi határokon a határellenőrzés 2007. december 21-től szűnt meg, a belső légi határokon történő ellenőrzésének eltörlésére 2008. március 30-tól került sor. A schengeni térség ilyen mértékű, egyszerre kilenc új tagállamra kiterjedő bővítése egyértelművé tette, hogy a schengeni együttműködés – mint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség központi eleme – hosszabb távon csak megerősített, egységesebb uniós intézményi és jogi keretek között működtethető fenntartható módon. Részben e bővülési dinamika, illetve a schengeni *acquis* további kiterjesztésének igénye indokolta a Lisszaboni Szerződés elfogadását, amely a schengeni vonatkozású döntéshozatalt és jogalkotást – többek között a rendes jogalkotási eljárás előtérbe helyezésével és a minősített többségi szavazás kiterjesztésével – olyan módon reformálta meg, hogy az hosszabb távon is lehetővé tegye új tagállamok schengeni integrációját és a belső határellenőrzés nélküli térség stabil működtetését.

Az EU-hoz 2004-ben csatlakozó tíz tagállam közül Ciprus helyzete azért különleges, mert az EU-hoz való csatlakozáskor ugyancsak kötelezettséget vállalt a schengeni vívmányok alkalmazására, de annak teljes körű végrehajtása a szigettel kapcsolatos területi viták miatt késik. A korábbi brit uralomtól való függetlenedés után ugyanis jelentős feszültség alakult ki a ciprusi görög és török lakosság között. Ezek feloldására, a konfliktusok kezelését célzó nemzetközi tárgyalások eredményeként 1963 végén létrehozták az úgynevezett „zöld vonalat”, amely elválasztotta a ciprusi görög területet a ciprusi török területtől, és amely végül kettéosztotta az országot. Az így létrejött északi területen a ciprusi törökök 1975-ben egyoldalúan létrehozták saját autonóm közigazgatásukat, amely a mai napig létezik. A korábban Észak-Ciprusi Szövetségi Állam néven, majd az 1983. november 13-án kikiáltott függetlenség után Észak-Ciprusi Török Köztársaságot jelenleg csak Törökország ismeri el önálló államként. Az elmúlt időszakban több kísérlet is történt a sziget újraegyesítésére, de azok nem jártak sikerrel.¹¹⁴

¹¹³ 2007/801/EK: A Tanács határozata (2007. december 6.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Cseh Köztársaságban, az Észt Köztársaságban, a Lett Köztársaságban, a Litván Köztársaságban, a Magyar Köztársaságban, a Máltai Köztársaságban, a Lengyel Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban történő teljes körű alkalmazásáról 1. cikk HL L 323., 2007.12.8., 35.

¹¹⁴ De Waal, Thomas (2018): *Uncertain Ground, Cyprus: In Europe, In limbo.* Carnegie Endowment for International Peace

A Ciprusi Köztársaság 2004. május 1-jén ezzel a megosztott területtel csatlakozott az EU-hoz. Bár a sziget a csatlakozással jogilag teljes egészében az EU részévé vált, az EU a sziget északi részére különleges jogi rendelkezéseket állapított meg. A csatlakozási szerződéshez csatolt 10. jegyzőkönyv 1. cikk (1) bekezdése¹¹⁵ értelmében a közösségi vívmányok alkalmazása felfüggesztésre került a Ciprusi Köztársaság azon területein, ahol a Ciprusi Köztársaság kormánya nem gyakorol tényleges ellenőrzést. Ez a gyakorlatban a sziget azon északi részére vonatkozik, ahol 1983-ban létrehozták az Észak-Ciprusi Török Köztársaságot. Ami a schengeni vívmányok alkalmazását illeti, a ciprusi kormány 2019. május 28-án jelentette be, hogy készen áll a schengeni vívmányok valamennyi területének alkalmazására. A Bizottság ennek megfelelően, 2019 novemberétől kezdődően schengeni értékeléseket folytatott le, amelynek egyik eredménye, hogy Ciprus 2023. július 25-én hozzáférést kapott a SIS-hez.¹¹⁶ A belső határokon történő ellenőrzések eltörlése ugyanakkor még várat magára.¹¹⁷

Románia, Bulgária 2007-ben, Horvátország 2013-ban csatlakozott az EU-hoz. A csatlakozási szerződések¹¹⁸ itt is előírták, hogy a schengeni vívmányokat, valamint az azokhoz kapcsolódó, a csatlakozást megelőzően elfogadott jogi aktusokat az érintett államoknak már a csatlakozás időpontjától alkalmazniuk kell. Ugyanakkor e szerződések azt is rögzítik, hogy a schengeni szabályok teljes körű alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a Tanács – a schengeni értékelési eljárások eredményei alapján – megállapítja, hogy az adott állam megfelel a vívmányok maradéktalan alkalmazásához szükséges valamennyi feltételnek. Az átmeneti időszak lezárultáig, vagyis a Tanács azon határozatának elfogadásáig, amely a belső határellenőrzések megszüntetéséről rendelkezik, Románia és Bulgária, valamint Horvátország kötelesek voltak a schengeni vívmányok túlnyomó részét alkalmazni.

A SIS alkalmazására vonatkozó kötelezettséget a Tanács külön határozatokban mondta ki. Románia és Bulgária esetében előbb részlegesen¹¹⁹, majd teljes körűen¹²⁰ alkalmazandóvá

¹¹⁵ A Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási szerződése (2003): 10. jegyzőkönyv 1. cikk (1) bekezdés

¹¹⁶ A Tanács (EU) 2023/870 határozata (2023. április 25.) a schengeni vívmányok SIS-re vonatkozó rendelkezéseinek a Ciprusi Köztársaságban történő alkalmazásáról HL L 113, 2023.4.28., 1. cikk (3) bekezdés

¹¹⁷ Adaoğlu, Hacer Soykan (2009): Special Territories in European Union and North Cyprus: A Sui Generis Relationship Under Community Law, Uluslararası İlişkiler, Volume 6, No 23

¹¹⁸ A Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány HL L 157, 2005.6.21., 203–375.

Okmány a Horvát Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió működéséről szóló szerződés és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés kiigazításáról HL L 112 2012.04.24., 21–93.

¹¹⁹ A Tanács (EU) 2010/365 határozata (2010. június 29.) a schengeni vívmányok Schengeni Információs Rendszerre vonatkozó rendelkezéseinek a Bolgár Köztársaságban és Romániában történő alkalmazásáról HL L 166, 1.7.2010, 17–20.)

¹²⁰ A Tanács (EU) 2018/934 határozata (2018. június 25.) a schengeni vívmányok Schengeni Információs Rendszerre vonatkozó fennmaradó rendelkezéseinek a Bolgár Köztársaságban és Romániában való hatályba léptetéséről HL L 165., 2018.7.2, 37–39.

téve a SIS-re vonatkozó schengeni rendelkezéseket. Horvátország vonatkozásában pedig a SIS-szabályok teljeskörű megkezdését 2017. június 27-től engedélyezte.¹²¹ A belső határellenőrzések megszüntetésére és a vízumkiadásra vonatkozó szabályok ugyanakkor e körből kivételt képeztek, és alkalmazásuk kizárólag a Tanács későbbi, pozitív döntését követően vált lehetővé.

A három ország közül a Tanács 2022. december 8-án elfogadott határozata¹²² alapján Horvátország 2023. január 1-jével megszüntette a személyellenőrzéseket a schengeni térséghez tartozó államokkal közös belső szárazföldi és tengeri határain, míg a belső légi határokon az ellenőrzések eltörlésére 2023. március 26-án került sor. Románia és Bulgária esetében hozott tanácsi határozat¹²³ értelmében 2024. március 31-től szűnt meg az ellenőrzés a Bulgária és Románia, valamint a többi schengeni országokkal közös belső légi és tengeri határain. A belső szárazföldi határokon történő ellenőrzés megszüntetéséről 2024. második félévében az EU magyar elnöksége alatt született döntés. E határozat¹²⁴ rendelkezése szerint 2025. január 1-jétől szűnt meg a közös belső szárazföldi határokon a határellenőrzés.

Az EU-n kívüli országok közül Svájc, az Európai Szabadkereskedelmi Társulás¹²⁵ (az angol European Free Trade Association alapján a továbbiakban: EFTA) tagállamként részt vett az Európai Gazdasági Térségről szóló (a továbbiakban: EGT) megállapodás kidolgozásában, amelyet 1992. május 2-án alá is írt. Az EGT megállapodáshoz való csatlakozást azonban a 1992. december 6-án tartott svájci népszavazás elutasította. Ezt követően a Svájci Szövetségi Tanács felhagyott az EU-hoz és az EGT-hez való csatlakozásra irányuló törekvéseivel, ugyanakkor az EU-val fennálló intézményes elszigetelődés enyhítése érdekében kinyilvánította szándékát a schengeni térséghez való csatlakozásra. A schengeni társulási megállapodás megkötését követően a belső szárazföldi határokon a határellenőrzések megszüntetésére 2008. december 12-én, míg a belső légi határokon 2009. március 29-én került sor.¹²⁶

¹²¹ A Tanács (EU) 2017/733 HATÁROZATA (2017. április 25.) a schengeni vívmányok Schengeni Információs Rendszerre vonatkozó rendelkezéseinek a Horvát Köztársaságban történő alkalmazásáról L 108, 26.4.2017, 31–34.)

¹²² A Tanács (EU) 2022/2451 határozata (2022. december 8.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Horvát Köztársaságban történő teljes körű alkalmazásáról HL L 320., 2022.12.14., 41–46.

¹²³ A Tanács (EU) 2024/210 határozata (2023. december 30.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Bolgár Köztársaság és Románia általi teljes körű alkalmazásáról HL L 2024/210, 04.01.2024, 1–6.

¹²⁴ A Tanács (EU) 2024/3212 határozata (2024. december 12.) a Bolgár Köztársasággal és Romániával közös és a közöttük lévő belső szárazföldi határokon a személyellenőrzés megszüntetése időpontjának a meghatározásáról ST/16327/2024/INIT HL L 2024/3212, 2024.12.23.

¹²⁵ Az Európai Szabadkereskedelmi Társulás, röviden EFTA, az 1960. január 4-i Stockholmi Egyezményen alapuló szabadkereskedelmi övezet, amely alternatívát jelentett azon országok számára, amelyek nem csatlakoztak, vagy nem tudtak az akkori Európai Szén- és Acélközösséghez. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:european_free_trade_association (letöltve: 2022.12.03.)

¹²⁶ 2008/903/EK: A Tanács határozata (2008. november 27.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Svájci Államszövetségben történő teljes körű alkalmazásáról HL L 327., 2008.12.5, 15–17.

Svájc schengeni csatlakozási szándékának bejelentését követően Liechtenstein sajátos geopolitikai elhelyezkedése miatt szintén érdekelté vált a schengeni vívmányok átvételében. A Liechtenstein schengeni együttműködésben való részvételét szabályozó megállapodás 2008. február 28-án került aláírásra, amelynek eredményeként az ország a negyedik olyan állammá vált, amely az Európai Unión kívülről csatlakozott a schengeni térséghez. A schengeni vívmányok gyakorlati alkalmazására és a belső határellenőrzések megszüntetésére Liechtenstein esetében 2011. december 19-én került sor.¹²⁷

2.5. Az EU tagállamainak különleges státusszal rendelkező területei

A XV. századtól kezdve a nagy földrajzi felfedezések indították el a gyarmatosítást. Különösen jelentős volt a portugál és spanyol hajósok által feltérképezett, Afrikát délről megkerülő hajózási útvonal. E felfedezések, valamint a területek meghódítása és betelepítése révén egyes európai államok gyarmatbirodalmakat hoztak létre. Ezek közé az országok közé tartozott Portugália, Spanyolország, Hollandia, Franciaország és Anglia. Kezdetben a gyarmatosítás célja az anyaország gazdasági és kereskedelmi megerősítése, vagyis a felfedezett területek kifosztása volt, később azonban a területek gazdagságának hatékonyabb kiaknázása érdekében a telepesek bevándorlása is megkezdődött. A későbbi évszázadokban olyan országok is jelentős gyarmatosítókká váltak, mint az Amerikai Egyesült Államok, Németország, Oroszország, Japán és Belgium. A nagyhatalmak között állandó viták folytak az egyes területek feletti joghatóságról, amelyek gyakran háborúhoz is vezettek. Ezek a területi viták, valamint a gyarmatok egyre erősödő függetlenségi törekvései a XX. század elején a gyarmati rendszer felbomlásához vezettek. A gyarmati rendszer formális felszámolásának jogi keretét az ENSZ¹²⁸ 1960. december 14-i 1514 (XV) számú határozata¹²⁹ teremtette meg. A gyarmati országok és népek függetlenségének megadásáról szóló nyilatkozat kimondta, hogy a gyarmatosítás összeegyeztethetetlen az alapvető emberi jogokkal, ezért minden gyarmati uralom alatt álló terület esetében tiszteletben kell tartani a függetlenség jogát. A határozat politikai értelemben törvényen kívül helyezte az ENSZ-hez csatlakozott tagállamok kapcsolatainak gyarmati jellegét, mivel az az ENSZ Alapokmányának céljaival és elveivel összeegyeztethetetlenek

¹²⁷ 2011/842/EU: A Tanács határozata (2011. december 13.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Liechtensteini Hercegségben való teljes körű alkalmazásáról HL L 334., 2011.12.16., 27–28.

¹²⁸ Az Egyesült Nemzetek Szervezetét 1945. június 26-án alapították azzal a céllal, hogy az államok közötti együttműködés elősegítésével megelőzzék a háborúkat és lehetőséget adjanak az országoknak problémáik megtárgyalására. Az ENSZ-nek jelenleg 193 tagállama van.

¹²⁹ United Nations (1960): Declaration on the Granting of Independence to colonial Countries and Peoples, Adopted by General Assembly resolution 1514 (XV) 14. December 1960.

minősített minden olyan kísérletet, amely egy ország nemzeti egységének és területi integritásának teljes vagy részleges megbontására irányul.

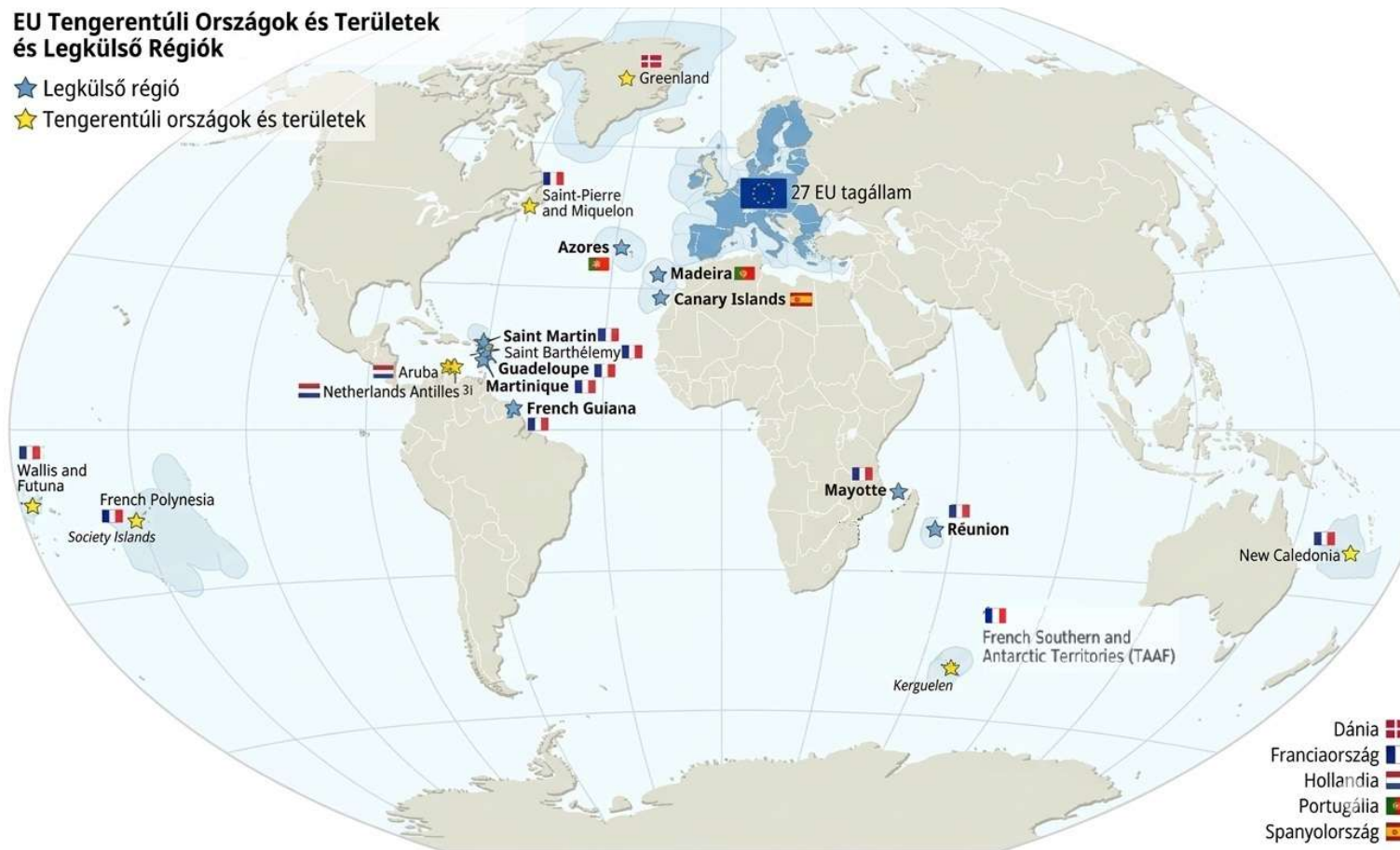
Ennek hatására az 1960-as években többé-kevésbé rendeződött az Európán kívüli területek státusza. A korábbi jellemzően alárendelt viszonyokat felváltották az EU tagállamai és e területek közötti jogi társulások. Az európai integráció folyamatában is figyelembe vették, hogy a tagállamok saját alkotmányos berendezkedésük és a korábbi gyarmatok egyes részeinek megtartása miatt nem homogén területek. Ezek a különböző jogállású területek főként területi autonómiával rendelkező régiók, szigetszoportok, tengerentúli területek, illetve exklávék.¹³⁰ Ennek a kapcsolatrendszernek köszönhetően az EU tehát nem csak a 27 tagállam kontinentális nemzeti területeiből áll, hanem az ún. legkülső régiók, a tengerentúli országok és területek, valamint a speciális tagállami területek révén jóval túlmutat Európa szárazföldi területein. A tengerentúli területek sajátos földrajzi elhelyezkedése, társadalmi és gazdasági helyzete és az ezekből fakadó nehézségek egyben azt is jelentették, hogy az uniós politikákat ezen térségek sajátos helyzetéhez kellett igazítani.

A tagállamoknak jelenleg 32 olyan területe van, amely különleges kapcsolatban áll az EU-val. Ezek a területek három különböző kategóriába sorolhatók:

- legkülső régiók (9);
- tengerentúli országok és területek (13);
- speciális tagállami területek (10).

Pontos földrajzi elhelyezkedésüket a 8. számú ábrán szemléltetem.

¹³⁰ Exklávé: államnak olyan területe, amely az anyaállamtól úgy különül el, hogy más, idegen államok területe veszi körül. Forrás: <https://real.mtak.hu/122370/1/terseg-es-terulet-a-nemzetkozi-jogban.pdf> (letöltve: 2023.02.12.)



8. ábra Az EU-val különleges kapcsolatban álló területek

Forrás: Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának hivatalos honlapján található információk alapján a szerző szerkesztése¹³¹

¹³¹ Forrás: Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának hivatalos weboldala <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/outermost-regions.html> (letöltve: 2024.12.28.) A szerkesztésben segítséget nyújtott Szalka Gergő r. örgy. a Belügyminisztérium Európai Belügyi Együttműködési Főosztály kiemelt főreferense.

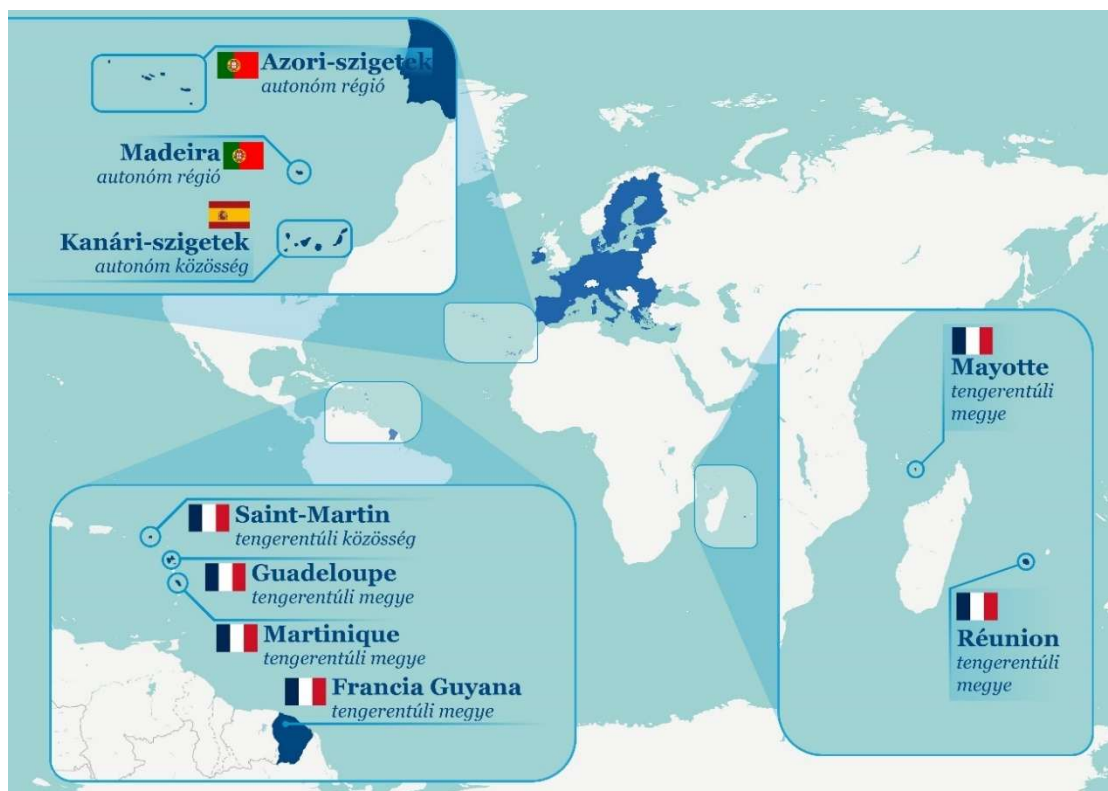
2.5.1. Legkülső régiók

A legkülső régiók (az angol Outermost regions alapján a továbbiakban: ORs) olyan területek, amelyek valamely uniós tagállam részét képezik, de jelentős távolságra vannak az európai kontinensről. Ez a helyzet azt eredményezte, hogy bár szerves részét képezik az EU-nak és az egységes piacnak, sajátos földrajzi elhelyezkedésük és az ebből adódó nehézségek miatt az uniós politikákat speciális helyzetükhöz kellett igazítani.

Jelenleg kilenc legkülső régió létezik, Ezek közül:

- öt francia tengerentúli megye – Martinique, Mayotte, Guadeloupe, Francia Guyana és Réunion;
- egy francia tengerentúli közösség – Saint-Martin;
- két portugál autonóm régió – Madeira és az Azori-szigetek;
- egy spanyol autonóm közösség – Kanári-szigetek.

Pontos földrajzi elhelyezkedésüket a 9. ábrán szemléltetem.



9. ábra: Az EU legkülső régiói

Forrás: Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának hivatalos honlapján található információk alapján a szerző szerkesztése¹³²

¹³² Forrás: Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának hivatalos honlapján található információk alapján a szerző szerkesztése <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/outermost-regions.html> (letöltve:

Az újkori gyarmati birodalmak közül Franciaország, miután az 1960-as években ezen területei egymás után nyilvánították ki függetlenségüket, szintén rendezni kívánta kapcsolatait. A függetlenedést követően megmaradt területeket a francia alkotmány két csoportba sorolja. Az egyik az ún. tengerentúli megyék és régiók (Département et régions d'Outre-mer), amelyek többé-kevésbé ugyanazokat a jogokat élvezik, mint az európai kontinens franciaországi megyéi és régiói. A másik a tengeren túli országok és területek (Collectivités d'Outre-mer), amelyek a Francia Köztársaság részét képezik, de területükre a megyéktől és régióktól eltérő szabályok vonatkoznak.¹³³ Az előbbi területek egyben az EU legkülső régiói is, az utóbbiak pedig egyedi társulási megállapodásokkal kapcsolódnak az EU-hoz. Guadeloupe, Francia Guyana és Martinique, valamint Réunion az 1946-os francia Alkotmány elfogadásával váltak francia tengerentúli megyévé.¹³⁴ Mayotte lakossága 1976-ban a szigeten tartott népszavazáson döntött úgy, hogy Franciaország része marad. A sziget státuszáról 2009 márciusában tartott népszavazáson a lakosság elsöprő többsége a megye státusz mellett szavazott, így Mayotte 2011 márciusában Franciaország ötödik tengerentúli megyéje lett, 2014. január 1-én pedig az EU legkülső régiója.¹³⁵ Saint-Martin szigetének északi része feletti francia fennhatóságot az 1946-os párizsi szerződés erősítette meg. A szigetet először Guadeloupe-hoz csatolták, majd 2007-ben tengerentúli közösségként külön státuszt kapott.

A XV. századtól kezdve Portugália volt az egyik legnagyobb gyarmatbirodalom, és szinte utolsóként mondott le a tengerentúli területéről. Amikor az 1960-as évek elején fegyveres felszabadító mozgalmak indultak, Portugália egy ideig megpróbálta megtartani ezeket a területeket, de a Salazar-diktatúra¹³⁶ után hatalomra kerülő új portugál kormány egymás után ismerte el a volt gyarmatok önrendelkezési jogát, lehetővé téve számukra, hogy maguk döntsenek hovatarozásukról. A területeken tartott demokratikus népszavazások eredményeit követően a volt gyarmati területek közül csak Madeira és az Azori-szigetek maradtak portugál fennhatóság alatt. Portugália 1976. július 1-jén politikai autonómiát adott Madeirának, amely

2024.12.28.) A szerkesztésében segítséget nyújtott Kircsi Tamás a Belügyminisztérium Nemzetközi Főosztályának munkatársa.

¹³³ Kosztolányi Ildikó (2009): Franciaország tengerentúli megyéi és területei –Hogyan integrálódnak Európába és az Európai Unióba az ultra - periférikus területek. Szakdolgozat. – Budapesti Gazdasági Főiskola, 2009.

¹³⁴ De Jong, Lammert (2005): Extended statehood in the Caribbean: Definition and focus. Extended statehood in the Caribbean: Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch, and British Caribbean 3–19.

¹³⁵ Bernas, Vlastimil (2020): Comparative analysis of the status of French Guiana, Mayotte and New Caledonia. Caribbean Studies Vol. 48, No. 1 3–43.

¹³⁶ Antonio de Oliveira Salazar portugál diktátor. 1932 és 1968 között a portugál Miniszterek Tanácsának elnöke volt. Az akkori Ditatura Nacional (Nemzeti Diktatúra) portugál rezsiment átalakítva egy ún. Estado Novo (Új Állam) rendszerévé alakította át, amellyel a korporatista diktatúrát hozott létre, amely rezsim 1933 és 1974 között jellemezte Portugáliát. Forrás: <https://rubicon.hu/hu/kalendarium/1889-aprilis-28-salazar-portugal-diktator-szuletese> (letöltve: 2023.03.24.)

régióknak most saját kormánya és törvényhozó közgyűlése van.¹³⁷ Az Azori-szigeteket illetően 1974 és 1975 között az Azori Felszabadítási Front kísérletet tett a szigetek Portugáliától való elszakadására, de a tárgyalásos rendezést követően az 1976-os portugál alkotmány az Azori-szigetek jogi státuszát Madeirához hasonlóan autonóm régióként határozta meg.¹³⁸

A spanyol gyarmatbirodalom a XVIII. században érte el legnagyobb kiterjedését. A század végére azonban a spanyol király hatalma meggyengült, és a XIX. században jelentős területeket veszített a korábbi riválisai, valamint az újonnan felemelkedő Amerikai Egyesült Államok, Németország, Oroszország, Japán és Belgium javára. Az egykori gyarmati területek közül a Kanári-szigetek, valamint az afrikai kontinensen fekvő Ceuta és Melilla városok maradtak spanyol fennhatóság alatt. Előbbi az EU legkülső régiója, míg a két enklávét¹³⁹ EU-val való kapcsolatát külön megállapodás szabályozza. A Kanári-szigeteken az 1950-es évek Franco diktatúrája¹⁴⁰ idején függetlenségi mozgalom indult, de a spanyol demokratikus alkotmányos monarchia megteremtése után a Kanári-szigetek Spanyolország része maradt, amely egy 1982-ben elfogadott törvény értelmében nagyfokú autonómiát kapott.

Guadeloupe, Francia Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Martin, Madeira, az Azori-szigetek és a Kanári-szigetek polgárainak állampolgárságát az őket fennhatóságuk alatt tartó országok alkotmánya és vonatkozó jogszabályai határozzák meg. A francia, a portugál, valamint a spanyol alkotmány is kimondja, hogy a fennhatóságuk alá tartozó előbb említett szigetek polgárai saját állampolgárnak minősülnek. Ennek megfelelően az itt élő polgárok egyben uniós polgárok is, hiszen az EUMSZ 20. cikke kimondja, hogy uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgárságával rendelkezik. A legkülső régiók állampolgárai tehát a gyakorlatban ugyanazokat a jogokat és bánásmódot élvezik, mint bármelyik uniós tagállam állampolgára. Az EUMSZ 21. cikke alapján minden uniós polgár, ideértve a legkülső régiók lakosságát is, jogosult a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz, az EU Szerződésben és az azok végrehajtására elfogadott intézkedésekben meghatározott bizonyos korlátozások és feltételek mellett. Az uniós polgársághoz kapcsolódó szabad mozgás joga tehát

¹³⁷ Anderson, James M. (2000): The history of Portugal. Greenwood Publishing Group

¹³⁸ Lanceiro, Rui Tavares (2015): The international powers of the Portuguese autonomous regions of Azores and Madeira Instituto de Ciencias Juridico-Políticas 1–31.

¹³⁹ Enklávét: Olyan állam, amelynek területe egy másik állam területébe ékelődött, vagyis csak ennek az államnak a szárazföldi területe veszi körül Forrás: <https://real.mtak.hu/122370/1/terseg-es-terulet-a-nemzetkozi-jogban.pdf> (letöltve: 2023.02.12.)

¹⁴⁰ Francisco Franco Bahamonde spanyol tábornok, aki a spanyol polgárháború alatt vezette a nacionalista erőket a Második Spanyol Köztársaság megdöntésében, majd 1939-1975 között diktatórikus rendszert alakított ki Spanyolországban. A spanyol történelemnek ezt az időszakát, a nacionalista győzelemtől Franco haláláig, közismert nevén francoista Spanyolorzágnak vagy Franco-diktatúrának nevezik. Forrás: <https://mult-kor.hu/a-politikai-megosztottsagbol-emelkedett-ki-franco-tabornok-diktatorikus-rendszere-20231120?fbrcMR=desktop> (letöltve: 2023.02.12.)

gyakorlatilag azt eredményezi, hogy az ilyen jogokkal rendelkező személyek szabadon utazhatnak és tartózkodhatnak az EU kontinentális területén és az EU legkülső régióiban. Az EUMSZ legkülső régiókról szóló 349. cikke, elismerve azok sajátosságait és nehéz helyzetét, lehetővé teszi számukra az uniós jog alkalmazása alóli eltéréseket. A személyek szabad mozgása terén ezek az eltérések rájuk nézve nem minden esetben kedvezőek, a schengeni vívmányok például ezeken a területeken nem, vagy csak korlátozottan érvényesülnek.

Bár Franciaország a kezdetektől fogva aláírója volt mind a Schengeni Megállapodásnak, mind az SVE-nek, és részt vett azok kidolgozásában, a tárgyalások során ragaszkodott ahhoz, hogy a Schengeni Megállapodás és az SVE hatályát ne terjesszék ki a legkülső régióira. Ezt a tényt az SVE 138. cikke¹⁴¹ is rögzíti, amely kimondja, hogy a Francia Köztársaság tekintetében az SVE rendelkezéseit csak a Francia Köztársaság európai területére vonatkoznak. Ennek következtében a francia jog hatálya alá tartozó területek közül Francia Guyana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte és Réunion területein a schengeni vívmányok nem alkalmazandók. Ezt a kitévelt erősíti meg a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 37. preambulum bekezdése¹⁴² is, amely az EUMSZ 355. cikkben legkülső régiókra vonatkozó eltérésekre hivatkozva, szó szerint veszi át az SVE 138. cikkének szövegét. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a külső régióhoz tartozó területeken mind az uniós, mind a harmadik országból érkező személyeknek határellenőrzésen kell átesniük, amikor belépnek ezekre a területekre, vagy ezekről a területekről érkeznek a schengeni térségbe. A szabad mozgásra vonatkozó uniós jogszabályok értelmében az uniós polgárok vízummentesen utazhatnak a térségbe, ugyanakkor a harmadik ország állampolgáira vonatkozó vízumszabályok területenként eltérőek.¹⁴³

Az Atlanti-óceán szigetei közül az Azori-szigetek és Madeira helyzete teljesen eltér az előbb említett francia legkülső régióktól. Ezek a szigetek is nagyfokú autonómiával rendelkeznek, és bár az uniós jog nem alkalmazandó teljes mértékben, például az adózás, vagy a halászat tekintetében, mindkét sziget a Portugál Köztársaság szerves részét képezi. Portugália schengeni térséghez való csatlakozásáról szóló szerződésének¹⁴⁴ értelmében, a szigetekre való beutazás és tartózkodás ugyanazokhoz a feltételekhez kötött, mint a Portugáliába való belépés esetében, azaz mindkét sziget a schengeni térség része. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a

¹⁴¹ The Schengen acquis (1999): The Schengen acquis as referred to in Article 1(2) of Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999 OJ L 239, 22.9.2000, 138. cikk

¹⁴² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) OJ L 77, 2016.3.23., 37. preambulum

¹⁴³ Maslowski, Solange (2017): Freedom of Movement of Union Citizens in the outermost regions of the EU. Economic and Social Development: Book of Proceedings, 247–253.

¹⁴⁴ The Schengen acquis (1999): Agreement on the accession of the Portuguese Republic

schengeni térségből e területekre látogatókat nem ellenőrzik a határokon, de a tartózkodáshoz személyazonosító okmányokat kell bemutatniuk.

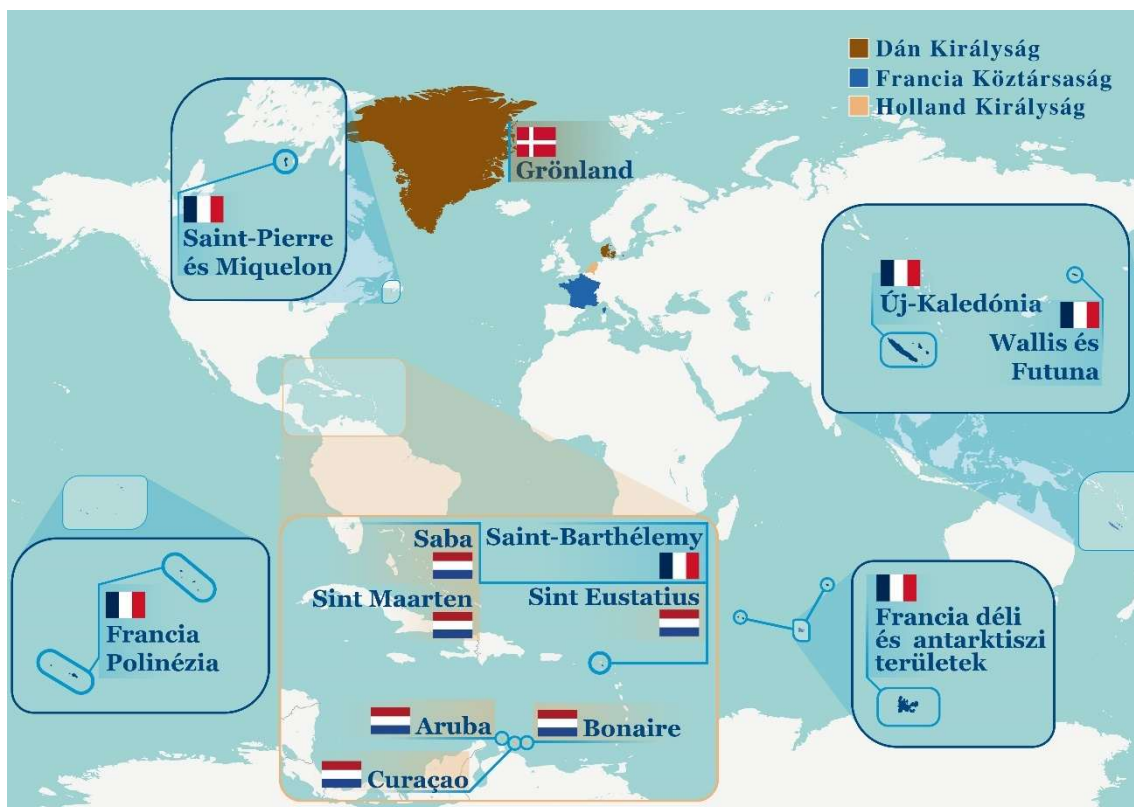
Az afrikai partoknál fekvő Kanári-szigetek hasonló helyzetben vannak, mint a portugál szigetek. Spanyolország Portugáliával egy időben csatlakozott a schengeni térséghez. Bár a Kanári-szigetek a spanyol jog szerint autonóm közösségek, közigazgatásilag nincs különbség a szigetek és a szárazföld között, így a schengeni térség részei. Következésképpen a szigetre való belépés feltételei megegyeznek a Spanyolországban való beutazás feltételeivel.

2.5.2. Tengerentúli országok és területek

A tengerentúli országok és területek (az angol Overseas Countries and Territories alapján a továbbiakban: TOT) különleges helyet foglalnak el az EU rendszerében. A Római Szerződés az 1957-ben 15 ilyen területet nevesített, de az Egyesült Királyság EU-ból való kilépésével az EU jelenleg 13 TOT-ot tart nyilván. A TOT-ok sajátossága, hogy nem szuverén országok, hanem különböző mértékben attól a három uniós tagállamtól függenek, amellyel különleges kapcsolatot tartanak fenn. Ezek közül

- hat tartozik Franciaországhoz – Francia Polinézia, Új-Kaledónia, Wallis és Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre és Miquelon, Francia déli és antarktisi területek;
- egy Dániához – Grönland;
- és hat a Holland Királysághoz – Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten.

Pontos földrajzi elhelyezkedésüket a 10. ábrán szemléltetem.



10. ábra: Tengeren túli országok és területek

Forrás: Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának hivatalos honlapján található információk alapján a szerző szerkesztése¹⁴⁵

Az ún. TOT-ok széles körű autonómiával rendelkeznek, saját hatáskörben dönthetnek például az olyan területeken, mint a gazdasági ügyek, a munkaerőpiac, a közegészségügy, a belügy és a vámügy. Az EU és e területek közötti kapcsolatot az EUMSZ Negyedik Rész 198. cikke szabályozza, amely lehetőséget biztosít arra, hogy a Dániával, Franciaországgal, Hollandiával különleges kapcsolatban álló, európai kontinensen kívüli országok és területek és az EU között egyfajta társulás jöjjön létre. Ennek megfelelően a Tanács minden pénzügyi ciklus elején egyhangúan egy ún. „tengerentúli társulási határozatot” fogad el, amely meghatározza a társulásra alkalmazandó szabályokat és eljárásokat.¹⁴⁶ Az együttműködés elsősorban gazdasági érdekű, célja a TOT-ok és az EU közötti gazdasági fejlődés és együttműködés javítása.

¹⁴⁵ Forrás: Forrás: Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának hivatalos honlapján található információk alapján a szerző szerkesztése <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/hu/content/tengerentuli-oroszagok-es-teruletek-tot-ok> (letöltve: 2024.12.28.) A szerkesztésében segítséget nyújtott Kircsi Tamás a Belügyminisztérium Nemzetközi Főosztályának munkatársa.

¹⁴⁶ European Commission: International Relationship, Overseas Countries and Territories Forrás: https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/overseas-countries-and-territories_en (letöltve: 2026.12.28)

A Franciaországhoz tartozó tengerentúli területek közül a déli és antarktiszi földek lakatlanok, a többi TOT-hoz tartozó kollektívára és területre a legkülső régiókhoz hasonló szabályozás vonatkozik. A területek lakói francia állampolgárok, kivéve Új-Kaledóniát, amely a francia állampolgárság mellett saját állampolgárságot is létrehozott. A területek kapcsolata az EU-val és a schengeni térséggel, a Francia Köztársasággal kötött alkotmányos megállapodásokon alapul. Ennek megfelelően a területek nem részei sem az EU-nak, sem a schengeni térségnek. A schengeni térségből érkező uniós polgároknak és látogatóknak a nemzeti jogszabályokban előírt határellenőrzésen kell átesniük.

A Holland Királysághoz tartozó hat Karib-tengeri terület közül három (Bonaire, Sint Eustatius és Saba) Hollandia sajátos települése. A másik három (Aruba, Curaçao és Sint Maarten) a Holland Királyság sajátos autonóm területe. A szigetek lakói holland állampolgárságuk révén uniós polgárok, de valamennyi sziget megőrizte a TOT-okra vonatkozó státuszát, így nem részei az EU-nak. A hat területre való beutazást külön rendelkezések szabályozzák, többek között önálló vízumrendszerrel rendelkeznek. Ezt az SVE 138. cikke is megerősíti, amely kimondja, hogy annak rendelkezései csak a Holland Királyság európai területére vonatkoznak. Ennek megfelelően a schengeni vívmányok csak a Holland Királyság európai területére érvényesek, ezért mind az EU-ból, mind a schengeni térségből érkezőknek teljes körű határellenőrzésnek kell alávetniük magukat.

Grönland földrajzilag Észak-Amerika része, de politikailag a Dán Királyság fennhatósága alá tartozik. Következésképpen Dánia EK-hoz való 1973-as csatlakozásakor ugyancsak része volt a közösségnek, de az egyre szélesebb körű autonómia bevezetése, majd a közösségben való maradásról szóló 1982-es népszavazás eredményeként 1985-ben kilépett az EK-ből. A kilépés fő okai elsősorban a közös halászatból eredő nézeteltérések és a grönlandi vizek feletti ellenőrzés, különösen a halászati jog visszaszerzése voltak. Az EU és Grönland kapcsolatát Dánia, Írország és az Egyesült Királyság csatlakozási szerződése, valamint a dán csatlakozási szerződés 4. jegyzőkönyve¹⁴⁷ szabályozza. Ennek megfelelően Grönland dán területei nem részei az EU-nak. Ettől függetlenül a TOT-okra jellemző módon a szigeten élők dán állampolgárságuk révén uniós polgárok. A schengeni térséghez való kapcsolatát és a Grönlandra való beutazási szabályokat a schengeni együttműködésről szóló dán csatlakozási megállapodás 5. cikke¹⁴⁸ határozza meg. A rendelkezés figyelembe veszi, hogy a sziget az Északi Útlevél Unió részét képezi, ezért a schengeni térségből ideutazókat nem kell ellenőrizni

¹⁴⁷ Documents concerning the accession to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland OJ L 73., 1972.3.27., Protocol No 4 on Greenland

¹⁴⁸ The Schengen acquis (1999): Agreement on the Accession of the Kingdom of Denmark Article 5

a határok átlépésekor. Az EU tagállamok és az EFTA országok állampolgárai az útlevélen kívül személyi igazolvánnyal, míg a dán, finn, norvég, svéd és izlandi állampolgárok, az Északi Útlevél Unióról szóló megállapodás alapján, más személyi okmányok felhasználásával, például vezetői engedéllyel is beléphetnek.¹⁴⁹

2.5.3. Speciális területek

Míg a legkülső régiók és a tengerentúli országok és területek közös mechanizmusok által szabályozott strukturált kategóriákba tartoznak, addig a speciális tagállami területek és az EU kapcsolatát az adott ország csatlakozási szerződéséhez csatolt ad hoc megállapodások és jegyzőkönyvek szabályozzák.

A tíz ilyen EU-hoz tartozó terület: Åland, Büsinger am Hochrhein, Campione d'Italia, Livigno, Ceuta, Melilla, az ENSZ pufferzónája Cipruson, Helgoland, Athos-hegy és a Feröer-szigetek.

Pontos földrajzi elhelyezkedésüket a 11. ábrán szemléltetem.

¹⁴⁹ Sallai János (2012: A schengeni integráció negyedszázada és jövője, In.: Gaál Gyula-Hautzinger Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei, Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből, Magyar Hadtudományi Társaság, Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs 247-256.



11. ábra: Speciális területek

Forrás: Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának hivatalos honlapján található információk alapján a szerző szerkesztése¹⁵⁰

Az Åland-szigetek Finnországhoz tartozó, részleges autonómiával rendelkező szigetcsoport. A sziget 1995-ben Finnországgal együtt csatlakozott az EU-hoz, és erről külön népszavazást is tartottak. Különleges státusza miatt ugyanakkor a csatlakozási megállapodás 2. jegyzőkönyve¹⁵¹ bizonyos területeken eltérő szabályokat állapított meg. Ennek megfelelően Åland kívül esik az ún. hozzáadottérték-adó (Magyarországon: ÁFA) területen, és mentesül a forgalmi adókra, a jövedéki adókra és a közvetett adókra vonatkozó uniós szabályok alól. Ezen túlmenően a helyi gazdaság védelme érdekében a csatlakozási szerződés lehetővé teszi a regionális állampolgárság bevezetését, valamint az ingatlanok és a tulajdonjog, illetve az üzleti célú letelepedés jogának korlátozását.¹⁵² Az Åland-szigetek schengeni térséghez való viszonyát

¹⁵⁰ Forrás: Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának hivatalos honlapján található információk alapján a szerző szerkesztése A szerkesztésében segítséget nyújtott Kircsi Tamás a Belügyminisztérium Nemzetközi Főosztályának munkatársa.

¹⁵¹ ACT concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Contents OJ C 241., 1994.8.29., Protocol No 2 on the Åland island

¹⁵² Dabis Attila (2016): Az Åland-szigetek autonómiájának felülvizsgálatáról Századvég 82. 2016/4 113–121.

Finnország csatlakozási megállapodásához fűzött nyilatkozata¹⁵³ teszi egyértelművé, amely kimondja, hogy a schengeni vívmányok a szigeten is érvényesek.

A Németországhoz tartozó Büsingen am Hochrhein város a svájci kantonok közé ékelődött német exklávé. Ez a különleges helyzet azt jelenti, hogy egyes uniós jogok csak korlátozottan érvényesülnek, míg más jogok teljes körűen, esetenként a szokásosnál tágabb értelmezésben alkalmazhatók. Ami az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát illeti, Büsingen határai Svájc schengeni térséghez való csatlakozását követően nyitottak, az uniós polgárok szabadon utazhatnak és tartózkodhatnak a térségben. Büsingenben, csakúgy, mint más uniós területeken, az uniós polgároknak joguk van a szabad munkavállalásra és a szociális védelemre. Azonban itt nem minden uniós jog érvényesül olyan mértékben, mint az EU más területén. A város nem tartozik a közös agrárpolitika hatálya alá, ezért nem részesül a mezőgazdasági támogatásokból. Ezenkívül Büsingen kívül esik a vámunió és az euro övezeten is, fizetőeszközként a svájci frankot használják.

Az olasz Campione d'Italia és Livigno szintén különleges jogi státusszal rendelkezik. Campione d'Italia, akár csak Büsingen egy Svájc területén elhelyezkedő olasz exklávé, amely Olaszország és Svájc között kötött egyezmény értelmében vámügyi szempontból svájci területnek minősül. Svájc schengeni térséghez való csatlakozását követően azonban itt is megszűnt a határellenőrzés a településre való be- és kilépéskor. Livigno, amely szintén Olaszországhoz tartozik, Campione d'Italiával ellentétben nem exklávé. Az olasz–svájci határ közelében fekvő város különleges státuszát földrajzi elszigeteltsége és egyedülálló gazdasági helyzete adja. Ugyanakkor mindkét város az olaszországi Lombardia régióhoz tartozik, így az EU része, és ezért mindkét város polgárai élvezik a személyek szabad mozgásának jogát az EU-n belül, azaz szabadon utazhatnak és tartózkodhatnak más EU tagállamokban. Az uniós állampolgároknak joguk van letelepedni és munkát vállalni. Az EU vámkódex 4. cikk (1) bekezdése¹⁵⁴ szerint azonban Livigno nem része az EU vámterületének. Ez azt jelenti, hogy a városban folytatott értékesítési és szolgáltatási tevékenységek adómentesek, ami vonzó lehet az idegenforgalom és a kereskedelem számára. Az uniós közös vámjog alkalmazása alóli mentesség pedig vámmentes import- és exporttevékenységeket tesz lehetővé, amely szintén ösztönzi a város kereskedelmét és turizmusát.

A spanyol Ceuta és Melilla városok az észak-afrikai partoknál helyezkednek el. Mindkét város nemcsak spanyol, hanem uniós szempontból is különleges terület, mivel autonóm

¹⁵³ The Schengen acquis (1999): Declaration by the Government of the Republic of Finland on the Åland islands

¹⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az Uniós Vámkódex létrehozásáról (átdolgozás) HL L 269., 2013.10.10., 4. cikk (1) bekezdés

városok, és az egyetlen olyan uniós területek, amelyek nem az európai kontinensen fekszenek. Mindkét enklávét európai várossá vált Spanyolország EK-hoz való 1986-ban történt csatlakozásával. Ennek megfelelően mindkét városban érvényesülnek a szabad mozgás és a letelepedés szabadságával kapcsolatos jogok. Az uniós polgárok mindkét városban szabadon tartózkodhatnak, és élvezhetik az olyan uniós jogokat, mint a letelepedés és munkavállalás. Az állampolgárság és a munkavállalási jogok tekintetében tehát a városok EU-hoz tartozása miatt szinte ugyanolyan jogokat kínálnak, mint bármelyik másik spanyol autonóm közösség. Ami a határok átlépésére vonatkozó szabályokat illeti, a Spanyolország schengeni térséghez való csatlakozási megállapodáshoz fűzött Ceuta és Melilla városokról szóló nyilatkozat e) pontja egyértelművé teszi, hogy Spanyolország „nemzeti joga szerint és annak ellenőrzése érdekében, hogy az utasok továbbra is megfelelnek-e az 1990. évi egyezmény 5. cikkében meghatározott feltételeknek, amelyek alapján a külső határon történő útlevelellenőrzéskor engedélyezték számukra a nemzeti területre való belépést, Spanyolország (személyazonossági és okmányellenőrzést) ellenőrzést folytat a Ceutából és Melillából induló, és egyetlen célállomásként Spanyolország területén lévő bármely más helyre tartó tengeri és légi járatokon”¹⁵⁵. Ez azt jelenti, hogy a városokba érkezőknek határellenőrzésen kell átesniük.

A Ciprusi ENSZ pufferzóna a Ciprusi Köztársaság és az Észak-Ciprusi Török Köztársaság között húzódik, amelyet az 1974-es török katonai beavatkozás nyomán hozták létre, amikor a Törökország csapatai megszállták Ciprus északi részét. Az ENSZ által kijelölt terület a sziget két része közötti határt jelöli (ún. zöld vonal), amely területen az ENSZ békefenntartó missziója (UNFICYP) védi és tartja fenn a békét a térségben. Ciprus 2004-ben csatlakozott az EU-hoz, de a sziget megosztottsága miatt a csatlakozási okmány szerinti uniós jogi keret csak a Ciprusi Köztársaság kormánya által ellenőrzött területekre érvényes. Ami az ENSZ által felügyelt ütközési zónát illeti, a csatlakozási okmány azt is megerősíti, hogy mivel a terület jogilag a Ciprusi Köztársaság kormánya alá tartozik, az ott található falvakban élő emberek ugyanazokat a jogokat élvezik, mint az uniós polgárai. A csatlakozási okmányhoz csatolt 10. jegyzőkönyv 2. cikkének (1) bekezdése¹⁵⁶ azonban azt is előírja, hogy a Tanácsnak meg kell határozni azokat a feltételeket, amelyek mellett az uniós jog rendelkezéseit alkalmazni kell. Ennek megfelelően a Tanács 866/2004/EK rendelete¹⁵⁷ a személyek és a határvonal

¹⁵⁵ The Schengen acquis as referred to in Article 1(2) of Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999 Final act III The Contracting Parties have taken note of the following declarations made by the Kingdom of Spain 1. Declaration on the towns of Ceuta and Melilla e) HL L 239., 2000.9.22.

¹⁵⁶ A Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási szerződése (2003): 10. jegyzőkönyv 2. cikkének (1) bekezdés

¹⁵⁷ A Tanács 866/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a csatlakozási okmány 10. jegyzőkönyvének 2. cikke szerinti rendszerről II. cím 2. cikk HL L 161., 2004.4.30.

ellenőrzésére külön szabályokat állapított meg. Ezáltal Ciprus szigetének északi részével közös határvonalat csak a Ciprusi Köztársaság illetékes hatóságai által engedélyezett átkelőhelyeken lehet átlépni, és az azt átlépő személyeket, valamint a birtokukban lévő járműveket és tárgyakat ellenőrizni kell.

A Feröer-szigetek a Dán Királyság részét képezik, de 1948 óta széles körű autonómiával rendelkeznek, ugyanakkor a vonatkozó Szerződések¹⁵⁸ nem alkalmazandók a Feröer-szigetekre. A feröeriek azonban uniós állampolgárokká válhatnak, ha a dán szárazföldön is rendelkeznek lakóhellyel.¹⁵⁹ A schengeni vívmányok nem érvényesek a Feröer-szigetekre, ugyanakkor az 1973-as dán EK csatlakozási szerződés 5. cikke egyértelműen kimondja, hogy *„figyelembe véve azt a tényt, hogy a Feröer-szigetek és Grönland a Skandináv Útlevelunió keretében megállapított rendelkezéseket alkalmazza a személyek mozgására, a Feröer-szigetek és Grönland, valamint az 1990. évi Egyezményben és az Izlandi Köztársasággal és a Norvég Királysággal kötött együttműködési megállapodásban részt vevő országok között utazó személyeket nem kell határellenőrzésnek alávetni”*¹⁶⁰.

Az Északi-tenger közepén fekvő Helgoland szigete, Németország területéhez tartozik, ezért a német alkotmány és a német jogrendszer vonatkozik rá. A szigeten azonban az uniós jog csak részben alkalmazandó. A sziget lakosait megilleti a szabad mozgás joga, és a korábban említett kis exklávéhoz Büsingen am Hochreinhez hasonlóan adómentességet élveznek, miközben nem része a vámuniónak. A schengeni vívmányokat ezen a területen is teljes mértékben alkalmazzák.

A görögországi Athos-hegy egy különleges ökológiai és vallási jelentőségű hely. Az Athos-hegyi Köztársaságként ismert terület egy autonóm klerikális ortodox kolostorköztársaság, amely az ortodox vallás egyik fő központja, és ahol mintegy húsz kolostorban élnek ortodox szerzetesek. Görögország EU-hoz való csatlakozási szerződése kimondja, hogy az Athosz-hegy megtartja a görög alkotmány 105. cikke¹⁶¹ által garantált évszázados különleges jogi státuszát. A schengeni térséghez való viszonyát illetően a Görögország csatlakozási szerződéséhez csatolt nyilatkozat¹⁶² úgy rendelkezik, hogy a schengeni szabályok

¹⁵⁸ Az EK-t létrehozó Szerződés 299. cikke (2) bekezdés első albekezdés, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 355. cikk és a (5) bekezdés

¹⁵⁹ Manczinger Krisztián (2016): Nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye, Külügyi Szemle 2016/4 Tizenötödik évfolyam 4. szám 1-13.

¹⁶⁰ The Schengen acquis - Agreement on the Accession of the Kingdom of Denmark to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at the common borders signed at Schengen on 19 June Article 5 1990 HL L 239., 2000.9.22.

¹⁶¹ The Constitution of Greece Article 105

¹⁶² The Schengen acquis (1999): Final Act II 5. Joint Declaration concerning Mount Athos

alkalmazása során figyelembe kell venni az Athosz-hegy „különleges státuszát”, így a félszigetre való belépéshez külön engedély szükséges, és a nők beutazása tilos.

2.6. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések

A fejezetben végzett elemzésem alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a schengeni térség kialakulása és fejlődése nem tekinthető sem lineáris, sem problémamentes integrációs folyamatnak. A belső határellenőrzések megszüntetésére irányuló együttműködés már a kezdetektől magában hordozott bizonyos jogi és intézményi feszültségeket, amelyek az egységes és következetes alkalmazás követelményét időről időre kihívások elé állították. Ugyanakkor e feszültségek nem pusztán működési hiányosságként értelmezhetők, hanem a schengeni rendszer sajátos jogi konstrukciójából és fokozatos fejlődéséből eredő strukturális jellemzőknek tekinthetők, amelyek egy komplex és rendkívül ambiciózus integrációs projekt természetes velejárói. A schengeni együttműködés vitathatatlan eredményei – különösen a személyek szabad mozgásának tényleges megvalósulása, az európai polgárok mindennapi mobilitásának megkönnyítése, valamint a határokon átnyúló rendészeti és igazságügyi együttműködés elmélyítése – hozzájárultak ahhoz, hogy a rendszer a felmerülő nehézségek ellenére is az európai integráció egyik legkézzelfoghatóbb és leginkább értékelt vívmányává váljon.

A kormányközi schengeni modell vizsgálata egyértelművé tette, hogy a Schengeni Megállapodás és a SVE által létrehozott szabályozási keret már korán túllépett a klasszikus nemzetközi együttműködés határain, ugyanakkor nem rendelkezett azokkal az intézményi és jogérvényesítési garanciákkal, amelyek egy belső határok nélküli térség hosszú távú működtetéséhez szükségesek lettek volna. A belső és külső határok jogi megkülönböztetése, a közös vízumpolitika, a rendőrségi együttműködés és az információcsere integrált logikája egységes szabályozási igényt fejezett ki, miközben a végrehajtás továbbra is kizárólag nemzeti hatáskörben maradt. Ez az ellentmondás szükségszerűen vezetett az egységes alkalmazás hiányosságaihoz.

A schengeni rendszer korai működésének egyik alapvető paradoxona abban állt, hogy a belső határellenőrzések megszüntetése a részes államok közötti fokozott kölcsönös bizalom meglétét feltételezte, miközben e bizalom intézményi garanciái a rendszer kialakításának időszakában még csak korlátozottan álltak rendelkezésre. Ennek részben történeti okai voltak. A Schengeni Megállapodás és a SVE szövegezésekor a jogalkotók vélhetően nem számoltak a szocialista világrendszer rövid időn belüli összeomlásával, sem azzal, hogy a schengeni

együttműködés gyakorlati hatálya a nyugat-európai államokon túl, fokozatosan kiterjed majd Közép- és Kelet-Európa irányába.

A jogérvényesítés, az egységes jogértelmezés és az ellenőrzési mechanizmusok hiánya következtében a schengeni szabályok alkalmazása számos ponton töredezetté vált, ami a rendszer stabilitását hosszú távon aláásta.

A későbbi bővítések – különösen az EU tíz új tagállamának csatlakozása – olyan minőségi és mennyiségi változásokat idéztek elő, amelyek a schengeni szabályozási és intézményi keretek átfogó továbbfejlesztését tették szükségessé, nemcsak a SIS működése, hanem az ellenőrzési, értékelési és jogérvényesítési mechanizmusok területén is. E strukturális alkalmazkodási kényszer következtében a schengeni szabályok alkalmazása a korai időszakban átmenetileg töredezetté vált, ami potenciálisan kockázatokat hordozott a rendszer koherenciája szempontjából. Ugyanakkor mindez nem a schengeni együttműködés kudarca, hanem sokkal inkább egy olyan dinamikusan bővülő és mélyülő integrációs modell kezdeti korlátaira utal, amelynek hosszú távú fenntarthatósága éppen az ezekre adott korrekciós és megerősítő intézkedések – így különösen az intézményi és jogi garanciák fokozatos kiépítése – révén vált biztosíthatóvá.

A schengeni *acquis* közösségi joggá válása nem önmagában politikai integrációs ambícióként, hanem elsősorban funkcionális kényszerként értelmezhető, amely a rendszer működőképességének fenntartását szolgálta. A Maastrichti Szerződés pilléres szerkezete átmeneti keretet biztosított ugyan a bel- és igazságügyi együttműködés számára, azonban nem volt alkalmas a kormányközi modellből fakadó jogi és intézményi hiányosságok teljes körű kezelésére. E hiányosságokra adott strukturális választ az Amszterdami Szerződés azáltal, hogy a schengeni vívmányokat az uniós jogrend részévé tette, megteremtve ezzel az egységes jogértelmezés, a hatékony jogérvényesítés és az alapjogvédelem intézményi feltételeit.

A Lisszaboni Szerződés a pilléres szerkezet megszüntetésével a folyamatot az egységes szerződéses és intézményi keret kialakításával tette teljessé, amelyben az uniós intézmények garanciális szerepe meghatározóvá vált. Ez a fejlődés nem csupán az intézményi hatáskörök átrendeződését jelentette, hanem a schengeni térség működésének alkotmányos és jogállami megszilárdulását is. A schengeni *acquis* uniós jogba való integrációjáról készített áttekintő mátrixot az 4. számú melléklet tartalmazza.

A tagállamok eltérő schengeni státuszának vizsgálata mellett megállapítottam, hogy az egységes alkalmazás korlátai nem kizárólag állami szinten jelentkeznek, hanem az EU területileg differenciált szerkezetéből is fakadnak. A különleges státuszú területek – így a legkülső régiók, a tengerentúli országok és területek, valamint az egyes speciális tagállami

területek – esetében a schengeni acquis területi hatálya eltérően alakul, ami a belépési és határellenőrzési rendszerek finomhangolt kivételrendszerét eredményezi. Ez a területi tagoltság azt jelzi, hogy a schengeni térség az uniós jogba történő integráció ellenére sem homogén földrajzi-jogi egység, hanem többszintű és differenciált alkalmazási tér. A schengeni rendszer működésében jelentkező alkalmazási hiányosságok nem rendellenes jelenségek, hanem a rendszer fejlődési pályájából fakadó strukturális következmények. Az EU tagállamainak, valamint azok különleges területeinek, külbirtokainak schengeni vívmányokhoz való viszonyát az 5. számú melléklet tartalmazza.

3. EURÓPAI UNIÓ HATÁRIGAZGATÁSÁNAK SZABÁLYOZÁSI KERETRENDSZERE

„Nous ne coalisons pas des états, nous unissons des hommes.”¹⁶³

(Nem államok koalícióit hozzuk létre, hanem embereket egyesítünk.)

(Jean Monnet, 1952.)

A schengeni együttműködés fejlődéstörténetének és szerződéses jogi keretinek áttekintése rámutatott arra, hogy a határellenőrzéshez, a belső biztonsághoz és a személyek szabad mozgásához kapcsolódó állami feladatok koordinálása fokozatosan uniós szintű normatív keretek közé rendeződött, miközben végrehajtásuk elsődlegesen továbbra is tagállami hatáskörben maradt. Ez a kettős szerkezet, az uniós szintű normaképzés és a nemzeti végrehajtás párhuzamos jelenléte a schengeni térség működésének egyik alapvető strukturális sajátosságává vált, amely közvetlenül befolyásolja a szabályozás koherenciáját és az egységes alkalmazás tényleges megvalósíthatóságát.

Ebben az összefüggésben a határigazgatás nem pusztán operatív vagy rendészeti tevékenységként értelmezhető, hanem olyan összetett, többszintű normatív struktúraként, amely az uniós és a tagállami hatáskörök sajátos együttműködésére épül. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta e viszonyrendszer az EUMSZ hatásköri szabályai mentén értelmezhető. Az EUMSZ 4. cikke a szabadságon, biztonságon és jogon alapuló térséget a megosztott hatáskörök körébe sorolja, míg az EUMSZ 2. cikkének (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy az EU a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseket fogadjon el anélkül, hogy ezzel a tagállamok e területeken fennálló hatásköreit elvonná. A határigazgatás szabályozási rendszere ennek megfelelően olyan többszintű konstrukcióként írható le, amelyben az uniós jog a közös normatív kereteket és együttműködési mechanizmusokat határozza meg, miközben a végrehajtás operatív dimenziója továbbra is alapvetően a tagállami közigazgatási szervek feladatkörében marad.¹⁶⁴

Ebből következően a schengeni együttműködés pusztán történeti és intézménytörténeti bemutatása nem elegendő az uniós határigazgatás jelenlegi működésének megértéséhez. Szükségessé válik annak feltárása is, hogy a megosztott hatáskörök rendszerében miként épül

¹⁶³ Jean Monnet Beszéde az Országos Sajtóklubban. Eschington DC, 1952. április 30. Forrás: <https://aei.pitt.edu/14364/1/S4.pdf> https://jean-monnet.europa.eu/jean-monnet/his-thoughts_fr (letöltve: 2026.01.25.)

¹⁶⁴ EUR-Lex: A hatáskörök elosztása az Európai Unión belül Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html> letöltve: (2026.03.11.)

fel az uniós határigazgatás normatív és intézményi struktúrája, és ez a keret milyen módon hat a szabályok egységes alkalmazására és a tagállami végrehajtás feltételeire.

Az értekezés harmadik fejezetében ennek megfelelően arra törekszem, hogy rendszerszinten vizsgáljam az EU külső határigazgatásának szabályozási és intézményi kereteit. Az elemzés a másodlagos joganyag, valamint az uniós intézmények és ügynökségek szerepének vizsgálatán keresztül arra összpontosít, hogy e normatív és intézményi struktúra miként járul hozzá az egységes alkalmazás követelményének érvényesítéséhez, illetve milyen feltételek között valósul meg a tagállami végrehajtás.

A fejezet célja az uniós határigazgatás gyakorlati megvalósulásának és működésének olyan rendszerszintű feltárása, amely alkalmas a normatív struktúrák, az intézményi működés és a végrehajtási mechanizmusok közötti összefüggések elemzésére. Ennek megfelelően az elemzés nem egyes jogi aktusok leíró bemutatására szorítkozik, hanem a külső határigazgatásra vonatkozó uniós szabályozás belső logikáját és strukturális sajátosságait vizsgálja.

3.1. Szerződéses jogalapok és stratégiai programozási irányok

Az EU határigazgatásának jogi keretrendszere az uniós jogforrási rendszer hierarchikus struktúrájára épül, amely meghatározza a jogi normák kötelező erejét és alkalmazhatóságát. A határigazgatás normatív megalapozása nem egyetlen jogi aktusban jelenik meg, hanem az alapító szerződések szintjén megjelenő elsődleges jogforrások, a jogilag nem kötelező erejű, stratégiai programozási dokumentumok és az ezek alapján, az EU intézményei által elfogadott másodlagos joganyag egymásra épülő rendszerében valósul meg.

Az uniós határigazgatás tárgya és szabályozása többdimenziós és többszintű jogi konstrukcióként értelmezhető, amelyben a külső határok igazgatása, a személyek mozgásának biztosítása, a migráció és a menekültügy kezelése, valamint a belső biztonság védelme egymással összefüggő normatív és intézményi elemekként jelennek meg. E rendszer működése az elsődleges jog által kijelölt keretekre, a másodlagos jog részletszabályaira, a tagállami végrehajtásra, valamint az uniós intézmények és ügynökségek koordinációs mechanizmusaira egyaránt támaszkodik.

3.1.1. Az elsődleges jog szerepe az uniós határigazgatás megalapozásában

Az EU jogrendjében az alapító szerződések, elsősorban az EUSZ és az EUMSZ állnak az elsődleges jogforrások élén. Ezek határozzák meg az EU céljait, szervezeti felépítését és működési elveit, valamint az uniós és a tagállami hatáskörök megosztását. Az elsődleges jog képezi a további uniós jogalkotás alapját, és meghatározza a jogalkotás és jogalkalmazás jogi kereteit, ezáltal minden uniós aktusnak és tagállami intézkedésnek ezzel összhangban kell lennie.¹⁶⁵

Az elsődleges jogforrások nem tartalmazzak részletes határigazgatási szabályokat, de megalapozzák az uniós fellépést a határok, a menekültügy és a migráció terén. Az EUSZ 3. cikk (2) bekezdése szerint az Unió belső határok nélküli térséget hoz létre, ahol a személyek szabad mozgása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra és a bűnmegelőzésre irányuló megfelelő intézkedésekkel együtt biztosított. Jogdogmatikai jelentősége abban áll, hogy a belső határellenőrzés megszüntetését kompenzáló szabályokhoz és intézkedésekhez köti, így a határigazgatást a belső mozgásszabadság biztosítékaként kezeli.

Az EUMSZ e célkitűzések részletesebb szerződéses kibontását az V. cím tartalmazza. Az EUMSZ 67. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy az EU biztosítja a belső határellenőrzés nélküli térséget, közös politikát alakít ki a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre és a bevándorlásra. Ennek következménye, hogy a belső és a külső határok jogi kezelése egymással elválaszthatatlanul, funkcionálisan összekapcsoltan történik.

Az uniós határigazgatás közvetlen szerződéses jogalapja az EUMSZ 77. cikke, amely felhatalmazza az EU-t arra, hogy intézkedéseket fogadjon el a külső határok átlépésének feltételeire, a személyellenőrzésekre és a vízumkövetelményekre vonatkozó intézkedések elfogadására, és előírja a külső határok integrált igazgatásának fokozatos kialakítását. A cikk lényegi újdonsága, hogy a határigazgatást nem elszigetelt ellenőrzési feladatként, hanem koordinált, többszintű igazgatási rendszerként alapozza meg, amelynek részletszabályai a másodlagos joganyagban kerülnek kidolgozásra.

3.1.2. Hatáskör-megosztás elve és végrehajtási felelősség

Az uniós határigazgatás jogi keretének egyik meghatározó dogmatikai sajátossága a hatáskör-megosztás és a végrehajtási felelősség szerződéses rögzítése. Az EUMSZ 4. cikk (2)

¹⁶⁵ Greksza Veronika – Mohay Ágoston (2014): Bevezetés az Európai Unió jogába. PTE ÁJK Európa Központ ISBN 978-615-5457-27-2 30-35.

bekezdés j) pontja a szabadságon, biztonságon és jogon alapuló térséget a megosztott hatáskörök körébe sorolja. Ennek megfelelően az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdése alapján e területeken az EU és a tagállamok egyaránt jogosultak jogalkotási és végrehajtási hatáskör gyakorlására, ugyanakkor a tagállamok e hatáskörüket csak addig és olyan mértékben gyakorolhatják, ameddig az EU saját hatáskörét nem gyakorolta.

A határigazgatás vonatkozásában e konstrukció sajátos intézményi és végrehajtási következményekkel jár. A külső határok tényleges ellenőrzése és őrizete továbbra is a tagállami hatóságok elsődleges felelőssége marad, miközben az eljárási standardokat, az együttműködési kötelezettségeket és az információcsere mechanizmusait egyre szélesebb körben uniós jogforrások határozzák meg. A megosztott hatáskör ilyen konstellációja lehetővé teszi az egységes minimumkövetelmények kialakítását a schengeni térség működőképességének biztosítása érdekében, ugyanakkor teret hagy a nemzeti végrehajtási sajátosságok fennmaradásának.

A hatásköri rendszer ugyanakkor nem merül ki a klasszikus megosztott hatáskör logikájában. Az EUMSZ 2. cikkének (5) bekezdése azt is lehetővé teszi, hogy az EU a tagállami intézkedéseket támogató, koordináló vagy kiegészítő intézkedéseket fogadjon el anélkül, hogy a tagállamok e területeken fennálló hatásköreit elvonná. A határigazgatás területén ez különösen az együttműködési és koordinációs mechanizmusok – így például az információcsere-rendszerek, a közös kockázatelemzés vagy az ügynökségi támogatás – kialakításában jelenik meg.

Az elsődleges jogi keret további lényeges eleme a normaképzés és a végrehajtás szintjeinek elkülönítése. Az uniós jogalkotó széles körű felhatalmazással rendelkezik az egységes szabályok megalkotására, míg azok végrehajtása főszabály szerint a tagállami közigazgatási szervek feladata marad. E megoldás összhangban áll az EUMSZ 72. cikkével, amely kifejezetten rögzíti, hogy a közrend fenntartása és a belső biztonság védelme továbbra is a tagállamok felelősségi körébe tartozik.

A hatáskör-megosztás e modellje lehetővé teszi az uniós szintű koordinációt anélkül, hogy a végrehajtási feladatok teljeskörűen uniós szintre kerülnének. Ugyanakkor e kettősség szükségszerűen magában hordozza az eltérő nemzeti végrehajtási gyakorlatokból fakadó feszültségeket. Az elsődleges jog e ponton nem feloldja, hanem normatív keretbe rendezi e feszültségeket, amelyeket a későbbi másodlagos joganyag és az intézményi, illetve ügynökségi mechanizmusok töltenek meg konkrét tartalommal.

3.1.3. A stratégiai és programozási dokumentumok szerepe

Az elsődleges jogforrások mellett az uniós határigazgatás szabályozásának alakulásában meghatározó szerepet töltenek be a jogilag nem kötelező erejű, ugyanakkor jelentős orientációs funkcióval rendelkező stratégiai jelentőségű, programozási dokumentumok. Az Európai Tanács (a továbbiakban: EiT) által elfogadott többéves programok és következtetések politikai konszenzust teremtenek az uniós jogalkotás számára, és iránymutatásként közvetlen hatást gyakorolnak a Bizottság jogalkotási kezdeményezéseire.

Az elsődleges jogi keretek kialakítását követően az uniós határigazgatás fejlődését számos politikai kezdeményezés és stratégiai program befolyásolta. E soft law jellegű eszközök, ideértve a stratégiai programokat, tanácsi következtetéseket és egyéb programozási dokumentumokat az uniós határigazgatás szabályozási környezetének szerves részét képezik, mivel politikai irányt jelölnek ki és előkészítik a kötelező erejű jogalkotást.

Noha e dokumentumok formai értelemben nem keletkeztenek közvetlen jogi kötelezettségeket, funkcionálisan jelentős hatást gyakorolnak a jogalkotásra és a végrehajtásra. A határigazgatást érintő programok és stratégiai iránymutatások rendszerint a schengeni térség védelmének megerősítésére irányulnak, és az integrált határigazgatási megközelítés továbbfejlesztését ösztönzik, beleértve az intelligens határellenőrzési megoldásokat, az uniós ügynökségi szerepvállalás erősítését, valamint a határőrizeti együttműködés intézményesítésének lehetőségeit.

Az uniós határigazgatás politikai programozásának egyik első, még az átfogó többéves kereteket megelőző eleme az ún. Bécsi Következtetésekhez kapcsolódik. Az Európai Bizottság 1998. évi közleménye¹⁶⁶ a szabadság, biztonság és jog térségének kialakításához szükséges feltétel- és eszközrendszerrel vázolta fel, amelyeket a Tanács és a Bizottság közös cselekvési terve konkretizált. E cselekvési terv, amelyet az állam- és kormányfők 1998 decemberében Bécsben hivatalosan is megerősítettek, egyértelművé tette, hogy a személyek szabad mozgása kizárólag a belső biztonság garantálásával és a bűnözés elleni hatékony fellépéssel együtt tartható fenn.

Az 1998-as Bécsi Következtetések¹⁶⁷ az elsők között fogalmazták meg rendszerszinten a bel- és igazságügyi együttműködés megerősítésének szükségességét. A dokumentum

¹⁶⁶ Communication from the Commission (1998): Communication from the Commission - Towards an area of freedom, security and justice Brussels, COM(1998) 459 final 14.07.1998. 1–14.

¹⁶⁷ Presidency Conclusions (1998): Vienna European Council 11-12. December 1998. Presidency conclusions and annexes

hangsúlyozta a külső határok ellenőrzésének összehangolását és a vízumpolitika egységesítését, előkészítve az Amszterdami Szerződés végrehajtási logikáját.

Ezt a logikát folytatta az EiT által elfogadott Tamperei Program¹⁶⁸ is, amely a bel- és igazságügyi együttműködés kulcsdokumentumaként a közös menekültügyi és bevándorlás politika, valamint a migráció átfogó kezelésének főbb orientációs pontjait rögzítette. A Tamperei következtetések illeszkedtek az elsődleges jog kereteihez és az uniós prioritásokat többéves politikai menetrendként rögzítették, előkészítve ezzel a későbbi jogalkotást és végrehajtást.

A dokumentum három egymással összefüggő irányt emelt ki. Egyrészt a kibocsátó és tranzitországokkal együttműködésben kialakítandó migrációs megközelítést, másrészt a közös európai menekültügyi rendszer létrehozását, harmadrészt pedig a határőrizet, a vízumpolitika és az irreguláris migráció elleni fellépés összehangolt fejlesztését.¹⁶⁹ E prioritások szoros kapcsolatban álltak a schengeni térség céljaival, mivel a mozgásszabadság fenntartását a megfelelő biztonsági garanciák érvényesítésével, valamint a migráció jogszerű és ellenőrzött keretek közötti kezelésével összhangban kívánták biztosítani.¹⁷⁰

A Tamperei Programot követően időszerűvé vált a többéves menetrend felülvizsgálata és a stratégiai célok újrafogalmazása annak érdekében, hogy az EU a már elért eredményekre építve reagálni tudjon a megjelenő kockázatokra és kihívásokra. Az Egyesült Államokban 2001. szeptember 11-én¹⁷¹, valamint a Madridban 2004. március 11-én elkövetett terrortámadások¹⁷² világosan jelezték, hogy az EU és tagállamainak fokozott biztonsága érdekében további lépéseket kell tenni. A Ceuta és Melilla spanyol exklávéknál kialakult irreguláris migráció okozta válság¹⁷³ pedig arra is rávilágított, hogy a pusztán technikai–technológiai ellenőrzési megoldásokra épített határkezelés önmagában nem elegendő a migrációs folyamatok érdemi befolyásolásához.

¹⁶⁸ Presidency Conclusions (1999): Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions A Tamperei Program 1999 és 2004. közötti időszakra European Council (1999).

¹⁶⁹ Görbe Attiláné Zán Krisztina (2013): A migráció mint a magyar idegenrendészet XX. századi történetének sajátos területe, In: Szerk.: Gaál Gyula, Szerk.: Hautzinger Zoltán A modernkori magyar határrendészet százötödik éve. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, 2013., 198-199.

¹⁷⁰ Tóth Árpádné Dr. Masika Edit (2003): Első értékelés a szabadság, biztonság jog európai térségének az európai alkotmányozás során körvonalazódó reformjáról, Európai Unió Határrendősege c. A/0013/2003.sz. OKTK kutatás 5.

¹⁷¹ Harmat Árpád (2015): A 2001. szeptember 11-i terrortámadás. Történelem cikkek

¹⁷² Répási, Krisztián (2018): Az ETA bukásához vezető út és az európai szeparatista terrorizmus hanyatlása. Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle 11.1 44-64.

¹⁷³ Pinos, Jaime Castan (2019): Building Fortress Europe? Schengen and the Cases of Ceuta and Melilla. University of Belfast, 2009.01.

E kontextusban az ún. Hágai Program¹⁷⁴ már kifejezetten reflektált a külső határok igazgatásának hiányosságaira és a biztonsági kihívásokra. A dokumentum a külső határok „második generációs”¹⁷⁵ irányítási intézkedéseinek kidolgozását sürgette, amely a folyamatos határellenőrzés mellett a migrációs útvonalak mentén, a határokon túl alkalmazandó proaktív eszközöket is előtérbe állította. Ennek részeként központi elemként jelent meg a harmadik országokkal való együttműködés erősítése, a migráció valamennyi szakaszát lefedő átfogó megközelítés, valamint a belső határellenőrzések mihamarabbi megszüntetésével összhangban a külső határok integrált igazgatásának fokozatos kiépítése. A Hágai Program sajátosága volt továbbá, hogy az EiT felkérte a Bizottságot egy végrehajtást támogató cselekvési terv¹⁷⁶ kidolgozására, amely a stratégiai célokat konkrét intézkedésekre, határidőkre és ütemezésre bontotta. Ez a megoldás a programozási dokumentumok és a végrehajtás közötti kapcsolatot erősítette, és elősegítette az intézkedések nyomon követhetőségét. A jelenlegi uniós határ- és migrációs keretrendszer több meghatározó eleme e programhoz kapcsolható, a külső dimenzió, az információs rendszerek és az operatív együttműködés fejlesztése ezen időszakban vált a jogalkotási és intézményi fejlődés visszatérő szervező elvévé.

A 2010-2014 közötti időszakban „*A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa*”¹⁷⁷ mottóval fémjelzett Stockholmi Program a határigazgatást egy konszolidáltabb keretben helyezte. Bár a dokumentum a hangsúlyt a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint az alapjogvédelem erősítésére helyezte, a határ-, migrációs és menekültügyi politika továbbra is a stratégiai keret része maradt, különösen a Közös Európai Menekültügyi Rendszer reformja és a külső dimenzió erősítése révén. A későbbi stratégiai menetrendek e prioritásokat tovább konkretizálták, különös figyelmet fordítva az elfogadott jogi aktusok következetes végrehajtására, a tagállamok közötti szolidaritásra, valamint az uniós ügynökségek operatív szerepének erősítésére.

Az EiT 2014 júniusi stratégiai menetrendje¹⁷⁸ a meglévő jogi eszközök és szakpolitikai intézkedések konszolidációját és hatékony végrehajtását tűzte ki célul. Stratégiai irányként a dokumentum a végrehajtás koherenciáját, a tagállamok közötti koordináció és szolidaritás

¹⁷⁴ European Council (2004): The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union., OJ 2005 C 53. 1–14.

¹⁷⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről {SEC(2008) 153} {SEC(2008) 154} COM /2008/0069 végleges

¹⁷⁶ A Tanács és a Bizottság cselekvési terve az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének megerősítéséről szóló hágai program végrehajtására HL C 198., 2005.8.12., 1–22.

¹⁷⁷ European Council (2009): The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens OJ C 115, 4.5.2010, 1–38.

¹⁷⁸ European Council (2014): Strategic Agenda for the union in times of change 26/27 June 2014

erősítését, az uniós ügynökségek, különösen a Frontex mandátumának megerősítését, valamint a digitalizáció és új technológiák beépítését jelölte meg. A menetrend külön prioritásként kezelte az irreguláris migráció kiváltó okainak kezelését, a regionális védelmi programok, az embercsempészség és emberkereskedelem elleni fellépés fokozását, a visszaküldési politika működőképességének javítását, valamint a határigazgatás és vízumpolitika összehangolását. Operatív javaslatai között szerepelt a határigazgatás költséghatékony korszerűsítése, a Frontex és EUROSUR¹⁷⁹ rendszer támogatása, valamint a közös vízumpolitika modernizálása.

A menetrendet követően a Bizottság Európai Migrációs Stratégiát¹⁸⁰ dolgozott ki, amely alapvetően a meglévő mechanizmusokra építve teremtett támogató keretet a stratégiai irányok végrehajtásának. A 2019–2024-es stratégiai menetrend¹⁸¹ és a 2024–2029 iránymutatások¹⁸² továbbra is előtérbe helyezték a külső határok hatékony igazgatását, a tagállamok közötti korlátozásmentes személyforgalom és tartózkodás – azaz a személyek szabad mozgásának – és a közbiztonság egyensúlyának fenntartását, valamint a tagállamok közötti koordináció és kapacitásmegosztás megerősítését. E dokumentumok egyaránt hangsúlyozzák a válsághelyzetekben szükséges gyors reagálást, az alapjogi megfelelés követelményét és az ügynökségi együttműködés megerősítését.

3.2. Az integrált határigazgatás mint szervező elv

Az európai integrált határigazgatás (az angol European Integrated Border Management alapján a továbbiakban: EIBM) koncepciója nem egységes, előre meghatározott modellként jelent meg, az uniós szabályozásban, hanem az elsődleges jogi keretek és a programozó dokumentumok – különösen a Tamperei következtetések és a Bizottság közleményei – politikai irányelveinek kölcsönhatásában alakult ki. A szerződések rögzítik a belső határok nélküli térség fenntartásához szükséges kompenzációs logikát és az uniós fellépés jogalapját a külső határok igazgatására. A többéves stratégiai programok és a tanácsi következtetések ezek között a

¹⁷⁹ European Border Surveillance System - EUROSUR: az európai határőrizeti rendszer, egy közös technikai keret, amely gyors információcserét és együttműködést tesz lehetővé a határőrizeti szervek számára. A tagállamok a nemzeti koordinációs központjaikon keresztül összehangolják a határőrizetért felelős nemzeti hatóságok tevékenységét más tagállamok és a Frontex ilyen irányú tevékenységével. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/european-border-surveillance-system-eurosur.html> (letöltve: 2025.07.13.)

¹⁸⁰ Az Európai Bizottság Közleménye (2015): Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Európai Migrációs Stratégia COM (2015) 240 final, Brüsszel, 2015.5.13.

¹⁸¹ Az Európai Tanács 2019-2024-es időszakra szóló stratégiai menetrendje 3.

¹⁸² Stratégiai iránymutatások a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozóan. ST 16343/2024 Brüsszel, 2024. november 28.

keretek között meghatározták a prioritásokat és a fejlődési irányokat. Ezek indokolták az intézményi, operatív és technikai megoldások fokozatos kiépítését a koordinált végrehajtás érdekében. E normatív és programozási rétegek találkozásánál vált az EIBM olyan szervező elvvé, amely az uniós határigazgatást funkcionálisan összekapcsolt, többszintű igazgatási és jogi konstrukcióként egyesíti.

Az integrált határigazgatás olyan komplex, koordinált stratégia, amely a határbiztonság, a migrációkezelés, a közrend védelme, a közegészségügyi és állategészségügyi védelem, valamint a gazdasági érdekek érvényesítése érdekében összehangolja a nemzeti és nemzetközi szintű intézkedéseket, szereplőket és információáramlást.

A Bizottság az EIBM-et „komplex, koordinált stratégiaként” írja le. Célja a határbiztonság, a migrációkezelés, a közrend, a közegészségügy és az állategészségügy, valamint a gazdasági érdekek összehangolása. Ennek érdekében a nemzeti és nemzetközi intézkedéseket, szereplőket és információáramlást kapcsolja össze. Fontos, hogy az EIBM nem csupán eljárások technikai leírása, hanem egy olyan inkább integráló logika, amely a külső határok igazgatását az uniós belső térség működőképességének feltételévé teszi, és összeköti a kapcsolódó szakpolitikákat.

3.2.1. A koncepció kialakulásának előfeltételei és ösztönzői

Már a schengeni rendszer működésének korai szakaszában érzékelhető volt, hogy a belső határellenőrzés nélküli térség biztonságának fenntartása, a külső határok ellenőrzésére vonatkozó eljárások és a rendelkezésre álló kapacitásokkal sem minden esetben tett eleget a velük szemben támasztott elvárásokat. A probléma nem kizárólag normatív „hiányosságként”, hanem intézményi és erőforrás-oldali egyenlőtlenségként is megjelent. A tagállami határigazgatási rendszerek eltérő képességei, az infrastruktúra és a szakmai standardok különbözősége, valamint az információcsere töredezettsége a külső határok védelmét strukturálisan aszimmetrikussá tette. Még ha az EU folyamatosan igyekezett is az aktuális kihívásokhoz igazítani a vonatkozó szabályozási elemeket, a belső határellenőrzések megszüntetése által keletkezett „biztonsági deficit” kezelése csupán korlátozott hatékonysággal volt biztosítható. A tapasztalatok mindinkább arra mutattak rá, hogy a külső határok megfelelő igazgatása rendszerszintű, holisztikus megközelítést igényel, amely egyszerre képes kezelni a megelőzést, az ellenőrzést, a kockázatelemzést, az információcsere és a visszatérési mechanizmusok összefüggéseit.

E felismerést több, egymást erősítő történeti és politikai tényező gyorsította fel az ezredfordulót követően. A tíz új tagállam csatlakozásával 2004-ben jelentősen megnövekedett a kockázat a külsőhatárok egyes szakaszain, mivel több, az uniós határőrizet szabályaiban még tapasztalatlan ország vált a külső határok őrzőjévé, ami különösen a keleti irányból érkező szervezett bűnözés miatt növelte a kockázatokat. Emellett a nemzetközi biztonsági környezet romlása, mindenekelőtt a 2001. szeptember 11-i terrortámadások az EU-t fokozottan arra ösztönözte, hogy a terrorveszély megelőzését és kezelését koordinált, több szinten működő rendészeti és határigazgatási megoldásokkal erősítse.¹⁸³ A növekvő kockázatok hatására még azoknál az országoknál is sürgették a kölcsönös bizalom erősítését, amelyek már megszüntették a belső határellenőrzést. Így világossá vált, hogy a schengeni térség csak akkor működhet zavartalanul, ha a külső határok ellenőrzése minden tagállam számára elfogadható szinten és megbízhatóan zajlik.

3.2.2. A laekeni fordulópontra és a bizottsági koncepcióalkotás

Az EIBM kialakítását célzó tényleges politikai cselekvés a 2001. decemberi laekeni EiT ülésén indult el. Az ülés a külső határellenőrzés jobb irányítását a terrorizmus, az illegális bevándorlási hálózatok és az emberkereskedelem elleni fellépés kulcselemeként jelölte meg. Felkérte a Tanácsot és a Bizottságot, hogy dolgozzák ki az érintett szolgálatok közötti együttműködés szabályait. Emellett vizsgálni rendelték a közös külső határellenőrzési mechanizmus vagy közös szolgálatok létrehozásának feltételeit.¹⁸⁴ A laekeni következtetések jelentősége abban áll, hogy egyértelmű programozási irányt jelöltek ki az addig inkább széttartó és tagállami fókuszú határigazgatási megoldásokkal szemben és az együttműködés, a koordináció és a közös standardok felé mozdították el a fejlesztési logikát.

A laekeni felkérést követően a következő lépést a Bizottság 2002-ben „*Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása felé*” című közleménye jelentette, amely átfogó operatív és jogi elemzés keretében tárgyalta az integrált megközelítés lehetséges tartalmát, és uniós szinten az alábbi öt, egymással összefüggő beavatkozási területet azonosított:¹⁸⁵

- a közös joganyag bővítése;

¹⁸³ Korinek, László (2015): A terrorizmus. Belügyi szemle 63.7-8 (2015) 7-38.

¹⁸⁴ Presidency Conclusions (2001): Presidency Conclusions European Council meeting in Leaken 14 and 15 December 2001 SN 300/1/01 REV 1 12.

¹⁸⁵ Communication from the Commission (2002): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union COM/2002/0233 final 1–26.

- közös koordinációs és együttműködési mechanizmus létrehozása;
- közös, integrált kockázatelemzés kidolgozása;
- a tehermegosztás javítása a tagállamok között;
- személyzet és eszközök harmonizációja.

A Bizottság a közös joganyag bővítésében óvatos, lépcsőzetes javaslatokat tett. Kezdeményezte például a Közös Kézikönyv felülvizsgálatát és a Schengeni Katalógus szerepének erősítését. Ezek a lépések a schengeni elvek részletes magyarázatát, a jó gyakorlatok terjesztését és a végrehajtást segítő ajánlásokat szolgálják. E dokumentumok jogi státusza, a klasszikus értelemben vett kötelező normákhoz képest ambivalens, ugyanakkor funkcionálisan lényeges volt, mivel a határigazgatási standardok „soft” harmonizációját és a tagállami gyakorlatok egymáshoz közelítését támogatták.

A koordináció és együttműködés terén a Bizottság javasolta egy, gyakorlati szakemberekből álló, külső határokkal foglalkozó közös egység felállítását is. A közlemény a kockázatelemzésre alkalmas szervezeti kapacitás kiépítését is javasolta, amely a tagállami operatív szükségletek felmérésén túl szinergikus kapcsolatokat alakíthat ki az Európával és más rendészeti szervekkel, különösen a külső határok mentén azonosítható kockázatok kezelése érdekében. A tehermegosztás körében a Bizottság arra mutatott rá, hogy a közös külső határok igazgatásának terhei a tagállamok között egyenlőtlenül oszlanak meg, ezért indokolt a közösségi költségvetési támogatások felhasználását olyan mechanizmusokhoz kötni, amelyek a terhek arányosabb elosztását segítik. Végül a humán és technikai erőforrások harmonizációja körében felmerült a közös képzési modulok kialakítása, a szakmai és nyelvi képzés összehangolása, valamint a költséges technikai eszközök közös finanszírozása. E keretben, stratégiai távlatként a Bizottság hosszú távú elképzelései között megjelent egy „európai határrendőrség” gondolata is.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Peter, Hobbing (2005): Integrated Border Management at the EU Level. CEPS Working Documents No. 227, 1 August 2005

3.2.3. Fogalmi egységesítés, a négylépcsős modell és az EIBM strukturált pillérrendszere

Az integrált igazgatás koncepcionális megerősítését szolgálta az EU tagállamok külső határszakaszainak igazgatására vonatkozó terv kidolgozása is.¹⁸⁷ A terv nemcsak intézkedési csomagot fogalmazott meg, hanem a határigazgatással kapcsolatos alapfogalmak egységesítését, vagyis egy koherens fogalmi rendszer kialakítását is célul tűzte. A tervet az állam- és kormányfők a 2002. évi sevillai ülésükön megerősítették, és következtetéseikben ismételten utaltak a migrációs folyamatok hatékonyabb ellenőrzését szolgáló külső határok koordinált és integrált igazgatásának fokozatos bevezetésére.¹⁸⁸

A sevillai menetrend a végrehajtást két, időben ütemezett szakaszban képzelte el. Az első szakasz rövid távon (2002 végéig) közös műveletek végrehajtását, kísérleti projektek kezdeményezését és egy bevándorlási ügyeket érintő összekötő tisztii hálózat létrehozását irányozta elő. A második szakasz középtávon (2003 júniusáig) a közös kockázatelemzési modell kidolgozását, a képzés közös alapjainak megteremtését, a határokkal kapcsolatos európai intézkedések megerősítését, valamint a teherviselés megosztásának felmérését célozta. A logika tehát egyszerre volt operatív (közös műveletek), intézményes (hálózatok) és módszertani (kockázatelemzés, képzés).

A folyamatba szervesen illeszkedett a Schengeni Katalógus szerepének erősödése, különösen az ún. négylépcsős belépés-ellenőrzési modell fogalmi rögzítése. E modell a határigazgatást nem a fizikai határátlépés pillanatára szűkíti, hanem a megelőzés és a belső térségen belüli kiegészítő intézkedések irányába tágította. A katalógus a négy lépcsőt a következő elemekkel írta le:

- a migráció származási és tranzitországaiban végzett tevékenységek;
- kétoldalú és nemzetközi határ menti együttműködés;
- intézkedések a külső határokon;
- további tevékenységek a schengeni államok területén belül.

A katalógus e változatának jelentősége abban állt, hogy az integrált megközelítés „előfeltételének” tekinthető alapelveket (megelőzés–együttműködés–határon történő kontroll–belső követés) koherens rendbe szervezte, és ezzel az EIBM későbbi normatív és intézményi konkretizálásának értelmezési alapját is megteremtette.

¹⁸⁷ Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union 10019/02 Brussels, 14 June 2002 1–35.

¹⁸⁸ Presidency Conclusion (2002): Seville European Council 21 and 22 June 2002 Presidency Conclusion, 13463/02 Brussels, 24 October 2002 (29.10) 1–42.

A modell első lépcsője az irreguláris migráció származási vagy tranzitorszámban történő megelőzésére irányul, és azon a logikán alapul, hogy az irreguláris migráció hatékony kezelése a kiváltó okok befolyásolását, valamint a partnerségi együttműködések és a képességfejlesztés eszköztárát igényli. A második lépcső a külső határok közvetlen közelében, de még az előtt végzett megelőző intézkedéseket foglalja magában. A regionális együttműködések, az előretolt ellenőrzések, a kockázatelemzésen alapuló döntéshozatal és a partnerségi keretek e szinten azt a célt szolgálják, hogy a migrációs és határbiztonsági kockázatok kezelése még a fizikai határ elérése előtt megkezdődjék. A harmadik lépcső a külső határokon zajló határforgalom-ellenőrzést és határőrizet feddi le, ahol a kockázatelemzésen alapuló kontroll, a jogellenes belépés megakadályozása és a schengeni követelmények érvényesítése közvetlenül jelenik meg. A negyedik lépcső pedig a schengeni területen belüli intézkedéseket foglalja magában, különös tekintettel a jogellenes tartózkodás feltárására, a tagállami rendőrségi együttműködésre és adatcserére, valamint a visszatérési mechanizmusok működtetésére. E dimenzióban ugyanakkor az integrációs programok és a legális migrációs csatornák rendezett működtetése is releváns tényezőként jelenhet meg.¹⁸⁹

Az EIBM továbbfejlesztésének következő mérföldkövét az EU Bel- és Igazságügyi Tanácsának 2006. december 4–5-i ülésén elfogadott Tanácsi következtetések jelentették.¹⁹⁰ E dokumentumban az EIBM fogalmi keretei strukturált formát kaptak, és az integrált modell a külső határigazgatás hatékonyságát több pillér együttes működtetéséhez kötötte. A következtetések logikája az, hogy a határforgalom-ellenőrzés és határőrizet önmagában nem elegendő, ha nem kapcsolódik hozzá kockázatelemzés, bűnüldözési együttműködés, intézményi koordináció és nemzetközi partnerség.

A pillérek a következők szerint írhatók le:

- a Schengeni határ-ellenőrzési kódexben meghatározott határforgalom-ellenőrzés és határőrizet, kiegészítve a kapcsolódó kockázatelemzési és bűnüldözési tevékenységekkel;
- a határokon átnyúló bűnözés felderítése és kivizsgálása a releváns nemzeti bűnüldöző hatóságok közötti együttműködésre építve;
- a tagállamok, az uniós intézmények és ügynökségek közötti koordináció a közös fellépés és forrásallokáció érdekében;

¹⁸⁹ Lanfermann, Friederike (2014): The European Union's Border Management. A study about the coordination in its horizontal and vertical dimension.

¹⁹⁰ Council Conclusions (2006): Council conclusions Enlargement of the Schengen Area, 2768th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels, 4-5 December 2006.

- a határigazgatásban részt vevő hatóságok közötti horizontális együttműködés és a nemzetközi partnerségek fejlesztése;
- a négylépcsős belépés-ellenőrzési modell alkalmazása.¹⁹¹

E tanácsi következtetések alapján az EIBM-nek három, egymással összeegyeztethető célkitűzést kell szolgálnia:

- a belső biztonság garantálása és a migrációs nyomás kezelése az irreguláris migráció és ahhoz kapcsolódó bűnözés megelőzése;
- a jogszerű utazók számára a zökkenőmentes és gyors határátlépés biztosítása;
- az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartása, különös tekintettel az emberi méltóságra és a nemzetközi védelemhez való hozzáférés biztosítására.

E célhármas a határigazgatás „kettős rendeltetését” is jelzi, amely szerint a biztonsági funkció nem válhat kizárólagossá, hanem együtt kell érvényesülnie a mobilitási és alapjogi követelményekkel.

3.2.4. A kötelező jogalap megerősítése és az ügynökségi dimenzió

Az EIBM uniós jogi és strukturális kereteit végül a Lisszaboni Szerződés erősítette meg. Az EUMSZ 77. cikk (1) bekezdés c) pontja előírja, hogy az EU-nak olyan politikát kell kialakítania, amelynek célja a külső határok integrált határigazgatásának fokozatos bevezetése. Ugyanezen cikk 2. bekezdés d) pontja rögzíti, hogy az ennek megvalósításához szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni. E szerződéses rögzítés következménye, hogy az EIBM többé nem csupán programozási célkitűzés vagy stratégiai narratíva, hanem olyan szerződéses cél lett, amelyhez a másodlagos jogalkotás kötelező erejű eszközöket rendelhet, és amely a jogértelmezésben is irányadó mérceként jelenhet meg.

Az EIBM gyakorlati végrehajtásának támogatására 2009-ben a Schengeni Katalógus második, frissített változata is elfogadásra került.¹⁹² A dokumentum részletezte az integrált modell átfogó jellemzőit, valamint meghatározta az egyes dimenziók kulcselemeit. A katalógus szerint az EIBM jogalapját az uniós normák adják, amelyeket a tagállamok nemzeti szintű jogszabályok egészítenek ki a határőrizet, az idegenrendészet, a bevándorlás és az adatvédelem területén hatályos rendelkezéseikkel.

¹⁹¹ Wagner, Johann (2001): The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies. *Commonwealth & Comparative Politics*, 2001. 59(4), 424–448.

¹⁹² Az Európai Unió Tanácsa: A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata., 7468/09 Brüsszel, 2009. március 19.

A katalógus azt is hangsúlyozza, hogy a tagállamok saját határaik elsődleges ellenőrzői maradnak, ugyanakkor az ellenőrzési tevékenységüknek igazodnia kell a schengeni térség egészének érdekeihez, vagyis a belső határellenőrzések hiányából fakadó kölcsönös függéshez.

A dokumentum logikájában a szolidaritás elve a rendszer egyik sarokköveként jelenik meg. A tagállami felelősség fennmaradása mellett a közös külső határ igazgatása nem tisztán nemzeti ügy, hanem a schengeni térség integritásához kapcsolódó közös érdek. A kontinuitás elve ezzel összefüggésben azt követeli meg, hogy a határellenőrzés állandó és teljes körű legyen, és ne pusztán reaktív módon kövesse a már bekövetkezett eseményeket, hanem proaktívan azonosítsa a fenyegetések új formáit is. E keretben a professzionalizmus, egységes képzési logika, megfelelő infrastruktúra, gyors és megbízható adatáramlás olyan végrehajtási standardként jelenik meg, amely az összehangolt fellépést szolgálja.

Az integrált modell keretében a tagállamok nemzeti határigazgatási stratégiákat dolgoznak ki, amelyek a helyzetértékelés mellett cselekvési és fejlesztési terveket is tartalmaznak. A stratégiák módszertani alapja a kockázatelemzés, amely információgyűjtésre, elemzésre és értékelésre épül. Célja a releváns adatok szintetizálása, a trendek előrejelzése, valamint az erőforrások célzottabb allokációja. A rendszer teljesítőképességének egyik mércéje az adaptivitás, a külső határokon tapasztalható dinamikus viszonyokhoz való alkalmazkodási képesség, ideértve a váratlan helyzetekre, például hirtelen tömeges migrációs hullámokra vonatkozó vészhelyzeti tervezést is.¹⁹³ E kritériumok összességükben az EIBM-et nem statikus normarendszerként, hanem folyamatosan „karbantartandó” igazgatási modellként írják le, amelyben a jogi, intézményi és technikai elemek egymást feltételező módon működnek.

Az EIBM alkalmazásának jogi megszilárdításában kiemelt jelentősége volt az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló (EU) 2016/1624 rendeletnek.¹⁹⁴ A norma az integrált határigazgatást az EU külső határain alkalmazandó kötelező keretbe helyezte, és részletesen szabályozta az ehhez kapcsolódó intézményi és operatív mechanizmusokat. E szabályozás különösen a Frontex megerősített mandátumán, a gyorsreagálású kapacitások telepítésén, valamint az interoperábilis információs rendszerek használatán keresztül mutat rá arra, hogy az EIBM a normatív egységesítés mellett mindinkább intézményesített koordinációt is feltételez. Ez azért jelentős, mert az integrált megközelítés „szervező elvként” nem csupán a másodlagos

¹⁹³ Kui László (2018): A határellenőrzés elveinek és követelményeinek érvényesülési lehetőségei Magyarországon. *Hadtudományi Szemle*, 2018. 11. évf. 2. szám 268–286.

¹⁹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről; HL L 251, 2016.9.16.

joganyag tartalmában, hanem az intézményi-ügynökségi architektúra fejlődésében is megjelenik.

Mivel az EIBM-re vonatkozó jogi és szervezeti szabályozás módosításai közvetlen összefüggésben állnak az EU határellenőrzési kihívásaival, az egyes reformlépések jogi logikáját, technikai elemeit és hatásmechanizmusát az értekezés 4. fejezetben részletezem tovább.

3.3. A határigazgatás másodlagos joganyaga

Az uniós határigazgatás gyakorlati működését meghatározó joganyag túlnyomó részt az EU másodlagos jogforrásaiban ölt testet. A másodlagos jog az elsődleges jog, így különösen az alapító szerződések által biztosított hatáskör-átruházás és felhatalmazás alapján az EU intézményei által elfogadott jogi aktusok összessége, ideértve a kötelező erejű és a jogilag nem kötelező eszközöket is.¹⁹⁵

Funkcionális megközelítésben a másodlagos jog kettős rendeltetéssel bír. Egyrészt a szerződésekben meghatározott célkitűzések és hatásköri felhatalmazások végrehajtását biztosítja, amelynek eredményeként a szerződéses alapelvek konkrét és alkalmazható normatív tartalommal alakulnak. Másrészt egységes minimumstandardokat állapít meg, amelyek nélkül a belső határok nélküli térség zavartalan működése, valamint a személyek szabad mozgásához kapcsolódó biztonsági, adatvédelmi és alapjogi garanciák fenntartható érvényesítése nem biztosítható. E kettős funkció a határigazgatás területén különösen markánsan jelenik meg, mivel a szabályozás egyszerre irányul eljárási egységesítésre és a kockázatokhoz igazodó, adaptív igazgatási megoldások lehetővé tételére.

3.3.1. A másodlagos jogi aktusok típusrendszere és kötőereje a határigazgatásban

A másodlagos jogforrások körében a rendeletek kiemelt jelentőséggel bírnak, tekintettel arra, hogy közvetlen hatállyal, teljes egészükben kötelezően és közvetlenül alkalmazandók valamennyi tagállamban, és elsődlegesek a tagállami joggal szemben. E jogi norma különösen alkalmas az egységes határigazgatási szabályok és technikai követelmények megállapítására, mert közvetlenül alkalmazandó szabályokat állapít meg, így nem kell azokat a nemzeti jogba

¹⁹⁵ EUR-Lex: az Európai unió hivatalos portálja Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/the-european-union-s-secondary-law.html> letöltve: 2025.01.23.)

átültetni, ennek köszönhetően kisebb az esélye annak, hogy a rendelkezéseket a tagállamok eltérően ültetik át vagy értelmezik.

Az irányelvek ezzel szemben csak a kötelezően elérendő eredményt határozzák meg, a végrehajtás formáját és eszközeit a tagállamokra bízzák, ezáltal bizonyos mozgásteret biztosítva a nemzeti sajátosságok figyelembevételéhez.

Az ajánlások és vélemények olyan jogilag nem kötelező aktusok, amelyek formai értelemben nem keletkeztetnek kikényszeríthető kötelezettségeket, ugyanakkor a végrehajtási standardok közelítésében, a „jó gyakorlatok” közvetítésében és a tagállami adminisztratív kapacitások orientálásában tényleges normatív hatást fejthetnek ki. E funkciót a schengeni együttműködésben különösen jól példázzák a Schengeni Katalógus ajánlásai és „legjobb gyakorlatok” dokumentumai.

A delegált és végrehajtási aktusok lehetővé teszik az elsődleges jog keretein belül a nem lényegi kiegészítéseket és az egységes végrehajtást, különösen technikai, gyorsan változó területeken. A határigazgatásban ez az eszköz fontos a technikai szabványok, az informatikai interoperabilitás és az eljárási részletszabályok gyors frissítéséhez anélkül, hogy a rendeleti alapszöveg stabilitása sérülne. Különös jelentőségük van a határellenőrzési eljárások részletes követelményeinek és a nagyléptékű interoperábilis informatikai rendszerek jogi kereteinek meghatározásában.

A másodlagos jogi aktusok a külső határok igazgatásának részletes anyagi jogi és eljárásjogi kereteit, adatkezelési és adatvédelmi követelményeket, továbbá intézményi együttműködési mechanizmusokat állapítanak meg, ezzel biztosítva a határigazgatás egységességét, a biztonsági követelmények érvényesítését, valamint az érintett személyek alapvető jogainak tiszteletben tartását.

A határigazgatás körébe tartozó másodlagos jogi aktusok közül példaként említhetők a külső határok ellenőrzésének, valamint a belső határokon kivételesen alkalmazható ellenőrzések rendjét meghatározó általános szabályozási keretet biztosító rendeletek, a vízumpolitikához és az idegenrendészeti eljárásokhoz kapcsolódó normák, továbbá az információs rendszerek működését és az adatcsere mechanizmusait szabályozó végrehajtási és technikai jellegű normák.

Az értekezésemben módszertani és terjedelmi okok miatt nem törekszem a másodlagos joganyag teljes ismertetésére. Az elemzés középpontjában a Schengeni határ-ellenőrzési kódex és módosításai állnak, mert ez foglalja össze egy helyen a külső határok ellenőrzésének fő szabályait, a belső határokon kivételesen alkalmazható eljárásokat, valamint a végrehajtást segítő gyakorlati rendelkezéseket. A többi, határigazgatáshoz kapcsolódó másodlagos

joganyagról (például informatikai rendszerekre vagy ügynökségi együttműködésre vonatkozó szabályok) csak áttekintően, az egymáshoz fűződő szerepük és funkcionalitásuk szempontjából tesztek említést, nem részletes jogi elemzéseként.

3.3.2. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex mint központi szabályozási eszköz

A Schengeni Megállapodást, valamint az SVE hatálybalépését követően a külső határok ellenőrzésére vonatkozó szabályozás hosszú ideig töredezett volt, azokat döntően kormányközi normákban határozták meg. E körbe tartoznak a Végrehajtó Bizottság határozatai, a Schengeni Katalógus keretében elfogadott ajánlások és „legjobb gyakorlatok”,¹⁹⁶ valamint a schengeni kormányközi együttműködés keretében kidolgozott Közös Kézikönyv¹⁹⁷. E dokumentumok funkcionálisan meghatározó szerepet játszottak a külső határok igazgatásában, jogi természetük azonban heterogén volt, és nem illeszkedett maradéktalanul az uniós jog klasszikus normatív eszköztárába.

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépésével a Közös Kézikönyv az EU tagállamainak külső határain végzett ellenőrzések alapvető referenciadokumentumává vált. Ugyanakkor e szabályozási eszköz sajátos, hibrid jelleggel bírt. Egyrészt normatív tartalmat hordozott, amely jogokat és kötelezettségeket érintett, másrészt gyakorlati kézikönyvként működött, amely a végrehajtás során iránymutatást nyújtott a határőrizeti szervek számára. E kettősség következtében a Közös Kézikönyv formai értelemben nem felelt meg sem a rendeleti, sem az irányelvi szabályozás követelményeinek, ami mind jogbiztonsági, mind végrehajtási szempontból korlátokat eredményezett.

E hiányosságok fényében az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően egyre világosabban megfogalmazódott az igény arra, hogy a külső és belső határok ellenőrzésére vonatkozó szabályozás egységes, az uniós jogrendbe teljes mértékben illeszkedő másodlagos jogi aktus formájában kerüljön elfogadásra. A tagállamok és az uniós intézmények közötti egyeztetések eredményeként a Bizottság 2004. május 26-án terjesztette elő a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló javaslatát, amely később Schengeni határ-ellenőrzési kódexként vált ismertté.

¹⁹⁶ Schengen Catalogue (2002): Council of the European Union EU Schengen Catalogue External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices February 2002. 1–53.

¹⁹⁷ Common Manual (2005): Council of the European Union Brussels, 25 February 2005 6297/05 FRONT 18 COMIX 107 Common Manual 1–564.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódexet létrehozó 562/2006/EK rendelet¹⁹⁸ 2006. október 13-án lépett hatályba, és ezzel a külső határok ellenőrzésére vonatkozó szabályozás döntő fordulóponthoz érkezett. A rendelet elfogadásával a korábbi, kormányközi alapokon nyugvó normarendszer közösségi – majd a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően uniós – jogi keretbe került. E váltás nem pusztán formai jelentőséggel bírt, hanem a kötelező erő, az egységes alkalmazhatóság és a jogérvényesülés mechanizmusainak megerősítését is eredményezte.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex a schengeni integráció egyik központi jelentőségű rendeleteként egyszerre tölti be az alapszabály és a végrehajtást orientáló jogi eszköz funkcióját. A rendelet részletesen meghatározza mind a belső, mind a külső (szárazföldi, tengeri és légi) határokon alkalmazandó ellenőrzési elveket és eljárásokat, különbséget téve a szabad mozgás jogával rendelkező személyek és a harmadik országok állampolgárai között. Szabályozza a külső határok átlépésének feltételeit, a beléptetés megtagadásának eseteit, valamint a határőrizet szervezeti és eljárási kereteit.¹⁹⁹

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex jelentősége abban is megmutatkozik, hogy a belső határellenőrzés eltörlésének főszabályát nem abszolút jelleggel rögzíti, hanem részletes eljárási rendet állapít meg az ideiglenes visszaállítás lehetőségére. Ezzel a belső határok nélküli térség működését a biztonsági kockázatok kezelésével összekapcsolva, kiegyensúlyozott normatív konstrukciót hoz létre. A rendelethez kapcsolódó mellékletek a végrehajtás szempontjából kiemelt jelentőségű részletszabályokat tartalmaznak, amelyek a jogalkalmazás egységességét hivatottak biztosítani.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex a hatálybalépését követően többször módosult, illetve egy alkalommal, a könnyebb áttekinthetőség érdekében, egységes szerkezetbe foglalásra is sor került. A módosításokat két fő tényező motiválta. Egyrészt az uniós jogi környezet változása, másrészt a határigazgatással összefüggő új kihívások megjelenése.

Az első jelentős átfogó felülvizsgálati javaslatot²⁰⁰ a Bizottság 2011-ben nyújtotta be, amely elsősorban a jogszabály alkalmazása során feltárt értelmezési bizonytalanságok megszüntetésére és a szöveg koherenciájának erősítésére irányult.

¹⁹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról HL L 105 2006.4.13. 1–32.

¹⁹⁹ Sallai János (2012): A schengeni integráció negyedszázada és jövője A rendészettudomány határkövei – Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből (2012): 247–256.

²⁰⁰ Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról Brüsszel, 2011.3.10. COM(2011) 118 végleges 2011/0051 (COD)

E felülvizsgálat során több lényegi tartalmi módosítás is megvalósult, így különösen a fogalomrendszer pontosítása, a tartózkodási idő számításának újraszabályozása, a vízummentes harmadik országbeli állampolgárok úti okmányaira vonatkozó követelmények szigorítása, valamint az ellenőrzési sávok és különleges személycsoportokra irányadó szabályok módosítása. Emellett megteremtésre került a közös határátkelőhelyek létrehozásának részletes jogi kerete is.

A Bizottság 2011. évi, a migrációról szóló közleményével²⁰¹ összefüggésben a Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosításai már nem pusztán technikai vagy jogharmonizációs célokat szolgáltak, hanem kifejezetten a schengeni térség működését fenyegető kivételes helyzetek normatív kezelésére irányultak. A jogalkotási kezdeményezések háttérében egyrészt a 2011-ben az észak-afrikai és közel-keleti térségben kibontakozó instabilitás és ebből következően az EU külső határait érintő irreguláris migrációs nyomás állt, amely rámutatott arra, hogy a belső határellenőrzés nélküli térség működése strukturális sérülékenységeket hordoz magában, amennyiben a külső határok védelme egyes tagállamokban nem bizonyul kellően hatékornak.²⁰²

E felismerés nyomán a módosítás részletesebben és differenciáltabban szabályozza a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállításának eljárási feltételeit. A korábbi, elsősorban előre látható eseményekre – például nemzetközi csúcstalálkozókra vagy sporteseményekre – kialakított mechanizmus mellett megjelent egy olyan különleges eljárás, amely kifejezetten a schengeni térség egészének működését súlyosan veszélyeztető kivételes körülmények kezelésére szolgált. E mechanizmus lehetővé tette a belső határellenőrzés időtartamának a korábbi határidőkön túl történő meghosszabbítását, amennyiben a külső határokon kialakult helyzet más eszközökkel nem volt stabilizálható.²⁰³

E módosítások jelentősége, hogy a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítását az uniós jogalkotó egyre inkább kivételes, feltételes és fokozatosan kontrollált eszközként kezdte kezelni. A szabályozás nemcsak az anyagi jogi feltételeket, hanem az eljárási garanciákat is erősítette, így különösen az uniós intézmények – mindenekelőtt a Bizottság és a Tanács – szerepét a döntéshozatal koordinálásában és felügyeletében. Ennek eredményeként a belső határellenőrzés visszaállítása fokozatosan kilépett a kizárólag tagállami mérlegelés köréből, és egy több szintű, uniós kontroll alatt álló döntési mechanizmus részévé vált.

²⁰¹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a migrációról Brüsszel 2011.5.4. COM(2011) 248.

²⁰² Balla József–Kui László–Szele Tamás: (2019): A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők. *Belügyi Szemle*, 67 (7-8). 7-22.

²⁰³ Balla József (2018a): A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erő-eszközszükséglete. *Határrendészeti Tanulmányok XV. évfolyam 2. szám* 4–29.

Mindebből az a jogalkotói szándék rajzolódik ki, hogy a belső határellenőrzés visszaállítása nem válhat a schengeni együttműködés strukturális elemévé, hanem kizárólag ultima ratio jelleggel alkalmazható olyan esetekben, amikor a külső határokon kialakult rendkívüli helyzet más, kevésbé korlátozó eszközökkel nem kezelhető. E megközelítés a belső határok nélküli térség alaplogikáját kívánja megőrizni, miközben elismeri, hogy a schengeni rendszer fenntarthatósága szükség esetén kivételes biztonsági beavatkozásokat is igényelhet.²⁰⁴

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex fejlődésének további jelentős állomását a „Határok Csomag” keretében előterjesztett jogalkotási javaslat jelentette, amely a szabad mozgás jogával rendelkező személyek szisztematikus ellenőrzésének bevezetését irányozta elő a külső határokon. A módosítás alapvető szemléletváltást tükrözött a határellenőrzési gyakorlatban, mert a korábban jellemző, kockázatalapú és szelektív ellenőrzési logikát kiterjesztette egy általánosabb, minden érintettre kiterjedő ellenőrzési kötelezettséggé.

A jogalkotói indokolás szerint e változtatás elsődleges célja a belső biztonság megerősítése volt, különös tekintettel a terrorizmus és a súlyos, határokon átnyúló bűnözés elleni fellépésre. A módosítás háttérében az a felismerés állt, hogy a szabad mozgás jogával rendelkező személyek korlátozott ellenőrzése, különösen a kilépések során potenciális biztonsági kockázatokat hordozhat, amennyiben az érintett személyekkel kapcsolatban releváns információk állnak rendelkezésre uniós vagy nemzeti adatbázisokban. Ennek megfelelően a javaslat előírta, hogy e személyeket is rendszeresen ellenőrizni kell a releváns informatikai rendszerekben, így különösen a SIS és más nemzeti nyilvántartásokban.

A módosítás ezáltal a Schengeni határ-ellenőrzési kódex belül újradefiniálta a szabad mozgás és a biztonság viszonyát. Míg a korábbi szabályozás elsődlegesen a mozgásszabadság zavartalan gyakorlására helyezte a hangsúlyt, addig az új változtatások a biztonsági szempontokat hangsúlyosabban integrálták a határellenőrzési eljárások normatív struktúrájába. Ezzel párhuzamosan a jogalkotó törekedett arra, hogy az ellenőrzések kiterjesztése ne vezessen önkényes vagy aránytalan korlátozásokhoz, ezért a módosítások kifejezetten rögzítették az alapjogok tiszteletben tartásának és az arányosság elvének követelményét.

A módosítás egyúttal az információs rendszerek határigazgatásban való szerepének jelentős felértékelődését is jelentette. A szisztematikus adatbázis-ellenőrzések bevezetése a határellenőrzést egyre inkább információvezérelt igazgatási tevékenységgé alakította, amelyben a fizikai ellenőrzés mellett a digitális adatkezelés és az interoperábilis rendszerek

²⁰⁴ Balla József (2017): Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítás feltételeinek kutatása. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 319–327.

használata vált meghatározóvá. E folyamat előrevetítette az uniós határigazgatás további digitalizációját, valamint azokat a későbbi jogalkotási lépéseket, amelyek az informatikai rendszerek összekapcsolását és az ügynökségi koordináció erősítését célozták.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex szabályozási keretének további fejlődését és kritikai elemzését az értekezésem 4. fejezetében részletezem, ahol a 2015–2024 közötti időszak uniós határigazgatást érintő kihívásaira adott válaszokat elemzem.

3.3.3. A határigazgatás informatikai rendszerekkel való támogatása

A határigazgatás másodlagos jogi szabályozásának fejlődése nem kizárólag normatív tartalmában, hanem végrehajtási eszköztárában is meghatározó átalakuláson ment keresztül. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex által rögzített eljárási keretek gyakorlati érvényesülése mindinkább az unió intézményei által létrehozott, másodlagos jogban szabályozott informatikai rendszerek működésétől vált függővé. E rendszerek nem pusztán technikai támogató eszközök, hanem a határigazgatás normatív logikájának szerves részei, amelyek révén a jogalkotó a kockázatalapú ellenőrzést, a gyors döntéshozatalt és a tagállami végrehajtás egységességét kívánja biztosítani.

Az integrált határigazgatás keretében az interoperábilis informatikai rendszerek a külső határok védelme, a migrációkezelés és a belső biztonság közötti összefüggések kezelésének központi eszközeivé váltak. Az EU az elmúlt évtizedekben több olyan központosított adatbázist hozott létre, amelyek célja a biztonsági, migrációs és határigazgatási információk strukturált gyűjtése, feldolgozása és megosztása. E rendszerek – személyes és biometrikus adatok kezelésével – érdemi normatív hatást gyakorolnak a határigazgatás napi gyakorlatára, és közvetlenül befolyásolják a határellenőrzési döntések jogszerűségét és megalapozottságát.

Az integrált határigazgatás szempontjából kiemelkedő jelentőségű informatikai rendszerek közé tartozik a SIS, a VIS, valamint a későbbi fejlesztési fázisban megvalósuló Európai Határregisztrációs Rendszer (az angol Entry Exit System alapján a továbbiakban: EES) és az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (az angol European Travel Information and Authorisation System alapján a továbbiakban: ETIAS). Ebben az alfejezetben a SIS és a VIS rendszerének kialakítására és működésére összpontosítok, mivel ezek képezik az uniós határigazgatás technológiai alaprétegét. Az EES és az ETIAS részletes elemzésére az értekezés 4. fejezete tér ki, ahol összefüggéseiben vizsgálom a 2015–2024 közötti időszak uniós határigazgatást érintő kihívásaira adott válaszokat az intelligens határellenőrzés koncepciójával.

A SIS 1995 óta tölti be a belső határellenőrzés eltörléséből fakadó biztonsági kockázatok ellensúlyozására szolgáló kompenzációs funkciót. A rendszert az SVE hozta létre, kifejezetten annak érdekében, hogy a tagállamok a belső határokon folytatott ellenőrzések megszűnését egy közös információs infrastruktúra révén ellensúlyozzák. Az SVE 92. cikke rögzíti, hogy a SIS egy központi technikai egységből és a tagállamok nemzeti részeiből áll, és lehetővé teszi a kijelölt hatóságok számára a személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzések automatizált lekérdezését határellenőrzési, rendőrségi, vám- és idegenrendészeti célból.

A rendszer kezdeti funkciója a személyek és tárgyak azonosításának megkönnyítése volt, különös tekintettel a beutazási tilalom alatt álló személyekre, körözött személyekre, valamint elveszett vagy hamisított okmányokra. A SIS-ben rögzíthető tárgyak körét az SVE 100. cikke határozta meg, amely kiterjedt többek között járművekre, lőfegyverekre, hivatalos okmányokra és bankjegyekre.

A schengeni térség bővülésével és az információs igények növekedésével azonban a rendszer technikai és funkcionális korszerűsítése elkerülhetetlenné vált. Ennek eredményeként jött létre a SIS második generációja (SIS II), amelynek jogi kereteit a 2006-ban elfogadott európai parlamenti és tanácsi rendelet²⁰⁵, valamint az azt kiegészítő 2007-es tanácsi határozat²⁰⁶ teremtette meg. A SIS II 2013-ban kezdte meg működését, immár biometrikus adatok, így ujjnyomatok és fényképek kezelésére is alkalmas technikai infrastruktúrával.

A SIS II architektúrája megőrizte az eredeti központi rendszerből és tagállami nemzeti rendszerekből álló struktúráját ugyanakkor a tagállamoknak kötelező lett kijelölni nemzeti felelős hatóságukat és egy ún. SIRENE²⁰⁷ irodát működtetni, amely a kiegészítő információk gyors és biztonságos cseréje biztosította. A rendszerben kezelt adatkörét jelentősen bővítették, a személyazonosító adatokon túl tartalmazza a riasztás okát, a javasolt intézkedéseket és a kapcsolódó bűncselekmények típusát is.

A SIS így nem pusztán adatbázisként, hanem az uniós határigazgatás egyik alapvető biztonsági pilléréként funkcionál. Lehetővé teszi, hogy a határőrizeti döntések valós idejű, megbízható információkon alapuljanak, ezáltal hozzájárul a külső határok hatékony ellenőrzéséhez és a belső határok nyitottságának fenntartásához.²⁰⁸

²⁰⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról HL L 381., 2006.12.28., 4–23.

²⁰⁶ A Tanács 2007/533/IB határozata (2007. június 12.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról HL L 205., 07/08/2007., 63–84.

²⁰⁷ A SIRENE mozaikszó az angol „supplementary information request at the national entries” kifejezés rövidítése, amely magyarul „kiegészítő információ kérése a nemzeti kapcsolattartó pontoktól” kifejezéssel fordítható.

²⁰⁸ Czaplicki, Kamil (2021): Schengen Information System (SIS) GIS Odyssey Journal, vol. 1 No. 2(2021).

A VIS kialakítása a közös vízumpolitika megerősítésének részeként valósult meg, különösen a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően. A tagállamok a BIÜT és az EiT következtetéseiben²⁰⁹ fogalmazták meg azt az igényt, hogy a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó információk közös rendszerben legyenek elérhetők. A VIS célja a vízumcsalások megelőzése, a konzuli együttműködés erősítése, a „visa shopping”²¹⁰ visszaszorítása, valamint a belső biztonság és a terrorizmus elleni fellépés támogatása volt.²¹¹

A rendszer létrehozásáról szóló tanácsi határozatot követően a VIS részletes működési szabályait a 2008-ban elfogadott VIS-rendelet²¹² rögzítette. A rendszer a SIS-hez hasonló centralizált architektúrára épül, és biometrikus adatokat is kezel. Bevezetése fokozatosan, régióként történt, figyelembe véve a migrációs és biztonsági kockázatok eltérő mértékét.

A VIS teljes körű működésének megkezdésével a Schengeni határ-ellenőrzési kódex előírta, hogy a vízumkötelezett harmadik országbeli állampolgárokat alapos ellenőrzésnek kell alávetni, amely magában foglalja a VIS-adatok lekérdezését is. A rendszer lehetővé teszi a vízumok biometrikus azonosításon alapuló ellenőrzését, ezáltal hatékonyan csökkenti a személyazonosság-csalások és a visszaélések kockázatát.

A VIS az integrált határigazgatás szempontjából azért bír kiemelt jelentőséggel, mert egyszerre szolgálja a biztonsági ellenőrzések megerősítését és a vízumkiadási gyakorlat egységesítését. A rendszer révén a határigazgatás információvezérelt, adatvezérelt igazgatási modellé vált, amelyben a technológiai infrastruktúra közvetlenül hozzájárul a jogszabályok hatékony és összehangolt alkalmazásához az egész schengeni térségben.

3.4. A határigazgatási normák végrehajtásának intézményi és ellenőrzési rendszere

Az uniós határigazgatás másodlagos joganyagának, mindenekelőtt a Schengeni határ-ellenőrzési kódex érdemi érvényesülése nem merül ki a normatív rendelkezések formális előírásában. A szabályozás gyakorlati hatása döntően azon az intézményi, szervezeti és ellenőrzési struktúrán múlik, amely képes biztosítani a jogi normák egységes értelmezését és

²⁰⁹ Council Conclusion (2001): Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs) Brussels, 20 September 2001 SN 3926/6/01 26.

²¹⁰ visa shopping: A vízumkérelmező azon magatartása, amikor az utazási célországtól függetlenül egy olyan schengeni országhoz nyújt be kérelmet, ahol a vízumkérelmek gyorsabb és kényelmesebb feldolgozását reméli.

²¹¹ Sergiu Adrian Vasile–Oan Ppescu (2012): Initiatives and perspectives of the information flows management within Schengen Area, Journal of Criminal Investigation Volume V Issue 2/2012 ISSN 2247-9503 177–178.

²¹² Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet) HL L 218., 2008.8.13., 60–81.

alkalmazását, a tagállami végrehajtási kapacitások összehangolását, valamint a rendkívüli helyzetekben szükséges gyors és koordinált reagálást. A határigazgatás lényegi sajátossága, hogy a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktusok egységes mércét adnak, miközben azok operatív végrehajtása továbbra is nemzeti hatóságok feladatkörében marad.

E kettősség szükségszerűen olyan intézményi megoldásokat hív életre, amelyek egyszerre szolgálják a tagállami felelősség megőrzését és az uniós szintű koherencia fenntartását. Az EU fő intézményei – a Bizottság, a Tanács, az EP és az EUB – e körben a jogalkotás, a végrehajtás felügyelete és a jogérvényesítés garanciális kereteit alakítják ki. Ezzel párhuzamosan az uniós ügynökségek, különösen a határigazgatás területén létrehozott szakosított szervek, mint például a Frontex a végrehajtás gyakorlati támogatását, az operatív együttműködés szervezését és a közös standardok érvényesítését biztosítják.

A végrehajtási rendszer azonban nem tekinthető statikus struktúrának. Az egységes alkalmazás fenntartása folyamatos visszacsatolást, ellenőrzést és korrekciót igényel, különösen azokon a szabályozási területen, ahol a tagállamok eltérő igazgatási hagyományai, erőforrás-feltételei és kockázatértékelési megközelítései közvetlenül befolyásolják a jog alkalmazását. E funkciót tölti be a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus, amely a határigazgatási normák végrehajtását intézményesített módon teszi összehasonlíthatóvá és ellenőrizhetővé, miközben korrekciós pályát kínál a feltárt hiányosságok kezelésére.

Ebből következően fontos azt is megvizsgálni, hogy az uniós határigazgatásban miként kapcsolódik össze a normatív szabályozás, az intézményi és ügynökségi végrehajtás, valamint az egységes alkalmazást biztosító ellenőrzési mechanizmusok rendszere, és e kapcsolat miként járul hozzá a schengeni térség működőképességének és jogállami stabilitásának fenntartásához.

3.4.1. A határigazgatás végrehajtásának uniós intézményi kerete

A határigazgatás uniós szabályozásában a másodlagos joganyag végrehajtása nem kizárólag technikai-adminisztratív kérdés, hanem az uniós intézményi rendszer által strukturált, több szinten érvényesülő jogi folyamat. A végrehajtás normatív kereteinek kialakítása, a szabályok alkalmazásának felügyelete és az egységes jogértelmezés biztosítása az uniós intézmények eltérő, de egymást kiegészítő funkcióin keresztül valósul meg. E szerepek együttesen teremtik meg azt az intézményi környezetet, amelyben a Schengeni határ-ellenőrzési kódex és a kapcsolódó jogi aktusok nem pusztán deklaratív normaként, hanem ténylegesen működő végrehajtási keretként érvényesülnek.

A Bizottság e rendszerben kettős funkciót tölt be. Egyrészt jogalkotási javaslataival pontosítja az alapító szerződésekből fakadó határigazgatási célokat. Különösen a külső határok ellenőrzésének egységes eljárására és a belső határellenőrzés rendkívüli visszaállításának feltételeire fókuszál. Másrészt felügyeli, hogyan alkalmazzák a másodlagos jogi aktusokat a tagállamok, és ha szükséges, főleg tartós vagy strukturális eltérések esetén jogi lépéseket kezdeményez. E felügyeleti szerep azért fontos, mert a végrehajtás minősége közvetlenül befolyásolja a schengeni térség működőképességét, így a Bizottság nem csupán „jogtechnikai”, hanem rendszerszintű stabilizáló funkciót is ellát.

Az EUB a végrehajtási rendszer garanciális pilléreként járul hozzá a határigazgatási jog koherenciájához. A Bíróság az egységes jogértelmezés és a jogérvényesítés felügyelete révén megakadályozza, hogy a tagállami végrehajtás, akár eltérő gyakorlatra, akár rendkívüli körülményekre hivatkozva gyengítse a másodlagos jogi aktusok kötelező erejét. E funkció különös jelentőséggel bír a határigazgatásban, ahol az operatív döntések gyakran rövid idő alatt születnek meg, ugyanakkor közvetlenül érintik az érintett személyek jogállását és alapjogi pozícióit.

Az intézményi végrehajtási keret ugyanakkor önmagában nem garantálja a szabályok tényleges érvényesülését. A határigazgatás napi gyakorlata szükségképpen igényli a végrehajtás szervezeti és kapacitás-oldali támogatását, különösen akkor, amikor egyes tagállami hatóságok aránytalan migrációs vagy biztonsági nyomás alá kerülnek. E szükségletre válaszul jelenik meg az uniós ügynökségi dimenzió olyan kiegészítő intézményi réteggént, amely nem a tagállami felelősség átvételére, hanem annak uniós szintű koordinációjára, standardizált keretbe rendezésére és operatív támogatására irányul.

3.4.2. Ügynökségi koordináció és operatív végrehajtás támogatása

Az uniós intézményi keret által meghatározott normatív és felügyeleti struktúra a határigazgatás területén olyan végrehajtást támogató mechanizmusokkal egészül ki, amelyek alkalmasak a tagállami kapacitások közötti eltérések kezelésére, valamint a külső határokon jelentkező egyenlőtlen terhelés mérséklésére. E feladatkör elsősorban az uniós ügynökségekhez kapcsolódik, amelyek tevékenysége a tagállami felelősségi rend fennmaradása mellett uniós szintű koordinációs, standardizációs és operatív támogató keretek kialakításában és működtetésében valósul meg. Az ügynökségi szerepvállalás sajátos köztes megoldásként értelmezhető a tagállami végrehajtás és a központosított uniós igazgatás között. Nem önálló, szupranacionális határigazgatási hatáskörök gyakorlását valósítja meg, hanem a tagállami

intézkedések összehangolását, a közös fellépés szervezeti feltételeinek megteremtését, valamint az egységes eljárási standardok gyakorlati érvényesülésének elősegítését szolgálja.

E végrehajtási megközelítés intézményes megalapozása már az EIBM korai koncepcionális szakaszában körvonalazódott. 2001-ben a Bizottság az „Európai Határrendőrség” létrehozását javasolta a bel- és igazságügyi együttműködés erősítése érdekében. A javaslat egy olyan egység felállítását irányozta elő, amely stratégiai és operatív koordinációt biztosítana, közös képzési rendszert működtetne, egységes információ- és kockázatelemzést végezne, illetve szükség esetén közös műveleteket szervezne a veszélyeztetett külső határszakaszokon.²¹³

A javaslat nem egy központosított, a tagállami hatáskört csorbító, önálló végrehajtó hatáskörrel rendelkező rendészeti szerv létrehozását célozta. Ugyanakkor egyértelműen kiemelte, hogy a külső határok igazgatása terén szükséges egy uniós szintű, operatív együttműködési mechanizmus intézményesítése. Az elképzelést egy megvalósíthatósági tanulmány²¹⁴ követte, amelynek eredményét a Bizottság 2002-ben hozta nyilvánosságra.

A koncepció azonban megosztó volt a tagállamok körében. Míg néhány ország, különösen a külső szárazföldi határokkal nem rendelkező tagállamok, kedvezően fogadták az elképzelést, addig a frontországok többsége, például Spanyolország, Olaszország, Görögország óvatosan viszonyult a közös intézményesítéshez. A többség a határőrizet megtartását tagállami hatáskörben támogatta, és csak technikai-koordinációs együttműködést szorgalmazott uniós szinten. Ennek következményeként az „Európai Határrendőrség” kezdeményezése nem vezetett közvetlen intézményi megvalósításhoz. Ugyanakkor elsőként körvonalazta a külső határigazgatás közösségi kereteit, és előkészítette a későbbi ügynökségi modellt.

Ennek megfelelően, a Hágai Program kereteihez illeszkedően 2004-ben a 2007/2004/EK tanácsi rendelet²¹⁵ elfogadásával jött létre az Európai Unió Tagállamai Külső Határain való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség, közismert nevén Frontex²¹⁶.

A rendelet célja olyan uniós jogi személyiséggel rendelkező ügynökség felállítása volt, amely a tagállamok közötti együttműködést támogatja és koordinálja az EU külső határainak

²¹³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal migration Brussels, 15.11.2001 COM (2001) 672 final 17-18.

²¹⁴ Feasibility study for the setting up of a European Border Police. Final report Forrás: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2005/may/eba-feasibility-study.pdf> (letöltve: 2022.04.19.)

²¹⁵ A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról HL L 349., 2004.11.25., 1–11.

²¹⁶ A Frontex (a név a francia frontières extérieures, vagyis "külső határok" kifejezés rövidítése)

ellenőrzése és felügyelete terén, miközben a tagállamok elsődleges felelőssége a határigazgatás operatív végrehajtásáért változatlanul fennmarad.

A Frontex kezdeti mandátuma több, egymással összefüggő funkciót fogott át. Mindenekelőtt a tagállamok közötti operatív együttműködés megszervezését és támogatását célozta, különösen olyan helyzetekben, amikor egy tagállam határellenőrzési kapacitásai aránytalan nyomás alá kerültek. E körben az ügynökség közös műveleteket és kísérleti projekteket koordinált, elősegítve a külső határok őrizetében a közös fellépést. Ezzel párhuzamosan képzési programokat dolgozott ki a határőri állomány számára, ami a szakmai egységesség és a közös eljárásrend kialakításának fontos eszközeként értelmezhető. Kiemelendő továbbá a kockázatelemzési kapacitás intézményesítése is. A Frontex által kialakított kockázatelemzési rendszer a tagállami és uniós felkészülés elősegítését szolgálta a migrációs nyomás és biztonsági kockázatok előrejelzése révén.²¹⁷

A Frontex tevékenysége a koordinációs feladatokon túl technikai és operatív támogatást is magában foglalt (szakértők, eszközök, logisztikai segítség biztosítása), különösen a sürgős beavatkozást igénylő helyzetekben. Az ügynökség a visszatérési műveletek szervezésében is szerepet vállalt, támogatva a tagállamokat a visszafogadási együttműködések gyakorlati végrehajtásában. Az ún. „külső dimenzió” keretében harmadik országokkal épített ki kapcsolatokat, valamint együttműködött uniós és nemzetközi partnerekkel, így különösen az Európával, az UNHCR-rel és Nemzetközi Migrációs Szervezettel (az angol International Organization of Migration alapján a továbbiakban: IOM) a válaszingyintézkedések összehangoltságának és jogszerűségének erősítése érdekében. E funkciók összességében azt támasztják alá, hogy az ügynökségi modell nem csupán adminisztratív koordináció, hanem a határigazgatási normák gyakorlati érvényesülésének „kapacitásoldali” biztosítója is.

A Frontex korai működésének legnagyobb strukturális korlátja az volt, hogy nem rendelkezett önálló, állandó uniós határőr-állománnyal, és operatív fellépése érdemben a tagállami hozzájárulásoktól, erőforrásoktól és beleegyezéstől függött. Ez a konstrukció válsághelyzetekben, különösen hirtelen, előre nem látható migrációs nyomás esetén korlátozta az azonnali és egységes reagálóképességet. E hiányosság kezelésére fogadták el a 863/2007/EK²¹⁸ rendelet, amely rendelkezett a gyorsreagálású határvédelmi csapatok (az angol

²¹⁷ Zámbo Katalin (2009): A Frontex szervezete és működése, In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. kötet, Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport 222–225.

²¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról HL L 199., 2007.7.31., 30–39.

Rapid border intervention team alapján a továbbiakban: RABIT) felállítására szolgáló eljárásról, és szabályozta a kiküldött határőrök feladatait és hatásköreit.

A RABIT-eljárás aktiválása tagállami kérelemhez kötődött. A Frontex a kérelem alapján határozott a biztosítandó támogatásról, a csapatok összetételéről és a rendelkezésre bocsátandó határőrök számáról. A rendelet kifejezett célja az időbeliség „gyorsítása” volt. Az ügyvezető igazgatónak a kérelem beérkezésétől számított öt munkanapon belül kellett döntést hoznia a csapat bevetéséről. Ezt követően a Frontex és a kérelmező tagállam operatív tervet készített, amely rögzítette a beavatkozás részleteit, az ügynökség által kijelölt koordinátor pedig összekötő szerepet töltött be az ügynökség, a fogadó tagállam és a csapatok között. A csapatok tagjai tagállami szakértőként kerültek kijelölésre, regisztrációt követően közös képzésen vettek részt, és a végrehajtás során a fogadó tagállam irányítása alatt, a nemzeti határőrök jelenlétében jártak el. A szabályozás ugyanakkor lehetővé tette a saját szolgálati státusz, egyenruha és meghatározott feltételek mellett a fegyverviselés megtartását, továbbá a fogadó állam adatbázisaihoz való hozzáférést és szükség esetén kényszerítő eszköz alkalmazását is.²¹⁹ E konstrukció „megosztott operativitásként” írható le, mivel a tagállami joghatóság és irányítás fennmarad, miközben az uniós koordináció a beavatkozás szervezettségében, standardizált eljárási rendjében és gyors rendelkezésre állásában válik érdemivé.

A RABIT-művelet első jelentős gyakorlati próbájára 2010-ben került sor Görögországban, a görög–török szárazföldi határszakaszon tapasztalt irreguláris migrációs nyomás miatt. A művelet rövid távon mérhető eredményekkel járt. A napi illegális határátlépések száma mintegy 76%-kal csökkent (az októberi 245 főről napi 58 főre), és összesen 11 809 irreguláris migránst, valamint 34 embercsempészt tartóztattak fel.²²⁰ A tapasztalatok ugyanakkor azt is jelezték, hogy a gyorsreagálású beavatkozás önmagában nem alkalmas a strukturális kapacitáshiányok tartós kiváltására, illetve az irreguláris migrációs nyomás hosszú távú kezelésére.

Bár a művelet rövidtávon eredményes volt, hosszú távon a helyzet nem változott jelentősen, és a görög hatóságok számára továbbra is kihívást jelentett az irreguláris migráció kezelése. A Frontex működésének korlátai különösen élesen a 2015-ös irreguláris migráció okozta válság idején váltak nyilvánvalóvá. Az ügynökség eredeti mandátumának koordinációs logikája, a tagállami hozzájárulásoktól való függés, az önálló operatív jogosítványok hiánya válsághelyzetben jelentősen akadályozta a gyors és egységes fellépést, miközben a schengeni

²¹⁹ Zámbo Katalin (2009): A Frontex szervezete és működése, In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. kötet, Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport 225-227.

²²⁰Frontex NEWS (2011): RABIT Operation 2010 Ends, Replaced By JO Poseidon 2011

térség integritása szempontjából a külső határok hatékony igazgatása stratégiai jelentőségűvé vált. E fejlemények olyan intézményi és jogalkotási irányt vetítettek előre, amelyben az ügynökségi szerepvállalás megerősítése a közös határigazgatási politika egyik kulcskérdésévé vált. A Frontex 2016-os és 2019-es reformjai, valamint az Európai Határ- és Parti Őrség keretének kialakítása e folyamat csomópontjai. Ezek részletes működéslogikai elemzését, módszertani okból az értekezés 4. fejezetében, a kihívásokra adott válaszokat vizsgáló részben fejtem ki.

Az uniós ügynökségi struktúrán belül a határigazgatás végrehajtása nem önálló, zárt alrendszerként értelmezhető. A külső határokon megvalósuló ellenőrzési és beléptetési eljárások – különösen migrációs vagy humanitárius válsághelyzetekben – szükségszerűen érintkeznek a nemzetközi védelemhez való hozzáférés kérdésével, valamint a menekültügyi igazgatás intézményi és eljárási dimenzióival. E területen az uniós szintű szakmai és operatív támogatást az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (az angol European Union Agency for Asylum alapján a továbbiakban: EUAA) biztosítja, amely a tagállami menekültügyi rendszerek kapacitásfejlesztéséhez, a közös standardok érvényesítéséhez és adott esetben a válságkezelési műveletekhez is hozzájárul.

Az értekezésben ugyanakkor – a kutatási célkitűzéseimhez igazodva – az elemzés súlypontját tudatosan a határigazgatás normatív és intézményi logikájára, valamint annak végrehajtási mechanizmusaira helyezem. Ennek megfelelően az EUAA szerepét nem önálló elemzési tárgyként dolgozom fel, hanem kizárólag annyiban utalok rá, amennyiben az a határigazgatási végrehajtás funkcionális környezetéhez, a Frontex által koordinált műveletekhez, illetve a schengeni térséget érintő válsághelyzetek komplex kezeléséhez kapcsolódik. Ez a megközelítés lehetővé teszi számomra, hogy a határigazgatás intézményi összefüggéseit következetesen feltárjam, anélkül, hogy az elemzés súlypontja a menekültügyi igazgatás részletes vizsgálata felé tolna el.

3.4.3. Az egységes alkalmazás és a tagállami végrehajtás viszonya

Az uniós határigazgatás egyik rendszerszintű sajátossága az egységes normatív mérce és a decentralizált végrehajtás közötti feszültség. A közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazandó rendeletek – különösen a Schengeni határ-ellenőrzési kódex – elvileg egységes jogi keretet teremtenek, a végrehajtás azonban továbbra is nemzeti hatóságok kezében marad. Ez a konstrukció szükségszerűen együtt jár az eltérő igazgatási kapacitásokkal, szakmai hagyományokkal és kockázatértékelési megközelítésekkel.

Ebből következően az egységes alkalmazás nem azonosítható a normaszöveg formális azonosságával. A határigazgatás területén a jog tényleges tartalmát a végrehajtási környezet, a személyi és technikai feltételek, az informatikai rendszerek használatának intenzitása, az intézmények közötti együttműködés minősége érdemben alakítja. Az egységesség ezért nem statikus állapot, hanem folyamatosan fenntartandó cél, amely a végrehajtás rendszeres visszacsatolását és korrekcióját igényli.

Az uniós jogrend e kihívásra több, egymást kiegészítő eszközzel reagál. A Bizottság végrehajtás-felügyeleti szerepe és az esetleges kötelezettségszegési eljárások a jogi kényszer dimenzióját képviselik, míg az ügynökségi koordináció a gyakorlati alkalmazás közelítését segíti elő. E mechanizmusokat egészíti ki egy sajátos, kifejezetten a schengeni térség működéséhez igazított ellenőrzési rendszer, a schengeni értékelési és monitoring eljárás, amely az egységes alkalmazás biztosításának legspecifikusabb intézményesített eszköze. Rendeltetése nem pusztán az, hogy feltárja a tagállami végrehajtás hiányosságait, hanem hogy strukturált módon korrekciós pályára állítsa azokat, ezáltal fenntartva a kölcsönös bizalom működési alapjait a belső határok nélküli térségben.

A mechanizmus sajátossága, hogy az egységes alkalmazást nem elsősorban bírói úton, hanem adminisztratív megfelelési logika mentén érvényesíti. Az értékelések többéves és éves programozásra épülnek, és a schengeni vívmányok különböző területeit vizsgálják. A helyszíni látogatások, dokumentumelemzések és strukturált konzultációk eredményeként megfogalmazott ajánlások konkrét intézkedési kötelezettségeket generálnak a tagállamok számára.²²¹

Ez a mechanizmus hidat képez a normatív elvárások és a tényleges végrehajtási gyakorlat között. Bár az értékelési eljárás formálisan nem helyettesíti a kötelezettségszegési eljárást, tényleges nyomásgyakorló és standardizáló hatása révén képes befolyásolni a tagállami prioritásokat és erőforrás-allokációt. Különösen releváns ez a határigazgatás azon területein, ahol a végrehajtási hiányosságok közvetlenül veszélyeztethetik a schengeni térség egészének működését.

A schengeni értékelés egyre hangsúlyosabban alapjogi dimenzióval is kiegészül. A megfelelés vizsgálata nem korlátozódik a technikai vagy biztonsági szempontokra, hanem kiterjed az eljárási garanciák gyakorlati érvényesülésére, a jogorvoslathoz való hozzáférésre és a kiszolgáltatott csoportok kezelésére is. Ez a megközelítés hozzájárul ahhoz, hogy az egységes

²²¹ Balla, József (2018): Schengeni értékelési mechanizmus Hadtudományi Szemle 11.1 287-306.

alkalmazás ne pusztán funkcionális, hanem jogállami értelemben is értelmezhető mércévé váljon.²²²

3.5. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések

A fejezetben az EU határigazgatási politikájának jogi és szabályozási keretrendszerét vizsgálva arra a megállapításra jutottam, hogy az uniós határigazgatás jogi struktúrája nem ragadható meg egyetlen normatív szinten, hanem többszintű szabályozási rendszerként értelmezendő, amelyben az elsődleges jogforrások által meghatározott célok és hatáskörök, a másodlagos joganyag részletes rendelkezései, valamint az intézményi és ügynökségi mechanizmusok egymásra épülve alakítják a schengeni térség működésének feltételeit.

E keret központi jelentőségét elsősorban abban látom, hogy nem csupán normákat állapít meg, hanem kijelöli az egységes alkalmazás reális határait is. A szabályozás egyértelműen törekszik arra, hogy az eltérő tagállami végrehajtási gyakorlatok ne veszélyeztessék a schengeni térség működését, ugyanakkor nem irányul a végrehajtás teljes homogenizálására. Ehelyett olyan jogi és intézményi megoldásokat hoz létre, amelyek intézményes keretet biztosítanak a tagállami gyakorlatok értékeléséhez, összevetéséhez és szükség esetén helyesbítéséhez.

A másodlagos joganyag, különösen a Schengeni határ-ellenőrzési kódex elemzése rámutatott arra, hogy a rendeleti szabályozás kétségtelenül erős, egységes normatív kiindulópontot teremt, de önmagában nem zárja ki a nemzeti végrehajtásban megjelenő eltéréseket. A szabályozás számos esetben keretjellegű normákat alkalmaz, amelyek végrehajtása során a tagállamok mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek. Ez a mozgástér különösen a határellenőrzések gyakorlati megszervezésében, az ellenőrzési intenzitás meghatározásában, valamint a rendkívüli, például válsághelyzetekhez kapcsolódó intézkedések alkalmazásában válik hangsúlyossá.

Az elemzésem megerősítette, hogy a másodlagos joganyag hatékonysága nem kizárólag normatív kérdésként értelmezhető. A szabályok tényleges érvényesülése szorosan összefügg a tagállami végrehajtói kapacitásokkal, az intézményi koordináció minőségével, az alapjogi garanciák gyakorlati érvényesítésével, valamint a technikai infrastruktúra, különösen az informatikai rendszerek interoperabilitásával. E tényezők együttesen határozzák meg, hogy az

²²² Zsákai, Lénárd (2023): A schengeni értékelési mechanizmus nemzetközi és hazai koordinációja Belügyi Szemle 71.8 1493-1501.

egységes szabályozás a gyakorlatban milyen mértékben képes egységes határigazgatási standardokat létrehozni.

Különösen tanulságosnak találtam az intézményi és ügynökségi dimenzió vizsgálatát. A Frontex létrejöttének és fejlődésének elemzése rámutatott arra, hogy az uniós jogrend az egységes alkalmazás támogatását nem közvetlen végrehajtói centralizációval, hanem koordinációs, operatív és ellenőrzési eszközökkel kívánja biztosítani. Az ügynökségi modell számomra egyértelműen azt jelzi, hogy az uniós határigazgatásban a tagállami felelősség fenntartása tudatos jogpolitikai döntés, amelyet az uniós szint nem kiváltani, hanem kiegészíteni és összekapcsolni törekszik.

Hasonló következtetésre jutottam az egységes ellenőrző mechanizmusok, különösen a schengeni értékelési és monitoring eljárás esetében is. Ezek az eszközök nem a tagállami végrehajtás felülírására szolgálnak, hanem annak adminisztratív megfelelési pályára állítását célozzák. Az egységes alkalmazás így nem végállapotként, hanem folyamatosan fenntartható jogállami követelményként jelenik meg.

Összességében az uniós határigazgatás szabályozása az EU jog- és intézményi keretei között rendszertanilag kiegyensúlyozott, ugyanakkor strukturális feszültségekkel terhelt rendszer. Az egységes normák és a tagállami végrehajtás közötti viszony nem feloldott ellentétként, hanem intézményesen kezelt feszültségként épül be az uniós jogrendbe. E felismerés szükségszerűen vezet át a következő fejezet vizsgálódásaihoz, amely arra koncentrál, hogy a jogi és intézményi keretek között milyen konkrét kihívások és milyen eltérő tagállami válaszreakciók rajzolódnak ki a határigazgatás mindennapi gyakorlatában.

A fejezetben ismertetett uniós határigazgatás normatív–intézményi–végrehajtási architektúra összegző bemutatását az 6. számú melléklet tartalmazza. A melléklet szemlélteti a hatáskörök, feladatok és ellenőrzési mechanizmusok rendszerét, valamint a releváns uniós és tagállami szereplők közötti kapcsolódási pontokat.

4. AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁRELLENŐRZÉSI KIHÍVÁSAI ÉS AZ ARRA ADOTT VÁLASZINTÉZKEDÉSEK

„Azoknak, akik ezt nem élték át személyesen, és akik – különösen most, a válság idején – azt kérdezik, mit hoz valójában Európa egysége, annak ellenére, hogy Európa történetében mindeddig példátlan módon immár több mint 65 éve békében élünk, és noha még számos problémát és nehézséget kell leküzdenünk, a válasz egyértelmű: a békét.”²²³

(Helmut Kohl, 2012.)

Az EU határigazgatási és határellenőrzési rendszere a schengeni térség működésének egyik legérzékenyebb és leginkább terhelt területe, amelyben a jogi szabályozás, az intézményi koordináció és a tagállami végrehajtás közötti összhang folyamatosan külső és belső nyomásnak van kitéve. A külső határok ellenőrzésének hatékonysága nem kizárólag az alkalmazott normák tartalmán múlik, hanem azon is, hogy e normák mennyiben képesek alkalmazkodni a gyorsan változó kockázati környezethez, valamint azokhoz a rendkívüli helyzetekhez, amelyek időről-időre próbára teszik a schengeni együttműködés működési feltételeit.

Az elmúlt évtized tapasztalatai azt mutatják, hogy az uniós határellenőrzési rendszer működését több, egymással összefonódó kihívás alakította. A hagyományos biztonsági kockázatok mellett egyre nagyobb jelentőséget kaptak a terrorizmussal és a szervezett bűnözéssel összefüggő fenyegetések, az egészségügyi válsághelyzetek, különösen a COVID-19 világjárvány, valamint a regionális és globális gazdasági, geopolitikai instabilitásból eredő irreguláris migráció. E kihívások a schengeni térség működésének különböző dimenzióit érintették, és eltérő módon terhelték a határellenőrzési rendszer jogi, intézményi és operatív kereteit.

E kihívások közül az irreguláris migráció sajátos jelentőséggel bír, mivel hatása nem csupán rendkívüli vagy átmeneti helyzetekben jelentkezik, hanem tartós és ismétlődő módon befolyásolja a külső határok ellenőrzésének mindennapi működését. Az elmúlt évtized irreguláris migráció intenzitásának változása világossá tette, hogy a külső határok ellenőrzése nem kizárólag operatív feladat, hanem az uniós határigazgatási modell egyik alapvető működési feltétele. A schengeni térség sajátos működési logikájából következően az irreguláris migráció

²²³ Kohl, Helmut (2012): Wie soll das Europa der Zukunft aussehen? BILD, 2012. február 27. Forrás: <https://www.bild.de/politik/inland/helmut-kohl/wie-soll-europa-in-zukunft-aussehen-22864952.bild.html> saját fordítás (letöltve: 2026.02.25.)

hatása nem korlátozódik a külső határszakaszokra, hanem a belső határok nélküli térség egészére kihatnak, veszélyeztetve a tagállamok közötti bizalmat és az egységes végrehajtás működését.

Az értekezésem negyedik fejezetében abból a feltevésből indulok ki, hogy az uniós határigazgatás fejlődése nem választható el azoktól a kihívásoktól, amelyekre reagálni kényszerült. A jogalkotási módosítások, az intézményi reformok és az operatív mechanizmusok bővítése jellemzően nem absztrakt integrációs törekvések eredményeként jelentek meg, hanem konkrét válsághelyzetekhez és működési hiányosságokhoz kapcsolódnak. Az uniós válaszok ezért sok esetben reaktív jellegűek voltak, de hosszabb távon jelentősen hozzájárultak az uniós határigazgatási rendszer intézményi és szabályozási fejlődéséhez.

Ehhez kapcsolódva ezért elsősorban azt vizsgálom, hogy az EU miként értelmezte és kezelte azokat a határellenőrzési kihívásokat, amelyek a schengeni térség integritását közvetlenül érintették, és ezekre milyen jogi, intézményi és operatív válaszokat dolgozott ki. Az elemzés középpontjában különösen az irreguláris migráció által generált határigazgatási kihívások állnak, valamint annak feltárása, hogy e válaszok miként befolyásolták az uniós és tagállami felelősségmegosztás gyakorlati működését, valamint az egységes alkalmazás és a kölcsönös bizalom fenntarthatóságát.

Az elemzés a határellenőrzés jogi és intézményi működésére koncentrál, és nem terjed ki részletesen a menekültügyi joganyag vagy a nemzetközi védelemhez kapcsolódó eljárások dogmatikai vizsgálatára. E kérdések csak annyiban jelennek meg, amennyiben közvetlen hatással vannak a határellenőrzési mechanizmusok működésére és terhelhetőségére. Ez a megközelítés lehetővé teszi, hogy az irreguláris migrációt elsősorban az uniós határigazgatási rendszer működését strukturálisan befolyásoló tényezőként, valamint a schengeni együttműködés működési feltételeit próbára tevő jelenségként vizsgáljam.

4.1 Az irreguláris migráció rendszerszintű hatása az uniós határigazgatásra és a schengeni térség működésére

Az irreguláris migráció az uniós határigazgatás működésében tartós és összetett terhelési tényezőként jelenik meg, amely közvetlenül érinti a külső határok ellenőrzésének jogi, intézményi és operatív feltételeit. A jelenség nem elszigetelt határőrizeti problémák sorozataként, hanem az uniós határigazgatási rendszer egészét átható működési kihívásként határozza meg a külső határok mindennapi igazgatási gyakorlatát. A külső határokon megjelenő jogellenes határátlépések kezelése a határigazgatás alapfeladatai közé tartozik, azonban az

irreguláris migráció sajátosságai – különösen annak volumene, ismétlődése és térbeli koncentrációja – olyan helyzeteket teremtenek, amelyekben a határellenőrzés hagyományos működési logikája fokozott nyomás alá kerül. E terhelés tartóssága és komplexitása folyamatos alkalmazkodásra kényszeríti az uniós határigazgatás normál működési kereteit, miközben a rendészeti és igazgatási kapacitások objektív túlterhelése nem csupán operatív nehézségeket, hanem jogalkalmazási kockázatokat is magában hordoz.²²⁴

Határigazgatási szempontból az irreguláris migráció nem kizárólag az ellenőrzési pontokon végrehajtott beléptetéshez vagy visszafordításhoz kapcsolódik, hanem a határőrizet teljes eszközrendszerét érinti. Ide tartozik a határszakaszok folyamatos felügyelete, az ellenőrzések intenzitásának növelése, valamint mindazon idegenrendészeti és rendészeti intézkedések, amelyek a határátlépés körülményeinek tisztázására irányulnak. A külső határok megerősített ellenőrzésének szükségességét a schengeni rendszer belső logikája is alátámasztja, hiszen a belső határok ellenőrzésének eltörlése szükségképpen a külső határellenőrzésre helyezi a hangsúlyt.²²⁵

Ennek megfelelően az irreguláris migráció határigazgatási kihívásként nemcsak a végrehajtási terhek növekedésében jelentkezik, hanem abban is, hogy a jelenség a határellenőrzés jogi kereteinek gyakorlati alkalmazhatóságát teszi próbára. Az uniós szabályozás a külső határokon egységes minimumkövetelményeket ír elő a személyek ellenőrzésére, azonosítására és nyilvántartására. Amennyiben azonban az irreguláris migráció volumene vagy intenzitása meghaladja a rendelkezésre álló kapacitásokat, e jogszabályi előírások teljes körű érvényesítése mindinkább nehézségekbe ütközik. Ilyen helyzetekben a normatív elvárások és a tényleges végrehajtás között olyan feszültség alakul ki, amely a schengeni együttműködés egyik alapvető működési stresszpontjaként azonosítható.²²⁶

Az irreguláris migráció jelentősége ugyanakkor túlmutat a külső határszakaszok közvetlen működésén. A schengeni térség sajátos szerkezetéből következően a külső és a belső határok nem egymástól elszigetelt, hanem funkcionálisan összekapcsolt elemei ugyanannak a térnek. A belső határellenőrzés megszüntetése a külső határokon végrehajtott ellenőrzésekre telepíti át mindazon szűrő- és kontrollfunkciókat, amelyek korábban a tagállami határokon érvényesültek. Ebből következően az irreguláris migráció a külső határokon nem kezelhető

²²⁴ Éberhardt Gábor (2020): Az objektív túlterhelés rendészeti kihívásai az irreguláris migráció kezelésében, *Belügyi Szemle*, 68. évf., 6. sz. 11–12.

²²⁵ Kovács Gábor (2015): A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében, in Hautzinger Zoltán (szerk.): *Migráció és rendészet*, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest, 2015, 70–71.

²²⁶ Elspeth Guild – Sergio Carrera (2013): *EU Borders and Their Controls: Preventing Unwanted Movement of People in Europe?*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 6, 1–2.

pusztán helyi jelenségként. Ha a külső határszakaszokon az ellenőrzési és nyilvántartási eljárások végrehajtása hiányos, vagy kapacitáskorlátokba ütközik, annak hatásai szükségszerűen megjelennek a belső térségben is.

A másodlagos mozgások lehetősége, a belső rendészeti és igazgatási rendszerek fokozott terhelése, valamint a tagállamok közötti bizalmi viszonyok gyengülése egyaránt azt mutatja, hogy az irreguláris migráció a schengeni térség működési architektúráját érintő tényező.

E funkcionális összekapcsoltság folytán az irreguláris migráció rendszerszintű hatásai a schengeni együttműködés alapjául szolgáló jogi és intézményi egyensúlyt is érintik. A belső határok nélküli térség fenntarthatósága azon az előfeltevésen nyugszik, hogy a külső határokon alkalmazott határőrizeti és határforgalom-ellenőrzési gyakorlatok egységesek, kiszámíthatók és a tagállamok által kölcsönösen elfogadott standardok szerint működnek. A schengeni rendszer egyik központi működési feltétele ezért a tagállamok közötti kölcsönös bizalom, amely nem pusztán politikai deklaráció, hanem a végrehajtási teljesítményhez kötött követelmény. Amikor az irreguláris migráció által előidézett nyomás térben és időben koncentrálódik, és ez felerősíti a tagállamok közötti kapacitás- és végrehajtási különbségeket, a bizalom alapjai is sérülékenyebbé válnak. E különbségek megjelenhetnek a határellenőrzési gyakorlatok eltérésében, az ellenőrzési és nyilvántartási eljárások következetességében, valamint a rendelkezésre álló személyi és technikai kapacitások szintjében is, ami közvetlenül érinti az egységes alkalmazás követelményét.²²⁷

A schengeni együttműködés működési feszültségeinek egyik leglátványosabb megnyilvánulási formája a belső határellenőrzések ideiglenes visszaállítása. Bár a schengeni jogi keret ezt kivételes eszközként kezeli, a 2015 utáni tapasztalatok arra utalnak, hogy az irreguláris migrációval összefüggő terhelések esetén e kivételes intézkedés egyes tagállamokban tartósan alkalmazott kormányzati válasszá válhat. Ez a gyakorlat nem csupán a személyek szabad mozgásának tényleges gyakorlását korlátozza, hanem a schengeni együttműködés normatív stabilitását is érinti, mivel elmosódik a rendkívüli és a normál működés közötti határ. Ilyen körülmények között a belső határokon az ellenőrzés visszaállítása már nem pusztán technikai vagy biztonsági intézkedésként értelmezhető, hanem a schengeni rendszer működőképességébe vetett bizalom meggyengülésének tüneteiként is.²²⁸

²²⁷ Balla József (2018): Schengeni értékelési mechanizmus, *Hadtudományi Szemle*, 11. évf., 1. sz., 287–292.

²²⁸ Balla József – Kui László – Szele Tamás (2019): A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők, *Belügyi Szemle*, 67. évf., 7–8. sz. 7–10.

Az irreguláris migráció rendszerszintű következményei emellett kormányzási és felelősségmegosztási dimenzióban is jelentkeznek. A külső határok védelme formálisan a tagállamok elsődleges feladata, ugyanakkor eredményessége uniós érdek és közös felelősség is. Az irreguláris migráció ezt a kettősséget különösen élesen világítja meg. A külső határokon jelentkező terhelés kezelése egyszerre nemzeti és uniós feladat, és bármely hiányosság a belső tér egészének működésére visszahat.

A kihívás intézményi dimenziója éppen ezért abban is megmutatkozik, hogy az irreguláris migráció kezelése nem egyetlen hatóság feladata, hanem több szereplő összehangolt fellépését igényli. A határőrizeti szervek, az idegenrendészeti hatóságok, valamint az uniós szintű koordinációs és támogató mechanizmusok egyaránt érintettek. A Frontex szerepének megerősödése és az integrált határigazgatás irányába történő elmozdulás is e végrehajtási és koordinációs kihívásokra adott válaszként értelmezhető.

Az irreguláris migráció határigazgatási kihívásként való megközelítése a végrehajtás területi aszimmetriáitól sem választható el. A külső határok földrajzi elhelyezkedéséből fakadóan az egyes tagállamok eltérő mértékben érintettek, ami a határigazgatási terhelés egyenlőtlen megoszlásához vezet. Ez az aszimmetria a végrehajtási gyakorlatokban, a kapacitásokban és a politikai kitettségben egyaránt tükröződik, és közvetlen hatással van a schengeni térség működésére. A külső határokon fekvő tagállamok fokozott terhelése és a belső tagállamok biztonsági aggodalmai közötti feszültség tartósan jelen van a schengeni együttműködésben, és befolyásolja mind az uniós szintű koordinációt, mind a tagállamok egymás végrehajtási gyakorlatával szembeni elfogadási hajlandóságot.²²⁹

Ezek alapján az irreguláris migráció olyan határigazgatási kihívásként értelmezhető, amely nem csupán az egyes határszakaszok működését befolyásolja, hanem az uniós határellenőrzési rendszer egészének működési feltételeit, a schengeni térség fenntarthatóságát, valamint a külső és belső határok közötti funkcionális kapcsolatot is meghatározza. E sajátosságai folytán a jelenség alkalmas arra, hogy az uniós határigazgatási modell egészének stressztesztjeként szolgáljon. Egyszerre teszi láthatóvá a jogi keretek alkalmazhatóságának korlátait, az intézményi válaszadóképesség hiányosságait és a kölcsönös bizalomra épülő együttműködés sérülékenységét.

²²⁹ Michal Vít – Judit Tóth (2018): The Changing Dynamics of the Effective Protection of EU Borders or/and Forced Migrants, Intersections. East European Journal of Society and Politics, 4. évf., 4. sz., 90–92.

4.2 Az irreguláris migráció alakulása az Európai Unió külső határain

Az uniós határigazgatási rendszer működésének empirikus vizsgálata megköveteli az irreguláris migráció alakulásának statisztikai és földrajzi elemzését. A rendelkezésre álló adatok, különösen a Frontex, a Tanács és a UNHCR jelentései alapján megállapítható, hogy a 2015–2024 közötti időszakban az EU külső határain jelentkező migrációs nyomás jelentős ingadozásokat mutatott, miközben a migrációs útvonalak földrajzi szerkezete is folyamatos átalakuláson ment keresztül.

A migráció globális léptékben is növekvő jelenség, amelynek mértékét a 11. számú ábrán szemléltetem.



12. ábra: Erőszakkal lakóhelyüket elhagyni kényszerültek száma világszerte

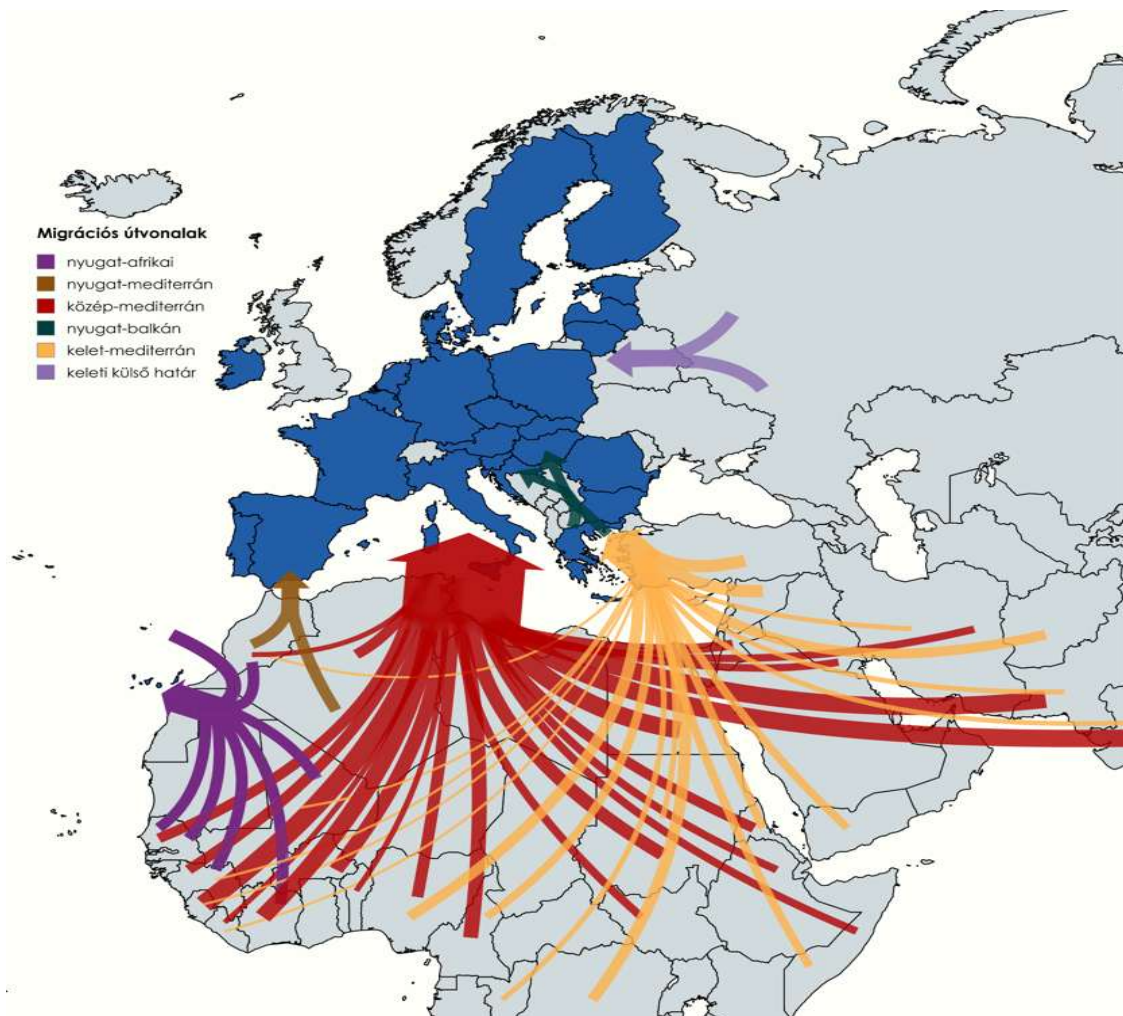
Forrás: UNHCR Global Trends forced displacement in 2023²³⁰

A UNHCR által gyűjtött adatok szerint mintegy 117,3 millió ember kényszerült elhagyni lakóhelyét üldöztetés, konfliktusok, erőszak vagy egyéb krízishelyzetek következtében. Ez az érték 8%-kal haladta meg a 2022-es adatot, azaz 8,8 millióval több ember kényszerült elhagyni otthonát, ami azt jelenti, hogy jelenleg minden 69 emberből 1, vagyis a világ teljes lakosságának 1,5 százaléka kényszerült lakóhelyének elhagyására, ami csaknem kétszerese az egy évtizeddel korábbi adatoknak.

A migráció növekedésének hátterében több strukturális tényező áll. A fegyveres konfliktusok, a politikai instabilitás, a gazdasági egyenlőtlenségek, valamint az éghajlatváltozás

²³⁰ UNHCR (2024): Global Trends forced displacement in 2023 Forrás: <https://www.unhcr.org/media/global-trends-report-2023>

következtében fellépő környezeti válságok, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy egyre többen kényszerüljenek lakóhelyük elhagyására. A nemzetközi migrációban részt vevők egy része nem önkéntes döntés eredményeként, hanem kényszerítő körülmények hatására indul útnak. E globális folyamatok közvetlenül befolyásolják az EU-ba irányába irányuló migrációs mozgásokat is.



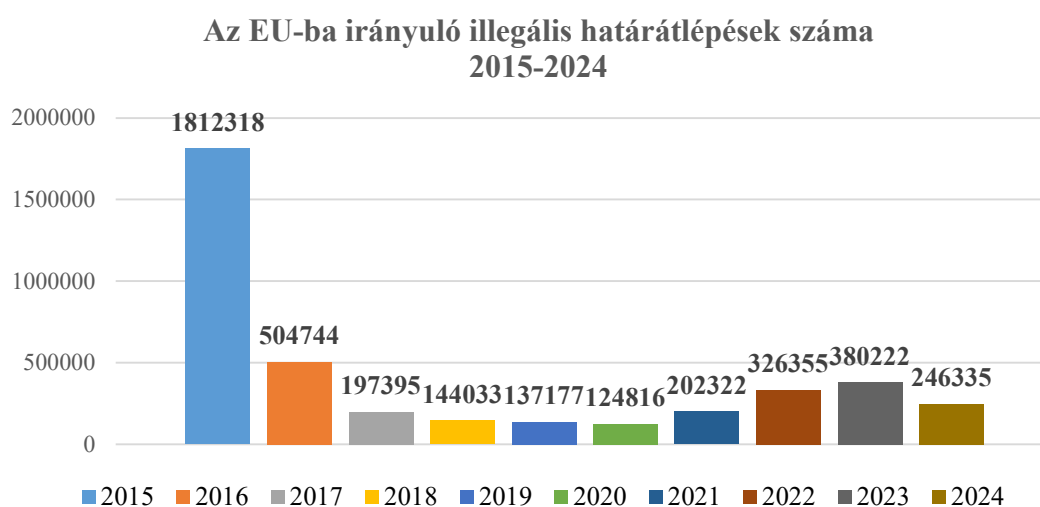
13. ábra: Az EU-ba irányuló főbb migrációs útvonalak

Forrás: Frontex Annual Risk Analysis 2025 adatai alapján a szerző szerkesztés²³¹

A 13. ábra az EU felé irányuló irreguláris migrációs útvonalakat mutatja be, amelyek jellegzetes földrajzi irányok mentén koncentrálódnak. A mozgások elsősorban öt fő útvonalon zajlanak: a nyugat-afrikai, a nyugat-, közép- és kelet-mediterrán irányban, a Nyugat-Balkánon, valamint az EU keleti határain.

²³¹ Forrás: Frontex Migratory Routes <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/> (letöltve: 2025.03.06.) A szerkesztésben segítséget nyújtott Szalka Gergő r. örgy. a Belügyminisztérium Európai Belügyi Együttműködési Főosztály kiemelt főreferense.

A Frontex adatai szerint 2015-ben a tagállamok több mint 1,8 millió irreguláris határátlépést²³² észleltek a külső határok mentén, amely az EU-ba történő érkezéseket tekintve minden korábbi számot²³³ felülmúlt. Ez a szám több mint 6,2-szerese a 2014-ben bejelentett észlelések számának. A UNHCR adatai²³⁴ szerint a tengeri útvonalakon több mint 1 millió migráns érkezett Európába, ami csaknem ötször annyi volt, mint az azt megelőző 2014 évben 280 000 fő. Legtöbbször, 80% Görögországba, 15% Olaszországba, a többiek Spanyolországba és Máltára érkeztek. A legtöbb észlelést a Földközi-tenger keleti részén, az Égei-tenger felől jelentették, főként Törökország és a görög szigetek között.



14. ábra: Az EU-ba irányuló illegális határátlépések száma 2015-2024

Forrás: A Frontex által közzétett statisztikák alapján készített saját diagram²³⁵

Az EU-ba irányuló 2015-2024 illegális határátlépések számát bemutató 14. számú ábrán szereplő adatok alapján megállapítható, hogy a 2015-ös Európát érintő irreguláris migrációból kialakult válságot követően az irreguláris migráció volumene jelentősen csökkent, azonban

²³² Frontex Risk Analysis 2016 16. Forrás: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (letöltve: 2022.4.5.)

²³³ Frontex Risk Analysis 2016 17. Forrás: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (letöltve: 2022.4.5.)

²³⁴ UNHCR Operational Data Portal: Az adat az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által működtetett oldalról származik. Az adatok magukba foglalják az Olaszországba, Ciprusra és Máltára érkező tengeri érkezéseket, valamint a Görögországba és Spanyolországba (beleértve a Kanári-szigeteket) érkező tengeri és szárazföldi érkezéseket. Forrás: <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals> (letöltve: 2022.4.7.)

²³⁵ Frontex Migratory Routes Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/> (letöltve: 2025.3.16.)

2020 után ismét emelkedő tendencia figyelhető meg. Az irreguláris migráció okozta nyomás alakulása ugyanakkor jelentős különbségeket mutat az egyes migrációs útvonalak mentén.

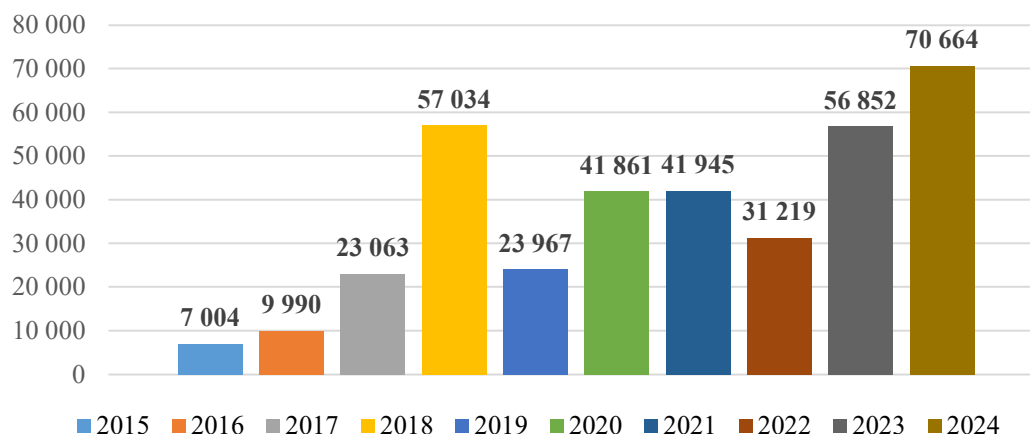
Az irreguláris migránsok származási országára korábban jellemző tendencia is megváltozott. Az afrikai volt gyarmati országokból érkezők aránya visszaszorult, az illegális határátlépéssel próbálkozók közel fele (47,1%) a Közel-Keletről és Dél-Ázsiából érkezett. A Frontex adatai szerint 2015-ben a határokat jogellenesen átlépők többsége, saját nyilatkozatuk alapján Szíriából, Afganisztánból, Irakból, Iránból érkezett, közülük is a szíriaiak és az afgánok tették ki a legnagyobb arányt.²³⁶

Az irreguláris migrációs útvonalakat földrajzi-logikai rendben, Nyugat-Afrikától kelet felé haladva mutatom be. Ez a sorrend nemcsak az olvasás természetes irányához igazodik, hanem segíti az egyes útvonalak térbeli elhelyezését és egymáshoz viszonyított értelmezését is. Egyúttal jól követhetővé válik, hogy a migrációs nyomás miként tolódik át időről időre egyik útvonalról a másikra, attól függően, hogy hol erősödnek vagy gyengülnek az ellenőrzési és visszatartó intézkedések.

A nyugat-afrikai és nyugat-mediterrán útvonalon érkezők többnyire Északnyugat-Afrika térségéből indulnak, elsősorban Marokkó, Mauritánia és Szenegál irányából. Az átkelés döntően tengeri úton történik, gyakran nehéz és kiszámíthatatlan körülmények között. A célpontok közül kiemelkednek a Kanári-szigetek, illetve Spanyolország déli partvidéke. Az útvonal jelentősége az utóbbi időszakban ismét nőtt, ami részben azzal magyarázható, hogy más irányok mentén szigorodtak az ellenőrzések, így az irreguláris migrációs mozgások egy része ide tevődött át.

²³⁶ Frontex (2016): FRAN Quarterly Report Q4 October-December 2015 Forrás: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2015.pdf (letöltve 2022.11.23.)

Illegális határátlépések száma a nyugati útvonalon (2015-2024)



15. ábra: Az illegális határátlépések szám a nyugati útvonalon 2015-2024

Forrás: Európai Unió Tanácsának honlapján található adatok alapján saját szerkesztés²³⁷

A 15. számú ábrán szereplő adatok azt mutatják, hogy 2015-ben ezen az útvonalon érkezők száma még viszonylag alacsony volt (7 004 fő), ami a teljes regisztrált érkezések számának 0,3%-át tette ki, ami valóban elenyészőnek tűnhet, ugyanakkor a növekedés üteme a későbbiekben mégis ezen az útvonalon volt a legintenzívebb.²³⁸ A növekedés 2018-ban érte el csúcspontját, ekkor több mint 57 000 főt regisztráltak, majd ez az emelkedő tendencia ugyan egy kicsit megtorpant, de a későbbi években ismét erősödött, különösen a 2023 és 2024 során. A származási országokat illetően ezen az útvonalon 2024-ben gyakoribb származási országok közé Mali (32,1%), Marokkó (28,7%), és Szenegál (15,2%) tartoztak.²³⁹

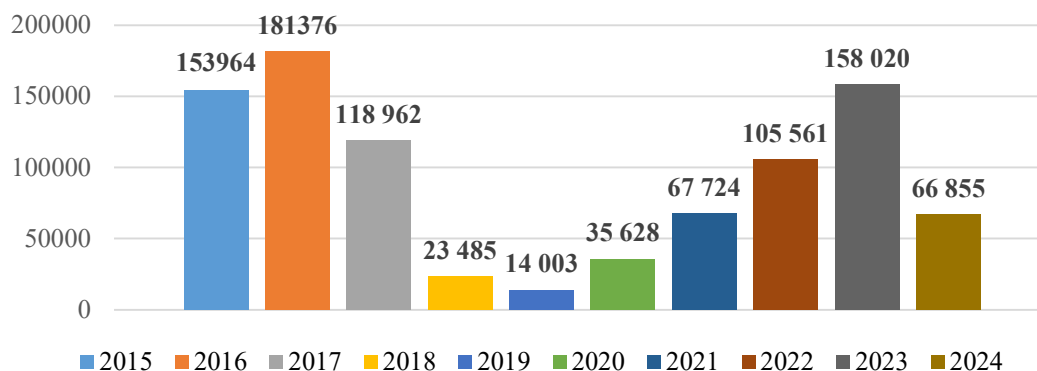
A Földközi-tenger középső részén áthaladó közép-mediterrán útvonal az Európába irányuló irreguláris migráció egyik legfontosabb tengeri folyosója, és összességében a második legfontosabb belépési pont. A vizsgált időszakban ezen az útvonalon keresztül érkeztek a legtöbben az európai kontinensre.

²³⁷ Európai Unió Tanácsa (2024): Migrációs áramlások: keleti, középső és nyugati útvonal Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/migration-flows-to-europe/> (letöltve: 2025. 02. 23.)

²³⁸ Bak Pál–Hangácsi Ádám–Polák Attila–Szabó Márk–Veres Eszter Adrienn (2018): Az Európát érintő fő migrációs útvonalak és a bevándorlás alakulása. In: Honvédségi Szemle. 5. 4–63.

²³⁹ Frontex News (2025): Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024. Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-border-crossings-into-eu-drop-sharply-in-2024-oqpweX> (letöltve: 2025. 02. 04.)

Illegális határátlépések száma a közép-mediterrán útvonalon (2015-2024)



16. ábra: Illegális határátlépések szám a közép-mediterrán útvonalon 2015-2024

Forrás: Európai Unió Tanácsának honlapján található adatok alapján saját szerkesztés²⁴⁰

A 16. ábrán bemutatott adatok alapján a közép-mediterrán útvonalon jelentős ingadozás figyelhető meg az érkezések számában. Az irreguláris migráció okozta válság idején, 2015–2016 között ez a szám rendkívül magas volt, 2016-ban 181 376 fő lépett az EU területére. A következő években (2017-2019) jelentős visszaesés következett be. A 2019-ben regisztrált 14 003 fő, 92,3%-os csökkenést jelentett a korábbi csúcshoz képest.²⁴¹ A csökkenő tendencia azonban nem bizonyult tartósnak. A 2020-as évektől kezdődően ismét növekedés volt megfigyelhető az érkezések számában, amely 2023-ban újabb csúcspontot ért el. A statisztikai adatok szerint 2024-ben ismét csökkenés következett be, amikor az érkezések száma 66 855 főre mérséklődött.

A közép-mediterrán útvonalon érkezők származási országait tekintve a leggyakoribb kibocsátó országok közé Banglades, Tunézia és Szíria tartoznak, ami arra utal, hogy az útvonal nem csupán afrikai, hanem szélesebb földrajzi térségekből érkezők számára is fontos tranzitfolyosóként működik. Az irreguláris migránsok többsége Észak-Afrika gazdaságilag, egészségügyileg elmaradott, politikailag instabil országaiból, különösen Tunéziából, Guineából, Elefántcsontpartról, Algériából és Líbiából indultak útnak az olasz és a máltai partok felé. Az útvonal legfőbb kiindulási pontja a 2011-es líbiai forradalom után ellenőrizetlenül maradt líbiai partvidék, különösen Tripoli és Bengázi térsége volt.²⁴²

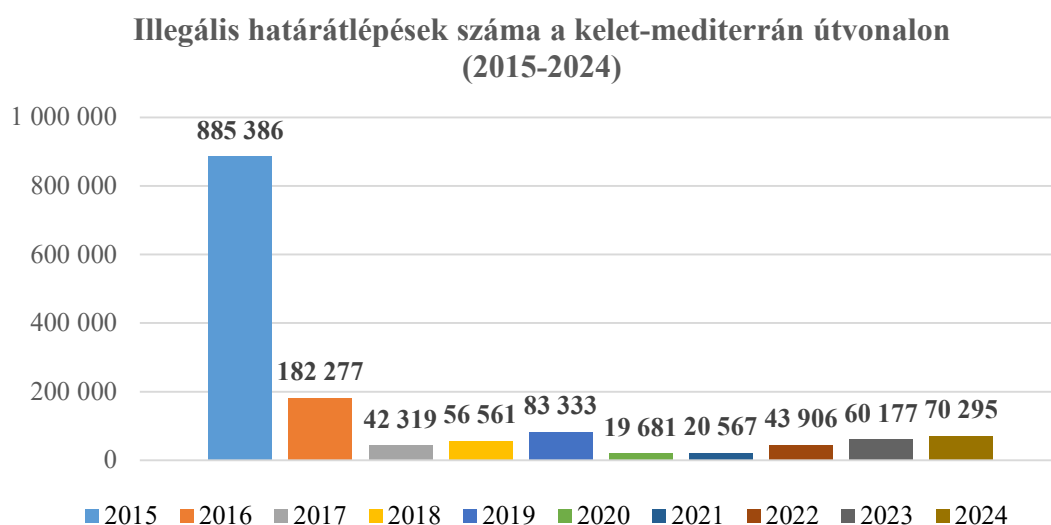
²⁴⁰ Európai Unió Tanácsa (2024): Migrációs áramlások: keleti, középső és nyugati útvonal Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/migration-flows-to-europe/> (letöltve: 2025. 02. 23.)

²⁴¹ Marsai Viktor (2017): Líbia és a migráció – tartós megoldás vagy pillanatnyi könnyebbség? Migrációkutató Intézet Gyorselemzések 2017/27

²⁴² Frontex News (2025): Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024. Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-border-crossings-into-eu-drop-sharply-in-2024-oqpweX> (letöltve: 2025. 02. 04.)

A kelet-mediterrán migrációs útvonal az EU-ba irányuló irreguláris migráció egyik legfontosabb belépési iránya, amely Törökország és az EU délkeleti határainak térségében húzódik. Az útvonal magában foglalja a Törökország és Görögország közötti tengeri határszakaszokat, különösen az Égei-tenger térségét, valamint a Törökország és Bulgária közötti szárazföldi határszakaszt. Földrajzi elhelyezkedése miatt ez az útvonal a Közel-Keletről, Dél-Ázsiából és részben Afrikából érkező irreguláris migránsok egyik leggyakrabban használt belépési pontjává vált.

A kelet-mediterrán útvonal jelentősége különösen a 2015-ös irreguláris migráció okozta válság idején vált meghatározóvá. Ebben az időszakban a közel-keleti fegyveres konfliktusok, elsősorban a szíriai polgárháború, következtében nagyszámú tömeg indult Európa irányába. Az irreguláris migrációs mozgások döntő része Törökország területén keresztül érte el az EU külső határait, majd a tengeri átkelést követően a görög szigetekre érkezett. A legfontosabb érkezési pontok közé tartozott Lesbosz, Hiosz, Számosz és Kosz, amelyek földrajzi közelségük miatt a migrációs mozgások elsődleges célpontjai voltak.



17. ábra: Irreguláris határátlépések száma a kelet-mediterrán útvonalon 2015-2024

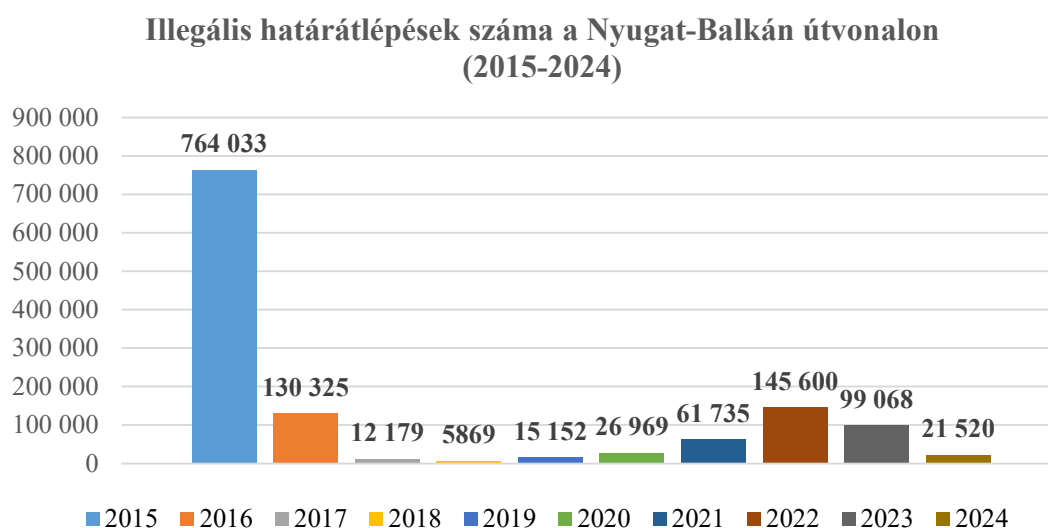
Forrás: Európai Unió Tanácsának honlapján található adatok alapján saját szerkesztés²⁴³

A 17. ábrán található statisztikai adatok alapján a kelet-mediterrán útvonalon 2015-ben kiugróan magas migrációs nyomás figyelhető meg. Ebben az évben közel 900 000 illegális határátlépést regisztráltak ezen az útvonalon. Az irreguláris migráció okozta válságot követően ez a szám egészen 2021-ig jelentősen csökkent, majd 2022-től ismét növekedésnek indult.

²⁴³ Európai Unió Tanácsa (2024): Migrációs áramlások: keleti, középső és nyugati útvonal Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/migration-flows-to-europe/> (letöltve: 2025. 02. 23.)

2023-ban már mintegy 60 000 észlelést jeleztek a hatóságok és az emelkedő tendencia 2024-ben sem állt meg. A 2024-es adatok alapján az ide érkezők többsége Afganisztánból, Egyiptomból és Szíriából indult útnak.²⁴⁴

A kelet-mediterrán útvonal sajátossága, hogy a migrációs mozgások gyakran összekapcsolódnak a nyugat-balkáni útvonallal. A Közel-Keletről Törökországba érkező migránsok többsége ugyanis Görögországot elhagyva a Nyugat-Balkánon keresztül folytatja útját az EU gazdaságilag fejlettebb országai felé. A régió országai, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Észak-Macedónia, Koszovó²⁴⁵ és Szerbia ezen az útvonalon elsősorban tranzitorszádként funkcionálnak. A migránsok többsége ezekben az államokban csak rövid ideig tartózkodnak, hogy aztán tovább haladva belépjenek az EU területére.



18. ábra: Az illegális határátlépések száma a Nyugat-Balkánon 2015-2024

Forrás: Európai Unió Tanácsának honlapján található adatok alapján saját szerkesztés²⁴⁶

A 18. ábrán szereplő statisztikai adatok alapján a nyugat-balkáni útvonalon a migrációs mozgások intenzitása jelentős ingadozást mutat a vizsgált időszakban. A legnagyobb migrációs hullám 2015–2016-ban figyelhető meg, amikor a kelet-mediterrán útvonalon érkezők tömegesen haladtak át a térségen. A következő években a migrációs nyomás jelentősen

²⁴⁴ Frontex News (2025): Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024. Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-border-crossings-into-eu-drop-sharply-in-2024-ogpweX> (letöltve: 2025. 02. 04.)

²⁴⁵ Ez a megnevezés az 1244 (1999) sz. ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével van összhangban és nem érinti a jogállással kapcsolatos egyes országok álláspontjait.

²⁴⁶ Európai Unió Tanácsa (2024): Migrációs áramlások: keleti, középső és nyugati útvonal Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/migration-flows-to-europe/> (letöltve: 2025. 02. 23.)

csökkent, különösen 2018-ig, amikor az észlelt határátlépések száma 6 000 fő alá esett. A migrációs nyomás azonban a 2020-as évek elején ismét növekedésnek indult. A statisztikai adatok szerint 2022-ben több mint 145 600 illegális határátlépést regisztráltak a nyugat-balkáni útvonalon, ami a vizsgált időszak egyik legmagasabb értékének számít. Ezt követően 2023-ban és 2024-ben ismét csökkenés volt megfigyelhető.

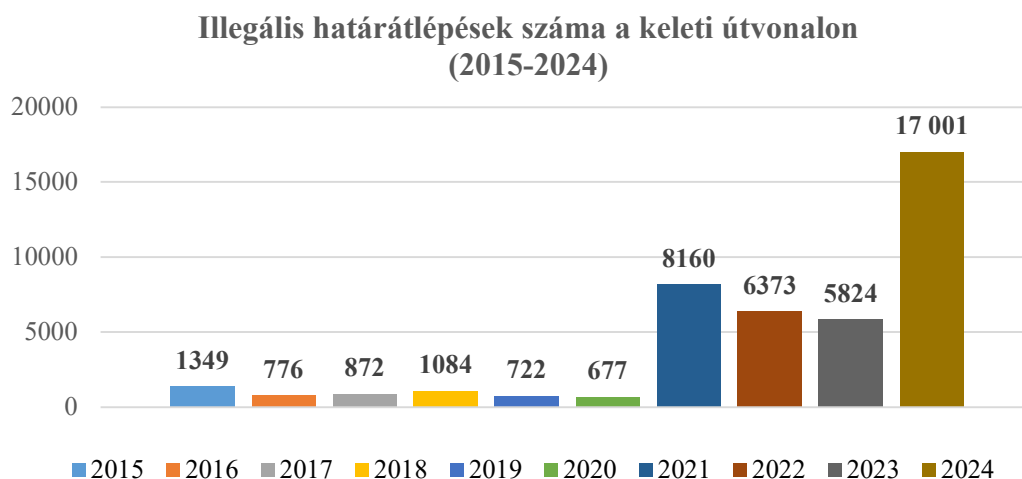
Az irreguláris migránsok származási országait tekintve ezen az útvonalon elsősorban szír, afgán és török állampolgárok jelennek meg nagyobb számban. Az útvonal egyik fontos sajátossága, hogy az illegális határátlépések jelentős része szervezett embercsempész-hálózatok segítségével történik. Ezek a hálózatok gyorsan alkalmazkodnak a határigazgatási intézkedésekhez, és új alternatív útvonalakat keresnek a határok illegális átlépésére.

A nyugat-balkáni útvonal jelentősége az EU határigazgatása szempontjából elsősorban abban áll, hogy a térség az EU külső határai és a belső schengeni térség közötti átmeneti zónaként működik. A migrációs nyomás ezért nemcsak a határszakaszokon fekvő tagállamokat, például Magyarországot, Horvátországot vagy Romániát érinti, hanem közvetetten az EU egészének migrációs és biztonságpolitikai környezetére is hatással van.²⁴⁷ A nyugat-balkáni útvonal migrációs dinamikája szorosan összefügg a kelet-mediterrán térségben bekövetkező változásokkal, valamint az uniós és regionális határigazgatási intézkedések alakulásával. Ennek következtében a térség továbbra is az EU-ba irányuló irreguláris migráció egyik kulcsfontosságú tranzitterületének tekinthető.

Az EU keleti határszakasza mentén megjelenő irreguláris migráció volumene általában alacsonyabb a mediterrán vagy a nyugat-balkáni útvonalakon tapasztalt értékekhez képest, ugyanakkor a térség jelentősége az elmúlt években fokozatosan növekedett. A keleti migrációs útvonal elsősorban az EU keleti szárazföldi határain, különösen Belarusz, Oroszország és Ukrajna irányából megjelenő illegális határátlépésekhez kapcsolódik.

Az illegális határátlépések ezen a határszakaszon jellemzően kisebb létszámú csoportokban történnek, és gyakran a határ menti erdős vagy nehezen ellenőrizhető területeken zajlanak. A keleti útvonalon megjelenők többsége a Közel-Keletről, Közép-Ázsiából vagy Afrikából érkezik.

²⁴⁷ Dobó Géza (2024): Változások a nyugat-balkáni irreguláris migrációs útvonalon Migrációkutató Intézet Horizont 2024/3 2.



19. ábra: Illegális határátlépések szám a keleti útvonalon 2015-2024

Forrás: Európai Unió Tanácsának honlapján található adatok alapján saját szerkesztés²⁴⁸

A 19. ábrán szereplő statisztikai adatok alapján a vizsgált időszak nagy részében a keleti határszakaszon regisztrált illegális határátlépések száma viszonylag alacsony maradt. A 2015–2019 közötti években az észlelések száma néhány ezer eset körül mozgott, ami jelentősen elmaradt a mediterrán térségben tapasztalt értékektől.

A helyzet azonban a 2021-ben jelentősen megváltozott, majd ez a tendencia a 2022–2024 közötti időszakban az irreguláris migráció okozta nyomás mérséklődött, ugyanakkor a keleti határszakasz biztonságpolitikai jelentősége továbbra is fennmaradt. A Frontex adatai szerint 2024-ben mintegy 17 000 illegális határátlépést regisztráltak ezen az útvonalon, ami a korábbi évekhez képest mérsékelt, de stabil migrációs jelenlétet jelez.

Az empirikus adatok összességében azt mutatják, hogy az EU külső határain megjelenő irreguláris migráció nem egyetlen domináns útvonalhoz köthető, hanem több földrajzi irány mentén jelenik meg. Az egyes útvonalak közötti arányok időben változnak, és a migrációs nyomás különböző határszakaszokon koncentrálódhat. A statisztikai trendek alapján a mediterrán térség továbbra is a legnagyobb volumenű belépési pontokat jelenti, miközben a nyugat-balkáni útvonal fontos tranzitfolyosóként működik, a keleti határszakasz pedig kisebb volumenű, de időszakosan növekvő migrációs jelenlétet mutat.

A bemutatott empirikus adatok alapján megállapítható, hogy az EU külső határain jelentkező irreguláris migráció térben és időben egyaránt változékony jelenség. A migrációs útvonalak átrendeződése, az érkezések számának hullámzása, valamint az egyes földrajzi

²⁴⁸ Európai Unió Tanácsa (2024): Migrációs áramlások: keleti, középső és nyugati útvonal Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/migration-flows-to-europe/> (letöltve: 2025. 02. 23.)

régiók eltérő terhelése arra utal, hogy a migrációs mozgások mögött összetett és egymással kölcsönhatásban álló tényezők húzódnak meg.

A statisztikai adatok elemzése képesek feltárni az irreguláris migrációs nyomás mintázatait, önmagukban azonban nem adnak magyarázatot arra, hogy miért erősödnek fel egyes időszakokban vagy útvonalakon ezek a mozgások. A folyamatokat nem kizárólag a határigazgatási intézkedések vagy a földrajzi adottságok alakítják, hanem olyan strukturális tényezők is, mint a kibocsátó országok politikai és gazdasági helyzete, a regionális konfliktusok, a tranzitországok migrációs politikája, valamint az embercsempész-hálózatok működése. Az EU külső határain jelentkező irreguláris migráció ezért csak e komplex háttértényezők figyelembevételével érthető meg.

4.3 Az irreguláris migrációt alakító főbb tényezők

Az irreguláris migráció mögött egymással összefüggő politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi folyamatok állnak, amelyek a kibocsátó és tranzitországok belső viszonyaihoz, valamint a nemzetközi rendszer átalakulásához kapcsolódnak. A 2015-ben kicsúcsosodó európai migrációs és menekültügyi válság sem tekinthető hirtelen kialakuló jelenségnek, hanem olyan korábban elindult folyamat eredménye, amelyet külső és belső tényezők együttesen formáltak.²⁴⁹

Ebben az alfejezetben ezért a migrációt alakító tényezők, különösen a kibocsátó és tranzitországok szerepe, az embercsempész-hálózatok működése, valamint a regionális és globális válságok migrációs hatásai kerülnek részletesebb vizsgálatra. Ez az elemzés lehetővé teszi annak megértését, hogy az előző alfejezetben bemutatott migrációs mintázatok milyen strukturális folyamatok következményeként alakultak ki, és miként hatnak az EU határigazgatási rendszerének működésére.

4.3.1. A kibocsátó országok szerepe

Az irreguláris migrációs folyamatok egyik legfontosabb meghatározó tényezője a kibocsátó országok politikai és gazdasági helyzete. A migrációs mozgások jelentős része olyan országokból indul ki, ahol a politikai instabilitás, a fegyveres konfliktusok vagy a gazdasági kilátások hiánya tartósan jelen van.

²⁴⁹ Tóth Péter (2016): Az európai migrációs válság értelmezési kereteiről. In: Nemzet és Biztonság. 2016/6 szám 97-113.

Az EU területén az irreguláris migránsok számának növekedését elsősorban a megváltozott hatalmi viszonyok magyarázzák. Az Egyesült Államok és a Szovjetunió hegemoniájából kialakult bipoláris világrend felbomlását követően, a gazdasági erőviszonyok is átalakultak. Ezzel a változással egy sokszereplős, többpólusú világrend jött létre, amely jelentősen megnehezítette a globális döntéshozatali mechanizmusokat. Az újonnan kialakuló szövetségek és az eltérő érdekek következtében a konfliktusok megoldása egyre bonyolultabbá vált, ami hozzájárult a fegyveres összetűzések elhúzódásához vagy állandósulásához. E változások következményeként olyan instabil térségek jöttek létre, amelyek tartósan képtelenek voltak biztosítani a lakosság alapvető biztonságát, így tömegek indultak meg Európa irányába.

250

A szíriai helyzet különösen meghatározó jelentőségű volt, ahol a 2011 óta zajló konfliktus a polgári lakosság számára folyamatos terhet jelent, amely közel 5 millió szír állampolgárt késztetett az ország elhagyására. A menekülők többsége a szomszédos országokban (Törökországban, Libanonban és Jordániában) keresett menedéket, de az EU tagállamaiba is közel 500 000 fő érkezett.²⁵¹

A szíriai polgárháború mellett a tunéziai és líbiai rendszerek összeomlása is érdemben befolyásolta az Európába irányuló migrációs folyamatokat, mivel megnyitotta az utat a szubszaharai térségből érkező migránsok előtt.²⁵² A Ben Ali- és a Kadhafi-rezsim 2011-es megbuktatását követően, a két országban kialakult politikai instabilitás következtében ugyanis megszűnt a korábbi években jól működő migrációs szűrőrendszer, ez pedig lehetőséget adott arra, hogy tömegek induljanak meg az EU felé. Határigazgatási szempontból a korábbi „szűrőállamok” destabilizálódása így nem csak a kibocsátás, hanem a tranzitfolyamatok ellenőrzése is nehezebbé vált.

A szíriai és líbiai helyzet eszkalálódása, valamint annak irreguláris migrációra gyakorolt tartós negatív hatása elsősorban annak tulajdonítható, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában kulcsszerepet játszó nagyhatalmak (például USA, Oroszország, Kína, Nagy-Britannia, Franciaország) mellett, olyan regionális hatalmak is beavatkoztak, amelyek jellemzően saját érdekeik érvényesítésére törekedtek. E körbe sorolható Törökország, Irán, Izrael, Szaúd-Arábia, valamint az Öböl-államok. Az ilyen folyamatokra példa az Iszlám Állam és a terrorizmus elleni nemzetközi fellépés, amelyben az említett hatalmak mindegyike részt

²⁵⁰ Statista (2025): Number of illegal crossings between border-crossing points in the European Union from 2009 to 2023. Statista

²⁵¹ Központi Statisztikai Hivatal (2016): Statisztikai Tükör 2016. július 25.

²⁵² Marsai Viktor (2015): A migrációs diskurzus margójára III.: A líbiai válság az európai migráció tükrében. Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle, 2017. X. évfolyam, 1. szám 110–134.

vett, de mindeközben saját ellenfeleiket is támadták.²⁵³ Ilyen volt Törökország, aki a szíriai kurdok ellen indított támadást, vagy Oroszország, aki az Asszad-rezsim támogatásával a nyugati hatalmak által támogatott szíriai csoportok ellen lépett fel, vagy Izrael, aki a Hezbollahnal szembeni fellépésre használta ki a helyzetet. Az ilyen komplex, többszereplős érdekviszonyok mellett rendkívül nehéz olyan közös, kompromisszumot találni a válság megoldására, amely minden fél számára elfogadható.²⁵⁴

4.3.2. A tranzitországok szerepe

A 2015-ös európai irreguláris migráció okozta válság másik Európán kívüli oka a konfliktusokkal terhelt térségek közvetlen szomszédságában fekvő országok menekültügyi rendszereinek korlátozott megtartóképessége, valamint a migrációs útvonalakon elhelyezkedő tranzitországok intézményi és infrastrukturális felkészületlensége volt. A menekülők és kényszermigránsok migrációs döntései ugyanis rendszerint nem közvetlenül a végső célországok iránti preferenciából fakadnak, hanem abból, hogy közvetlen környezetükben nem találnak tartós biztonságot és minimálisan elfogadható életfeltételeket. A lakóhelyüket elhagyásra kényszerülők elsőként jellemzően a földrajzilag közeli országokban keresnek védelmet, és csak akkor indulnak tovább, ha az ottani életkörülmények, ellátási feltételek és jogi garanciák tartósan elégtelennek bizonyulnak.

A menekültügyi rendszerek megtartóképessége alatt elsősorban azt értem, hogy az adott állam milyen mértékben képes a területére érkező, nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó személyek és az elismert menekültek számára megfelelő pénzügyi, jogi és szociális támogatást biztosítani. Egy működőképes rendszer magában foglalja legalább a lakhatás, az egészségügyi ellátás, az oktatás, valamint az alapvető adminisztratív és jogvédelmi mechanizmusok biztosítását. Ezzel szemben az ellátást igénylők számának hirtelen és tömeges növekedése, valamint az ehhez szükséges források és intézményi kapacitások hiánya gyorsan kimerítheti e rendszerek teherbíró képességét, és a megtartóképesség érdemi csökkenéséhez vezethet.

Ez az összefüggés különösen jól megfigyelhető Libanon és Törökország esetében. A szíriai polgárháború, majd az Iszlám Állam térnyerése következtében több millió ember kényszerült lakóhelyének elhagyására, akik közül sokan elsősorban Libanonban és

²⁵³ Ritecz, György (2016). A migráció trendjei – és ami mögötte van Régió Kisebbség Kultúra Politika Társadalom 24 (2)117.

²⁵⁴ Ritecz György (2018): A tömeges irreguláris migráció megszűnése, avagy tények, amelyekről nem akarunk tudomást venni In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) A XXI. század biztonsági kihívásai Pécs, Magyarország: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport 6.

Törökországban kerestek menedéket. Libanonban a menekültek száma olyan mértéket ért el, amely az ország gazdasági teljesítőképességét, infrastruktúráját és közszolgáltatásait is súlyosan megterhelte. A libanoni kormány szerint mintegy kétmillió szíriai menekült él az országban. A menekültek egy részét ugyan táborokban helyezték el, azonban a később érkezők esetében az állam már nem rendelkezett elegendő forrással új befogadó kapacitások létrehozásához, ezért sokan ideiglenes sátoztáborokban, elhagyott épületekben vagy informális telepeken kaptak elhelyezést. Mások városi vagy vidéki térségekben, önállóan próbáltak letelepedni. Ez az úgynevezett „nem-tábor”²⁵⁵ megközelítés rövid távon költséghatékonyabb lehetett a befogadó állam számára, hosszabb távon azonban súlyos szociális problémákhoz vezetett, mivel az érintettek jelentős része korlátozott hozzáféréssel rendelkezett az alapvető szolgáltatásokhoz.

Hasonló problémák jelentkeztek Törökországban is, amely ebben az időszakban a világ egyik legnagyobb menekültbefogadó országává vált. Bár Törökország jelentős nemzetközi támogatásban részesült, a több millió menekült hosszú távú ellátása így is komoly terhet rótt a társadalmi ellátórendszerekre és a közigazgatásra. A helyzetet tovább bonyolította, hogy Törökország a migrációs együttműködést időről időre politikai eszközként is alkalmazta, részben belpolitikai pozíciójának erősítése, részben regionális mozgásterének növelése érdekében. Ez arra mutat rá, hogy a megtartóképesség kérdése nem csupán humanitárius vagy igazgatási, hanem politikai és geopolitikai dimenzióval is rendelkezik.

Az Európa felé irányuló irreguláris migráció szárazföldi útvonalain a tranzitországok szerepe szintén meghatározó. A Szíriából, Afganisztánból és Irakból érkezők jelentős része a Nyugat-Balkánon keresztül próbált eljutni Nyugat-Európa felé, azonban ezek az országok intézményileg, pénzügyileg és infrastrukturálisan jellemzően nem voltak felkészülve a hirtelen megnövekedett migrációs nyomás kezelésére. Különösen igaz volt ez a Nyugat-Balkán államaira, ahol a menekültügyi rendszerek sok esetben vagy hiányosak voltak, vagy rendkívül alulfinanszírozott formában működtek.

A tranzitországokban meglévő belpolitikai instabilitás, a regionális együttműködés hiányosságai és az eltérő kormányzati megközelítések miatt a migrációkezelés gyakran koordinálatlan, rögtönzött intézkedések formájában valósult meg. A határokon meghozott ad hoc döntések, az átutazás hallgatólagos ösztönzése vagy éppen a gyors lezárások olyan láncreakciókat indítottak el, amelyek az egyes tranzitországokban a migránsok feltorlódásához vezettek, és itt is humanitárius krízishelyzeteket idéztek elő. A helyi infrastruktúra

²⁵⁵ Sanyal, Romola (2017): A no-camp policy: Interrogating informal settlements in Lebanon. *Geoforum* 84. 117-125.

hiányosságai, a szálláskapacitás korlátozottsága, az egészségügyi és közegészségügyi szolgáltatások elégtelensége, valamint az oktatási és adminisztratív rendszerek gyengesége súlyosan korlátozta az érkezők ellátását.

A helyzetet tovább nehezítette, hogy a tranzitországok politikai döntéshozói sok esetben nem is tekintették szükségesnek a nemzeti menekültügyi rendszer tartós megerősítését, tekintettel arra, hogy a migránsok többsége nem célországként, hanem átmeneti állomásként tekintett e térségre. Ennek következtében a 2015-ös válság időszakának elején több esetben az a gyakorlat alakult ki, hogy az államok fő célja nem a befogadás vagy az eljárási rendszer kiépítése, hanem az érkezők mielőbbi tovább haladásának elősegítése volt. Ez a rövid távú megoldás ugyan átmenetileg csökkenthette a belső nyomást, hosszabb távon azonban hozzájárult a regionális koordináció hiányához és a migrációs útvonalak instabilitásához.

A koordinálatlan migrációkezelés nemcsak az állami rendszerek szintjén okozott nehézséget, hanem a helyi közösségek és a migránsok viszonyában is feszültségeket eredményezett. Különösen azokban az esetekben vált ez láthatóvá, amikor az állami támogatás nem bizonyult elegendőnek a megnövekedett igények kielégítésére, és a civil szervezetekre, valamint a nemzetközi segítségnyújtásra hárult az alapvető segítségnyújtás jelentős része. E szereplők tevékenysége sok esetben nélkülözhetetlen volt, ugyanakkor a forráshiány és az alacsony szintű állami együttműködés jelentősen korlátozta a beavatkozások hatékonyságát.

Ezek alapján megállapítható, hogy a konfliktuszónák szomszédságában fekvő országok menekültügyi rendszereinek gyenge megtartóképessége és a tranzitországok korlátozott kezelőképessége egymást erősítő módon járult hozzá az EU felé irányuló irreguláris migrációhoz. Ahol a közeli befogadó államok nem voltak képesek tartós védelmet és megfelelő életfeltételeket biztosítani, ott a migrációs nyomás szükségszerűen tovább terjedt. Ahol pedig a tranzitországok nem rendelkeztek megfelelő intézményi, infrastrukturális és koordinációs kapacitásokkal, ott a migráció nem csillapodott, hanem újabb humanitárius és biztonsági problémákat generált. Ez a kettős hiányosság jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy az EU külső határain időről időre ismételten felerősödött a migrációs nyomás.

A konfliktuszónák és a tranzitországok menekültügyi rendszereinek korlátai azonban csak részben magyarázzák az EU-ba való irreguláris migrációt.

4.3.3. *A nemzetközi embercsempész hálózatok szerepe*

Az irreguláris migráció működésében a nemzetközi embercsempész hálózatok is meghatározó szerepet játszanak, ugyanakkor fontos elhatárolni az embercsempészt, mint kísérőjelenséget a migráció kiváltó okaitól. Az irreguláris migrációra rátelepülő embercsempészt, a problémát körülvevő diskurzusban sokszor tévesen a migráció okaként azonosítják. A valóság azonban az, hogy az embercsempészség, vagy emberkereskedelem a migránsok szempontjából inkább kényeszerű eszköz, mintsem a migrációt gerjesztő tényező.

Az Europol jelentései szerint a 2015-ben Európába érkező migránsok több mint 90%-a vette igénybe az embercsempészek szolgáltatásait azért, hogy Európába jussanak. Ezek a „szolgáltatások” elsősorban a kívánt célországba való gyorsabb eljutást kínálták, mivel a legális migráció szigorítása és a határellenőrzések fokozása sok esetben lehetetlenné tette az odajutást.

Az Europol jelentései szerint a 2015-ben az irreguláris migránsok több mint 90%-a vette igénybe az embercsempészek szolgáltatásait azért, hogy Európába jussanak. Az Europol becslése szerint a menekültek átlagosan 3–6 ezer dollárt fizetnek a csempészeknek, és 2015-ben mintegy 250 csempész csomópontot azonosított, amelyből 170 az EU-n kívül, 80 pedig azon belül működött.²⁵⁶ Ezek az adatok azt mutatják, hogy az embercsempészség az irreguláris migráció egyik legfontosabb kísérőmechanizmusává vált.

Az embercsempész-hálózatok tevékenysége nem csupán jogellenes, hanem közvetlen veszélyt is hordoz a migránsok testi épségére és emberi méltóságára nézve. E hálózatok gyakran veszélyes és ellenőrizetlen útvonalakat használnak az illegális határátlépések megszervezésére, miközben a migránsokat félrevezető információkkal, olyan irreális ígéretekkel manipulálják, mint például a célországban elérhető gazdasági lehetőségek, vagy a gyors menekültstátusz megszerzése.

Az irreguláris migránsok alapvető emberi jogainak megsértése e folyamat során rendszeres és súlyos jelenség. A rendezetlen jogi státusz, az ismerethiány és a jogi képviselő hiánya miatt az érintettek többsége nem tud, vagy nem mer hivatalos segítséget kérni, így kiszolgáltatottá válik a különféle visszaélésekkel szemben. A legsérülékenyebb csoportok, különösen a gyermekek, a kísérő nélküli kiskorúak, a nők, fokozottan ki vannak téve például fizikai, pszichikai és szexuális erőszaknak, zsarolásnak, kizsákmányolásnak, lopásnak, emberkereskedelemnek, sőt, emberölésnek is.

Az irreguláris migránsok halálzási adatait a 20. ábrán szemléltetem.

²⁵⁶ Europol (2016): Joint Europol-Interpol Report Migrant smuggling Networks Executive Summary 2016 May



20. ábra: A migránsok halálzási adatai 2014-2023

Forrás: IOM jelentése alapján saját szerkesztés²⁵⁷

A probléma súlyosságát az IOM adatai is alátámasztják, amely szerint az irreguláris migráns halottak és eltűntek száma világszerte 2024-ben meghaladta a 8 900 főt. A tengeri útvonalak közül továbbra is a mediterrán átkelés a legveszélyesebb. 2014 óta több mint 20 000 migráns vesztette életét a Földközi-tengeren való átkelés közben.

A közép-mediterrán térségben kialakult embercsempész-hálózatokat tovább erősít, hogy a környező afrikai országokból egyre többen hagyják el származási helyüket, így a kereslet is drámaian megnőtt az ilyen „szolgáltatások” iránt. Az embercsempészség Afrika egyik legveszélyesebb és legnyereségesebb szervezett bűnözési formájává vált. A szervezett bűnözői csoportok a minél magasabb anyagi haszon érdekében egyre több embert zsúfolnak a tengeri átkelésre alkalmatlan, olcsó gumi-, illetve facsónakokba, ami drámaian fokozza az utazás veszélyeit.

Az EU az elmúlt évtizedben számos tengeri műveletet indított a Földközi-tenger térségében, válaszul az irreguláris migráció drámai növekedésére. A 2013-ban Lampedusánál történt katasztrófa²⁵⁸, amely több mint 360 migráns halálát okozta, jelentős fordulópontot

²⁵⁷ International Organization for Migration (2024): Deadliest Year on Record for Migrants, New IOM Data Reveals Forrás: <https://www.iom.int/news/2024-deadliest-year-record-migrants-new-iom-data-reveals> (letöltve: 2026.03.11)

²⁵⁸ BC NEW 2023: Italy boat sinking: Hundreds feared dead off Lampedusa Forrás: www.bbc.com/news/world-europe-24380247 (letöltve: 2023.04.17.)

jelentett az EU migrációs politikájában. Az olyan műveletek, mint az Operation Mare Nostrum, Operation Triton és az EUNAVFOR MED²⁵⁹ Operation Sophia egyszerre szolgálták az életmentést és az irreguláris migráció ellenőrzését.

A mediterrán tengeri mentőműveletek kérdése ezzel összefüggésben sajátos jogi és szakpolitikai vitát is felvet. A nemzetközi jog, különösen a tengeri jog és a menekültügyi egyezmények, pl. 1951-es Genfi Egyezmény, előírják, hogy minden állam köteles megmenteni a veszélybe került hajókon utazókat. Az EU tengeri jelenléte ezért morálisan és jogilag is indokolt, sőt elvárt.

Ugyanakkor a szakirodalomban vita tárgyát képezi, hogy a tengeri mentési kapacitások nem jelentenek-e közvetett ösztönzőt. Egyesek szerint a potenciális irreguláris migránsok, valamint az embercsempész-hálózatok számításba veszik a Földközi-tengeren jelen lévő uniós mentőkapacitásokat, és emiatt nagyobb valószínűséggel vállalják az életveszélyes átkelést.²⁶⁰ Egy erről készült tanulmány szerint az ilyen műveletek során megnőtt az induló hajók száma, miközben az ehhez használt eszközök, gyakran lélekvesztők vagy gumicsónakok, technikai állapota romlott. Az embercsempészek ugyanis rábízják az irreguláris migránsok kimentését az európai hatóságokra, így csökken a felelősségük a biztonságos átkelésért.²⁶¹

Fontos azonban megjegyezni, hogy a pull-faktor hipotézis nem bizonyított egyértelműen. Más kutatások szerint ugyanis az irreguláris migráció fő mozgatórugói továbbra is a kibocsátó országokban uralkodó körülmények, például háború, üldöztetés, szegénység, klímaváltozás, vagyis az ún. „push-faktorok”.²⁶²

Megint más kutatók pedig azt állítják, hogy a tengeri mentőmissziók eltérítő hatása csekély, de nem elhanyagolható. Szerintük az irreguláris migránsok döntései racionális kalkuláción alapulnak, amelyben a mentési valószínűség és az útvonal biztonsága is szerepet játszik. E logika alapján az EU tengeri jelenléte, még ha nem is fő okként, növelheti a migrációs szándék kialakulását.²⁶³

²⁵⁹ EUNAVFOR MED: European Union Naval Force Mediterranean Operation az Európai Unió haditengerészeti erőinek földközi-tengeri művelete

²⁶⁰ Rodríguez Sánchez, A., Wucherpfennig, J., Rischke, R. et al. (2023): Search-and-rescue in the Central Mediterranean Route does not induce migration: Predictive modeling to answer causal queries in migration research. *Sci Rep* 13, 11014

²⁶¹ Düvell, Franck, and Chiara Denaro (2024): Maritim Migration and Maritime Rescue in the Central Mediterranean: Perspectives of Key Actors. *DeZIM Policy Papers 2*, Berlin: German Centre for Integration and Migration Research (DeZIM)

²⁶² Grieson, Richard, Michael Landesmann, and Isilda Mara (2021): Future migration flows to the EU: Adapting policy to the new reality in a managed and sustainable way. No. 49. *Policy Notes and Reports*, 2021.

²⁶³ Kosmas, Vasileios, Michele Acciaro, and Maria Besiou (2022): Saving migrants' lives at sea: Improving search and rescue operations. *Production and Operations Management* 31.4 1872–1889.

4.4. Az irreguláris migráció hatása az uniós külső határellenőrzés működésére

Az irreguláris migrációt alakító tényezők vizsgálata rámutatott arra, hogy az EU külső határain megjelenő migrációs nyomás összetett, egymással kölcsönhatásban álló politikai, biztonsági és intézményi folyamatok eredménye. E tényezők azonban nem csupán a migrációs mozgások kialakulását és irányát befolyásolják, hanem közvetlenül hatással vannak az EU külső határain működő határellenőrzési és határigazgatási rendszerek működésére is. Az irreguláris migrációs nyomás ugyanis nem kizárólag a határátlépések számában jelenik meg. A nagyszámú érkező kezelése az uniós igazgatási, rendészeti és operatív kapacitások működésére is jelentős terhet ró, amely a határigazgatási rendszerek szervezeti és működési feltételeit egyaránt érinti.

A schengeni együttműködés sajátosságából fakadóan a külső határok ellenőrzése kulcsszerepet játszik a belső határellenőrzés nélküli térség fenntartásában, mivel a belső határokon megszűnt ellenőrzés csak akkor működhet fenntartható módon, ha a külső határokon hatékony és egységes ellenőrzési rendszer működik.²⁶⁴

Az irreguláris migrációs nyomás növekedése következtében a határigazgatási rendszerek feladatai jelentősen kibővülnek. A határellenőrzés hagyományosan a határátlépések jogszerűségének ellenőrzésére és a jogellenes határátlépések megakadályozására irányul, azonban a tömeges migrációs helyzetekben a határőrizeti szerveknek egyidejűleg kell kezelniük az érkezők regisztrációját, a menedékkérelmek benyújtásával, valamint az ideiglenes ellátással és elhelyezéssel kapcsolatos feladatokat is. Ennek következtében a határigazgatás működése egyre inkább több intézmény – határőrizeti szervek, menekültügyi hatóságok, rendvédelmi szervek és uniós ügynökségek – együttműködésén alapuló rendszerként jelenik meg.

A külső határokon jelentkező migrációs nyomás arra is rávilágított, hogy a határigazgatási rendszerek működése nagymértékben függ a tagállami kapacitásoktól, a technikai infrastruktúra fejlettségétől és az uniós szintű koordináció hatékonyságától. Az IBM modell éppen ezen kihívások kezelésére jött létre, mivel célja a határellenőrzési feladatok több szintű, uniós, nemzeti és operatív szinten történő összehangolása.²⁶⁵

Az irreguláris migráció okozta nyomás következtében a tagállamok közötti kapacitáskülönbségek is erőteljesebben láthatóvá váltak. A földrajzi elhelyezkedésből adódóan

²⁶⁴ Wagner, Johann. (2021): The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies. *Commonwealth & Comparative Politics*, 59(4), 424–448.)

²⁶⁵ Yao, Xuedan. (2022): A Literature review on European Integrated Border Management. *International Journal of Innovative Technologies in Social Science*.

az úgynevezett frontországok, különösen a mediterrán térség és a keleti szárazföldi határok államai aránytalanul nagy terhet viselnek az irreguláris migráció kezelésében. Ez a helyzet nemcsak operatív kihívásokat teremt, hanem a schengeni együttműködés intézményi és politikai dimenzióira is hatással van.

4.4.1. Határőrizeti kapacitások és erőforrás-korlátok

Az irreguláris migráció egyik közvetlen hatása a külső határokon működő határőrizeti rendszerek kapacitásainak megnövekedett terhelése.

A nagyszámú irreguláris határátlépési kísérlet elsődlegesen az emberi erőforrások és a technikai infrastruktúra terhelésében jelenik meg. Ilyenkor a határőrizeti szerveknek rövid idő alatt nagyszámú irreguláris határátlépési kísérletet kell kezelniük, miközben biztosítaniuk kell a határforgalom zavartalanságát és az ellenőrzési eljárások jogszerű lefolytatását is. A tömeges érkezések idején a határőrizeti kapacitások gyorsan kimerülhetnek, különösen azokban az esetekben, amikor a határszakasz földrajzi adottságai, például a tengeri határszakaszok vagy a hosszú, nehezen ellenőrizhető szárazföldi határok eleve megnehezítik az ellenőrzést.

A migrációs nyomás következtében a határigazgatási feladatok gyakran kiterjednek az érkezők regisztrációjára, azonosítására, a biometrikus adatok rögzítésére, valamint a menedékkérelmek benyújtásával kapcsolatos eljárási lépésekre is. A Frontex kockázatelemzései rendszeresen rámutatnak arra, hogy az irreguláris migrációs útvonalak gyors változása jelentős logisztikai és személyzeti kihívást jelent a tagállami határőrizeti szervek számára.

A kapacitáshiány nemcsak az emberi erőforrások tekintetében jelentkezik, hanem a technikai infrastruktúra trén is. A határmegfigyelő rendszerek, a mobil ellenőrző egységek, valamint az információs rendszerek, például az EURODAC vagy a SIS hatékony működése kulcsfontosságú a migrációs helyzet kezelésében. Amennyiben a rendelkezésre álló technikai eszközök nem képesek lépést tartani a migrációs nyomás növekedésével, az a határellenőrzési eljárások lassulásához és a rendszer túlterheltségéhez vezethet.

A kapacitáskorlátok kezelésében ezért egyre nagyobb szerepet kap az uniós szintű együttműködés. A Frontex megerősített mandátuma lehetővé teszi, hogy az ügynökség operatív támogatást nyújtson a migrációs nyomás alatt álló tagállamok számára, például közös műveletek, technikai eszközök és személyzet biztosítása révén. A Frontex állandó műveleti egységének (standing corps) létrehozása is azt a célt szolgálja, hogy az EU gyorsabban és hatékonyabban tudjon reagálni a külső határokon jelentkező operatív kihívásokra.

4.4.2. Aszimmetrikus tagállami terhelés

Az irreguláris migráció hatásai az EU tagállamai között nem egyenletesen oszlanak meg. A külső határokon fekvő tagállamok, különösen a mediterrán és a keleti határszakaszok országai aránytalanul nagy terhet viselnek a migráció kezelésében, mivel elsőként találkoznak az irreguláris migrációs útvonalon érkezőkkel.

A mediterrán térségben fekvő tagállamok, különösen Olaszország, Görögország és Spanyolország esetében a tengeri határőrizet sajátos kihívásokat jelent. A tengeri mentési műveletek, az illegális átkelések megakadályozása, valamint a partokra érkező irreguláris migránsok ellátása és regisztrációja egyaránt a határigazgatás feladatai közé tartozik. A tengeri határszakaszok sajátossága, hogy humanitárius kötelezettségekkel kapcsolódnak össze, különösen az életmentési műveletek esetében. A nemzetközi tengeri jog ugyanis előírja a veszélyben lévő személyek mentését, ami a gyakorlatban azt eredményezi, hogy a tengeri határőrizeti szerveknek egyszerre kell migrációkezelési és humanitárius feladatokat ellátniuk.

Az EU keleti és délkeleti szárazföldi határain szintén jelentős irreguláris migrációs nyomás tapasztalható. A nyugat-balkáni migrációs útvonal például az elmúlt években többször is jelentős nyomást helyezett a térség államaira. E migrációs útvonal sajátossága, hogy az irreguláris migrációs mozgások gyakran több állam területén keresztül haladnak át, ami regionális koordinációt igényel a határigazgatási rendszerek között. Az ilyen helyzetekben a határőrizeti feladatok gyakran túlmutatnak az egyes tagállamok hatáskörén, és regionális vagy uniós szintű együttműködést tesznek szükségessé.

Az aszimmetrikus terhelés következtében a frontországok határigazgatási rendszerei gyakran olyan mértékű operatív feladatmennyiséggel szembesülnek, amely jelentős erőforrás-átcsoportosítást és hosszabb távú kapacitásfejlesztést tesz szükségessé. A migráció kezelésével járó feladatok, például az érkezők regisztrációja, ideiglenes elhelyezése, valamint az eljárási folyamatok lefolytatása jelentős pénzügyi és szervezeti terhet jelentenek az érintett tagállamok számára. Ez különösen azokban az országokban válik hangsúlyossá, amelyek földrajzi elhelyezkedésük miatt tartós nyomásnak vannak kitéve.

Az aszimmetrikus terhelés nemcsak operatív, hanem politikai és intézményi következményekkel is jár. A nyomás eltérő mértéke ugyanis különböző tagállami érdekeket és prioritásokat eredményez a migrációs politika területén. Míg a külső határokon fekvő tagállamok elsősorban a határőrizet megerősítését és az uniós támogatás növelését szorgalmazzák, addig a belső tagállamok gyakran a másodlagos migrációs mozgások és a belső biztonsági kockázatok csökkentésére helyezik a hangsúlyt.

Ugyancsak az eltérő terhelés következménye, hogy a frontországok gyakran aránytalanul nagy pénzügyi és operatív terheket viselnek az irreguláris migráció kezelésében. Ez a helyzet az uniós migrációs politikában a szolidaritás és a felelősségmegosztás kérdését is előtérbe helyezte. Az uniós szakpolitikai viták egyik központi kérdése ezért az, hogy miként lehet biztosítani a migráció kezelésével járó terhek igazságosabb megosztását a tagállamok között.

4.4.3. Operatív hiányosságok és kockázatok

Az irreguláris migráció által okozott operatív terhelés számos olyan kockázatot is felszínre hoz, amelyek a határellenőrzési rendszerek működési hiányosságaiból erednek. A túlterhelt határigazgatási rendszerekben megnőhet az adminisztratív hibák, az eljárási késedelmek és a koordinációs problémák kockázata. Ezek a hiányosságok nemcsak a határőrizeti hatékonyságot csökkenthetik, hanem az alapjogi garanciák érvényesülését is veszélyeztethetik.

Az operatív kockázatok egyik legfontosabb dimenziója a biztonsági ellenőrzések hatékonyságához kapcsolódik. A nagyszámú érkező gyors feldolgozásának szükségessége olyan helyzetet teremthet, amelyben a hatóságoknak korlátozott idő áll rendelkezésre az azonosítási és biztonsági ellenőrzési eljárások lefolytatására. Ez különösen akkor jelent problémát, ha az érintettek nem rendelkeznek érvényes személyazonosító okmányokkal. Az ilyen esetekben a hatóságoknak gyakran alternatív azonosítási módszerekre, például biometrikus adatbázisok vagy nemzetközi információs rendszerek kell támaszkodniuk, amelyek hatékony működése kulcsfontosságú a biztonsági kockázatok kezelésében.

Az operatív hiányosságok egy másik fontos területe az információs rendszerek és adatbázisok hatékony használatával függ össze. Az EU az elmúlt években jelentős erőfeszítéseket tett a különböző információs rendszerek, például a SIS, az EURODAC vagy a VIS interoperabilitásának javítása érdekében. A gyakorlatban azonban ezeknek a rendszereknek az alkalmazása sok esetben technikai vagy szervezeti korlátokba ütközik, különösen akkor, amikor a határigazgatási szervek rövid idő alatt nagyszámú érkező regisztrációját és ellenőrzését végzik.

A koordinációs problémák szintén jelentős operatív kockázatot jelenthetnek. A migrációs helyzet kezelése ugyanis nem egyetlen hatóság feladata, hanem több intézmény, úgymint határőrizeti szervek, menekültügyi hatóságok, rendvédelmi szervek és uniós ügynökségek együttműködését igényli. Amennyiben e szereplők között nem megfelelő az információáramlás vagy a feladatmegosztás, az az eljárások elhúzódásához és a határigazgatási

rendszer hatékonyságának csökkenéséhez vezethet. Ebben az esetben különösen nagy hangsúlyt kell fektetni a határigazgatás integrált megközelítésére, amelynek egyik alapvető célja éppen a különböző intézmények közötti együttműködés javítása.

Az operatív kockázatok további dimenziója, amely mint transznacionális bűnözési tevékenység jelentős biztonsági és humanitárius kockázatokat hordoz.

Az operatív hiányosságok az alapjogi dimenzióban is megjelenhetnek. A túlterhelt határigazgatási rendszerekben fennáll annak a veszélye, hogy az eljárási garanciák, például a menedékkérelem benyújtásának lehetősége vagy az egyéni elbírálás követelménye nem minden esetben érvényesülnek maradéktalanul. Az EU Alapjogi Ügynöksége²⁶⁶ (az angol European Union Agency for Fundamental Rights alapján a továbbiakban: FRA) több jelentésében²⁶⁷ is rámutatott arra, hogy az irreguláris migráció okozta válsághelyzetek különösen érzékeny környezetet teremtenek az alapjogok védelme szempontjából.

A határigazgatási rendszerek kihívásai rámutatnak arra, hogy a határigazgatási rendszerek hatékony működéséhez nem csupán megfelelő kapacitásokra van szükség, hanem olyan intézményi és jogi keretekre is, amelyek képesek kezelni a migrációs nyomásból fakadó komplex operatív helyzeteket.

4.5. Az Európai Unió válasza az irreguláris migráció kezelésére

Az irreguláris migráció által előidézett határigazgatási kihívások arra készítették az EU-t, hogy az elmúlt évtizedben fokozatosan megerősítse a külső határok ellenőrzéséhez kapcsolódó jogi és intézményi kereteket. Az uniós válaszok nem egyetlen szakpolitikai területen jelentek meg, hanem egyszerre öltöttek jogalkotási, intézményi, operatív és külső kapcsolati formát. E fejlemények mögött az a felismerés áll, hogy a schengeni térség működésének fenntarthatósága közvetlenül függ a külső határok ellenőrzésének hatékonyságától, valamint attól, hogy az EU mennyiben képes a migrációs nyomást nemcsak a saját határain, hanem a migrációs útvonalak külső dimenziójában is kezelni.

Az EU migrációs politikájának alakulása a 2015 és 2023 közötti időszakban részben válaszokat adhat azokra az aggodalmakra, amelyek az uniós polgárok körében egyre gyakrabban megfogalmazódnak. A közösség szintjén felvetődik a kérdés, hogy milyen konkrét intézkedéseket tesz az EU az állampolgárok biztonságának szavatolására, illetve hogyan képes

²⁶⁶ EU Alapjogi Ügynöksége Forrás: <https://fra.europa.eu/hu/about-fra> (letöltve: 2024.12.12.)

²⁶⁷ European Union Agency for Fundamental Rights (2024): Fundamental Rights Report 2024 <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/fundamental-rights-report-2024> (letöltve: 2024.12.12.)

egy olyan migrációs politikai keretrendszert kialakítani, amely érdemben csökkenti a terrorfenyegetettséget és a határokon átnyúló szervezett bűnözés térnyerését. Emellett gyakori vita tárgyát képezi az is, hogy milyen gazdasági terheket ró az uniós intézményekre és a tagállamokra az irreguláris migráció elleni védekezés, illetve a külső határok őrizetének fenntartása.

Az irreguláris migráció okozta válság kezdeti szakaszában, különösen 2015–2016 fordulóján, az uniós válaszlépések négy fő stratégiai pillér köré szerveződtek. Elsődleges cél volt a tagállami jelenlét megerősítése a külső határokon, különösen a Földközi-tenger térségében. A Frontex hatáskörének bővítése és műveleteinek fokozás e térségében az EU külső határőrizeti és irreguláris migrációkezelési politikájának kulcseszközévé vált, elsősorban a tengeri, gyakran hajózásra alkalmatlan eszközökkel végrehajtott, tragikus kimenetelű átkelési kísérletek számának csökkentése érdekében.

Az EU további célkitűzései között szerepelt az irreguláris migráció útvonalainak hatékonyabb ellenőrzése, a tranzitországokkal való együttműködés megerősítése, valamint az irreguláris migránsok kezelésére alkalmas kapacitások kiépítése és az embercsempész hálózatokkal szembeni hatékonyabb fellépés. Emellett kiemelt figyelmet kapott a tagállamok közötti szolidaritás kérdése is. Az EU törekedett olyan mechanizmusokat létrehozni, amelyek lehetővé tették a tagországok közötti erőforrás-megosztást, valamint az együttes fellépést a migrációs nyomás kezelésére.

Az elmúlt évtized során az EU többdimenziós és átfogó megközelítést alkalmazott az irreguláris migráció elleni fellépés érdekében, felismerve, hogy a migrációs kihívások nem csupán belső, hanem külső, geopolitikai, biztonsági és emberi jogi kérdéseket is érintenek. Ennek keretében számos stratégiai irányelv és operatív intézkedés született. Ezek a lépések összetett és folyamatosan fejlődő rendszert alkotnak, amelyek amellet, hogy magukba foglalják a hatékonyabb határőrizeti rendszer kialakítását és megerősítését, aktív együttműködést épít ki a harmadik országokkal, különösen a származási és tranzitországokkal, annak érdekében, hogy közös erővel kezeljék a migrációs nyomást, visszaszorítsák az embercsempészt, és megakadályozzák a jogellenes belépéseket. Ezen intézkedések és stratégiák célja nemcsak a migrációs folyamatok hatékonyabb felügyelete és ellenőrzése, hanem a migránsok jogainak tiszteletben tartásával az európai menekültügyi és migrációs rendszer fenntarthatóságának biztosítása, hozzájárulva az EU belső biztonságának és stabilitásának megőrzéséhez.

4.5.1. Jogalkotási válaszok

Az uniós válaszok jogi dimenziója két, egymással összefüggő irányban fejlődött. Egyrészt megerősödött a migráció külső dimenzióját kezelő finanszírozási és együttműködési keretrendszer, másrészt fokozatosan átalakult a schengeni külső határok ellenőrzésének normatív rendszere. E kettő együtt mutatja, hogy az EU az irreguláris migráció kezelését nem pusztán belső rendészeti kérdésként, hanem a külső fellépés és a belső biztonság összekapcsolódó területeként értelmezte.

Annak ellenére, hogy már a 2015 májusában elfogadott Európai Migrációs Stratégia²⁶⁸ is hangsúlyozta a konfliktusövezetekben működő menekültügyi rendszerek támogatásának szükségességét, a gyakorlati megvalósulás csak lassan indult el. A legnagyobb áttörést ezen a területen a 2015. novemberi EU–Törökország csúcstalálkozó jelentette, amelyen az EU vállalta, hogy első lépésként hárommilliárd eurót²⁶⁹ biztosít Törökország számára a menekültek befogadásának támogatására. A közös cselekvési terv folytatásként született meg az az újabb EU–Törökország 2016. március 18-án aláírt nyilatkozata²⁷⁰, amelynek értelmében minden, Görögországból Törökországba visszafordított, a határokat illegálisan átlépő migránsért cserébe egy szíriai menekültet telepítenek át az EU-ba. Az együttműködés hozzájárult ahhoz, hogy jelentősen visszaesett a Törökországból a görög szigetekre irányuló tengeri átkelések száma²⁷¹

Az EU 2015 novemberében az afrikai stabilitás megteremtését, valamint az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás kiváltó okainak kezelésére egy 1,8 milliárd eurós szükséghelyzeti alapot hozott létre. Az ún. „*Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért*”²⁷² elnevezésű alapból a Száhel-övezet és a Csád-tó, Afrika szarva és Észak-Afrika országai részesülnek. Az alap célja elsősorban, hogy stabilizálja a térség gazdasági helyzetét, a kényszerű lakhelyelhagyás és az irreguláris migráció kiváltó okait, hozzájárulva ezzel a migráció jobb kezeléséhez. A szíriai menekültügyi válságra válaszul indított 2,38 milliárd

²⁶⁸ A Bizottság Közleménye (2015): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Európai Migrációs Stratégia COM(2015) 240 final, Brüsszel, 2015.5.13. 1–25.

²⁶⁹ A Bizottság határozata (2015. november 24.) az Unió és a tagállamok fellépéseinek koordinációs mechanizmus – a Törökország-támogató Menekültügyi Eszköz – révén való összehangolásáról HL C 407., 2015.12.8., 4. cikk

²⁷⁰ Európai Tanács (2016): Sajtóközlemény 2016. március 18. EU–Törökország nyilatkozat

²⁷¹ Kirişçi, Kemal (2021): A 2016-os EU–Törökország migrációs megállapodás újragondolása és azon túllépés. Policy (2021).

²⁷² Official website of the European Union: Emergency Trust Fund for Africa Forrás: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en (letöltve: 2022.03.25.)

összegű uniós regionális vagyonkezelői alap²⁷³ a szíriai menekülteket befogadó országok Libanon, Jordánia, Irak, Törökország és néhány nyugat-balkáni ország, valamint Örményország és Egyiptom számára nyújt pénzügyi támogatást. A vagyonkezelői alap a szíriai menekültek oktatási, gazdasági, szociális és egészségügyi szükségleteinek kielégítése mellett a túlterhelt helyi közösségeket és azok közigazgatását is támogatja.

A migrációs partnerség keretei között az EU együttműködési megállapodásokat kötött olyan országokkal, mint Marokkó, Niger és Tunézia, amelyek célja a migráncsempészség elleni küzdelem, a határőrizet erősítése és a visszafogadási megállapodások előmozdítása.²⁷⁴ Ezek a támogatási mechanizmusok azonban nemcsak gyors enyhítést céloznak, hanem a régiók fenntartható fejlődését is szolgálják. Ez hozzájárul ahhoz, hogy a helyi rendszerek saját erőforrásaikkal kezelni tudják a válságokat, megelőzve a hosszú távú függőséget a nemzetközi segélyektől.

A migráció komplexitásából adódóan az irreguláris migráció által okozott terhek csökkentése érdekében az EU nemcsak a konfliktuszónáknak, hanem az irreguláris migrációval érintett tranzitországoknak is igyekszik támogatást nyújtani. Ezeknek az együttműködéseknek nem csupán a migrációs nyomás csökkentése, hanem a tranzitországok stabilitásának és ellenálló képességének erősítése is célja. Az EU által alkalmazott eszközök e cél érdekében politikai, jogi, intézményi és pénzügyi dimenziókat egyaránt magukban foglalnak.

Mivel a Nyugat-Balkán országai fontos szerepet töltenek be az EU felé irányuló irreguláris migrációban, ezért ezen országokkal való együttműködés kiemelt szerepet játszik az EU külkapcsolati politikájában. Az együttműködés alapját a stabilizációs és társulási megállapodások képezik, amely lehetőséget biztosít a kétoldalú szerződéses kapcsolatok, a pénzügyi támogatás, a politikai párbeszéd, a kereskedelmi kapcsolatok és a regionális együttműködés fokozására, egyfajta keretet biztosítva a régió országainak EU-hoz való fokozatos közeledéséhez.

A stabilizációs és társulási megállapodások keretében létrejött tartós együttműködési struktúrák szoros kapcsolatban állnak az európai integrációval és a regionális együttműködéssel. Jogi szempontból ezek az együttműködések közös jogi normák, irányelvek és rendeletek keretein belül zajlanak, ugyanis az jogi harmonizáció szerves része a csatlakozási folyamatnak. Ennek keretében az EU arra kötelezi a kandidáló országokat, hogy az uniós joggyakorlatnak megfelelően alakítsák át saját jogrendjüket. A folyamat másik fő célja, hogy

²⁷³ Official website of the European Union: EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian crisis Forrás: https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/index_en (letöltve: 2022.03.21.)

²⁷⁴ European Union Agency for Asylum (2023): External dimension of the EU's asylum policy. European Union Agency for Asylum Asylum Report 2023.

ösztönözze a régió országait a különböző szakpolitikai területek, többek között az irreguláris migráció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén való együttműködésre.²⁷⁵

Szintén a hosszabb távú stratégiai tervek közé tartozik a 2022-ben bemutatott Nyugat-Balkán cselekvési terv²⁷⁶, amely öt alappillére (1) a határigazgatás megerősítése, (2) a menekültügyi eljárások gyorsítása, (3) az embercsempészás elleni fellépés, (4) a visszafogadás ösztönzése és (5) a vízumpolitika összehangolása. Ezek az intézkedések a migrációs nyomás csökkentése mellett a régió stabilitásának megőrzésére is irányulnak.

A nyugat-balkáni országok reformjainak pénzügyi és technikai támogatásának fő eszköze az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA)²⁷⁷, amelyet az EU 2007 óta működtet. Az IPA keretében a 2007–2013-as időszakra 11,5 milliárd eurót, a 2014–2020 közötti időszakra 12,8 milliárd eurót különítettek el. A jelenlegi 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret időszakában az ún. IPA III költségvetési kerete 14,162 milliárd eurót tesz ki.²⁷⁸

A külső dimenzió erősítésével párhuzamosan az uniós jogalkotás a schengeni külső határ-ellenőrzési szabályok szigorítása és korszerűsítése irányába is elmozdult. A 2015 utáni időszakban a jogalkotási válaszok egyik központi eleme a Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosítása volt, amely a külső határok ellenőrzését egységesebb, intenzívebb és technológiailag támogatott keretbe kívánta helyezni. A Bizottság egy átfogó intézkedéscsomagot terjesztett elő. Az ún. „Határok Csomag”²⁷⁹ egyik kiemelt eleme a Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosítása²⁸⁰ volt, amely előírta, hogy a tagállamok a külső határokon ne csak a harmadik ország állampolgárait, hanem a az uniós polgárokat és családtagjaikat is szisztematikusan ellenőrizzék. A cél az volt, hogy a szabad mozgásra jogosult személyek esetében se maradjon ellenőrizetlen pont a határbiztonsági rendszerben.

A módosítás háttérében elsősorban a megváltozott biztonsági környezet és a fokozódó terrorfenyegetettség állt. Kiemelt szerepet játszottak ebben a 2015–2016-os időszakban történt súlyos terrortámadások, mint például a Charlie Hebdo szerkesztősége elleni merénylet, az azt

²⁷⁵ Juhász Krisztina (2020): A szabálytalan migráció elleni uniós fellépés közép és hosszú távú intézkedései az Európai Migrációs Stratégia alapján. NKE ÁKK, 2020.

²⁷⁶ Európai Bizottság (2022) EU Action Plan on the Western Balkans 6.12.2022.

²⁷⁷ Instrument for Pre-accession Assistance (IPA): Előcsatlakozási Támogatási Eszköz, amelynek révén az EU 2007 óta pénzügyi és technikai segítségnyújtással támogatja a bővítési régió reformjait. Az IPA-alapok a csatlakozási folyamat során építik ki a kedvezményezett országok kapacitásait. Forrás: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en?prefLang=hu (letöltve: 2024.09.25.)

²⁷⁸ Európai Bizottság (2024): Overview - Instrument for Pre-accession Assistance

²⁷⁹ A Határok Csomag (Borders Package): átfogó jogalkotási és szakpolitikai intézkedés csomag, amelynek célja az EU külső határainak biztonságos, hatékony és egységes irányítása, valamint a belső biztonság garantálása a szabad mozgás fenntartása mellett Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_15_6332

²⁸⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról HL L 74, 2017.3.18., 1–7.

követő párizsi támadások, a brüsszeli repülőtéri és metrórobbantások, illetve a nizzai tömeges gázolós merénylet.²⁸¹ Ezek az események rávilágítottak arra, hogy a meglévő határellenőrzési rendszer nem volt képes időben kiszűrni azokat a veszélyforrásokat, amelyek közvetlenül fenyegették az uniós polgárok biztonságát. Több támadó ugyanis olyan személy volt, aki külföldi konfliktuszónából tért vissza, és a származási ország állampolgársága mellett valamely uniós tagállam állampolgárságával is rendelkezett. Ők akadálytalanul jutottak vissza Európába, mivel a határellenőrzések nem voltak elég alaposak ahhoz, hogy megelőző jelleggel, időben azonosítsák őket. A szigorítás célja éppen ezért az volt, hogy minden külső határátlépés során, akár belépésről, akár kilépésről van szó, a tagállamok kötelezően ellenőrizzék az uniós polgárok személyazonosságát, állampolgárságát, valamint úti okmányaik érvényességét és eredetiségét. Az ellenőrzések során az adatokat össze kell vetni több nemzetközi és uniós adatbázissal, így például a SIS, az Interpol által vezetett elveszett és elloptott okmányok adatbázisával²⁸², valamint a tagállamok saját nemzeti nyilvántartásaival. A módosítás emellett harmadik országbeli állampolgárok esetében a kilépéskor is előírta az adatbázisokban történő alapos ellenőrzést.

A szigorúbb szabályozás ugyanakkor figyelembe vette a határellenőrzések technikai és működési kihívásait is. A torlódások elkerülése érdekében, amennyiben a szisztematikus ellenőrzés aránytalan várakozási időt idéz elő, a tagállamok kivételes esetekben célzott ellenőrzésre térhettek át, de kizárólag abban az esetben, ha ezzel nem veszélyeztetik a közbiztonságot. Ez a rugalmas megközelítés különösen fontos szerepet kapott a nagy forgalmú repülőtereken és tengeri kikötőkben, ahol a torlódások elkerülése érdekében operatív döntésekre volt szükség.

A rendelet legutóbbi érdemi módosítása²⁸³ 2024-ben történt, amelynek középpontjában az uniós polgárok alapvető jogainak védelme, a közbiztonság garantálása, valamint a közegészségügyi szempontok érvényesítése állt. A változtatás hangsúlyosan törekedett arra, hogy a belső határokon való szabad mozgás szabadságát az EU alapvető értékeivel összhangban őrizze meg. A reformot több, egymással összefüggő tényező együttes hatása váltotta ki. Ezek

²⁸¹ Dezső Tamás (2019): Idegen (terrorista) harcosok az Iszlám Állam soraiban. Migrációkutató intézet Gyorselemzés 2019/18: Idegen (terrorista) harcosok az Iszlám Állam soraiban - Elemzés 2019. 11. 14.

²⁸² Ellopott és Elvesztett Okmányok: Stolen and Lost Travel Documents (SLTD) –az INTERPOL lopott/elvesztett utazási dokumentumok adatbázisa. Ez egy kereshető tároló, amelyben azok az utazási és személyazonosító dokumentumok vannak tárolva, amelyekről jelentették, hogy ellopták vagy elvesztették. A SLTD adatbázisban a következő dokumentumok szerepelnek: útlevél, vízum, személyazonosító igazolvány, és olyan útlevelek, amelyekről jelentették, hogy ellopták, elvesztették, érvénytelenítették, vagy töröltek. Forrás: <https://www.interpol.int/How-we-work/Border-management/SLTD-database-travel-and-identity-documents> (letöltve: 2024.11.15.)

²⁸³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1717 rendelete (2024. június 13.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról HL L 2024/1717., 2024.6.20.,

közé tartoznak a folyamatosan jelentkező irreguláris migráció által okozott válságok, a globális közegészségügyi vészhelyzetek, különösen a COVID–19 világjárvány, valamint azok a geopolitikai folyamatok, amelyek során egyes harmadik országok a migrációs nyomást politikai eszközként alkalmazzák. Ezen tényezők új típusú megközelítéseket tettek szükségessé az uniós külső határok őrizete és a belső biztonság megerősítése területén.

A módosított rendelkezések lehetővé teszik, hogy a tagállamok összehangolt módon ideiglenes utazási korlátozásokat vezessenek be az EU külső határain nagyszabású közegészségügyi vészhelyzet esetén. E korlátozások alóli mentességek két szinten kerülnek meghatározásra.

Emellett a szabályozás új eszközöket biztosít azokban az esetekben, amikor egy tagállam egy harmadik ország részéről a migránsok tömeges és szervezett beáramoltatását érzékeli. A migráció instrumentalizációjának²⁸⁴ megakadályozása érdekében lehetőséget biztosít a tagállamok számára olyan intézkedések meghozatalára, amelyek megfelelően reagálnak arra a helyzetre, amikor egy harmadik ország a területén tartózkodó nagyszámú harmadik országbeli állampolgárokat jogellenesen, erőszakosan és tömegesen próbálja meg bejuttatni az EU területére.²⁸⁵ Ilyen helyzetekben lehetőség nyílik az érintett határszakaszokon a határátkelőhelyek működésének ideiglenes felfüggesztésére, vagy azok nyitvatartási idejének csökkentésére, valamint megerősített határőrizeti intézkedések bevezetésére.

A rendelet emellett elismeri a fizikai határzárak szerepét is, lehetővé téve azok alkalmazását mind mobil, mind helyhez kötött formában. Módosította a belsőhatárokon az ellenőrzés visszaállítására szolgáló keretrendszert, pontosította a visszaállítás és annak meghosszabbítására vonatkozó kereteket. Az új szabályozás szerint előrelátható veszélyek esetén a határellenőrzés legfeljebb hat hónapra állítható vissza, míg tartósan fennálló fenyegetés miatt kialakult különleges helyzetekben ez az időtartam maximum két évig tarthat, amely további, legfeljebb egy évvel meghosszabbítható. Ugyanazon indokok alapján így, a belső határokon az ellenőrzés legfeljebb három évig tartható fenn.

²⁸⁴ Migránsok instrumentalizálása: a migránsok harmadik ország vagy nem állami szereplő általi, a tagállam vagy az Unió destabilizálását célzó eszközként való felhasználása. Az eszközként való felhasználás helyzete akkor állhat elő, amikor egy harmadik ország vagy egy ellenséges nem állami szereplő ösztönzi vagy megkönnyíti harmadik országbeli állampolgároknak vagy hontalan személyeknek az Unió külső határai vagy valamely tagállam irányába való haladását, ha az ilyen cselekmények arra utalnak, hogy az adott harmadik ország vagy ellenséges nem állami szereplő szándéka az Unió vagy valamely tagállam destabilizálása, és amennyiben az ilyen cselekmények alkalmasak valamely tagállam alapvető funkcióinak, többek között közrendje fenntartásának és a nemzetbiztonsága védelmének a veszélyeztetésére. Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1359 rendelete (2024. május 14.) a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről és az (EU) 2021/1147 rendelet módosításáról HL L, 2024/1359, 2024.5.22 cikk (4) bekezdés b) pont

²⁸⁵ Lebrun, Maxime, et al. (2025): Instrumentalized migration: avoiding the trap. *Open Research Europe* 4 251.

Az ideiglenes határellenőrzések újbóli bevezetésének korlátozása érdekében a tagállamokat arra ösztönzik, hogy elsősorban alternatív intézkedéseket alkalmazzanak, így különösen rendőri ellenőrzéseket és határokon átnyúló együttműködési formákat. Alternatív intézkedésként lehetővé vált, hogy a határterületen elfogott, illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat közvetlenül abba a tagállamba szállítsák, ahonnan érkeztek. A tagállamok kétoldalú együttműködési megállapodásaikban határozhatják meg az átadási eljárás gyakorlati szabályait, biztosítva, hogy ezt az eljárást ne lehessen alkalmazni olyan személy esetében, akit a határszakaszon, belső határellenőrzés keretében már határforgalom-ellenőrzés alá vontak.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosításai mellett a jogalkotási válaszok másik fontos iránya a külső határok igazgatását támogató információs rendszerek fejlesztése és összekapcsolása volt. Az EU a határbiztonság megerősítését egyre inkább adatvezérelt és interoperábilis informatikai architektúrára kívánta alapozni.

A Bizottság 2016 áprilisában közzétett, a határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerekről szóló közleményét²⁸⁶, amelyből később számos uniós jogalkotási javaslat és ajánlás született. Ezek célja a meglévő információs rendszerek strukturális hiányosságainak kezelése, azok kihasználásának maximalizálása, az információs hézagok megszüntetését célzó új kiegészítő rendszerek kifejlesztése, illetve a rendszerek közötti átjárhatóság biztosítása.

A hét jogalkotási javaslat közül kettő teljesen új informatikai rendszer fejlesztését²⁸⁷, négy már működő rendszer²⁸⁸ módosítását, egy további pedig horizontális jelleggel az előbbi rendszerek közötti átjárhatóság, interoperabilitás elősegítését célozza. Az értekezésem 3. fejezetében ezek közül már bemutattam a határigazgatás szempontjából kiemelt jelentőségű SIS és VIS rendszereket, a határellenőrzés informatikai átalakítása szempontjából azonban az EES és az ETIAS rendszerek is meghatározó szerepet töltenek be.

E rendszerek létrehozásának közvetlen előzménye, hogy bár számos tagállam²⁸⁹ már működtet olyan nemzeti be- és kiléptető rendszereket, amelyek a külső határaikat átlépő harmadik országbeli állampolgárok határátlépési adatait gyűjtik, de ezek a rendszerek nem

²⁸⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak A határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerek COM/2016/0205 final Brüsszel, 2016.4.6.

²⁸⁷ Európai Határregisztrációs Rendszer és Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer

²⁸⁸ SIS, VIS, EURODAC, ECRIS Központi Vízuminformációs Rendszer, a menedékkérők és illegális határátlépők Európai Daktiloszkópiái Nyilvántartása, a harmadik országbeli állampolgárokra és a hontalan személyekre vonatkozó ítéletekkel kiegészített Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer (ECRIS)

²⁸⁹ 2013 februárjában a Bizottság arról számolt be, hogy 13 uniós tagállam Bulgária, Ciprus, Észtország, Finnország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Magyarország rendelkezett nemzeti határregisztrációs rendszerrel.

tudtak adatokat szolgáltatni más tagállamoknak, de ezek a rendszerek nincsenek összekapcsolva, így más tagállamok ezekhez az adatokhoz nem férhetnek hozzá. Ennek kezelésére a Bizottság 2013 februárjában a schengeni térség külső határellenőrzésének korszerűsítése érdekében „Intelligens Határok” néven egy átfogó jogalkotási csomagot terjesztett elő, amelynek központi eleme az EES létrehozása volt.²⁹⁰

Az EES három fő célkitűzést fogalmaz meg (1) a külső határok igazgatásának javítását, (2) az irreguláris migráció csökkentését a túltartózkodók kiszűrésével, valamint (3) a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem támogatását.

A rendszer a külső határokat átlépő harmadik országbeli állampolgárok be- és kiutazására vonatkozó adatokat gyűjti és tárolja, kiszámítja az engedélyezett tartózkodás időtartamát, továbbá figyelmeztető jelzéseket hoz létre a tartózkodási idő lejártakor. A rendszer indulását a fejlesztési problémák miatt többször elhalasztották, és a jelenlegi tervek szerint 2025. október 12-én fázisosan kezdi meg működését.²⁹¹

Az EES-sel párhuzamosan az EU a beutazást megelőző előszűrés megerősítésére is törekedett. Ennek keretében 2018. szeptember 5-én elfogadta az ETIAS-ról szóló rendeletet.²⁹² A rendszer lényege, hogy a vízummentes harmadik országbeli állampolgárok rövid távú tartózkodását megelőzően előzetesen kiszűrje az EU-ba történő belépéssel összefüggésben felmerülő biztonsági, migrációs és közegészségügyi kockázatokat.²⁹³ Hasonló engedélyezési mechanizmusok már több országban működnek, például Ausztráliában²⁹⁴, Kanadában²⁹⁵, USA-ban²⁹⁶ és Dél-Koreában²⁹⁷.

A rendszer automatizált ellenőrzésen alapul, amely során a kérelmező által megadott adatokat több uniós és nemzetközi adatbázissal vetik össze. A rendszer központi funkciója tehát

²⁹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2225 rendelete (2017. november 30.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a határregisztrációs rendszer (EES) alkalmazása tekintetében történő módosításáról HL L 327, 9.12.2017, 1–19.

²⁹¹ Koopmans, Julia–Gonzalez Beilfuss, Markus (2019): Legal and institutional mapping of regular entry governance regimes in the European Union, ADMIGOV Deliverable 1.1, Barcelona: University of Barcelona. 13–14.

²⁹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1240 rendelete (2018. szeptember 12.) az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet, az 515/2014/EU rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az (EU) 2016/1624 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról HL L 236, 2018.8.19., 1–71.

²⁹³ Vavoula, Niovi (2017): European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): A flanking measure of the EU's visa policy with far reaching privacy implications. Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies Research Paper No. 256/2017

²⁹⁴ Electronic Travel Authority – ETA: Australian Government – Department of Home Affairs, Electronic Travel Authority

²⁹⁵ Electronic Travel Authorisation – eTA: Government of Canada, Electronic Travel Authorisation – eTA

²⁹⁶ Electronic System for Travel Authorisation – ESTA: U.S. Customs and Border Protection, Official ESTA Application

²⁹⁷ Korea electronic travel authorisation – K-ETA: Ministry of Justice – Korea Immigration Service, K-ETA,

a külső határ előtti előszűrés, amely új beutazási feltételként jelenik meg a vízummentes utazók számára. Az ETIAS bevezetése az EES működésének megkezdéséhez igazodva, azt követően valósul meg.

A különböző rendszerek fejlesztése során az EU azt is felismerte, hogy a szabálytalan határátlépések számának növekedése, valamint a belső biztonságot fenyegető kockázatok hatékony kezelése érdekében szükség van az egyes információs rendszerek összekapcsolására. Ennek érdekében a Bizottság 2017-ben olyan jogalkotási javaslatot dolgozott ki, amely lehetővé teszi a már működő és a jövőben induló uniós informatikai rendszerek közötti interoperabilitás megteremtését.²⁹⁸ A szabályozás célja nem csupán a technikai átjárhatóság biztosítása, hanem az is, hogy a hozzáférésre jogosult hatóságok az alfanumerikus és biometrikus adatok segítségével gyorsabban és megbízhatóbban tudják megállapítani a személyazonosságot.

A rendelet értelmében az Európai Keresőportál elsődleges hozzáférési pontként teszi lehetővé a releváns adatbázisokban való szimultán keresést, míg a Többszörös Személyazonosság Észlelő segíti a határőröket a többszörös személyazonosság kiszűrésében.

4.5.2. Intézményi és ügynökségi mechanizmusok

A jogalkotási válaszokkal párhuzamosan az EU intézményi és operatív szinten is megerősítette a külső határok igazgatását. E folyamat középpontjában a Frontex szerepének fokozatos bővítése, az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozása, valamint a tagállamok közötti koordináció új formáinak kialakítása állt.

A külső határok felügyeletének azonnali megerősítésére a Bizottság 2015. május 26-án úgy döntött, hogy a 2015-ös és 2016-os évre megháromszorozta a Frontex Triton²⁹⁹ műveletéhez szükséges kapacitásokat. Eszközöket és jelentős forrásokat³⁰⁰ csoportosított át a válság kezelését szolgáló intézkedésekre. Emellett az Európai Migrációs Stratégiában a külső határok közös igazgatásának bevezetését egy olyan célként fogalmazta meg, amely

²⁹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/817 rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a határok és a vízumügy területén, továbbá a 767/2008/EK, az (EU) 2016/399, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240, az (EU) 2018/1726 és az (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2004/512/EK és a 2008/633/IB tanácsi határozat módosításáról HL L 135, 2019.5.22., 27–84.

²⁹⁹ Frontex NEWS (2015): Frontex expands its Joint Operation Triton 26.05.2015.

³⁰⁰ European Commission Press (2015): Managing the Refugee Crisis: Budgetary measures under the European Agenda on Migration 30.09.2015.

összhangban állt a külső határok EIBM rendszerének fokozatos bevezetésére vonatkozó EUMSZ 77. cikkében megfogalmazott célokkal.

A stratégiát követően előterjesztett jogalkotási javaslatában a Bizottság egy közös Európai Határ- és Parti Őrség (a továbbiakban: EBCG) létrehozását javasolta. A 2016 szeptemberében elfogadott rendelet elsődleges célja az volt, hogy egy olyan közös EIBM-et alakítson ki, amelyben a tagállamok határellenőrzésért felelős hatóságai és a korábbi Frontex-rendelet alapjain nyugvó, de sokkal szélesebb hatáskörrel bíró uniós ügynökség osztott felelősséggel lássa el a külső határok védelmét. Az osztott felelősség elve ebben az esetben azt jelenti, hogy a tagállamok továbbra is felelősek a külső határok hozzájuk tartozó szakaszainak igazgatásáért. Ugyanakkor a Frontex az érintett tagállam kérésére vagy az érintett tagállammal egyetértésben, saját kezdeményezésére a korábbinál sokkal hatékonyabb technikai és műveleti támogatást nyújt határigazgatási tevékenységeinek végrehajtásához.

A rendelet értelmében a Frontex a korábbinál jóval szélesebb körű megbízást kapott arra, hogy a schengeni térséget fenyegető kockázatokat csökkentse és ellássa többek között a gyorsreagálású határvédelmi intervenciók szervezését és koordinálását, a migrációs ügyekkel kapcsolatos feladatok támogatását a migrációs csomópontokon, a közös műveletek koordinálását, a visszaküldési intervenciók szervezését és a külső határigazgatás műszaki támogatását.

A rendelet emellett a Frontex keretein belül több új egység felállítását is előírta. Az egyik legfontosabb ezek közül a nyomon követési és kockázatelemzési központ, amelynek feladata az EU-ba irányuló és azon belüli migrációs áramlások figyelemmel kísérése. A kockázatelemzési központ feladatkörébe tartozik továbbá a határellenőrzés, a visszatérés, valamint a harmadik országbeli állampolgárok EU-n belüli másodlagos migrációs mozgásainak, valamint a határokon átnyúló bűnözés, például az embercsempészség, az emberkereskedelem és a terrorizmus megelőzésére irányuló kockázatok elemzése. A központ emellett értékeli a szomszédos harmadik országokban uralkodó helyzetet is.

A jogi aktusban meghatározott tagállami sebezhetőségi értékelés során a Frontex számba veszi a rendelkezésre álló tagállami erőforrásokat és eszközöket azt vizsgálva, hogy a tagállamok mennyire felkészültek a külső határaiknál jelentkező kihívások kezelésére. A Frontex személyi állományából a tagállamokba kihelyezett összekötő tisztek alkalmazásának is az volt a célja, hogy javítsa a kockázatelemzést és elősegítse az információcserét, valamint az EUROSUR mellett a helyszínen is nyomon követhesse a tagállamok tevékenységét.

A rendelet emellett új eljárásokat is bevezetett. Egyrészt arra az esetre, amikor egy tagállam nem hajtja végre a szükséges korrekciós intézkedéseket a sebezhetőségi elemzésnek

megfelelően. Másrészt, arra ha a külső határokra nehezedő migrációs nyomás olyan mértékben eredménytelenné tenné a határellenőrzést, hogy az veszélyeztetheti a schengeni térség működését. A Gyorsreagálású Határvédelmi Csapatok felállításáról szóló rendelet alapján létrehozott, és jelentősen kibővített tartalékkállomány révén kötelezővé vált az emberi erőforrások uniós szintű összevonása. A Frontex szerepét erősítette a visszatéréssel kapcsolatos kérdésekben az Ügynökségen belül létrehozott Visszatérési Iroda is, amelynek feladata a tagállamokban illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésének sikeres lebonyolításához biztosított operatív támogatást. A migráció kezelést támogató csapat pedig az Europollal és az EASO-val közösen nyújtottak támogatást a migrációs csomópontokon (hotspot³⁰¹) a migránsok azonosításában, regisztrációjában, ujjnyomat-vételi eljárásban és a visszatérésben.

Bár a rendeletet rekordidő alatt fogadták el, gyakorlati végrehajtása során több hiányosság is felszínre került. E problémák kiigazítása érdekében a Bizottság 2018-ban felvázolta új elképzeléseit³⁰², amelyet az EiT a 2018. júniusi következtetéseiben³⁰³ is támogatott. Mivel az EP is hangsúlyozta a teljeskörű EIBM stratégia kidolgozásának fontosságát a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről elfogadott 2018. május 30-i állásfoglalásában³⁰⁴ a Bizottság konkrét javaslatot³⁰⁵ nyújtott be az EBCG kereteinek módosítására. Az új, jelenleg is hatályos rendeletet 2019-ben fogadták el, amely a korábbi jogszabályt hatályon kívül helyezve több területen is jelentős változásokat hozott a tagállamok együttműködésében.

A rendelet 4. cikke rögzíti, hogy az Európai Határ- és Parti Őrséget a tagállamok határigazgatásért felelős nemzeti hatóságai – határellenőrzési feladataiknak megfelelő mértékben ideértve a parti őrségeket is –, a visszaküldésért felelős nemzeti hatóságok, valamint az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség alkotják. A jogi aktus világosan megfogalmazza, hogy a tagállamok elsődleges felelősséggel bírnak saját külső határszakaszaik kezeléséért,

³⁰¹ A hotspot olyan központ, amelyet az Európai Unió külső határain – elsősorban Olaszországban és Görögországban – hoztak létre annak érdekében, hogy a tengeri úton érkező migránsokat azonosítsák, regisztrálják és elsődleges eljárás alá vonják. E létesítmények célja, hogy az érkezők ellenőrzése szervezett módon történjen, ezáltal megelőzve a szabályozatlan beáramlást az uniós területre.

³⁰² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai tanácsnak és a Tanácsnak Az Európai Unió új, korszerű többéves pénzügyi kerete a 2020 utáni prioritások megvalósításának hatékony szolgálatában Az Európai Bizottság hozzájárulása a vezetők 2018. február 23-i informális üléséhez COM/2018/098 final

³⁰³ Az Európai Tanács következtetések EUCO 9/18 2018. június 28.

³⁰⁴ Az Európai Parlament 2018. május 30-i állásfoglalása a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről 2017/2256(INI), HL 2020/C76/11 106–113.

³⁰⁵ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Határ- és Parti Őrségről és a 98/700/IB együttes tanácsi fellépés, az 1052/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint az (EU) 2016/1624 európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről COM(2018) 631 final 2018/0330 (COD) Brüsszel, 2018.9.12.

ugyanakkor ezt a feladatot az uniós jogi keretek betartásával és az EIBM stratégiának megfelelően, a Frontexszel³⁰⁶ szorosan együttműködve kell végezniük.

Ez EIBM átfogó megvalósítását elősegítő eszközként bevezette a többéves stratégiai szakpolitikai ciklus fogalmát.³⁰⁷ Ezen ciklus keretein belül az EBCG integrált tervezésének kereteit is meghatározta. A tervezés tartalmazza a határőrök és a tagállamok visszaküldésért felelős hatóságai, valamint az ügynökség különböző, rövid-, közép- és hosszú távra vonatkozó tervezési folyamatait. Az integrált tervezés a szakpolitikai ciklus kereteit követi.

Egy másik kulcsfontosságú elem az EBCG keretein belül egy olyan operatív személyzetből álló készenléti alakulat létrehozása, amely személyzetét egyaránt be lehet vetni a határigazgatási, visszatérési és migrációkezelési feladatokba. A készenléti alakulat operatív személyzete négy kategóriába sorolható:

1. kategória: a Frontex által alkalmazott munkatársak;
2. kategória: a tagállamok által az ügynökséghez hosszú távra kötelezően kirendelt állomány;
3. kategória: a tagállamok által rövid távú bevetésre küldött állomány;
4. kategória: a tagállamok személyzetéből álló gyorsreagálású állomány tagjai.³⁰⁸

A Frontex által koordinált alakulat létszámát 2027-re 10 000 főre kell emelni.

Az alakulat tagjai a tagállamoknak nyújtandó hatékony helyszíni támogatás érdekében jóval szélesebb körű végrehajtási jogköröket kaptak. Az is új megközelítés, hogy a Frontex hivatásos állománya is a készenléti alakulat része, amely felhatalmazással bír a határellenőrzési és a visszaküldési feladatok végrehajtására, beleértve a végrehajtási jogköröket igénylő feladatokat is. A rendelet fontos eleme, hogy a tagállamoknak a készenléti alakulat rövid- és hosszú távú szakértői állományába kötelezően kell tagokat delegálniuk, mivel csak így biztosítható, hogy a Frontex tevékenységéhez szükséges hozzájárulások a szolidaritás és a jól működő schengeni térség iránti felelősség természeténél fogva rendelkezésre álljon.

A rendelet ugyanakkor hangsúlyozza, hogy mind a Frontex saját állománya, mind a készenléti alakulat tagjai csak a fogadó tagállam beleegyezése esetén, annak igényei mentén és nemzeti jogával összhangban járhatnak el.

³⁰⁶ Bár a rendelet kibővítette az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség feladatkörét, amely változásokat tükrözendő az ügynökséget is átnevezte Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggé, ugyanakkor a köztudatban elnevezést a rendelet (11) preambulum bekezdése megtartotta, hogy az ügynökségre a továbbiakban is általában Frontex néven lehessen hivatkozni.

³⁰⁷ Az integrált határigazgatás részleteit az értekezés egy későbbi fejezete részletezi.

³⁰⁸ 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., 54. cikk

A korábbi EUROSUR rendelet hatályon kívül helyezésével egyidejűleg átvette és kibővítette annak legfontosabb elemeit, növelve a nemzeti koordinációs központok szerepét és hatáskörét, amelynek eredményeként információ megosztási kötelezettséget a légi határellenőrzésre is kiterjesztette. Emellett tovább szélesítette a Frontex felhatalmazását a visszatérési eljárások során nyújtott technikai és operatív támogatás terén, valamint a migráció külső dimenziójának erősítése céljából rögzítette, hogy a Frontex milyen körülmények között ajánlhat fel technikai és operatív segítséget harmadik országok számára. A hatáskör bővítésének köszönhetően a Frontex immár bármely harmadik ország határán végrehajthat műveletet.

Emellett a rendelet a hamis és eredeti okmányok online (a továbbiakban: FADO) rendszerének³⁰⁹ az Európai Határ- és Parti Őrség keretébe történő integrálását is előírta és a Frontexet bízta meg a rendszer átalakításával.

4.6. Fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések

Az irreguláris migráció az elmúlt évtizedben az EU határigazgatási rendszerének egyik legfontosabb alakító tényezőjévé vált. A 2015-ben tetőző irreguláris migráció okozta válság és azt az köveő hullámzó nyomás egyértelműen megmutatta, hogy a schengeni térség alapját jelentő külső határellenőrzés nem csak operatív vagy technikai feladat, hanem összetett politikai, intézményi, igazgatási, humanitárius és jogi együttműködési mechanizmus. Ennek megfelelően az irreguláris migráció nem csak a határőrizeti szervek napi működési gyakorlatát, hanem az uniós határigazgatási modell egészének működési logikáját, intézményi struktúráját és szakpolitikai prioritásait is érdemben formálja.

Az irreguláris migrációs folyamatok alakulása világossá tette, hogy a külső határok ellenőrzése a schengeni rendszer stabilitásának egyik kulcseleme. A belső határellenőrzések megszüntetésére épülő együttműködés csak abban az esetben tartható fenn, ha a külső határokon végrehajtott ellenőrzés képes biztosítani a jogellenes belépések kezelését, a biztonsági kockázatok kiszűrését. Ebből következően a külső határellenőrzés nem pusztán rendészeti vagy technikai természetű tevékenység, hanem olyan uniós szintű kormányzási

³⁰⁹ False and Authentic Documents Online - FADO: Hamis és eredeti okmányok online adatbázis egy olyan európai képparchiváló rendszer, amelyet az eredeti és hamis dokumentumokra vonatkozó, tagállamok közötti információcseréhez terveztek, és amelyet jelenleg a Tanács Főtitkársága kezel. forrás: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/combating-document-fraud-the-false-and-authentic-documents-online-system.html> (letöltve: 2025.02.10.)

feladat, amelynek működése a közös szabályok koherenciájától, az intézményi koordinációtól és a szakpolitikai reagálóképességtől is függ.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján megállapítható, hogy az irreguláris migráció egyfajta működési stressztesztként hatott az uniós határigazgatási modellre. Az irreguláris migrációs nyomás intenzitása, hullámozása és földrajzi átrendeződése rámutatott arra, hogy a korábban kialakított jogi és intézményi keretek csak korlátozott mértékben voltak képesek kezelni a nagymértékű és hirtelen jelentkező nyomást. Ugyanakkor e válsághelyzetek egyben katalizátorként is működtek, mivel jelentős mértékben hozzájárultak az uniós határigazgatási rendszer intézményi és jogalkotási fejlődéséhez. A irreguláris migrációs útvonalak dinamikus változása és az egyes határszakaszokon jelentkező eltérő mértékű nyomás azt eredményezte, hogy az uniós határigazgatási kereteknek folyamatosan alkalmazkodniuk kellett a változó körülményekhez, különösen a mediterrán térségben, valamint a nyugat-balkáni és keleti migrációs útvonalakon.

Az elemzés egyik központi tanulsága, hogy az uniós határigazgatási rendszer több tekintetben strukturális korlátokkal rendelkezik. E korlátok közül különösen jelentős a külső határokhoz kapcsolódó felelősség és az ahhoz illeszkedő intézményi szolidaritás közötti egyensúly megteremtése. A vizsgált időszak rámutatott arra, hogy a külső határok ellenőrzésének és az ehhez kapcsolódó igazgatási feladatok ellátásának terhei aránytalanul a frontországokra nehezednek. Ezáltal nyilvánvalóvá vált, hogy az uniós határigazgatás közös működésének normatív alapelvei, különösen a szolidaritás és a közös felelősségvállalás nem minden esetben kapcsolódtak olyan hatékony, kiegyensúlyozott és kellően rugalmas intézményi megoldásokhoz, amelyek a külső határokhoz kötődő terhek tényleges megosztását is biztosították volna.

Az uniós válaszok fejlődése ugyanakkor egyértelműen mutatja, hogy az irreguláris migráció kihívásai jelentős intézményi és jogalkotási változásokat indítottak el. Az Európai Határ- és Parti Őrség megerősítése, a közös kockázatelemzési rendszerek fejlesztése, az interoperábilis információs rendszerek kialakítása, valamint a határigazgatási együttműködés intézményi kereteinek bővítése mind azt jelzik, hogy az EU törekedett a külső határok ellenőrzésének megerősítésére és a koordinációs hiányosságok csökkentésére. Ezek a reformok ugyanakkor nagyrészt reaktív jellegűek voltak, és elsősorban a már kialakult irreguláris migráció okozta válsághelyzetek kezelésére irányultak.

Az uniós szintű határigazgatási keretek értékelése során különös jelentősége van a határbiztonság és a schengeni térségben biztosított szabad mozgás közötti egyensúlynak is. A külső határok megerősítése és az ellenőrzési rendszerek szigorítása kétségtelenül növelheti a

belső biztonságot. Ugyanakkor nyilvánvalóvá vált, hogy a válságkezelés logikájára épülő intézkedések a schengeni együttműködés egyik alapvető vívmányát, a belső határellenőrzések nélküli szabad mozgást is érinthetik. Az irreguláris migráció okozta válságok idején alkalmazott ideiglenes belső határellenőrzések arra utalnak, hogy a külső határokon jelentkező zavarok közvetlenül hatnak a schengeni térség egészének működésére. Ebből következően a külső határellenőrzés uniós modellje csak akkor tekinthető hosszabb távon stabilnak, ha a biztonsági célkitűzések érvényesítése nem jár együtt a schengeni rendszer alaplogikájának tartós gyengülésével.

A határigazgatási politika uniós szintű értékelésének fontos dimenziója az alapjogi szempontok érvényesülése a külső határok ellenőrzése során. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex és az integrált európai határigazgatási modell egyértelműen rögzíti, hogy a határellenőrzési intézkedések végrehajtása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az EU jogrendjében meghatározott alapvető jogokat.

Az irreguláris migráció okozta nyomás ugyanakkor több esetben olyan működési helyzeteket teremtett a külső határokon, amelyekben a határbiztonsági intézkedések és az alapjogi garanciák közötti egyensúly fenntartása különösen összetett feladattá vált.

Az elemzésem alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az irreguláris migráció érdemben alakította át az EU határigazgatási modelljét. A válsághelyzetek egyszerre tették láthatóvá a rendszer strukturális gyengeségeit, és kényszerítették ki az intézményi és jogalkotási reformokat. A vizsgált időszak azt mutatja, hogy a közös intézmények, a koordinációs mechanizmusok és az információs rendszerek fejlesztése erősítette ugyan az uniós szintű határigazgatási kereteket, de továbbra sem egyértelmű, hogy ezek a változások hosszabb távon képesek-e a rendszer koherens működését garantálni. Az uniós határigazgatás tartós stabilitása ezért végső soron attól függ, hogy az EU intézményi és szakpolitikai szinten mennyire tudja összehangolni a határbiztonsági célkitűzéseket, az alapjogvédelem követelményeit és a schengeni térség zavartalan működésének fenntartását.

A fejezetben feltárt összefüggések áttekintését a 7. számú mellékletben szereplő szintetizáló táblázat segíti, amely az irreguláris migráció EU határigazgatási rendszerére gyakorolt hatásait rendszerszintű, intézményi és operatív szinten, egymással összefüggésben jeleníti meg.

5. TAGÁLLAMI REAKCIÓK ÉS ÉRTÉKELÉSEK AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLSÁGKEZELŐ INTÉZKEDÉSEIRE

“Egy megbékélt, erős és egyesült Európa lényege a bizalom és az összetartozás szövetsége. Valódi érdekünkben áll felismerni és elfogadni kölcsönös függőségünket.”³¹⁰

Robert Schuman (1952)

Az előző fejezetekben az EU határigazgatási rendszerét normatív, intézményi és empirikus szempontból vizsgáltam. Ráműtattam arra, hogy az irreguláris migráció az elmúlt évtizedben érdemben befolyásolta az uniós határigazgatás alakulását, miközben a határellenőrzési mechanizmusok működése továbbra is jelentős strukturális korlátokba ütközik. Az elemzés megmutatta, hogy az irreguláris migráció nem csak statisztikai jelenség, hanem rendszerszintű kihívás, amely a jogi keretek gyakorlati alkalmazhatóságát, az intézményi koordináció hatékonyságát és a tagállamok közötti felelősségmegosztás érvényesülését egyaránt próbára teszi.

A korábbi fejezetekben elsősorban azt vizsgáltam, hogy az EU milyen jogi, intézményi és operatív eszközökkel reagált az irreguláris migráció által kiváltott határigazgatási kihívásokra, és ezek a válaszok hogyan befolyásolták a schengeni együttműködés működési feltételeit. A határigazgatási rendszer működésének átfogó értékelése ugyanakkor nem korlátozódhat kizárólag a jogszabályi keretek vagy az intézményi struktúrák elemzésére. A normatív és szervezeti dimenziók mellett elengedhetetlen annak vizsgálata is, hogy a kialakított mechanizmusok miként működnek a külső határokon a gyakorlatban, különösen akkor, amikor a tagállamok rendkívüli irreguláris migrációs nyomással szembesülnek. A határigazgatás ugyanis alapvetően végrehajtási jellegű tevékenység, amely tényleges működése a jogszabályi keretek és a mindennapi operatív gyakorlat kölcsönhatásában formálódik.

E felismerésből kiindulva az ötödik fejezetben a kutatás fókuszát a gyakorlati tapasztalatokra és a végrehajtás operatív dimenziójára helyezem. A fejezet célja annak feltárása, hogy a tagállamok miként élték meg és kezelték az irreguláris migráció okozta válsághelyzeteket a gyakorlatban, és az uniós és nemzeti szintű intézkedések milyen módon

³¹⁰ Ez a megfogalmazás szintézis, nem szó szerinti idézet Robert Schumantól; a mondat a szerző gondolatait egyesíti elsősorban a következő források alapján: Robert Schuman, „Déclaration de Robert Schuman”, Quai d’Orsay, 9 mai 1950, teljes szöveg online: <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/204-declaration-du-9-mai-1950-prononcee-par-robert-schuman> (letöltve: 02026.03.16); Robert Schuman, „Origines et raison d’être d’une grande expérience” (communication faite le 24 mars), publié dans Le Monde diplomatique, avril 1955, online: <https://www.monde-diplomatique.fr/1955/04/SCHUMAN/21380> (letöltve: 2016.03.16).

jelentek meg a végrehajtás szintjén. Különös figyelmet fordítok arra, hogy az egyes intézkedések milyen hatást gyakoroltak a határigazgatási rendszerek működésére, a hatósági kapacitásokra, valamint a tagállamok közötti együttműködésre.

A vizsgálat középpontjában a tagállamok gyakorlati válságkezelési tapasztalatai, valamint az operatív végrehajtásban részt vevő szakemberek értékelései állnak. A fejezetben ennek megfelelően a normatív és intézményi elemzést a gyakorlati végrehajtás perspektívájával egészítem ki, amelyben elsősorban a határőrizeti és határellenőrzési feladatokban ellátó szakemberek tapasztalataira, értékeléseire és szakmai megfigyeléseire támaszkodom.

E megközelítés hozzájárul ahhoz, hogy a határigazgatásról ne csak normatív, vagy elméleti kép rajzolódjon ki, hanem olyan elemzés szülessen, amely a végrehajtás során megjelenő operatív realitásokat is figyelembe veszi.

5.1. Tagállami határigazgatási intézkedések az irreguláris migráció okozta válság kezelésében

Az EU irreguláris migráció okozta válságra adott válasza nem kizárólag az uniós intézmények által kezdeményezett jogi és intézményi reformok formájában jelentek meg. A tagállamok jelentős része saját hatáskörben is különböző intézkedéseket vezetett be, amelyek célja nem pusztán az irreguláris migrációs folyamatok korlátozása, hanem mindenekelőtt a nemzeti határigazgatási rendszerek működőképességének fenntartása, a határőrizeti kapacitások megerősítése, valamint a határellenőrzési feladatellátás folyamatosságának biztosítása volt. A tagállami reakciók sokszínűsége arra is rámutat, hogy az uniós határigazgatási rendszer tényleges működése elválaszthatatlan a nemzeti szintű végrehajtási döntésektől és a határőrizeti szervek operatív gyakorlatától.

Az EIBM modell egyik alapvető sajátossága, hogy a közös jogi és intézményi keretek ellenére a határigazgatási feladatok tényleges végrehajtása továbbra is döntően tagállami hatáskörben marad. A külső határok ellenőrzése ugyan közös európai érdeknek tekinthető, azonban az operatív végrehajtásért, a személyi és technikai kapacitások biztosításáért, valamint a napi szintű reagálásért a tagállami hatóságok felelnek. Ez a kettős szerkezet, vagyis az uniós szintű szabályozás és a tagállami végrehajtás együttes jelenléte különösen válsághelyzetekben válik meghatározó jelentőségűvé, amikor a gyors operatív reagálás sok esetben megelőzi vagy kiegészíti az uniós szintű koordinációt. Ez a megközelítés összhangban áll azzal a schengeni működési logikával, amely szerint a külső határok ellenőrzése közös érdek, de elsődlegesen nemzeti végrehajtási feladat.

A 2015-ös irreguláris migráció okozta válság idején a tagállamok számos olyan intézkedéseket vezettek be, amelyek részben az uniós szakpolitikai keretek kiegészítését, részben pedig a nemzeti határigazgatási rendszerek gyors megerősítését szolgálták. E nemzeti intézkedések gyakran a migrációs nyomás földrajzi eloszlásához, az adott állam határigazgatási kapacitásaihoz, a határszakasz típusához – szárazföldi, tengeri vagy belső schengeni határ –, valamint a belpolitikai és biztonságpolitikai prioritásokhoz igazodtak. A tagállamok által alkalmazott intézkedések több szakpolitikai területet érintettek, azonban határigazgatási szempontból különösen négy beavatkozási irány emelhető ki: (1) a jogszabályi és eljárási környezet módosítása, (2) a fizikai és technológiai határőrizeti infrastruktúra megerősítése, (3) a belső schengeni határellenőrzések ideiglenes visszaállítása, valamint (4) a kétoldalú, regionális és externalizált együttműködési formák bővítése.

A következőkben e beavatkozási irányokat nem általános migrációpolitikai, hanem kifejezetten tagállami határigazgatási nézőpontból vizsgálom, vagyis azt állítom a középpontba, hogy az egyes tagállami válaszlépések miként alakították át a határőrizeti szervek működését, a határforgalom-ellenőrzés szervezését, a műveleti kapacitásokat, valamint az uniós és nemzeti végrehajtási szintek közötti kapcsolatot.

5.1.1. A határigazgatást érintő jogalkotási és eljárási szigorítások

A 2015-ös irreguláris migráció okozta válság egyik első következménye a tagállami menekültügyi és migrációs jogszabályok módosítása volt. A nagyszámú menedékkérelem, valamint az irreguláris határátlépések növekedése számos országban olyan jogalkotási lépéseket tett szükségessé, amelyek célja az eljárások gyorsítása, a határ menti eljárások kiterjesztése, illetve a visszatérési mechanizmusok hatékonyabb működtetése volt.

Határigazgatási szempontból e jogalkotási módosítások jelentősége abban állt, hogy közvetlenül befolyásolták a határőrizeti és idegenrendészeti szervek napi feladatellátását. A jogszabályi változások ugyanis nem pusztán a menedékjogi eljárások dogmatikai kereteit alakították át, hanem meghatározták, hogy a határszakaszokon szolgálatot teljesítő szervek milyen feltételek mellett vehetnek nyilvántartásba kérelmezőket, milyen gyorsított eljárási formák alkalmazhatók, hol és milyen módon lehet a határ mentén a beléptetést korlátozni, illetve milyen rendészeti eszközökkel lehet a jogellenes határátlépéseket kezelni. A menekültügyi szabályozás tagállami módosításai így a gyakorlatban a határigazgatási eszköztár bővítését vagy szűkítését is jelentették.

A jogalkotási intézkedések egy része az adminisztratív kapacitások bővítésére és az eljárási határidők módosítására irányult, míg más esetekben a jogszabályok a menedékkérők jogállására vagy a befogadási feltételekre vonatkozó rendelkezéseket érintették. Több tagállam emellett új kategóriákat vezetett be a biztonságos származási országok meghatározására, illetve módosította a menedékjogi eljárások során alkalmazott gyorsított eljárások szabályait.

Ezek az intézkedések ugyanakkor nem egységes módon jelentek meg az EU tagállamaiban. A jogalkotási reakciók sok esetben az adott ország migrációs kitettségéhez, földrajzi elhelyezkedéséhez és határigazgatási szerepéhez igazodtak. A külső szárazföldi határokkal rendelkező államok, például Magyarország vagy Bulgária elsősorban a beléptetés fizikai és eljárásjogi kontrollját kívánták erősíteni, míg a tengeri belépési pontokkal rendelkező vagy végcélországnak tekinthető tagállamok esetében nagyobb hangsúlyt kapott a nyilvántartásba vétel, a gyorsított eljárások és a visszatérítési rendszerek reformja. Az értekezésben nem célom a tagállami menekültügyi és migrációs politikák átfogó elemzése, ugyanakkor elengedhetetlen néhány példa bemutatása annak érzékeltetésére, hogy a jogalkotási módosítások miként kapcsolódtak közvetlenül a tagállami határigazgatási gyakorlatokhoz.

Egy ilyen tagállami intézkedés volt a Dánia által bevezetett, sokat által azóta is vitatott ún. „ékszer törvényt”, amely lehetővé tette a menekültek vagyontárgyainak lefoglalását a befogadás költségeinek fedezésére. A hivatalosan L87-es törvény néven ismert jogszabály 2016 februárjában lépett életbe. A jogszabály értelmében a dán rendőrség jogosult átvizsgálni a menedékkérők poggyászát és ruházatát, valamint elvenni tőlük a készpénzt és értéktárgyakat, amelyek értéke meghaladja a 10 000 koronát (kb. 1 340 euró). Az érzelmi értékkel bíró tárgyakat, mint például a jegygyűrűket, eljegyzési gyűrűket, családi fényképeket és emléktárgyakat, nem lehetett elkobozni. A törvény célja az volt, hogy a menedékkérők hozzájáruljanak az állami ellátás költségeihez, és ezzel csökkentsék a dán állam pénzügyi terheit. A törvény bevezetését követően több ország, köztük Svédország, Norvégia és Németország hasonló intézkedéseket vezetett be, ami arra utal, hogy a dán példa más országok politikájára is hatással volt.³¹¹

Határigazgatási nézőpontból azonban a dán eset kevésbé magának a határőrizeti működésnek, sokkal inkább a befogadási és rendészeti adminisztráció szigorodásának példája. A fejezet szempontjából inkább azoknak a megoldásoknak van nagyobb jelentősége, amelyek közvetlenül a határ menti végrehajtást, a belépés kontrollját, illetve a menedékkérelmek határhoz kötött kezelését érintették.

³¹¹ Amal Hammes (2021): Protecting Refugee Property and Dignity: A Brief Comment on the Legal and Ethical Basis of the Danish “Jewelry Law” RefLaw 30.07.2021.

Németország gyakorlata jól mutatja, hogyan hat a menekültügyi szabályozás alakulása a határigazgatásra. A 2015-ös irreguláris migráció okozta válság kezdetén még egyértelműen humanitárius megközelítést alkalmazott, amit az akkori német kancellár Angela Merkel kijelentése „*Wir schaffen das – Meg tudjuk csinálni*” is tükrözött. Ez a Willkommenskultur³¹² megközelítés az ország nyitottságát szimbolizálta, amelynek következtében mintegy 890 ezer, főként szíriai, iraki és afgán menedékkérőt fogadott be. A beáramlás volumene azonban gyorsan rámutatott a belépés, a regisztráció és a belső továbbhaladás ellenőrzésének korlátaira, ami belpolitikai vitákat és szigorító intézkedéseket eredményezett.

A 2016-tól bevezetett jogszabályi csomagok (Asylpaket II)³¹³ közvetlenül érintették a határigazgatást is. Bővítették a biztonságos származási országok listáját, elsősorban a nyugat-balkáni országok felvételével, így az onnan érkező, nemzetközi védelem iránt folyamodó személyek kérelmeit jellemzően gyorsított eljárásban és alacsony elismerési arány mellett bírálták el. A gyorsított eljárások mellett szűkítették a családegyesítés lehetőségét, különösen az oltalmazottak esetében és felgyorsították az elutasított kérelmezők visszatérésének előkészítését. Mindez a határhoz kapcsolódó regisztrációs, ellenőrzési és visszafordítási gyakorlatok szigorodásához vezetett.³¹⁴

A menedékkérők nagy száma, az integrációs nehézségek és a biztonsági incidensek, például a kölni szilveszteri események³¹⁵ tovább erősítették azokat a politikai törekvéseket, amelyek a belépés és a belső mozgás fokozott kontrollját sürgették.³¹⁶ A német kormány 2024 őszén további szigorításokat vezetett be, visszaállította a határon történő visszafordítás gyakorlatát, korlátozta a családegyesítést és egyes szíriai állampolgárok visszaküldésére irányuló eljárások előkészítését.³¹⁷

A bemutatott német esettanulmány világosan demonstrálja, miként fordult rövid idő alatt a kezdetben befogadás-orientált migrációs politika a belépés, a regisztráció, a továbbhaladás és a visszatérés szigorúbb szabályozása felé. A menekültügyi szabályozás módosulásai közvetlen és mérhető hatást gyakoroltak a határigazgatás gyakorlatára, ami

³¹² A „Willkommenskultur” egy német kifejezés, amely elsősorban a külföldiek, azon belül is a migránsokkal szemben tanúsított pozitív hozzáállást jelöli. A szó kifejezi a migránsokkal szembeni megkülönböztetésmentességet és a velük szemben tanúsított támogató hozzáállást.

³¹³ Pro Asyl: Asylpaket II in Kraft: Überblick über die geltenden asylrechtlichen Änderungen 21.03.2016.

³¹⁴ Szövetségi Kormány Sajtó- és Információs Hivatala Forrás: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/archive/green-light-for-the-second-asylum-package-408402?utm> (letöltve: 2026.03.17.)

³¹⁵ 2015 szilveszter estjén észak-afrikai és közel-keleti származású fiatal férfiak csoportosan zaklattak és bántalmaztak nőket a németországi Kölnben, a főpályaudvar környékén Forrás: <https://www.bbc.com/news/world-europe-35237173> (letöltve: 2025.01.12.)

³¹⁶ Wigger, Iris-Yendell, Alexander-Herbert, David. (2021): The end of ‘Welcome Culture’? How the Cologne assaults reframed Germany’s immigration discourse. *European Journal of Communication*, 37(1), 21-47.

³¹⁷ DW: Immigration: What is in Germany's new 'security package'? 15.10.2024.

magában foglalta a belső határellenőrzések visszaállítását, az átlépesi pontokon alkalmazott azonosítási és adatellenőrzési protokollok szigorítását, a kitoloncolási és visszatérítési eljárások felgyorsítását, valamint a tranzitfolyosók és belső mobilitás szisztematikus monitorozásának kiterjesztését. Ezek a változások nem pusztán adminisztratív intézkedések voltak, hanem a szervezeti és intézményi gyakorlatok átalakulását eredményezték, amelyek a jogszabályi környezet szigorodásával párhuzamosan konszolidálódtak.

A német reakciókkal ellentétben Magyarország irreguláris migráció okozta válságra adott megközelítése a külső határok fizikai és jogi megerősítésére irányult. A válság korai szakaszától kezdve a politika nem humanitárius, hanem nemzetbiztonsági keretbe helyezte a migrációt, és ennek megfelelően egyszerre alkalmazott jogi, fizikai és operatív eszközöket a belépés minimalizálására. A jogi környezet gyors átalakítása, a határőrizeti állomány jelentős növelése és a külső határok, különösen a Szerbiával és Horvátországgal közös szakaszokon telepített ideiglenes határzárak kiépítése olyan integrált, egymást erősítő rendszert hozott létre, amelyben a fizikai akadályok, az idegenrendészeti szűrés és a menedékjogi eljárások korlátozó mechanizmusai szervesen összekapcsolódtak.

Különös határigazgatási jelentőséggel bírtak a szerb határszakaszon Röszkénél és Tompánál kialakított tranzitónák.³¹⁸ Ezek a létesítmények nem egyszerűen menekültügyi intézmények voltak, hanem a határhoz kötött beléptetési és szűrési protokollok végrehajtási helyszínei, amelyek korlátozták a kérelmezők mozgásszabadságát és gyakorlatilag megakadályozták a tényleges belépést a döntéshozatal idejére. A gyorsított eljárások³¹⁹ és a biztonságos harmadik ország elvének széles értelmezése³²⁰ tovább erősítette az állami célkitűzést, azaz a bejutás mérséklését a nyugat-balkáni főirányból.

A magyar megoldás határigazgatási szempontból azért kiemelkedő jelentőségű, mert itt a jogalkotási szigorítás, a fizikai határzár és a műveleti végrehajtás egyetlen, egymást erősítő rendszerben jelent meg. A tranzitónák nem pusztán menekültügyi intézményként működtek, hanem a határhoz kötött beléptetési és szűrési mechanizmus részei voltak, vagyis a menedékjogi eljárás közvetlenül a határőrizeti logikába ágyazódott. Ez a modell a tagállami határigazgatás egyik legmarkánsabb példája volt arra, hogy miként kapcsolható össze a fizikai ellenőrzés, az idegenrendészeti szűrés és az eljárásjogi korlátozás.

³¹⁸ A Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportjának elemzése (2015): Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, iránya és kilátásai 1-85.

³¹⁹ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 71/A cikk 2015. évi CXL törvénnyel való beiktatásával

³²⁰ 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról

Emellett fontos jogalkotói lépés volt az Alaptörvény 2018-as hetedik módosítása, amely a XIV. cikkben megerősítette, hogy Magyarországra „idegen népesség” nem telepíthető be. E szerint az idegen állampolgár, figyelmen kívül hagyva az alanyi jogon a szabad mozgás és tartózkodás jogát élvező személyeket, csak a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelem alapján jogszerűen tartózkodhat a magyar területen. Ez a rendelkezés elsősorban az EU kötelező áthelyezési kvótarendszere elleni jogi garanciaként szolgált, amelyet a magyar kormány következetesen elutasított. A kvótarendszer elleni politikai kampány csúcspontja a 2016-os népszavazás volt, amely ugyan érvénytelen lett az alacsony részvétel miatt, de a kormány kommunikációjában erőteljes legitimációs eszközként jelent meg.

A magyar migrációs politika nemzetközi kritikákat váltott ki, különösen a határigazgatási intézkedések emberi jogi következményei miatt. Az Amnesty International³²¹ és a Human Rights Watch³²² rendszeresen felhívták a figyelmet az emberi jogi aggályokra, különösen a tranzitónákban történő mozgáskorlátozásra. Az EUB 2020 májusi C-924/19 PPU és C-925/19 PPU³²³ ügyekben hozott ítéletei jogellenesnek nyilvánították a tranzitónák működését, kimondva, hogy azok sértik az uniós jogot és a menedékkérők alapvető jogait. A határigazgatás szempontjából ennek jelentősége az volt, hogy világossá tette azt, hogy a tagállami határőrizeti és beléptetési gyakorlatok nem választhatók el a menedékkérőket megillető uniós jogi garanciáktól, és a határ menti eljárási megoldások sem vonhatók ki az uniós bírósági kontroll alól. Ennek ellenére a magyar kormány politikája következetes maradt és kitarthatott, amellyel a migráció kezelésének kulcsa a nemzeti hatáskör, a határok fizikai védelme, valamint a kulturális és nemzeti identitás megőrzése. A kormány számos alkalommal és fórumon hangsúlyozta, hogy az EU menekültügyi politikája elhibázott, mivel az a migráció ösztönzésére épül, nem pedig annak megelőzésére. Ezt a politikai üzenetet a kormány nemcsak belföldön kommunikálta, hanem az uniós fórumokon is képviseli, gyakran konfrontatív módon.³²⁴

³²¹ Amnesty International (2016): Hungary: Crackdown on the rights of refugees and migrants continues unabated amidst European Commission inaction

³²² Human rights Watch (2016): Hungary: Migrants Abused at the Border

³²³ A Bíróság ítélete (nagytanács) 2020. május 14. Előzetes döntéshozatal – Menekültügyi és bevándorlási politika – 2013/32/EU irányelv – Nemzetközi védelem iránti kérelem – A 33. cikk (2) bekezdése – Elfogadhatatlansági okok – 40. cikk – Ismételt kérelmek – 43. cikk – A határon folytatott eljárások – 2013/33/EU irányelv – A 2. cikk h) pontja, valamint 8. és 9. cikk – Örizet – Jogszerűség – 2008/115/EU irányelv – 13. cikk – Hatékony jogorvoslati lehetőségek – 15. cikk – Örizet – Jogszerűség – Hatékony jogorvoslatihoz való jog – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – Az uniós jog elsőbbségének elve A C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyekben.

³²⁴ Friedery Réka–Molnár Tamás (2024): Az Európai Unió, valamint Magyarország migrációs és menekültügyi politikája a szabályozás tükrében: leltár az uniós csatlakozás óta eltelt húsz évről. Állam- és jogtudomány, 65 (2) 120–146.

5.1.2. Fizikai határzárak és a határőrizeti infrastruktúra megerősítése

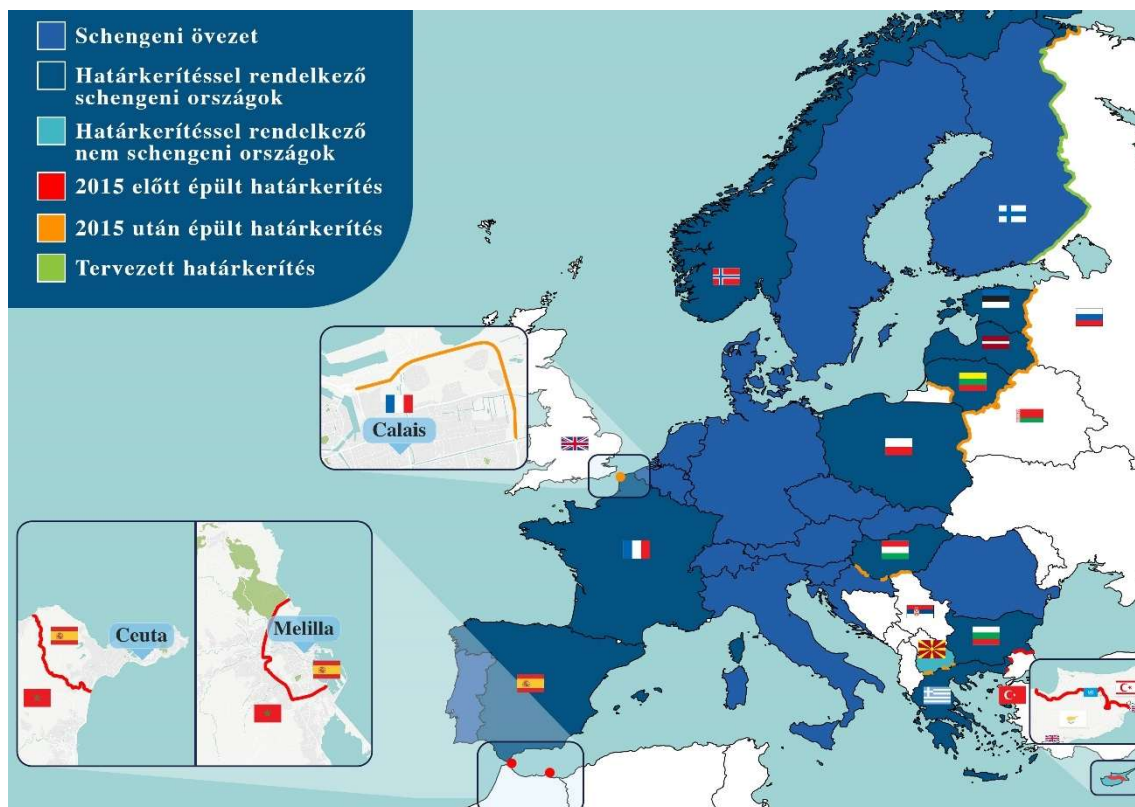
Az irreguláris migráció okozta válság idején felértékelődött a fizikai határőrizeti infrastruktúra szerepe. Számos tagállamban a határzárak létesítése önálló intézkedési típusként jelent meg, amely a határigazgatási válaszok egyik meghatározó elemévé vált. Ezek az akadályok elsősorban az irreguláris határátlépések visszaszorítását, a határ menti szakaszok lezárását és az ellenőrzés koncentrálását szolgálták.

A fizikai akadályok jelentősége ugyanakkor túlmutatott a belépés közvetlen megnehezítésén. A határőrizeti szervek számára kiszámíthatóbb műveleti környezetet, nagyobb térbeli kontrollt és hosszabb reagálási időt biztosítottak. A zárt határszakaszokon a járőrözés és az erőforrások elosztása is célzottabbá vált, ami hozzájárult a határőrizeti tevékenység szervezetségének növekedéséhez. Ebben az értelemben a határzárak a határőrizeti infrastruktúra szerves részeként értelmezhetők.

A határzárak a migrációs útvonalak alakulására is érzékelhető hatást gyakoroltak. A megerősített határőrizet következtében egyes korábbi útvonalak visszaszorultak, miközben új tranzitirányok jelentek meg. A negyedik fejezetben bemutatott adatok alapján 2015 végétől csökkenni kezdett a tranzitországokba érkező irreguláris migránsok száma, amely 2016 elején átmenetileg stabilizálódott. Ebben nemcsak az uniós szintű intézkedések, hanem a nyugat-balkáni útvonal mentén végrehajtott határlezárások is szerepet játszottak.

A fizikai határzárak mellett párhuzamosan fejlődött a különböző technológiák határőrizetben való alkalmazása is. A mozgásérzékelő kamerák, hőkamerás rendszerek, valamint a drónok alkalmazása különösen a külső határszakaszokon vált meghatározóvá, ahol a megnövekedett migrációs nyomás gyors reagálást igényelt. Ezek az eszközök lehetővé tették a folyamatos területellenőrzést és az illegális határátlépések korai felismerését. A technikai megoldások integrált alkalmazása hozzájárult ahhoz, hogy a határőrizet működése egyre inkább előrejelzésen és korai észlelésen alapuljon. Ennek eredményeként a beavatkozások nem kizárólag reaktív módon történtek, hanem tervezhetőbbé váltak, ami a műveleti hatékonyság további növekedését eredményezte.

A 2015 után telepített határzárak ugyanakkor jelentős politikai és jogi vitákat váltottak ki, annak ellenére, hogy korábban is léteztek hasonló megoldások. Az EU tagállamainak határain kialakított fizikai akadályokat a 21. ábra szemlélteti.



21. ábra: Az EU tagállamainak határán telepített határzárak

Forrás: a szerző saját gyűjtése alapján szerkesztés³²⁵

Spanyolország a nyugat-mediterrán migrációs útvonalon jelentkező migrációs nyomás mérséklése érdekében Ceutában és Melillában alakított ki fizikai határzárakat.³²⁶ Az első ilyen akadályt Ceutában 1993-ban létesítették, amelynek hatására a migrációs útvonal részben Melilla irányába terelődött. Erre reagálva 1996 decemberében Melillában is határzárát építettek ki. Az intézkedések elsődleges célja az EU területére irányuló illegális határátlépések visszaszorítása volt.³²⁷ Hasonló intézkedéseket hoztak a görög hatóságok is 2012-ben, amikor a Törökországgal közös határszakaszon, az Evros folyó völgyében építettek kerítést a migrációs nyomás csökkentése érdekében.³²⁸ A nyugat-balkáni térségben Bulgária volt az első állam, amely fizikai határzár létesítését kezdeményezte. A Törökországgal közös határszakaszon 2013 novemberében jelentették be a kerítés megépítését, amely 2017-re mintegy 234 kilométeres szakaszon valósult meg.

³²⁵ A szerkesztésében segítséget nyújtott Szalka Gergő r. őrgy. a Belügyminisztérium Európai Belügyi Együttműködési Főosztály kiemelt főreferense.

³²⁶ Pinos, Jaime Castan (2009): 'Building Fortress Europe'? Schengen and the Cases of Ceuta and Melilla

³²⁷ Saddiki, Said (2017): World of walls: the structure, roles and effectiveness of separation barriers. Open Book Publishers 57-82.

³²⁸ Besenyő János (2017): Kerítések és határvédelem: A technikai akadályok felállításának kérdése Európában AARMS 16. kötet, 1. szám 81.

A bemutatott példák arra utalnak, hogy a fizikai határzárak alkalmazása nem a 2015-ös válság során megjelenő új megoldás volt, hanem a tagállami határigazgatási gyakorlatban már korábban is ismert és alkalmazott eszközként jelent meg. A 2015 utáni időszak újdonsága sokkal inkább abban volt, hogy ezek az intézkedések szélesebb földrajzi térben, fokozott politikai hangulatban, a modern határőrizeti technológiákkal integrált módon kerültek alkalmazásra.

A történeti előzményekre tekintettel így nehezen magyarázható, hogy a 2015-ben a magyar kormány által kezdeményezett és kialakított kerítésépítés gyakorlata miért vált az európai közbeszéd egyik központi és élesen vitatott kérdésévé. A kritikusok szerint a fizikai határzárak alkalmazása ellentétes az EU alapelveivel, különösen a személyek szabad mozgásának, a humanitárius szempontok érvényesítésének, valamint a tagállamok közötti szolidaritásnak eszméjével. Ugyanakkor e kerítések visszatartó erejét és terelő hatását maguk az ellenzők sem vonták kétségbe.

A magyar kormány 2015. június 17-én rendelte el a déli határszakasz lezárását, válaszul a Nyugat-Balkán felől érkező migrációs nyomásra. Ezt követően a magyar-szerb határ mentén 163 kilométer hosszúságú határzár épült, majd időn belül a magyar-horvát határszakasz is lezárásra került.³²⁹ A fizikai lezárással párhuzamosan megkezdődött az ahhoz szükséges jogalkotási folyamat is. A 213/2015. (VII. 31.) számú kormányhatározat rendelkezései alapján új jogi kategóriák születtek így például az „ideiglenes biztonsági határzár” és annak „területe”. Az előbbi egy fizikai, az állam tulajdonában lévő objektumot jelöl, míg utóbbi a határ mentén kijelölt, 10 méter széles sávot, amelyben az illetékes állami szervek különféle feladatokat látnak el.³³⁰

A magyar gyakorlat egyik lényeges határigazgatási sajátossága az volt, hogy a műszakizárat nem önmagában alkalmazta, hanem a rendőri, honvédségi és idegenrendészeti feladatok újjászervezésével együtt. A kerítéshez kapcsolódóan megnövekedett a járőrsűrűség, koncentráltabbá vált a zöldhatár megfigyelése, és a határ menti műveletekben fokozódott a rendőrség és a honvédség együttműködése. Ez a modell jól mutatja, hogy a határzár önmagában nem helyettesíti a határőrizeti szervek műveleti kapacitásait, hanem csak azokkal együtt válik hatékony eszközzé.

A magyar intézkedések nyomán más balkáni országok is hasonló lépésekre szánták el magukat. Észak-Macedónia 2015 novemberében fokozta határőrizetét a Görögországgal közös

³²⁹ Horvátország schengeni csatlakozását követően a magyar–horvát határon a kerítés lebontásra kerül.

³³⁰ 213/2015. (VII. 31.) Korm. rendelet a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár építésén dolgozók védelméről, továbbá az államhatárról szóló törvény szerinti közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról szóló 211/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról

határán, célként a Közel-Keletről, különösen Szíriából, Irakból és Afganisztánból érkező migránsok ellenőrzésének szigorítását megjelölve. Az intézkedés keretében a kormány megtiltotta az afgán állampolgárok belépését, míg a pakisztáni, iráni és afrikai országokból érkezők esetében további ellenőrzéseket vezettek be. 2016 januárjában a határellenőrzések terén újabb korlátozások következtek be, és Szlovénia kérésére Észak-Macedónia lezárta nyugati határát, majd ezzel egy időben megkezdte a második határkerítés kiépítését is.

A magyar példát követve Szlovénia is bejelentette egy fizikai határzár létesítését a horvát-szlovén határon, az irreguláris migráció hatékonyabb ellenőrzése érdekében, továbbá az EU keleti határain is egymást követték a határzárak kiépítése. Ilyen fizikai akadályokat létesültek a litván-orosz, lett-orosz, észt-orosz, észt-belorusz és lengyel-belorusz határszakaszokon.

Kivétel nélkül minden érintett állam deklarálta, hogy a kerítések ideiglenes jellegűek, és kizárólag az ellenőrizetlen migráció korlátozását, illetve a menekültáramlatok rendezettebb mederbe terelését szolgálják.

Fontos megjegyezni, hogy nem kizárólag a schengeni külső határokon fekvő tagállamok éltek a fizikai határzár alkalmazásának eszközével. Például 2015 novemberében az osztrák belügyminiszter, Johanna Mikl-Leitner is bejelentette, hogy Ausztria is kerítéssel kívánja megerősíteni a szlovén–osztrák határ őrizetét.³³¹ A bejelentés különös figyelmet kapott, mivel ez volt az első eset, hogy két schengeni ország közötti határon műszaki határzár létesítésének igénye merült fel.

A határzárak kiépítésével jelentős változások következtek be a migrációs útvonalak szerkezetében. A fizikai akadályok és a szigorúbb ellenőrzés hatására a migránsok új útvonalat választottak, a korábban domináns Szerbia–Magyarország–Ausztria útvonalat a Szerbia–Horvátország–Szlovénia–Ausztria tengely váltotta fel.

Ezzel párhuzamosan súlyos kapacitáshiány alakult ki a görögországi menekülttáborokban. Különösen Idomeni térségében alakult ki válsághelyzet, ahol rövid idő alatt Európa egyik legnagyobb menekülttábora jött létre. A túlszűfoeltség következtében rendszeressé váltak a feszültségek és összetűzések a különböző nemzetiségű menedékkérők, a helyi lakosság és a hatóságok között. A tábor 2016 májusában felszámolták, lakóit, mintegy 8500 főt szervezett módon elszállították.³³²

³³¹ Politico (2015): Austria to built fence on Slovenia border 2015. 10. 28. Forrás: <https://www.politico.eu/article/migrant-refugee-crisis-austria-to-build-slovenia-border-fence-seehofer-merkel-migration-refugees-croatia-hungary/> (letöltve: 2024. 09.14.)

³³² Besenyő János (2017): Kerítések és határvédelem: A technikai akadályok felállításának kérdése Európában AARMS 16. kötet, 1. szám 83.

Határigazgatási szempontból Idomeni esete különösen tanulságos, mivel rávilágít arra, hogy a tagállami határzárak és az ezek nyomán kialakuló útvonal-átrendeződések nem csupán a határőrizeti terhelést módosítják, hanem humanitárius és logisztikai torlódásokat is generálhatnak a tranzitterületeken. Mindez arra utal, hogy a határigazgatási intézkedések hatékonysága nem értékelhető kizárólag az adott határszakaszon csökkenő illegális átlépések számával, hanem figyelembe kell venni azok regionális, tovagyűrűző következményeit is.

5.1.3. A belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítása a schengeni térségben

A 2015-2024 közötti időszakban több tagállam élt a kivételes körülmények fennállása esetén a Schengeni határ-ellenőrzési kódex által biztosított belső határellenőrzés visszaállításának lehetőségével. A szabályozás értelmében a tagállamok bizonyos esetekben, időben korlátozott időszakra ismét bevezethetik az ellenőrzést belső határaikon. Ezekre a lépésekre jellemzően akkor került sor, amikor a tagállamok a közbiztonsági, közrendvédelmi és közegészségügyi kockázatok kezelését kívánták biztosítani. A tagállamok közül legtöbbször Németország, Ausztria, Svédország és Franciaország alkalmazta ezt az eszközt.

Az ilyen intézkedések ugyanakkor fontos kérdéseket vetettek fel a schengeni rendszer működésével kapcsolatban, mivel azok közvetlenül érintik a személyek szabad mozgásának elvét. A válság idején bevezetett intézkedések ezért szélesebb szakpolitikai vitákat is generáltak az európai integráció jövőjéről és a schengeni együttműködés fenntarthatóságáról.

Határigazgatási szempontból azonban a belső ellenőrzések visszaállítása nem pusztán integrációelméleti kérdés, hanem konkrét műveleti döntés is volt. A belső határokon újra kellett szervezni az ellenőrzőpontokat, a forgalomterelést, a járőrözést, a rendőri és idegenrendészeti együttműködést, valamint az utasforgalom és az áruszállítás kezelését. A belső schengeni határellenőrzések ideiglenes visszaállítása a tagállami határigazgatás „belső védelmi” dimenzióját aktiválta, vagyis azt a helyzetet, amikor a korábban külső határookra telepített szűrőfunkciókat részben ismét a belső térre kellett visszatelepíteni.

A tagállamok részéről a belső határokon az ellenőrzés visszaállítása egyfajta válaszként szolgál az olyan kihívásokra, mint a 2015-ös irreguláris migráció okozta válságból következő fokozódó biztonsági kockázatok, vagy az olyan közegészségügyi fenyegetések, mint amit a COVID-19 világjárvány okozott. Ez azonban a schengeni rendszer logikája szerint csak ideiglenes és kivételes intézkedés lehet, amit a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 25–30. cikkei szigorúan szabályoznak. E rendelkezések szerint a tagállamok kivételes körülmények között, a közrend vagy a belső biztonság súlyos veszélyeztetése esetén ideiglenesen visszaállíthatják a

határellenőrzést. Az intézkedés eredetileg legfeljebb 30 napra szólhat, de meghosszabbítható, legfeljebb két évig, rendkívüli esetekben akár három évig is. Az intézkedések alkalmazásának feltétele, hogy azok szükségesek, arányosak legyenek, valamint kizárólag végső megoldásként kerüljenek bevezetésre. A tagállamok kötelesek előzetesen tájékoztatni a Bizottságot és a többi tagállamot, valamint részletes, írásbeli indoklást is mellékelniük kell.

Az ideiglenes határellenőrzés bevezetését, különösen Németország, Franciaország, Ausztria, Dánia és Svédország esetében elsősorban a fokozódó migrációs nyomás, az embercsempészás elleni fellépés, valamint a nemzetbiztonságot érintő fenyegető veszélyek, különösen a terrorizmus kockázatának növekedése indokolta. Bár e tagállami intézkedések tartalmilag a schengeni rendszer alapelveivel szembenenő gyakorlatnak tekinthető, formailag megfeleltek a Schengeni határ-ellenőrzési kódex előírásainak, azaz az intézkedéseket előzetesen bejelentették, időben korlátozták, és hivatalos indokolással támasztották alá. Az ilyen intézkedések jellemzően a határforgalom ellenőrzését, ellenőrzőpontok kialakítását, valamint harmadik országbeli állampolgárok, különösen a menedékkérők mozgásának célzott korlátozását foglalták magukba.

Annak ellenére, hogy a belső határokon az ellenőrzések visszaállítása az EU-ban nem önkényes lépés, az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a rendkívüli határellenőrzések számos esetben állandósultak, és ez a tendencia alááshatja a schengeni rendszer hitelességét. Bár jogilag ezek az intézkedések ideiglenesnek minősülnek, több ország, mint például Ausztria 2015 óta megszakításokkal ugyan, de gyakorlatilag folyamatosan alkalmaz belső határellenőrzést, amely immár kilencéves ideiglenes intézkedést jelent. Hasonló gyakorlat figyelhető meg Franciaország esetében is, ahol az ellenőrzések fenntartását rendszerint terrorfenyegetettségre hivatkozva indokolják. Dánia és Norvégia szintén évek óta él ezzel az eszközzel, jóllehet indokolásaikat évente megújítják az uniós előírásoknak megfelelően.³³³

Az ilyesfajta gyakorlat hosszú távú fenntartása egyre több kritikát vált ki szakmai és civil szervezetek részéről, mivel ezek az intézkedések de facto állandósulni látszanak, miközben jogilag csupán ideiglenes eszközök lehetnének. Ez nem csupán a schengeni rendszer logikáját sértheti, hanem az EU egyik alapvető szabadságát, a személyek szabad mozgásához való jogot is alááshatja. A több éven át tartó határellenőrzések, például Ausztria és Franciaország esetében komoly kérdéseket vetnek fel a jogbiztonság, az arányosság elve és a szubszidiaritás szempontjából is. Bár a Schengeni határ-ellenőrzési kódex lehetőséget ad a többszöri meghosszabbításra, a gyakorlatban ez az eszköz egyre inkább a rendes kormányzati

³³³ Salomon, Stefan–Jorrit Rijpma (2023): A Europe without internal frontiers: Challenging the reintroduction of border controls in the Schengen Area in the light of Union citizenship. *German Law Journal* 24.2 (2023) 281-309.

működés részévé vált, nem pedig kivételes válasz maradt. Ez az állapot az integrációs elvek gyengüléséhez, és hosszú távon a belső piac működési zavaraihoz is vezethet.

A Bizottság több ízben, például 2022-ben³³⁴ és 2024-ben³³⁵ is figyelmeztette a tagállamokat arra, hogy a belső határellenőrzések hosszú távú alkalmazása túlmutathat az uniós jogi kereteken. Hangsúlyozta, hogy ezek az intézkedések csak rendkívüli esetekben és időben szigorúan korlátozottan alkalmazhatók, miközben a hangsúlyt inkább a határon átnyúló rendőri együttműködésre, információmegosztásra és technológiai eszközök alkalmazására kellene helyezni. Ebből a szempontból a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítása a tagállami határigazgatás egyik legellentmondásosabb eszköze, ami rövidtávon növelheti a nemzeti biztonságérzetet és helyreállíthat bizonyos műveleti szűrőfunkciókat, hosszabb távon azonban éppen azt a schengeni bizalmi struktúrát gyengítheti, amelynek védelmére eredetileg hivatkozik.

5.1.4. Kétoldalú és regionális határigazgatási együttműködések

A nemzeti intézkedések mellett egyre nagyobb jelentőséget kaptak azok az operatív együttműködési formák is, amelyek a határőrizeti szervek közötti információcsere és koordináció erősítését szolgálták. A regionális együttműködések különösen a migrációs útvonalak mentén fekvő államok között váltak meghatározóvá, ahol a közös műveletek és az információmegosztás fontos szerepet játszott a migrációs folyamatok kezelésében.

Határigazgatási nézőpontból e folyamatok jelentősége abban állt, hogy a tagállamok nem csupán saját határszakaszaikon próbálták kezelni a migrációs nyomást, hanem azt részben a tranzitövezetekbe, részben pedig a határokon túli együttműködési terekbe „tolva” igyekeztek kontrollálni. Ez a gyakorlat a tagállami határigazgatás funkcionális kiterjesztését eredményezte. A rendészeti fellépés, a járőrtámogatás, a közös műveletek és a visszatérítési együttműködések egy része már nem az adott tagállam külső határán, hanem a migrációs útvonalak korábbi szakaszain valósult meg.

Az EU közös menekültügyi politikájának lassú reformja és a migrációhoz kapcsolódó tagállami érdekellentétek következtében számos ország saját diplomáciai és biztonságpolitikai csatornáit használta fel a kibocsátó és tranzitországokkal történő célzott együttműködések

³³⁴ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2022. évi jelentés COM(2022) 301 final Brüsszel, 2022.5.24.

³³⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2024. évi jelentés COM(2024) 173 final Brüsszel, 2024.4.16.

kialakítására. Ezek az alternatív együttműködések részben kiegészítették, részben helyettesítették az uniós kereteket. Olaszország például együttműködési megállapodásokat kötött Líbia part menti hatóságaival az szabálytalan hajóforgalom visszaszorítása érdekében. Ezzel párhuzamosan Ausztria és a Nyugat-Balkán országai között is kialakult egy informális, de hatékony együttműködés, amely elsődlegesen a migrációs útvonalak lezárását és az embercsempészás visszaszorítását célozta. Ebbe a regionális biztonságpolitikai együttműködésbe Magyarország is aktívan bekapcsolódott, nemcsak diplomáciai, hanem operatív eszközökkel is.³³⁶

A Nyugat-Balkánnal való kapcsolatrendszer egyik meghatározó eleme a kétoldalú rendészeti együttműködés, különös Szerbiával. 2015 és 2022 között a magyar Rendőrség összesen 59 kontingenst küldött Szerbiába, összesen 970 fővel (átlagosan 16-17 fő/kontingens), akik a szerb hatóságokkal közösen léptek fel a jogellenes határátlépések megelőzése és felderítése érdekében. E közös tevékenységek során 10 761 személy ellen történt hatósági intézkedés.³³⁷ A kétoldalú rendészeti missziók célja nemcsak az irreguláris migráció megfékezése, hanem a helyi biztonsági erők támogatása és kapacitásépítése is volt. A szerb-magyar együttműködés később kibővült egy háromoldalú partnerséggel, amelyhez Ausztria is csatlakozott.³³⁸ A háromoldalú misszió keretében 2023. január 12. és 2025. április 13. között összesen 847 magyar rendőr teljesített szolgálatot a szerb–észak-macedón határon. A műveletek során 4 706 fővel szemben került sor hatósági intézkedésre. A hármoldalú együttműködés olyan formális és informális biztonságpolitikai hálózatot alakított ki, amely hatékonyan működött a schengeni övezeten kívüli országokban is, részben pótolva az EU-n belüli egységes migrációkezelés hiányát.

A magyar–szerb, illetve a magyar–osztrák–szerb együttműködés határigazgatási jelentősége, hogy az ellenőrzés súlypontját nem a schengeni térség külső belépési pontjára, hanem a migrációs útvonal korábbi szakaszára helyezi át. Az ilyen jellegű együttműködések a tagállami határigazgatás „előretolt” megközelítését tükrözi, ami nem csak a saját határszakasz védelmét szolgálják, hanem az irreguláris migrációs folyamatok már korábbi szakaszban történő megszakítását, lassítását vagy másirányba terelését célozzák.

³³⁶ Soós, Edit–Zsuzsanna Feje –Balázs Kántás (2008): Hungarian experiences of cross-border cooperation. *Fundamentum* 12 (2008): 123-157.

³³⁷ Az adatokat az Országos Rendőr-főkapitányság által rendelkezésre bocsátotta rendelkezésemre a „Stratégiai védelem a határokon túl” című tanulmányom elkészítéséhez.

³³⁸ Vajdaság ma: Délvidéki Hírportál: Szerb-magyar-osztrák egyetértési megállapodás az együttműködés erősítéséről az illegális migráció elleni küzdelemben Forrás: <https://www.vajma.info/cikk/szerbia/32054/Szerb-magyar-osztrak-egyetertesi-megallapodas-az-egyuttmukodes-erositeserol-az-illegalis-migracio-elleni-kuzdelemben.html> (letöltve: 2023.11.16.)

Hasonló együttműködés alakult ki Észak-Macedóniával is, amelynek keretében 2015 után összesen 83 műveleti ciklusban, havi váltásokkal, 2 392 magyar rendőr vett részt a határőrizeti tevékenységben. Az intézkedések során 16 829 jogellenes határátlépést akadályoztak meg.³³⁹ E kétoldalú együttműködés 2023. április 19-én szűnt meg, miután az EU és Észak-Macedónia között életbe lépett egy új, közös határrendészeti megállapodás.³⁴⁰ Az új egyezmény lehetővé tette a Frontex számára, hogy saját személyi állományt és felszerelést vessen be az ország területén, ezzel részben átvéve a tagállami rendőri kontingensek szerepét.

Ez az átalakulás jól érzékelteti az uniós és a tagállami határigazgatási szintek közötti dinamikus kapcsolatot. Ahol korábban kétoldalú rendészeti együttműködés működött, ott idővel megjelent az uniós ügynökségi jelenlét. Mindez arra utal, hogy a tagállami kezdeményezések bizonyos esetekben megelőlegezhetik az uniós szintű intézményesülést.

A kétoldalú és háromoldalú operatív együttműködések mellett egy újabb többoldalú rendészeti kontingens is létrejött, amely közvetlenül kapcsolódik Bulgária és Románia 2025. január 1-i schengeni csatlakozásához. A magyar–osztrák–román–bolgár együttműködés keretében a közös rendőri kontingens 2025. február 2-án kezdte meg működését a bolgár–török határszakaszon. A 100 fős kontingensbe amellet, hogy Magyarország havi váltásokban 20 határrendészt biztosít, technikai eszközökkel is hozzájárul a bolgár határőrizet megerősítésére.³⁴¹ Ez a konstrukció már kifejezetten a schengeni külső határ közös, de továbbra is alapvetően tagállami jellegű védelmének példája, ahol az együttműködés célja a belépési nyomás kezelésének „előretolt” megszervezése a külső peremen.

A kétoldalú megállapodások között érdemes még példaként megemlíteni az Olaszország és Albánia között 2024 elején jóváhagyott Jegyzőkönyvet³⁴² is, amely a migráció kezelését a harmadik országokban történő elhelyezéssel kapcsolja össze. Ennek keretében az olasz hatóságok által a Földközi-tengeren feltartóztatott irreguláris migránsokat Albániába szállítják, ahol ideiglenesen elhelyezést kapnak, miközben menedékkérelmükről továbbra is az olasz hatóságok döntenek. Az együttműködés infrastrukturális alapját két, olasz finanszírozással létrehozott befogadóközpont biztosítja. Az egyik Shëngjin tengerparti kikötőjénél, a másik Gjader térségében, Lezha és Shkodra városok között található. A létesítmények 2024

³³⁹ Az adatokat az Országos Rendőr-főkapitányság által rendelkezésre bocsátotta rendelkezésemre a „Stratégiai védelem a határokon túl” című tanulmányom elkészítéséhez.

³⁴⁰ Agreement between the European Union and North Macedonia on Operation Activities Carried out by the European Border and Coast Guard Agency in North Macedonia 12896/22 Brussels, 11 October 2022 Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12896-2022-INIT/en/pdf> (letöltve: 2024.05.26.)

³⁴¹ Forrás: <https://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/hatarrendeszet/bulgariaban-es-szerbiaban-is-segitenek-a> (letöltve: 2025.05.12.)

³⁴² Protocol between the Government of the Italian Republic and the Council of Ministers of the Albanian Republic (2023)

októberében kezdték meg működésüket, teljes egészébe az olasz joghatóság és normarendszer alkalmazása mellett.

A megállapodás sajátossága, hogy az albán fél kizárólag a terület rendelkezésre bocsátásában vesz részt, míg az elhelyezés és a menekültügyi eljárás és döntéshozatal teljes mértékben az olasz hatóságok hatáskörében marad.

Az albániai központok így csak fizikai helyszíneként szolgálnak, ahol az eljárások az olasz és uniós jogi kereteknek megfelelően zajlanak. A szabályozás pontosan meghatározza az érintettek körét. A központokba elsősorban olyan harmadik országbeli állampolgárok kerülhetnek, akik biztonságosnak minősített országokból érkeznek és gyorsított eljárás alá tartoznak, illetve azok, akiknek menedékkérelmét már elutasították, és kiutasításukról döntés született. A kiszolgáltatott csoportok, például kiskorúak vagy várandós nők nem helyezhetők el ezekben a központokban.

A rendszer működéséhez kapcsolódóan az emberi jogi garanciák biztosítása kiemelt szerepet kap. Az érintettek számára megfelelő ellátást, valamint a jogorvoslathoz való hozzáférést az olasz jog alapján garantálják. Az ellenőrzést és a jogi felügyeletet továbbra is az olasz bíróságok látják el, szükség esetén akár távmeghallgatás keretében is.

A gyakorlatban ugyanakkor a megoldás több jogi akadályba ütközött. Az első, 2024 októberében Albániába szállított csoport elhelyezését a Római Bíróság rövid időn belül jogellenesnek minősítette, mivel az érintettek nem biztonságosnak tekintett származási országokból érkeztek. Bár az olasz kormány ezt követően módosította a vonatkozó listát, a későbbi eljárások is vitákat váltottak ki, és az ügy az EUB elé került. A jogvita következtében 2025 elején az albániai elhelyezés ismét megghiúsult, miután az olasz bíróságok az érintettek visszaszállítását rendelték el. Az EUB végső ítélete az ügyben 2025 júniusára várható, amely precedensértékű lehet a jövőbeni, harmadik országokkal kötött migrációs együttműködések uniós jogi megítélésében.³⁴³

Álláspontom szerint a megállapodás több szempontból is érdemi hozzáadott értéket képvisel az uniós határigazgatás és migrációkezelés gyakorlatában. Egyrészt hozzájárulhat az olasz befogadórendszer terhelésének mérsékléséhez, különösen a dél-olaszországi partvidéken jelentkező kapacitáshiány enyhítésével, miközben a menedékkérelmek elbírálása változatlanul olasz joghatóság alatt marad. Ez a konstrukció lehetővé teszi az eljárási és intézményi kontroll fenntartását akkor is, ha a fizikai elhelyezés egy EU-n kívüli állam területén valósul meg.

³⁴³ De Leo, Andreina–Celoria, Eleonora (2025). The Italy–Albania Protocol: A new model of border-shifting within the EU and its compatibility with Union law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 31(5), 595–618.

Másrészt határigazgatási szempontból a megállapodás egy olyan megközelítést jelenít meg, amely az ellenőrzési és eljárási funkciók egy részét a tagállami területen kívül szervezi meg. A belépési nyomás kezelése így a kontroll térbeli kiterjesztésén keresztül történik, ami a határigazgatás externalizált formájaként értelmezhető.

Az olasz–albán együttműködés egyben jól példázza, hogy az ilyen externalizált megoldások gyakorlati alkalmazása gyakran megelőzi az ezekhez szükséges uniós szintű jogi keretek és politikai konszenzus kialakulását. Ennek megfelelően e modell jövőbeli alkalmazhatósága és uniós jogi megítélése várhatóan továbbra is meghatározó kérdés marad az uniós migrációkezelés alakulása szempontjából.

5.1.5. A tagállami intézkedések hatékonyságának és uniós jogi megfelelőségének kritikai vizsgálata

Az irreguláris migráció okozta válság idején alkalmazott tagállami határigazgatási intézkedések értékelése során két alapvető szempontot szükséges figyelembe venni. Egyrészt az intézkedések operatív hatékonyságát, másrészt azok uniós jogi keretekkel való összeegyeztethetőségét. E két dimenzió elválaszthatatlan egymástól, mivel az uniós határigazgatási modell sajátossága, hogy a közös jogi és intézményi keretek csak akkor képesek stabilan működni, ha a tagállami végrehajtás egyszerre felel meg a gyakorlati hatékonyság követelményeinek és az egységes jogalkalmazás elvének.

A negyedik fejezetben bemutatott uniós válaszlépések, különösen az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozása, a Frontex megerősítése, valamint az integrált európai határigazgatási modell továbbfejlesztése arra irányultak, hogy a külső határok ellenőrzése terén erősödjön az uniós koordináció és az egységes végrehajtás. Ezek az intézkedések abból a felismerésből indultak ki, hogy a schengeni térség működésének fenntarthatósága nem biztosítható pusztán a tagállami hatáskörben végrehajtott intézkedésekkel, hanem szükség van az uniós szintű koordináció és támogatás erősítésére is.

A tagállami reakciók ugyanakkor azt mutatták, hogy válsághelyzetekben a nemzeti kormányok gyakran a gyorsan alkalmazható, saját hatáskörben meghozott intézkedéseket részesítik előnyben. Ez részben abból fakad, hogy a migrációs nyomás kezelése a határőrizeti és közrendvédelmi szervek számára azonnali operatív feladatot jelent, amelyre sok esetben gyorsabb választ lehet adni nemzeti szinten, mint az uniós döntéshozatali mechanizmusokon keresztül.

Tagállami határigazgatási szempontból ez a jelenség nem pusztán politikai preferenciaként értelmezhető, hanem a végrehajtási kapacitások logikájából is következik. A határőrizeti szerveknek válsághelyzetben azonnali döntéseket kell hozniuk a személyi állomány átcsoportosításáról, az ellenőrzési pontok megerősítéséről, a zöldhatár-felügyelet sűrítéséről, a technikai eszközök telepítéséről, a forgalomterelésről és a közrendvédelmi kockázatok kezeléséről. E döntések időhorizontja sokkal rövidebb, mint az uniós szabályozási reakcióké, ezért a tagállami intézkedések elsődlegesen a végrehajtási rendszer teherbíró képességének megőrzését szolgálták.

Operatív szempontból a tagállami intézkedések jelentős része képes volt rövidtávon mérsékelni az adott határszakaszon jelentkező migrációs nyomást. A fizikai határőrizeti infrastruktúra kiépítése, a határőrizeti személyi állomány növelése, valamint a technológiai megfigyelőrendszerek alkalmazása számos esetben hozzájárult az illegális határátlépések számának csökkenéséhez az érintett határszakaszokon. A határzárak és a műszaki határőrizeti rendszerek különösen a szárazföldi határszakaszokon bizonyultak hatékony eszköznek az illegális határátlépések visszaszorításában. A fizikai akadályok nemcsak az illegális határátlépések számának visszaszorításához járultak hozzá, hanem számottevően javították a határőrizeti szervek reagálási képességét is, mivel az átlépések sok esetben kiszámíthatóbbá és könnyebben ellenőrizhetővé váltak.

Ebből a szempontból a tagállami határigazgatás operatív racionalitása többnyire konzisztens volt. A határőrizeti erők olyan eszközöket részesítettek előnyben, amelyek gyors, látható és területileg közvetlen eredményt ígértek. A kerítések, technológiai érzékelők, megerősített járőrtevékenység, belső ellenőrzőpontok vagy előretolt műveleti együttműködések mind ilyen eszközöknek tekinthetők. Ezek közös jellemzője, hogy a határigazgatási kapacitások sűrítésével és a kontroll térbeli kiterjesztésével próbálták csökkenteni a határ menti nyomást.

Ugyanakkor az empirikus tapasztalatok azt is mutatják, hogy ezek az intézkedések ritkán vezettek a migrációs nyomás tényleges megszűnéséhez. Sokkal inkább az volt megfigyelhető, hogy a migrációs útvonalak átrendeződtek, és az irreguláris migráció más földrajzi térségek felé tolódott el. Ez a jelenség a szakirodalomban gyakran „útvonal-átrendeződési hatásként” jelenik meg, amelynek lényege, hogy a migrációs mozgások a határigazgatási intézkedésekhez alkalmazkodva új útvonalakat keresnek. Az ilyen típusú alkalmazkodási mechanizmusok különösen az embercsempész-hálózatok működésében figyelhetők meg, amelyek gyorsan reagálnak a határigazgatási intézkedések változásaira. Ennek következtében az egyes tagállamok által bevezetett intézkedések gyakran csak az adott

ország területén csökkentették a migrációs nyomást, miközben az más határszakaszokon erősödött fel.

Ebből következően a tagállami határigazgatási intézkedések hatékonysága csak differenciáltan megközelítésben értékelhető. Taktikai szinten sok esetben sikeresnek bizonyultak, mert csökkentették az adott határszakaszokra nehezedő nyomást, erősítették a felderítési képességeket, és javították a műveleti reagálás gyorsaságát és hatékonyságát. Stratégiai szinten ugyanakkor ezek az intézkedések gyakran korlátozott eredményt hoztak, mivel a migrációs útvonalak átrendeződését idézték elő, növelték a tranzitországokra nehezedő terheket, illetve a belső határokon a határellenőrzések visszaállítását idézték elő. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy a tagállami határigazgatás rövid távon képes a migrációs nyomás lokális kezelésére, hosszabb távon azonban önmagában nem alkalmas a rendszerszintű terhelés érdemi csökkentésére.

A tagállami intézkedések egyik legfontosabb következménye a schengeni rendszer működésében jelentkező feszültségek erősödése volt. A belső határellenőrzések ideiglenes visszaállítása ugyan jogilag lehetőséget biztosít a tagállamok számára rendkívüli helyzetek kezelésére, azonban az irreguláris migráció okozta válság idején több esetben olyan tartós intézkedéssé vált, amely már túlmutatott az eredetileg kivételesnek szánt alkalmazáson. A belső határellenőrzések ismételt vagy elhúzódó alkalmazása egyszerre korlátozza a személyek szabad mozgásának gyakorlati érvényesülését és gyengítheti a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat. A schengeni rendszer működési logikája ugyanis azon az előfeltevésen alapul, hogy a tagállamok kölcsönösen megbíznak egymás határellenőrzési gyakorlatában. Ha azonban egy tagállam úgy ítéli meg, hogy más államok nem képesek megfelelően ellenőrizni a külső határokat, akkor a belső határellenőrzések visszaállítása a bizalom meggyengülésének egyik látható jeleként értelmezhető.

Határigazgatási szempontból ez azt jelzi, hogy a schengeni rendszerben a külső és belső határok közötti funkcionális elkülönítés meggyengült. Amikor a külső határokon alkalmazott tagállami intézkedések nem bizonyultak elegendőnek, egyes tagállamok a belső térben igyekeztek kiegészítő ellenőrzési megoldásokat bevezetni. Ez a folyamat arra utal, hogy bár a külső határok védelme közös érdek, annak hiányosságai végül a belső térben jelennek meg ismét, az ellenőrzések részleges visszaállításán keresztül.

A tagállami intézkedések értékelése során külön figyelmet kell fordítani azok uniós jogi keretekkel való összhangjára. Az EU határigazgatási rendszere olyan komplex jogi struktúrán alapul, amelyben a tagállamok jelentős mozgástérrel rendelkeznek ugyan, de a határigazgatási intézkedéseknek összhangban kell állniuk az uniós jog alapelveivel. Az irreguláris migráció

okozta válság idején alkalmazott intézkedések egy része teljes mértékben illeszkedett az uniós jogi keretekhez. Ilyen például a határőrizeti kapacitások növelése vagy a technológiai megfigyelőrendszerek alkalmazása. Más intézkedések azonban komoly jogi és szakpolitikai vitákat generáltak.

Különösen igaz ez a fizikai határzárak alkalmazására, valamint egyes határőrizeti gyakorlatokra, amelyek esetében felmerült az uniós menekültügyi és emberi jogi normákkal való összeegyeztethetőség kérdése. A menedékjoghoz való hozzáférés biztosítása, a visszaküldés tilalma (non-refoulement elve), valamint az alapvető jogok tiszteletben tartása olyan normatív követelmények, amelyek a határigazgatási intézkedések végrehajtása során is érvényesülniük kell. A tagállami intézkedések és az uniós jog közötti feszültségek ezért nem pusztán jogtechnikai kérdésként értelmezhetők, hanem az európai integráció működésének egyik alapvető dilemmájára mutatnak rá. Az irreguláris migráció okozta válság során ugyanis világossá vált, hogy a tagállamok gyakran egyszerre próbálnak megfelelni a nemzetbiztonságpolitikai elvárásoknak és az uniós jogi kötelezettségeknek.

A tagállami határigazgatás szempontjából ez a dilemma különösen élesen jelent meg azokban az esetekben, amikor a gyors operatív reagálás iránti igény összeütközésbe került a menedékkérőket megillető garanciákkal. A határokon való feltartóztatás, a tranzitónák, a gyorsított eljárások vagy az externalizált megoldások mind azt a kérdést vetik fel, hogy meddig terjed a tagállami végrehajtási autonómia a közös uniós jog keretei között. Az EUB tranzitónákkal kapcsolatos ítélete, valamint a belső határellenőrzések hosszú távú alkalmazásával összefüggő bizottsági figyelmeztetések azt jelzik, hogy a tagállami határigazgatás nem értelmezhető „kivételes jogként”, vagyis válsághelyzetben is az uniós jogi kontroll részét képezi.

Az irreguláris migráció okozta válság tapasztalatai több fontos tanulságot hordoznak az uniós határigazgatási rendszer működésére nézve. Egyrészt egyértelművé vált, hogy a tagállamok operatív szerepe továbbra is meghatározó marad a külső határok ellenőrzésében. Az uniós ügynökségek és koordinációs mechanizmusok megerősítése ellenére a határőrizeti feladatok végrehajtása alapvetően tagállami kapacitásokra épül. Másrészt az is láthatóvá vált, hogy a tagállami intézkedések hatása gyakran túlmutat az adott állam határain. A migrációs útvonalak átrendeződése, a belső határellenőrzések visszaállítása, valamint a regionális együttműködések erősödése mind azt mutatják, hogy az egyes tagállamok döntései közvetlen hatással vannak az uniós határigazgatási rendszer egészére. Végül arra is rámutatott, hogy az uniós és a tagállami szint közötti felelősségmegosztás továbbra is az európai integráció egyik legérzékenyebb területe. A közös határigazgatási modell működése nagymértékben függ attól,

hogy a tagállamok mennyiben képesek összehangolni saját nemzeti intézkedéseiket az uniós szakpolitikai keretekkel.

Álláspontom szerint a tagállami határigazgatási válaszlépések az irreguláris migráció okozta válság során nélkülözhetetlennek bizonyultak a napi végrehajtási működőképesség fenntartása szempontjából, de önmagukban nem voltak alkalmasak a schengeni térséget érintő rendszerszintű terhelések feloldására. A leginkább hatékonyak azok az intézkedések bizonyultak, amelyek a fizikai, technológiai és szervezeti elemeket egymással összekapcsolva alkalmazták, és amelyek nem elszigetelten, hanem regionális vagy uniós koordinációval együtt működtek. A leginkább vitatható megoldások azok voltak, amelyek a határigazgatási kontrollt a jogi garanciák rovására erősítették, vagy a schengeni rendszer kivételes eszközeit tartós működési móddá alakították. Az irreguláris migráció okozta válság tagállami tapasztalatai ezért azt a következtetést támasztják alá, hogy a határigazgatás területén a végrehajtási hatékonyság és a jogi megfelelés nem egymást kizáró, hanem egymást feltételező követelmények.

Meggyőződésem, hogy az irreguláris migráció okozta válság idején alkalmazott tagállami intézkedések értékelése nem szűkíthető le pusztán a jogi és intézményi keretek vizsgálatára. Úgy látom, hogy az uniós határigazgatási szakpolitika tényleges működése nagymértékben azon múlik, miként értékelik az intézkedéseket az operatív végrehajtás szintjén dolgozó szakemberek, és milyen tapasztalatokat szereznek a mindennapi gyakorlat során.

Ebből kiindulva a következő alfejezetben a szakpolitika végrehajtásának empirikus vizsgálatára helyezem a hangsúlyt. Elemzésem középpontjában a határőrizeti és határellenőrzési feladatokat ellátó szakemberek tapasztalatai és értékelései állnak, mivel ezek lehetővé teszik, hogy az intézkedések gyakorlati működését közvetlenül az operatív szint nézőpontjából vizsgáljam.

5.2. Az uniós határigazgatás operatív szintű értékelése – empirikus kutatás a végrehajtásban érintett szereplők körében

Az értekezés korábbi fejezeteiben az EU határigazgatási politikáját annak jogi, intézményi és szakpolitikai összefüggéseiben vizsgáltam. Az elemzés kiterjedt mind az uniós szintű válaszméchanizmusokra, mind azokra a tagállami megoldásokra, amelyek a közös kereteket kiegészítve, bizonyos esetekben részben helyettesítve jelentek meg az irreguláris migráció kihívásainak kezelésében. A vizsgálat során egyértelművé vált, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex, az integrált határigazgatás elve, valamint a Frontex megerősített

szerepe együtt olyan keretet alkotnak, amely kijelöli a tagállamok mozgásterét és együttműködési lehetőségeit a külső határok védelme terén.

Ugyanakkor már a korábbi elemzés során is felmerült bennem, hogy ezek a keretek elsősorban a rendszer formális működését írják le, és csak korlátozottan adnak választ arra, miként érvényesülnek az előírások a mindennapi gyakorlatban. Ebből kiindulva a kutatás következő szakaszában tudatosan arra törekedtem, hogy a normatív és intézményi megközelítést kiegészítsem a végrehajtás szempontjával is.

Kiindulópontom az volt, hogy a szabályozás eredményessége nem választható el attól, hogyan értelmezik és alkalmazzák azt a gyakorlatban azok a szakemberek, akik a határigazgatási feladatokat napi szinten végzik. Megítélésem szerint a rendszer tényleges működésének megértéséhez elengedhetetlen az operatív szinten szerzett tapasztalatok bevonása.

Ennek megfelelően a jelen részfejezetben kérdőíves kutatás segítségével vizsgálom, hogy az uniós döntéshozatali és szakpolitikai mechanizmusok miként jelennek meg a tagállami gyakorlatban, és hogyan értékelik azokat a végrehajtásban részt vevő szakemberek. A vizsgálat középpontjában elsősorban a tagállamok válságkezelési tapasztalatai, valamint az operatív szinten dolgozók visszajelzései állnak.

A kutatás során két kérdésre kerestem választ. Egyrészt arra, hogy az uniós döntések milyen módon és milyen mértékben befolyásolják a tagállami határigazgatási gyakorlatot. Másrészt arra, hogy a végrehajtásban részt vevő szakemberek mennyire tartják hatékonynak az alkalmazott intézkedéseket.

A vizsgálat célja ugyanakkor nem merül ki a szabályozási keretek és a gyakorlati megvalósulás közötti eltérések feltárásában. Legalább ennyire fontosnak tartottam annak bemutatását is, hogy milyen tapasztalatok és szakmai visszajelzések jelennek meg a végrehajtás szintjén. Meggyőződésem, hogy ezek feltárása hozzájárulhat az uniós határigazgatási rendszer működésének árnyaltabb megértéséhez, és egyben alapot adhat olyan jövőbeli szakpolitikai megoldásokhoz, amelyek jobban illeszkednek a gyakorlati végrehajtás feltételeihez.

Ezzel összefüggésben fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az uniós szakpolitikai intézkedések hatékonysága nem ítélnélhető meg kizárólag normatív és intézményi szempontok alapján. A végrehajtási szinten szerzett tapasztalatok sok esetben eltérő képet mutatnak arról, hogy az egyes intézkedések miként hasznosulnak a gyakorlatban, ezért ezek vizsgálata a rendszer átfogó értékelésének elengedhetetlen része.

5.2.1. A kutatás célkitűzése

A részkutatás célja annak feltárása volt, hogy az uniós határigazgatási intézkedések miként jelennek meg a tagállami gyakorlatban, és hogyan értékelik azokat azok a szakemberek, akik napi szinten részt vesznek a külső határok ellenőrzésében, a határőrizeti feladatok ellátásában, valamint az irreguláris migráció és a határon átnyúló bűnözés kezelésében.

A kérdőíves módszer alkalmazását azért tartottam indokoltnak, mert így lehetőség nyílt arra, hogy közvetlenül a végrehajtás szintjén dolgozó szereplők tapasztalatait gyűjtsem össze, és ezek alapján értékeljem az uniós intézkedések gyakorlati működését. A vizsgálat abból a feltevésből indult ki, hogy az intézkedések hatékonysága csak akkor ítéhető meg megalapozottan, ha a jogi és intézményi keretek elemzését kiegészítjük a mindennapi gyakorlatban szerzett tapasztalatokkal.

Álláspontom szerint a terepen dolgozó szakemberek értékelései különösen fontosak, mivel ők közvetlenül szembesülnek az uniós intézkedések működésének következményeivel. Számukra az információcsere-rendszerek használhatósága, az adatbázisokhoz való hozzáférés, a Frontex műveleti jelenléte vagy a technológiai megoldások alkalmazása nem elvont kérdés, hanem a napi szolgálati gyakorlat része. Éppen ezért visszajelzéseik alkalmasak arra, hogy rávilágítsanak azokra a pontokra, ahol a szabályozási célkitűzések és a végrehajtás feltételei között eltérés vagy feszültség mutatkozik.

A vizsgálat egyben a korábbi fejezetekben bemutatott normatív és intézményi megállapítások gyakorlati ellenőrzéseként is értelmezhető. Míg az értekezés előző részei elsősorban a szabályozási és szervezeti kereteket mutatták be, addig a jelen empirikus elemzés azt vizsgálja, hogy ezek miként jelennek meg a tagállami végrehajtás szintjén. Ennek megfelelően a kutatás a korábbi megállapítások kiegészítését és részben ellenőrzését szolgálja.

5.2.2. A kutatás módszertana

A vizsgálat módszertani alapját egy strukturált kérdőíves adatfelvétel adta, amelyet négy európai uniós tagállamban, a határigazgatás operatív szintjén dolgozó szakemberek körében végeztem el. A kérdőíves megközelítést azért választottam, mert alkalmasnak tűnt arra, hogy egyszerre adjon áttekinthető képet a válaszadók véleményéről, ugyanakkor lehetőséget biztosítson a mögöttes tapasztalatok és szempontok feltárására is. Ennek megfelelően a kérdőív zárt és nyitott kérdéseket egyaránt tartalmazott.

A kutatás tervezése során arra törekedtem, hogy a kérdések a határigazgatás több, a gyakorlat szempontjából meghatározó területét is érintsék. A kérdésblokkok így kiterjedtek az uniós intézkedések általános megítélésére, a mindennapi munkára gyakorolt hatásukra, a reagálóképesség alakulására, valamint a nemzeti és nemzetközi együttműködés tapasztalataira. Emellett külön figyelmet fordítottam a Frontex szerepének megítélésére, továbbá az információcsere, a képzés és a szakmai fejlődés jövőbeli igényeire. Ez a felépítés lehetővé tette, hogy az elemzés ne egyetlen szempont mentén, hanem több oldalról közelítse meg a határigazgatás operatív működését.

5.2.3. A kutatás tervezése és az adatgyűjtés folyamata

A kérdőíves kutatás célcsoportját olyan szakemberek alkották, akik napi munkájuk során közvetlenül részt vesznek a határőrizeti és határellenőrzési feladatok végrehajtásában. A beválasztás során tudatosan törekedtem arra, hogy a válaszadók tényleges operatív tapasztalattal rendelkezzenek, ezért csak olyan személyek kerültek a mintába, akik a határigazgatás területén, végrehajtói beosztásban dolgoztak, és nemzeti határrendészeti szervek állományába tartoztak. Ezáltal biztosítható volt, hogy a válaszok ne általános rendészeti benyomásokat, hanem a határigazgatási gyakorlatból fakadó tapasztalatokat tükrözzék.

Az adatgyűjtés 2023. november 1. és 2024. február 1. között zajlott. A kérdőív terjesztése két, egymást kiegészítő szakmai csatornán keresztül történt. Egyrészt a magyar állandó brüsszeli képviselet közreműködésével, másrészt a Duna Régió Stratégia 11. prioritási területének szakmai hálózatán keresztül. Ezzel a megoldással azt kívántam elérni, hogy a felmérés ne szűküljön le egyetlen intézményi vagy nemzeti körre, hanem különböző szakmai háttérrel rendelkező, eltérő szervezeti környezetben dolgozó szakemberek véleményét is tükrözze.

A kutatás során alkalmazott kérdőív teljes terjedelmében az értekezés 8. számú mellékletében található. A melléklet tartalmazza a kérdéssort, az alkalmazott skálákat, valamint a kitöltéshez kapcsolódó útmutatót is, ami biztosítja az adatfelvétel átláthatóságát és a vizsgálat későbbi megismételhetőségét.

5.2.4. A mintavétel és a válaszadói kör jellemzői

A vizsgált célcsoport létszámát megközelítőleg 500 főre becsültem, amelyből végül 196 érvényes kérdőív érkezett vissza, így a válaszadási arány 39,2% volt. Ez az arány a célcsoport

jellegét figyelembe véve megfelelőnek tekinthető, különösen azért, mert egy szűk, speciális feladatkörben dolgozó, jelentős szakmai terhelésnek kitett rendészeti állományról van szó. A minta nem tekinthető a teljes sokaságra reprezentatívnak, ugyanakkor megfelelő alapot nyújt a szakmai attitűdök, percepciók mintázatok és tagállami eltérések elemzéséhez.

A négy bevont tagállam, Magyarország, Bulgária, Lengyelország és Németország kiválasztása kutatói szempontból tudatos volt. A cél az volt, hogy földrajzilag, intézményileg és funkcionálisan eltérő helyzetű tagállamok tapasztalatait hasonlítsam össze. Magyarország és Lengyelország külső szárazföldi határral rendelkező államként közvetlenül érintettek az uniós külső határok védelmében. Bulgária a vizsgálat időpontjában a schengeni csatlakozás küszöbén álló országgént speciális átmeneti helyzetet képviselt. Németország pedig olyan tagállamként került a mintába, amely ugyan nem rendelkezik külső szárazföldi schengeni határral, de a másodlagos mozgások, a belső határellenőrzések és az uniós migrációs terhelések szempontjából kiemelt jelentőségű. Ez az összehasonlító megközelítés lehetővé tette, hogy a különböző geopolitikai és intézményi helyzetekből fakadó eltérések a válaszokban is azonosíthatóvá váljanak.

5.2.5. *Alkalmazott elemzési módszerek*

Az adatok feldolgozását több lépésben végeztem el. Elsőként leíró statisztikai elemzéseket alkalmaztam, amelyek segítségével áttekintettem a válaszadók főbb jellemzőit, valamint az egyes kérdésekre adott válaszok megoszlását.

Ezt követően a mélyebb összefüggések feltárása érdekében további statisztikai eljárásokat is alkalmaztam, így khi-négyzet próbát, varianciaanalízist (ANOVA), valamint korrelációs számítást. A rangsorolt változók közötti kapcsolatok vizsgálatához Spearman-féle rangkorrelációt³⁴⁴ alkalmaztam, amelynek eredményeit a 21. számú ábra szemlélteti.

A Spearman-féle korrelációs együttható értékelésének határértékei	
<i>A korrelációs együttható (r) értéke</i>	<i>A kapcsolat jellege és erőssége</i>
0	Nincs lineáris kapcsolat a változók között
0-0,2	Gyenge, hanyagolható kapcsolat van a változók között
0,2-0,4	Biztos, de gyenge kapcsolat van a változók között

³⁴⁴ A Spearman korreláció azt mutatja meg, hogy milyen mértékben határozza meg az egyik változó nagysága a másik változó nagyságát, illetve az összefüggés irányát és erősségét is.

0,4-0,7	Közepes korreláció, jelentős kapcsolat van a változók között
0,7-0,9	Nagyon magas kapcsolat, erősen függő korreláció
1	Nagyon magas kapcsolat, erősen függő korreláció

22. ábra: A Spearman-féle korrelációs együttható értékelésének határértékei

Forrás: Lázár; Sajtos-Mitev alapján saját szerkesztés

A nyílt kérdések elemzését kvalitatív tartalomelemzéssel végeztem, amelynek során a visszatérő válaszelemeket tematikus szempontok mentén rendeztem. Az elemzés során külön figyelmet fordítottam azokra a motívumokra, amelyek a hatékonyság, az együttműködés, az információcsere, a technológiai támogatás és a képzési szükségletek köré szerveződtek. Ez a vegyes módszertani megközelítés lehetővé tette, hogy a kutatás ne csak számszerű eredményeket adjon, hanem a válaszok mögött meghúzódó tapasztalatokat is értelmezhető módon bemutassa.

A kérdőíves kutatás során több olyan tényezőt is azonosítottam, amelyek befolyásolhatják az eredmények értelmezését és általánosíthatóságát. Ezek bemutatását azért tartom fontosnak, mert hozzájárulnak az elemzés kereteinek pontosabb meghatározásához.

Az egyik ilyen tényező a mintaválasztásból adódó torzulás lehet, mivel a részvétel önkéntes alapon történt. Ez feltehetően azt eredményezte, hogy a válaszadók között nagyobb arányban jelentek meg azok, akik aktívabban vagy érdeklődőbben viszonyulnak a határigazgatási kérdésekhez. Ez a körülmény a minta összetételére is hatással lehetett, és befolyásolhatja az attitűdök általános értelmezését.

Figyelembe kell venni a nyelvi korlátokat is, mivel a kérdőív eredetileg magyar nyelven készült, így a fordítások során előfordulhattak olyan eltérések, amelyek a kérdések értelmezését árnyalhatták, és ez az adatok összehasonlíthatóságára is hatással lehet.

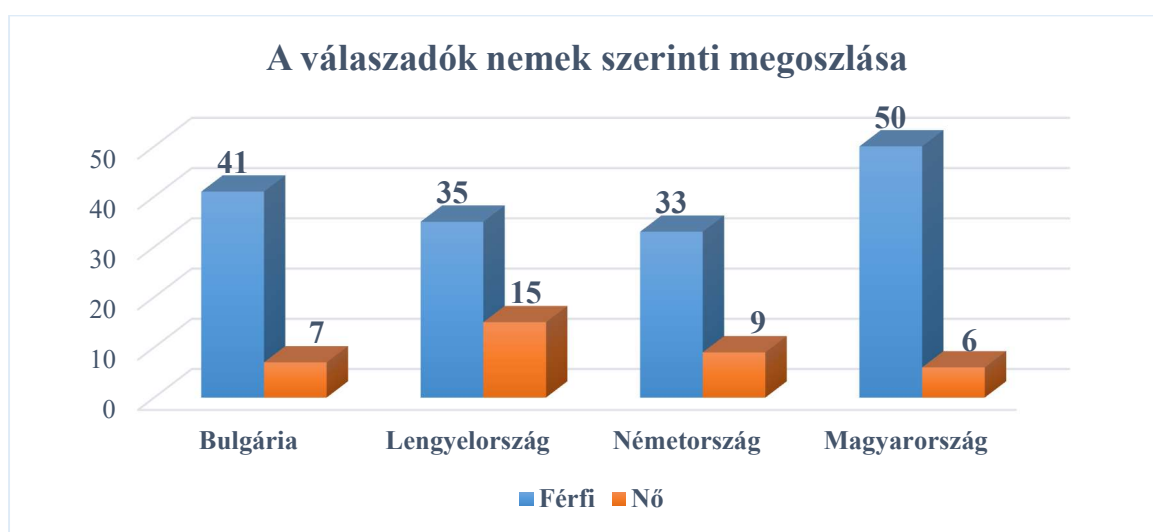
Időbeli korlátként jelentkezhet a kutatás keresztmetszeti jellege, mivel az egy adott időszak állapotát rögzítette. Ennek következtében az eredmények elsősorban változók közötti kapcsolódásokat jeleznek, ezért nem alkalmasak ok-okozati kapcsolatok igazolására.

Emellett kulturális különbségekkel is számolni kell, mivel az egyes országok eltérő társadalmi és szervezeti sajátosságai hatással lehetnek a válaszokra. Ez különösen a nemzetközi összehasonlítás során jelenthet értelmezési kihívást.

5.2.6. A válaszadók demográfiai és szakmai jellemzői

A kérdőíves felmérésben részt vevő személyek nemek szerinti megoszlása alapján megállapítható, hogy a mintában a férfi válaszadók jelentős többségben szerepeltek, ami a nemek közötti arány számottevő kiegyensúlyozatlanságát jelzi. Ez az arány ugyanakkor nem tekinthető váratlannak, tekintettel arra, hogy a határigazgatás és a határőrizeti feladatok hagyományosan férfiak által dominált területnek számítanak.

A megfigyelt eloszlás ezért valószínűsíthetően nem csupán a mintavétel sajátosságait tükrözi, hanem a vizsgált szakmai közeg strukturális jellemzőire is utal.

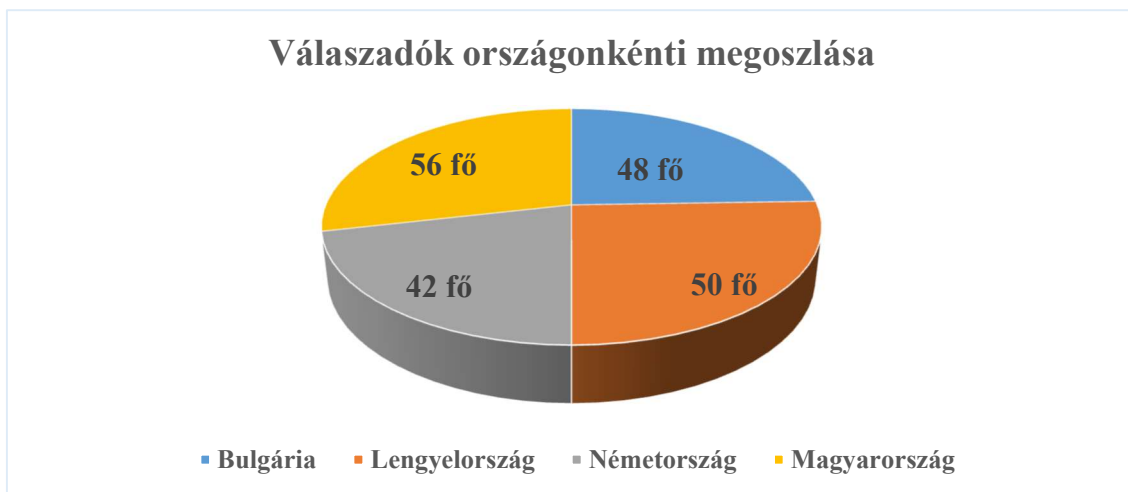


23. ábra: a1. A válaszadó neme (n=196)

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 23. ábrán látható, hogy a 196 válaszadó közül 159 fő (81,1%) férfiként, míg 37 fő (18,9%) nőként azonosította magát. Ez az arány összhangban áll a rendészeti szerveknél általánosan tapasztalható nemi megoszlással, különösen az operatív, végrehajtói feladatokat ellátó állomány esetében.

A válaszadók ország szerinti eloszlása kiegyensúlyozott részvételt mutatott a vizsgált négy tagállam között.



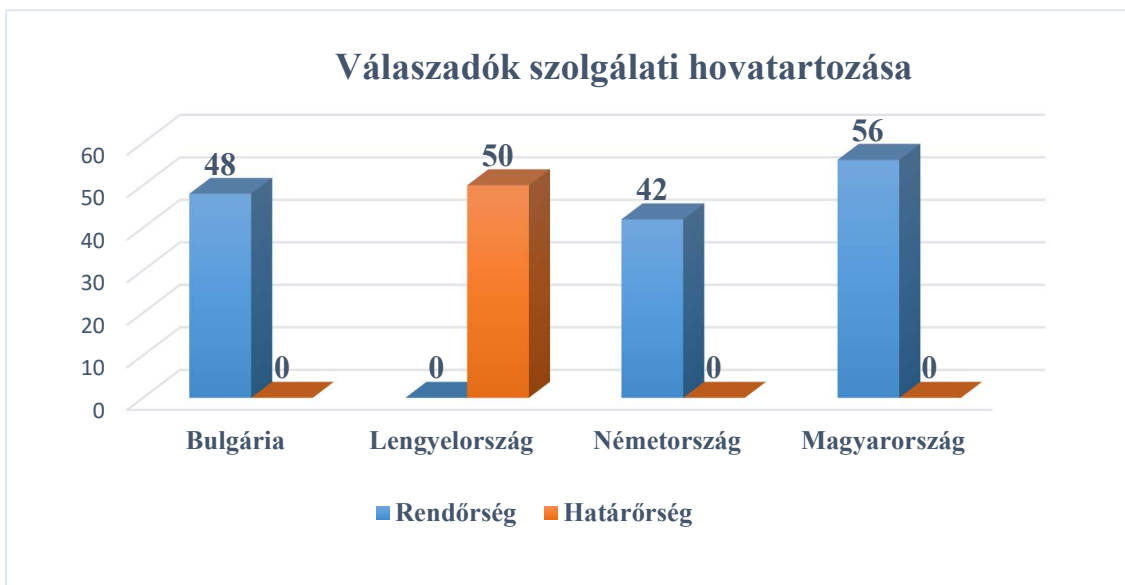
24. ábra: a2. Melyik európai uniós országban dolgozik (n=196)

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 24. ábrán látható összefoglaló diagram szemlélteti, hogy egyik ország sem dominálta aránytalan mértékben a mintát, ami stabil alapot teremt az összehasonlító elemzéshez.

Ez a kiegyensúlyozottság módszertani szempontból különösen fontos, mivel lehetővé teszi az országok közötti különbségek és hasonlóságok megbízhatóbb vizsgálatát, és csökkenti annak kockázatát, hogy az eredményeket egyetlen tagállam túlsúlya torzítsa. Emellett hozzájárul ahhoz is, hogy a feltárt mintázatok ne csupán egy adott nemzeti gyakorlat sajátosságait tükrözzék, hanem szélesebb, több tagállam tapasztalataira épülő következtetések levonását tegyék lehetővé.

A szolgálati hovatartozás vizsgálata fontos szempontot jelent a minta összetételének értelmezése során, mivel közvetlenül kapcsolódik a válaszadók intézményi környezetéhez és szakmai tapasztalataihoz. A különböző szervezeti keretek eltérő működési logikát, feladatrendszert és szakmai kultúrát is magukban hordozhatnak, ami hatással lehet arra, hogy a válaszadók miként értékelik a határigazgatási intézkedéseket.

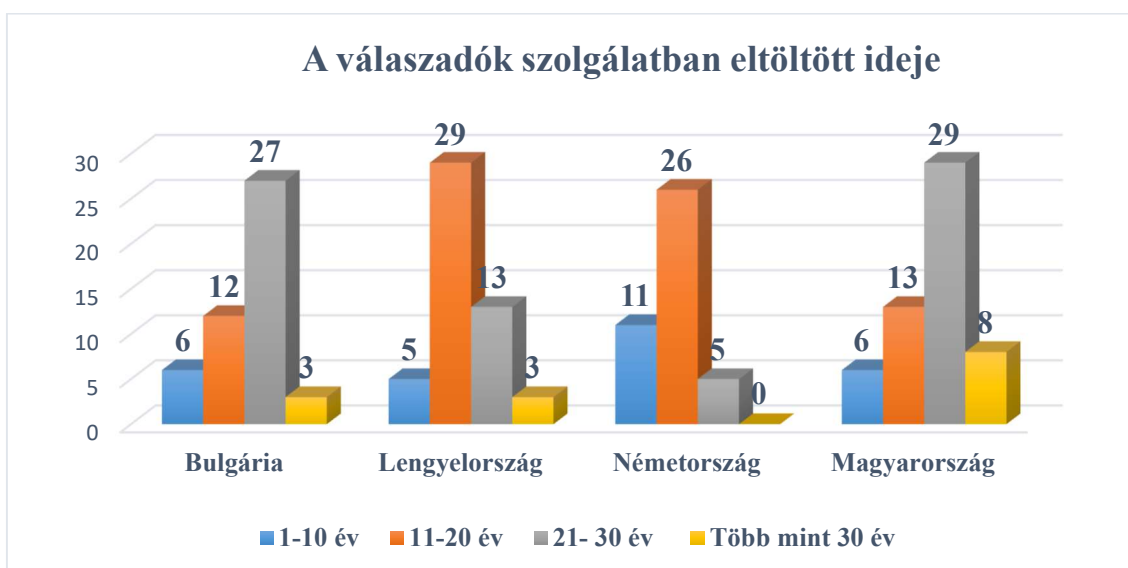


25. ábra: a3. Ön melyik rendészeti szerv, vagy szervezet alkalmazottja? (n=196)

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A szolgálati hovatartozásra adott válaszokat összesítő 25. ábra alapján a mintában szereplők 74,5%-a a rendőrség határrendészeti szolgálati ágához tartozott, míg 25,5% a határőrség, illetve határrendőrség kötelékében látta el feladatait. Ez az eloszlás jól tükrözi a vizsgált országok intézményi struktúráját, amely a határrendészeti szolgálat rendőrségbe való beágyazódásának dominanciáját mutatja. A vizsgált tagállamok közül egyedül Lengyelországban működik önálló, a rendőrségtől szervezetileg elkülönülő határőrizeti szerv.

A szolgálati idő szerinti megoszlás azt mutatja, hogy a válaszadók többsége jelentős szakmai tapasztalattal rendelkezik.



26. ábra: a4. Hány éve dolgozik rendészeti szerv, vagy szervezet állományában? (n=196)

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 26. ábra adatai alapján a legnagyobb csoportot a 11–20 éve szolgálók alkották 40,8% (80 fő), ezt követte a 21–30 éve szolgáló csoport 37,8% (74 fő). Az 1–10 év közötti tapasztalattal rendelkezők aránya 14,3% (28 fő), míg a több mint 30 éves szolgálati idővel rendelkezők aránya 7,1% (14 fő) volt. Ez az összetétel különösen értékesé teszi a mintát, mert a válaszok jelentős része hosszabb időtávon felhalmozott intézményi és szakmai tapasztalatra épül.

5.2.7. A kérdőíves kutatás eredményei

A kérdőíves kutatás eredményeinek feldolgozása során arra törekedtem, hogy az empirikus adatokat ne kizárólag leíró módon mutassam be, hanem az értekezés korábbi fejezeteiben feltárt jogi, intézményi és szakpolitikai összefüggésekhez kapcsolva értelmezsem. A vizsgálat célja nem merült ki a válaszok számszerű bemutatásában, hanem arra is irányult, hogy feltárjam, miként jelennek meg az uniós határigazgatási intézkedések a tagállami végrehajtás operatív szintjén, és ezek milyen szakmai tapasztalatokat, támogatási formákat vagy éppen kritikákat váltanak ki a gyakorlatban részt vevő szereplők körében.

A fejezet elemzési logikája ennek megfelelően kettős. Egyrészt bemutatom a kérdőíves adatok számszerű megoszlását, különös figyelemmel azokra a mintázatokra, amelyek a grafikus ábrázolás révén jól kirajzolódnak. Másrészt ezeket az eredményeket nem önmagukban értelmezem, hanem a tagállami határigazgatás működésére, az uniós intézkedések gyakorlati beágyazottságára, valamint a Frontex és más együttműködési mechanizmusok operatív megítélésére vonatkozó tágabb összefüggések részeként. A grafikonok szerepe ebből következően túlmutat az adatok egyszerű szemléltetésén, az érvelés részét képezik, mivel segítenek a válaszadói percepciók hangsúlyainak és eltéréseinek pontosabb megragadásában.

Terjedelmi és módszertani okokból ugyanakkor nem vállalkoztam arra, hogy a kérdőív valamennyi kérdését minden háttérváltozó szerinti teljes körű keresztábla-elemzésnek vessem alá. A nem, az életkor, a szolgálati idő, az intézményi háttér és az ország szerinti bontás együttes vizsgálata meghaladná e fejezet kereteit, és indokolatlanul széttörné az elemzés ívét. Ezért a részletesebb összehasonlító értelmezést elsősorban azoknál a kérdéseknél végzem el, ahol a válaszok megoszlása vagy a statisztikai összefüggések lehetővé teszik érdemi következtetések levonását. Ilyennek tekintem különösen az uniós intézkedések általános megítélését, a napi munkavégzésre és reagálóképességre gyakorolt hatást, az együttműködés különböző dimenzióit, a technológiai fejlesztések értékelését, valamint a Frontex operatív és intézményi szerepének megítélését.

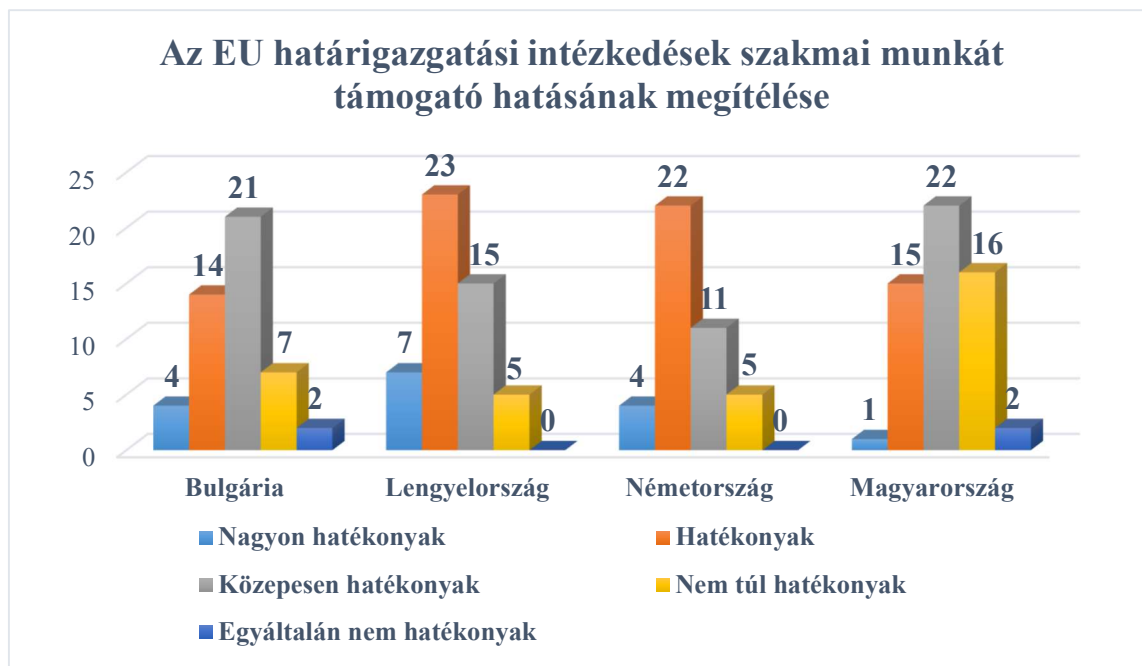
A fejezetet három nagyobb tematikus egység mentén építettem fel. Elsőként azt vizsgálom, hogy az uniós határigazgatási intézkedések miként jelennek meg a tagállami rendészeti gyakorlatban, és a válaszadók mennyiben érzékelik ezek támogatását a mindennapi munkavégzés során. Ezt követően a Frontex tevékenységének megítélését elemzem, tekintettel arra, hogy az ügynökség működése az uniós határigazgatás egyik legközvetlenebbül tapasztalható eleme a végrehajtás szintjén. A kérdőívelemzés zárásaként a jövőre vonatkozó fejlesztési irányokat és szakmai javaslatokat tekintem át, amelyek a válaszadók részéről jogi, technológiai, együttműködési és képzési területeken egyaránt megfogalmazódtak.

Kérdőívek SPSS elemzési táblázatait a 9. számú melléklet tartalmazza. Ez lehetővé teszi az adatok részletesebb áttekintését, valamint hozzájárul az eredmények ellenőrizhetőségéhez és a kvantitatív elemzés átláthatóságához és későbbi megismételhetőségéhez.

Az EU határigazgatási intézkedéseinek hatása a tagállami rendészeti gyakorlatra

A kérdőív első érdemi kérdéscsoportja arra irányult, hogy a válaszadók miként értékelik az EU határigazgatási intézkedéseinek általános hasznosságát a mindennapi szakmai munkájuk szempontjából. E kérdéskör azért bír különös jelentőséggel, mert közvetlenül kapcsolódik az értekezés alapfeltevéséhez, amely szerint az uniós intézkedések hatékonysága nem kizárólag normatív vagy intézményi síkon ragadható meg, hanem abban is, hogy a végrehajtásban érintett szakemberek milyen mértékben érzékelik ezek gyakorlati hozzáadott értékét.

Az uniós határigazgatási intézkedések szakmai munkát támogató hatásának megítélését vizsgáló b1. kérdésre adott válaszok azt mutatják, hogy az intézkedések megítélése összességében inkább mérsékelten pozitív, ugyanakkor nem tekinthető egységesen kedvezőnek. A válaszadók legnagyobb része a „hatékony” és a „közepes hatékonyságú” kategóriákat jelölte meg, miközben a kifejezetten pozitív értékelések aránya alacsony maradt, és a kritikusabb válaszok sem voltak ritkák. Mindez arra utal, hogy az uniós mechanizmusok támogatói szerepe a gyakorlatban érzékelhető, de nem meghatározó módon jelenik meg, hanem inkább kiegészíti a tagállami végrehajtás szintjén alkalmazott megoldásokat.



27. ábra: b1. Véleménye szerint mennyire hatékonyak az EU határigazgatási intézkedései az Ön munkájának támogatásában?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 27. ábra áttekinthetően szemlélteti ezt az összetett képet. Mindössze 16 fő, azaz a válaszadók 8,2%-a értékelte úgy, hogy az EU határigazgatási mechanizmusai jelentős mértékben támogatják a mindennapi határrendészeti feladatellátást. Ezzel szemben 74 fő (37,8%) a „hatékony”, 69 fő (35,2%) pedig a „közepes hatékonyságú” kategóriát választotta. A negatívabb értékelések aránya sem elhanyagolható: 33 fő (16,8%) szerint az uniós intézkedések „nem túl hatékonyak”, míg 4 fő (2,0%) úgy ítélte meg, hogy azok „egyáltalán nem járulnak hozzá” a hatékony munkavégzéshez. Az ábra így nemcsak a pozitív válaszok túlsúlyát mutatja, hanem azt is, hogy a válaszadók többsége inkább visszafogottan kedvező, semmint egyértelműen pozitív értékelést adott.

Az eredmények alapján úgy látom, hogy a szakemberek többsége érzékeli az uniós intézkedések jelenlétét és bizonyos támogató szerepét, ugyanakkor ez a hatás sok esetben nem önállóan, hanem a nemzeti eljárásrenddel, az intézményi kapacitásokkal és a helyi működési környezettel együtt jelenik meg. Ez arra utal, hogy az operatív szinten az „uniós hatékonyság” nem választható el a tagállami rendszerek működésétől. Ez magyarázhatja azt is, hogy a válaszok többsége a középmezőnyben koncentrálódik, vagyis az uniós intézkedések inkább részleges, mintsem meghatározó támogatásként jelennek meg.

Az országonkénti bontás [további eltérésekre is rávilágított]. Azok aránya, akik az uniós intézkedéseket „nagyon hatékonyak” ítélték, Lengyelországban volt a legmagasabb (14%, 7

fő), ezt követte Németország (9,5%, 4 fő) és Bulgária (8,3%, 3 fő), míg Magyarország esetében ez az arány jelentősen alacsonyabb volt, mindössze 1,8% (2 fő). Ezzel szemben azok aránya, akik szerint az uniós intézkedések „egyáltalán nem hatékonyak”, a magyar (3,6%, 4 fő) és a bolgár (4,1%, 2 fő) mintában volt kimutatható, míg Lengyelországban és Németországban ilyen szélsőségesen negatív értékelés nem jelent meg.

A statisztikai vizsgálat eredményei kimutatható különbséget jeleztek a munkavégzés szerinti tagállam és az intézkedések hatékonyságának megítélése között, ugyanakkor a kapcsolat erőssége gyenge maradt. Ez alapján a nemzeti környezet érzékelhetően befolyásolja a válaszokat, de önmagában nem ad teljes magyarázatot az eltérésekre. A kedvezőtlenebb magyar, illetve részben bolgár értékelések mögött valószínűleg nem kizárólag az operatív tapasztalatok állnak, hanem az uniós mechanizmusokkal kapcsolatos tágabb intézményi és politikai tényezők is szerepet játszhatnak.

A b2. kérdés konkrétan közelítette meg az uniós intézkedések hatását, vagyis azt vizsgálta, hogy a válaszadók mely területeken érzékelik leginkább az EU határigazgatási mechanizmusainak gyakorlati következményeit. A többválaszos forma lehetővé tette, hogy ne egyetlen domináns vélemény jelenjen meg, hanem a különböző hatások együttesen rajzolódjanak ki.

Az eredmények alapján jól látható, hogy a pozitív hatások közül az információáramlás javulása emelkedik ki. A leggyakrabban megjelölt válasz szerint az uniós intézkedések gyorsítják a határellenőrzési folyamatokat és elősegítik az információáramlást, ezt 14,8% (29 fő) választotta. Ezzel szinte azonos arányban (14,3%, 28 fő) jelent meg az a vélekedés, hogy az intézkedések nemcsak az információcsere hatékonyságát növelik, hanem hozzájárulnak a határellenőrzési technológiák fejlesztéséhez is. Egy kisebb, de még mindig jól elkülöníthető csoport (10,7%, 21 fő) az információáramlás javulását a képzési lehetőségek bővülésével és az eljárások egyszerűsödésével kapcsolta össze.

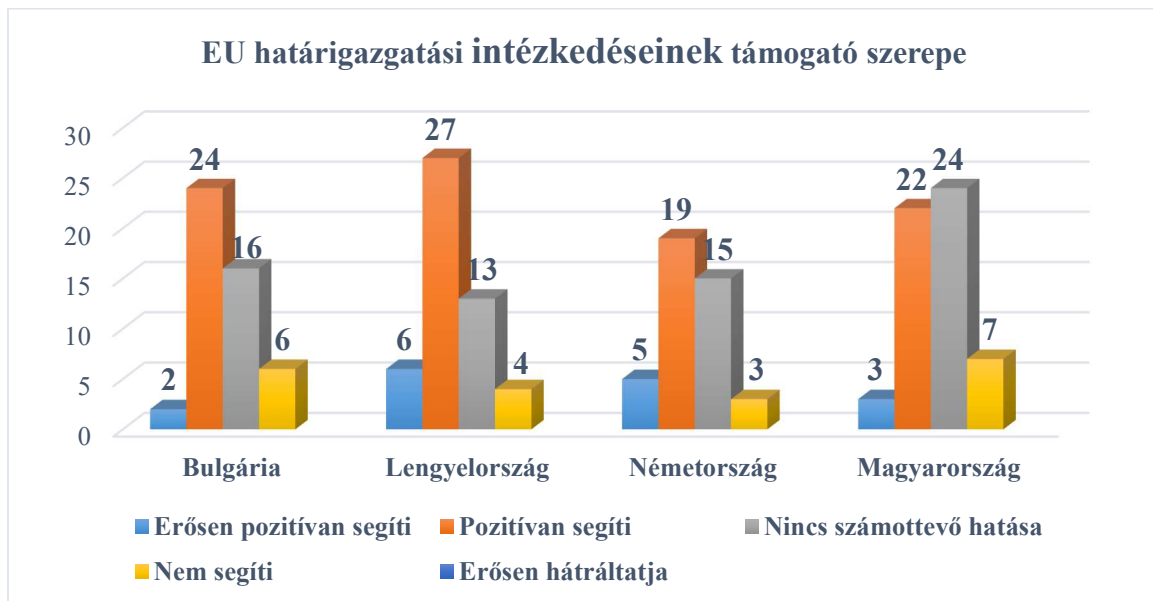
A válaszok szerkezete [arra enged következtetni], hogy az uniós intézkedések leginkább kézzelfogható hatásai a mindennapi végrehajtás szintjén jelennek meg, elsősorban az információkezelés, a technikai háttér és részben a szervezeti működés támogatásán keresztül.

Ezzel együtt a nyitott szöveges válaszokban kritikai elemek is megjelentek, különösen a magyar és bolgár válaszadók körében. Ezek a megjegyzések arra utaltak, hogy az uniós intézkedések bizonyos helyzetekben nem gyorsítják, hanem inkább bonyolítják az eljárásokat, növelik az adminisztratív terheket, és ezzel csökkenthetik a napi munkavégzés rugalmasságát.

Ezek az észrevételek azért fontosak, mert rámutatnak arra, hogy a többségi pozitív értékelések mögött nem egyértelműen javuló működés rajzolódik ki, hanem egy összetettebb

kép, amelyben az uniós intézkedések egyszerre jelennek meg támogató és korlátozó tényezőként.

A b3. kérdés a reagálóképesség szempontjából közelítette meg az uniós intézkedések gyakorlati hasznát, vagyis azt vizsgálta, hogy a válaszadók mennyiben érzik úgy, hogy ezek hozzájárulnak a jogsértő cselekmények helyének, idejének és típusának azonosításához, valamint a megfelelő válaszlépések gyors megtételéhez.



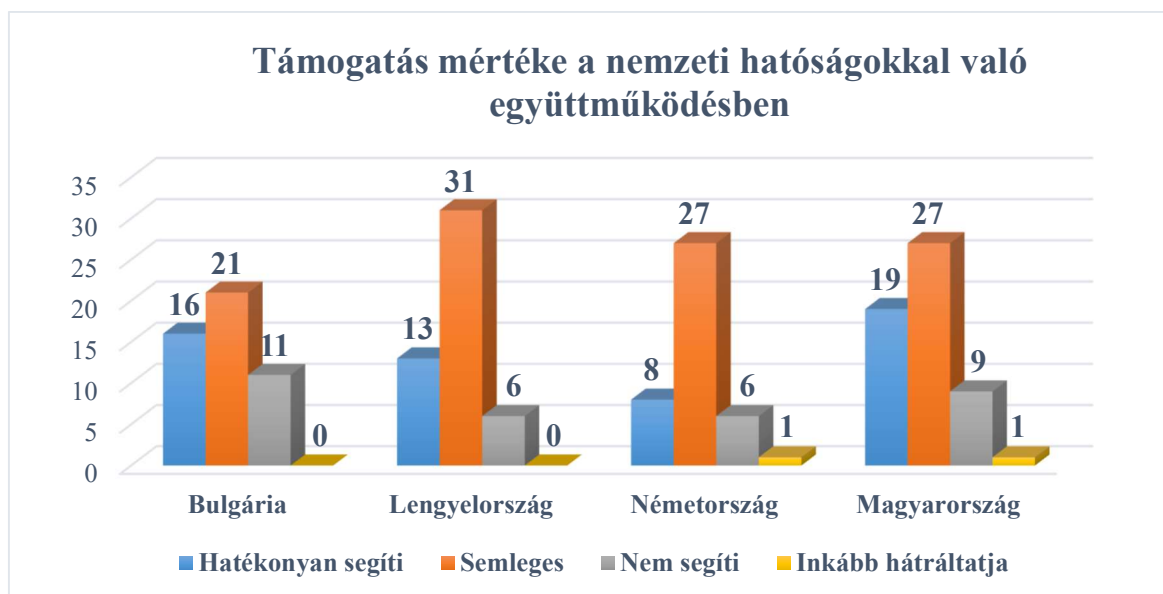
28. ábra: b3. Milyen mértékben segíti az EU határigazgatási intézkedései, az Ön napi munkája során azt, hogy hol és mikor, milyen jogsértő cselekmény elkövetésével kell számolnia és ez milyen hatással van a reagálási képességére?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 28. ábra alapján a válaszadók többsége inkább pozitív hatást érzékel ezen a téren. A megkérdezettek 46,9%-a (92 fő) úgy ítélte meg, hogy az uniós határigazgatási rendszerek kedvezően befolyásolják a reagálóképességet, mert hozzájárulnak a gyorsabb és pontosabb beavatkozáshoz. További 8,2% (16 fő) kifejezetten erőteljes pozitív hatásról számolt be, ami arra utal, hogy bizonyos határszakaszokon vagy szolgálati kontextusokban az uniós mechanizmusok különösen jelentős támogatást nyújthatnak. Ugyanakkor a válaszadók több mint egyharmada 34,7%-a (68 fő) nem érzékelt számottevő hatást, míg egy kisebb csoport 10,2% (20 fő) egyáltalán nem tulajdonított releváns szerepet az uniós intézkedéseknek a reagálóképesség javításában. Figyelemre méltó, hogy a legszélsőségesebb, kifejezetten hátráltató hatást jelölő válaszlehetőséget senki nem választotta.

Az átlagérték a négyfokú értékelési skálán 2,47 volt, ami összességében pozitív képet rajzol. Ez arra utal, hogy a válaszadók többsége az uniós intézkedéseket nem tekinti kiemelkedően eredményesnek, ugyanakkor nem is tartja azokat irrelevánsnak. Inkább úgy értelmezhető, hogy ezek a mechanizmusok a napi operatív működés egyes elemeit javítják, miközben a gyors és hatékony fellépés képessége továbbra is nagymértékben a tagállami szervezeti kapacitásokhoz, a személyi állomány felkészültségéhez és a helyi koordinációs gyakorlatokhoz kötődik.

A következő két kérdés (b4. és b5.) az együttműködés különböző szintjeire fókuszált. A b4. kérdés arra irányult, hogy az uniós intézkedések milyen mértékben segítik a nemzeti hatóságok közötti együttműködést az illegális migráció és a határon átnyúló bűnözés elleni fellépés során. A 24. ábra adatai alapján a válaszadók többsége nem érzékeli, hogy ezek az intézkedések jelentős mértékben javítanák a nemzeti hatóságok közötti együttműködést.



29. ábra: b4. Segíti-e az Ön napi munkája során a nemzeti hatóságokkal való együttműködését az EU irreguláris migráció és határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem terén hozott határigazgatási intézkedései?

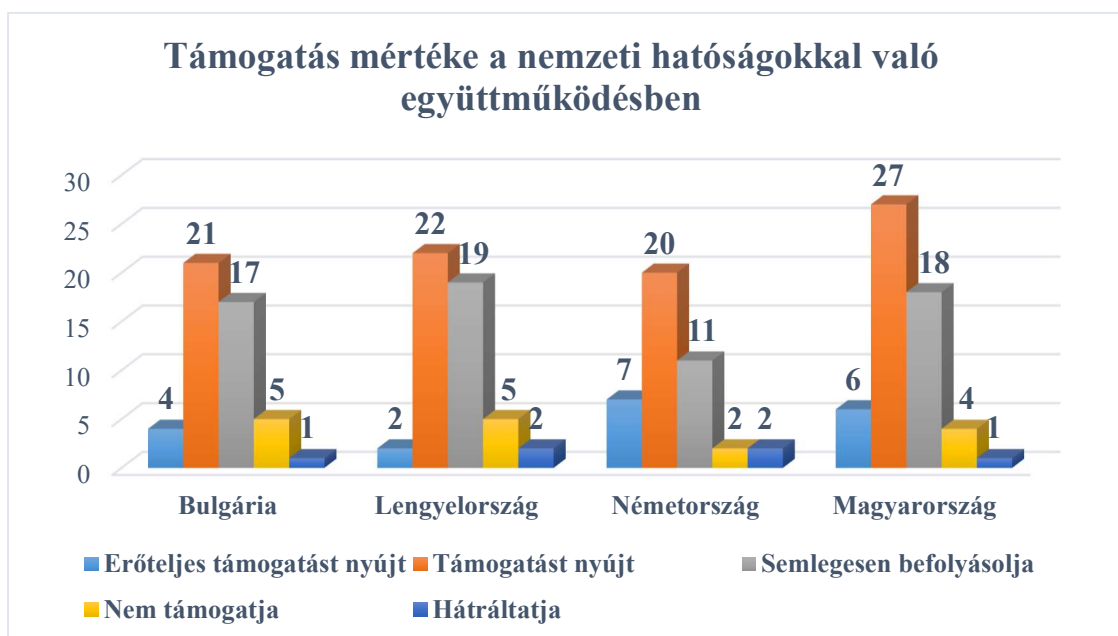
Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 29. ábra alapján a megkérdezettek több mint fele, 54,1% (106 fő) szerint az uniós intézkedések nem gyakorolnak érdemi hatást a napi munkafolyamatok során megvalósuló együttműködésre. Ezzel szemben a válaszadók közel egyharmada, 28,6% (56 fő) pozitív tapasztalatokról számolt be, azonban az összkép inkább azt mutatja, hogy a nemzeti hatóságok

közötti együttműködés továbbra is elsősorban belső szervezeti, igazgatási és koordinációs kérdésként jelenik meg a szakemberek értelmezésében.

Az eredmények alapján megfogalmazható egy tágabb következtetés is. Az uniós határigazgatási modell még akkor is csak korlátozottan hat közvetlenül a nemzeti szervek közötti kapcsolatokra, ha egyébként normatív és technológiai kereteket biztosít azok működéséhez. A nemzeti koordináció minőségét a válaszadók szerint alapvetően a hazai intézményi struktúra, az eljárásrend, a szervezeti kultúra és a vezetési gyakorlat alakítja. Ebben az értelemben az eredmények azt jelzik, hogy a közös uniós határigazgatás ellenére a végrehajtás mindennapi szintje továbbra is döntően tagállami keretek között működik.

A b5. kérdés ezzel szemben a más országok hatóságaival való együttműködés megítélésére irányult.



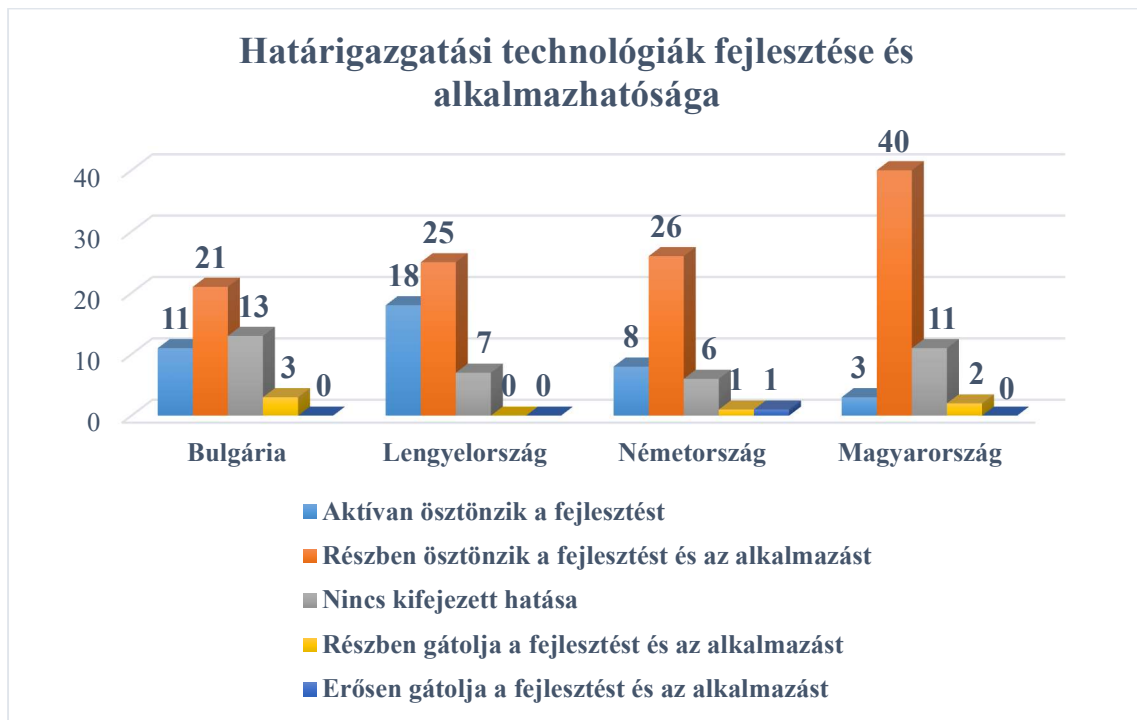
30. ábra: b5. Segíti-e az Ön napi munkáját más országok hatóságaival való együttműködését az EU illegális migráció és határon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben terén hozott határigazgatási intézkedései?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 30. ábra összességében kedvezőbb képet jelez. A válaszadók közel fele, 45,9% (90 fő) pozitívan értékelték az uniós intézkedések szerepét a más országok hatóságaival való együttműködés támogatásában, és egy kisebb, de nem elhanyagolható csoport, 9,7% (19 fő) kifejezetten erős pozitív hatást jelzett. Bár a semleges válaszok itt is jelentős arányt képviseltek (33,2%, 65 fő), a negatív megítélés aránya érzékelhetően alacsonyabb volt (11,3%, 22 fő), mint a nemzeti hatóságok közötti együttműködés esetében.

A b4. és b5. kérdések összevetése jól érzékelhető különbséget mutat. Míg a nemzeti szintű együttműködésben az uniós intézkedések közvetlen hatása kevésbé jelenik meg a válaszokban, addig a tagállamok közötti operatív együttműködésben sokkal inkább kézzelfogható az EU szerepe. Ez alapján az uniós határigazgatás egyik meghatározó funkciója a transznacionális együttműködés erősítésében ragadható meg, különösen a közös kommunikációs és információs csatornák fejlesztésében, valamint a határokon átnyúló fellépés jogi és gyakorlati feltételeinek biztosításában.

A b6. kérdés a technológiai dimenzióra fókuszált, vagyis arra, hogy a válaszadók szerint az EU határigazgatási intézkedései miként hatnak a technológiai fejlesztésekre és azok gyakorlati alkalmazására.



31. ábra: b6. Ön szerint hogyan befolyásolják az EU határigazgatási intézkedései a határigazgatási technológiák fejlesztését és alkalmazását a gyakorlatban?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 31. ábra azt mutatja, hogy ezen a területen az uniós intézkedések megítélése visszafogottabb, mint a nemzetközi együttműködés esetében.

A válaszadók többsége, 57,1% (112 fő) úgy vélte, hogy az uniós intézkedések csak korlátozott mértékben ösztönzik a technológiai innovációt és az új megoldások gyakorlati bevezetését. Bár egy kisebb csoport, 20,4% (40 fő) szerint az uniós intézkedések aktívan támogatják a technológiai fejlődést, és 18,8% (37 fő) semleges álláspontot képviselt, az összkép

[inkább arra utal], hogy a technológiai modernizáció operatív hatása nem minden esetben köthető közvetlenül az uniós szinthez.

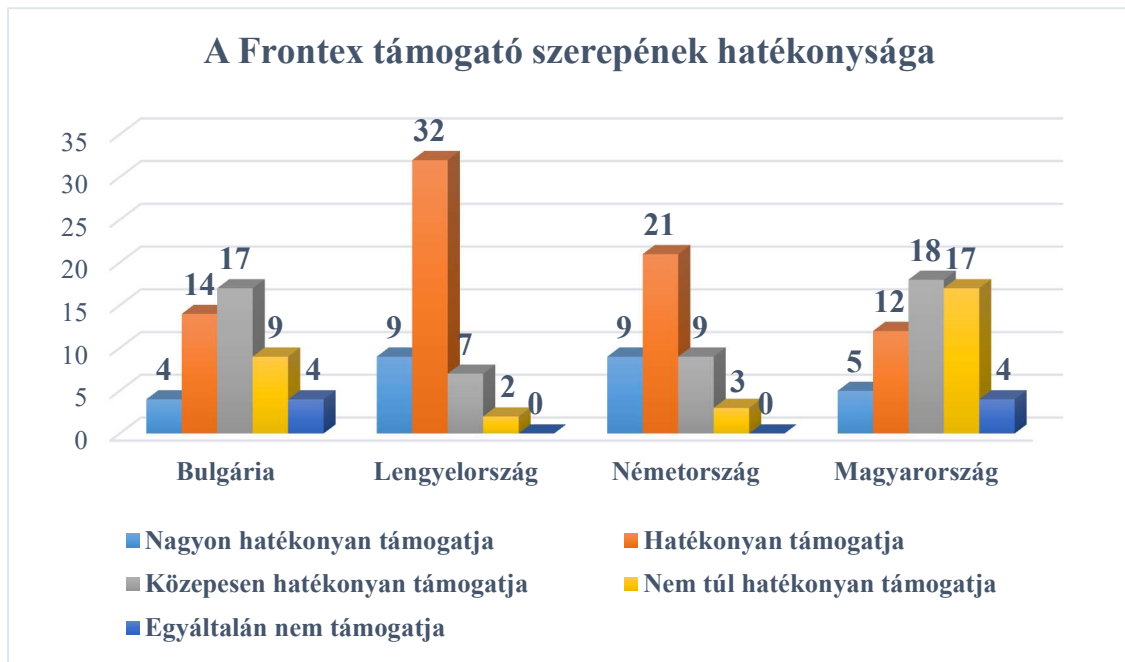
Az országonkénti bontás itt is észrevehető eltéréseket jelez. A lengyel válaszadók körében a legmagasabb, 45% (18 fő) azok aránya, akik szerint az uniós intézkedések aktívan ösztönzik a technológiai fejlesztéseket, míg a magyar mintában ez az arány [jóval alacsonyabb], 7,5% (3 fő) volt.

Ugyanakkor a statisztikai elemzés nem mutatott ki szignifikáns összefüggést a technológiai megítélés és a válaszadók országa között. Ez arra utal, hogy bár az egyes tagállamok válaszai eltérnek, ezek mögött nem kizárólag a nemzeti hovatartozás áll, hanem más, például intézményi, finanszírozási vagy működési tényezők is szerepet játszhatnak.

A FRONTEX tevékenységének operatív szintű megítélése

A kérdőív következő nagy blokkja a Frontex tevékenységének megítélésére összpontosított. Ez a dimenzió különösen fontos, mivel az uniós határigazgatási rendszer intézményesülésének egyik leginkább kézzelfogható eleme az ügynökség megerősödő szerepe. Az empirikus vizsgálat arra irányult, hogy feltárja, a végrehajtásban részt vevő szakemberek miként értékelik a Frontex operatív támogatását, technológiai szerepvállalását, a mindennapi munkára gyakorolt hatását, a közös műveletek minőségét, valamint ezek hosszabb távú fenntarthatóságát és biztonsági jelentőségét.

A c1. kérdés kifejezetten a Frontex által nyújtott operatív támogatás általános megítélésére irányult.



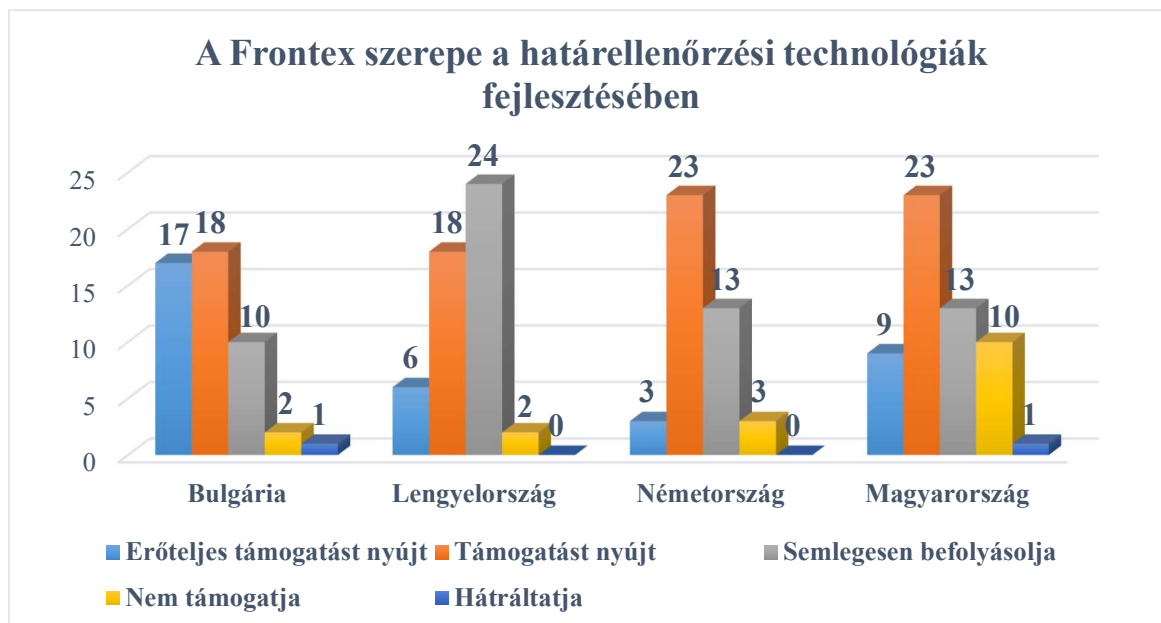
32. ábra: c1. Ön hogyan látja, mennyire hatékonyan tudja támogatni a Frontex a határellenőrzési tevékenységeket a gyakorlatban?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 32. ábra alapján a válaszadók többsége pozitívan ítélte meg a Frontex gyakorlati támogatását. A legnagyobb csoport, 41,8% (82 fő) szerint az ügynökség hatékonyan támogatja a határellenőrzési tevékenységeket, és számottevő azok aránya is, 13,8% (27 fő), akik kifejezetten kiemelkedő támogatást tulajdonítottak neki. Ugyanakkor jelentős a közepes (24,5%, 48 fő) és a korlátozott hatékonyságot érzékelők (15,8%, 31 fő) aránya is, ami arra utal, hogy a Frontex operatív hasznossága nem azonos mértékben jelenik meg a különböző tagállami és szolgálati környezetekben.

Az országok szerinti bontás eltérő képet mutat. A magyar (8,9%, 4 fő) és bolgár (8,3%, 3 fő) válaszadók körében kedvezőtlenebb megítélés rajzolódott ki, mint a lengyel (18%, 7 fő) és német (21,4%, 9 fő) mintában. A magyar (7,1%, 3 fő) és bolgár (8,3%, 3 fő) válaszadók körében nagyobb arányban jelent meg az a vélekedés, hogy a Frontex egyáltalán nem támogatja hatékonyan a határőrizeti tevékenységet, míg Lengyelországban és Németországban ilyen kifejezetten negatív értékelés nem fordult elő. Ez arra utal, hogy az ügynökség operatív elfogadottsága jelentős mértékben függ a tagállami együttműködés jellegétől, az intézményi beágyazottság szintjétől és a közös műveletek során szerzett tapasztalatoktól.

A c2. kérdés a Frontex technológiai fejlesztésekben betöltött szerepére vonatkozott.



33. ábra: c2. Hogyan értékeli a Frontex szerepét a határellenőrzési technológiák fejlesztésében és bevezetésében?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 33. ábra alapján a Frontex technológiai szerepvállalásának megítélése érzékelhetően visszafogottabb, mint az általános operatív támogatás értékelése. A válaszadók legnagyobb csoportja, 41,8% (82 fő) szerint az ügynökség ugyan támogatja a technológiai fejlesztéseket, de csak korlátozott mértékben, míg jelentős azok aránya is, akik egyáltalán nem érzékelnek érdemi hatást (30,6%, 60 fő) ezen a téren. Bár egy kisebb csoport, 17,9% (35 fő) kifejezetten pozitívan nyilatkozott, az összkép inkább arra utal, hogy a Frontex technológiai hozzájárulása a gyakorló szakemberek számára nem minden esetben válik közvetlenül láthatóvá.

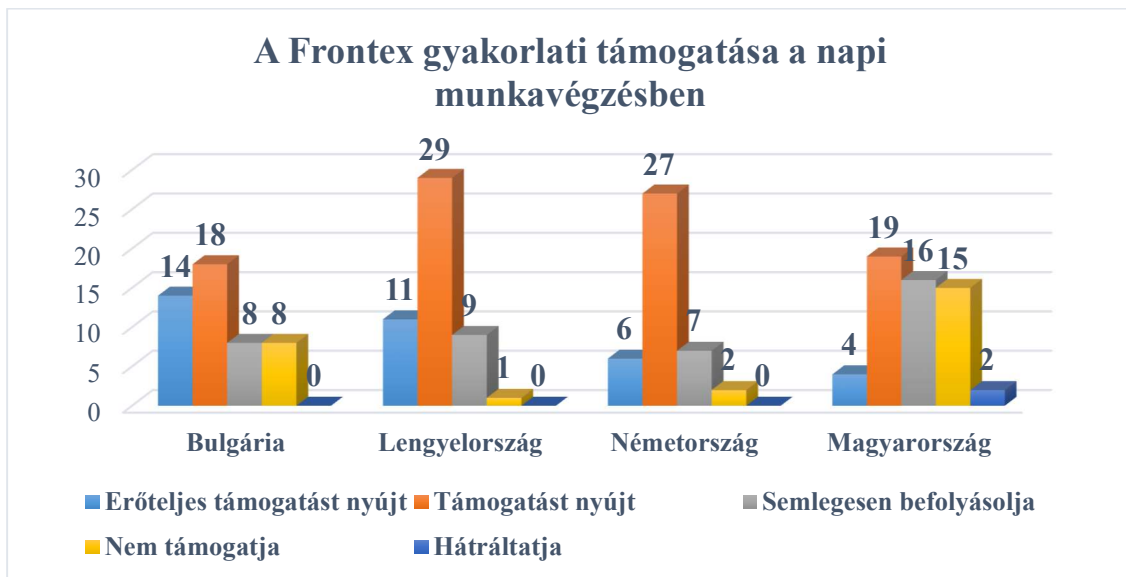
A válaszadók állampolgársága és a Frontex technológiai fejlesztésekre vonatkozó értékelése közötti kapcsolat vizsgálata eltérő mintázatokat mutatott. Azok aránya, akik szerint a Frontex „rendkívül hatékonyan támogatja” a technológiai fejlesztéseket, országonként különbözött: Bulgáriában 35,4% (17 fő), Magyarországon 16,1% (9 fő), Lengyelországban 12,0% (6 fő), Németországban pedig 7,1% (3 fő) osztotta ezt a véleményt. Ez alapján a kedvezőbb megítélés elsősorban a bolgár és magyar válaszadók körében volt jellemzőbb, míg a lengyel és német résztvevők visszafogottabban értékelték az ügynökség szerepét.

Ugyanakkor az is látható, hogy a Frontex támogató szerepének teljes hiányát érzékelők aránya szintén Bulgáriában és Magyarországon volt a legmagasabb, míg Lengyelországban és Németországban ilyen vélemény nem jelent meg.

Ez a kettősség arra hívja fel a figyelmet, hogy a Frontexhez kapcsolódó elvárások és a tényleges operatív tapasztalatok nem minden esetben esnek egybe. Az ügynökség technológiai

szerepe a válaszadók értelmezésében inkább közvetett vagy részleges módon jelenik meg, ami arra utalhat, hogy a technológiai fejlesztések eredményeit sok esetben inkább a tagállami beruházásokhoz vagy más uniós támogatási formákhoz kötik, és nem közvetlenül a Frontex tevékenységéhez.

A c3. kérdés arra kereste a választ, hogy a Frontex mennyiben támogatja a napi munkavégzést.



34. ábra: c3. Segíti-e az Ön napi munkáját a Frontex Ön országában folytatott határellenőrzéssel összefüggő tevékenysége?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

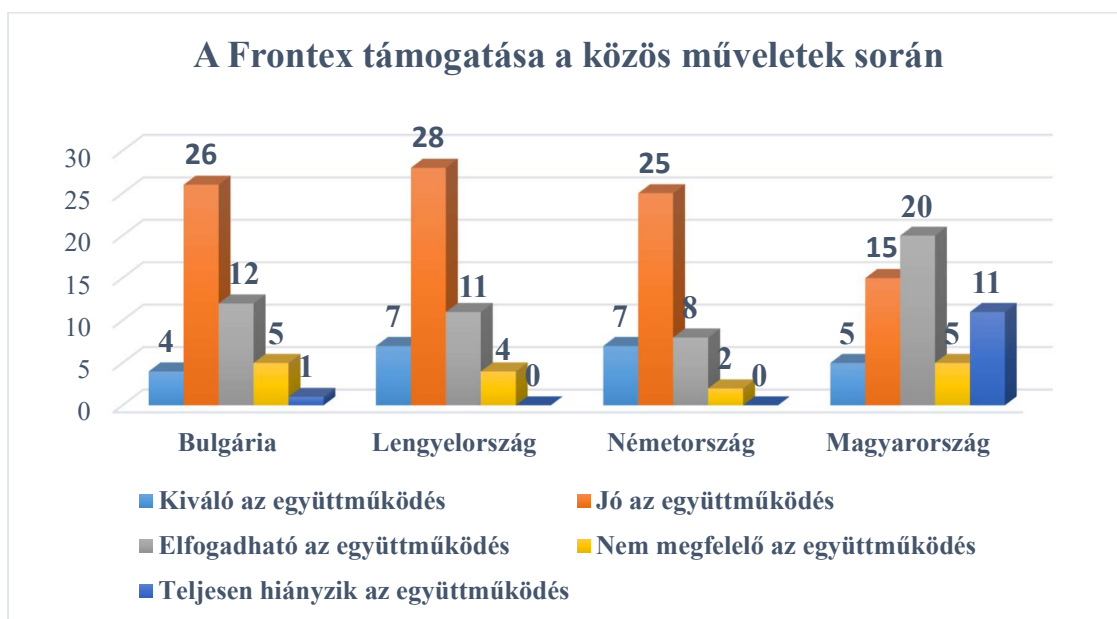
A 34. ábra alapján a válaszadók többsége, 47,4% (93 fő) úgy nyilatkozott, hogy a Frontex érdemben segíti a napi munkavégzést. Emellett számottevő azok aránya is, 17,9% (35 fő), akik kifejezetten erős támogatást érzektek. Ugyanakkor itt is megjelenik egy olyan csoport, a válaszadók 20,4%-a (40 fő), amely nem tapasztalt érdemi hatást, illetve hiányolta az ügynökség aktív jelenlétét (13,3%, 26 fő). Az országok szerinti bontás ebben az esetben különösen markáns eltéréseket jelez.

A lengyel (58,0%, 29 fő) és német válaszadók (64,2%, 27 fő) lényegesen kedvezőbben értékelték a Frontex napi munkára gyakorolt hatását, míg a magyar mintában jelentek meg a legerősebb kritikai attitűdök (33,9%, 19 fő). Ez arra utal, hogy az ügynökség operatív elfogadottsága nem pusztán a formális jelenléttől függ, hanem a tagállami környezetben szerzett konkrét tapasztalatoktól is.

Álláspontom szerint a magyar válaszadók kedvezőtlenebb attitűdje mögött intézményi és politikai tényezők is meghúzódhatnak. A válaszokat feltehetően befolyásolta, hogy a Frontex

2021-ben felfüggesztette magyarországi tevékenységét, amely döntés háttérében az Európai Unió Bíróságának 2020 decemberében hozott ítélete állt. Ez kimondta, hogy Magyarország megsértette az uniós jogot azzal, hogy jogellenesen toloncolt vissza menedékkérőket Szerbiába, és nem biztosította számukra a menedékkérelm benyújtásához, illetve az eljáráshoz való megfelelő hozzáférést.

A c4. kérdés a Frontex-szel való gyakorlati együttműködés minőségét vizsgálta.



35. ábra: c4. Milyennek látja az Ön országában folytatott közös műveletek során a Frontex-szel való gyakorlati együttműködést?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 35. ábra alapján a válaszadók többsége a Frontex-szel való együttműködést jónak vagy kiválóan minősítette, ugyanakkor itt is kirajzolódnak az országokénti különbségek.

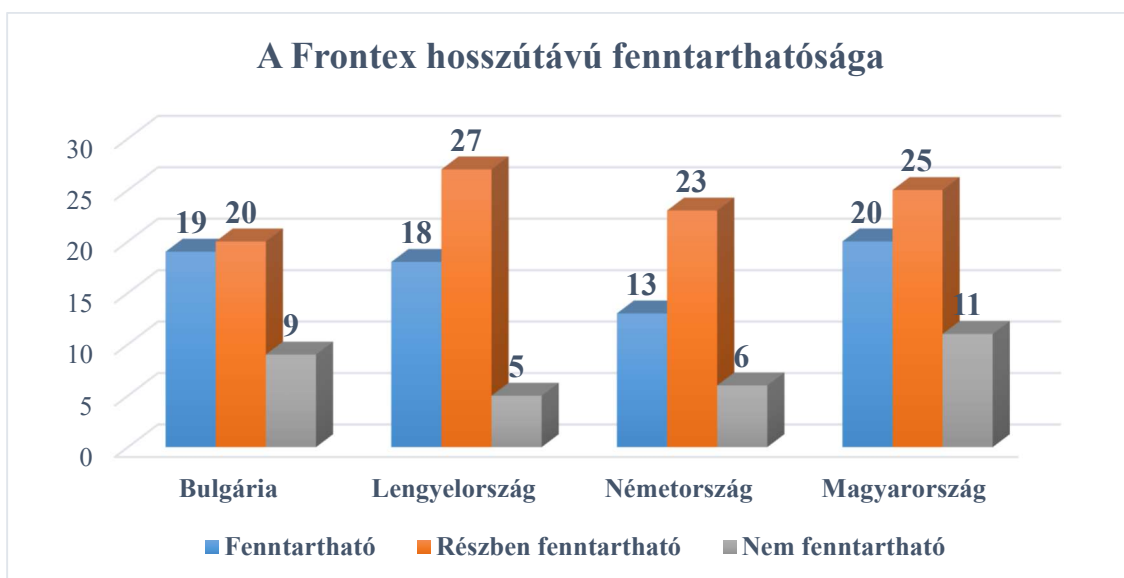
Az eredmények szerint a válaszadók többsége alapvetően pozitív tapasztalatokról számolt be. A megkérdezettek 48,0%-a (94 fő) jónak értékelte a Frontex és az adott tagállam illetékes hatóságai közötti együttműködést, míg 11,7% (23 fő) kiválóan ítélte azt, ami különösen kedvező gyakorlati tapasztalatokra utal a közös műveletek végrehajtása terén. A válaszadók 26,0%-a (51 fő) elfogadhatónak tartotta az együttműködést, míg 8,2% (16 fő) nem kielégítőnek minősítette. A legkritikusabb véleményt megfogalmazó 6,1% (12 fő) szerint a Frontex részéről nem érzékelhető tényleges együttműködés a közös műveletek során.

Az országokénti bontásban különösen jól látható, hogy a magyar válaszadók körében magasabb volt azok aránya (19,6%, 11 fő), akik az együttműködést gyengének vagy nem kielégítőnek ítélték. Ezzel szemben a német és lengyel válaszadók körében a pozitív megítélés

dominált. Ez a különbség arra utal, hogy a Frontex operatív integrációjának minősége nagymértékben függ a nemzeti intézményi viszonyoktól, a közös műveletek gyakoriságától, valamint az együttműködés során kialakuló bizalmi kapcsolatoktól.

A válaszok eloszlása azt sugallja, hogy az eltérések mögött nem kizárólag a gyakorlati együttműködés tapasztalatai állnak, hanem a tagállami intézményi struktúrák, a jogalkalmazási gyakorlatok, valamint a politikai és bizalmi viszonyok különbségei is szerepet játszanak. Ezek a tapasztalatok a Frontex jövőbeni működése szempontjából is relevánsak lehetnek, mivel arra hívják fel a figyelmet, hogy a tagállami együttműködés erősítése országonként eltérő megközelítést, a kommunikációs és koordinációs mechanizmusok fejlesztését, valamint a bizalmi kapcsolatok tudatos erősítését igényli.

A c5. kérdés a Frontex hosszú távú fenntarthatóságának megítélésére vonatkozott.



36. ábra: c5. Hogyan értékeli az Ön országának vonatkozásában a Frontex határellenőrzésben vállalt szerepének hosszú távú fenntarthatóságát?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 36. ábra alapján a válaszadók közel fele, 48,5% (95 fő) legalább részben fenntarthatónak tartja a Frontex hosszú távú szerepvállalását. A válaszok alapján az látható, hogy az ügynökség intézményi jelentőségét a többség elismeri, ugyanakkor a teljes körű fenntarthatóságba vetett bizalom már kevésbé egyértelmű.

Mivel ebben a kérdésben nem jelent meg számottevő különbség az egyes országok között, úgy értelmezem, hogy a válaszadók itt kevésbé a közvetlen operatív tapasztalataikra, inkább általános intézményi benyomásaikra támaszkodtak. Ez arra utal, hogy a Frontex

jövőbeni fenntarthatóságának megítélése már nem kizárólag a napi működéshez kapcsolódik, hanem tágabb értelemben az uniós határigazgatás jövőjéről alkotott elképzelésekhez is.

A c6. kérdés a Frontex határok biztonságára gyakorolt hatását vizsgálta.



37. ábra: c6. Véleménye szerint milyen mértékben járul hozzá a Frontex tevékenysége a határok biztonságához?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 37. ábra adatai alapján a válaszadók több mint egyharmada, 35,7% (70 fő) inkább pozitívan értékeli az ügynökség biztonsági szerepét, ugyanakkor itt is jól láthatók az eltérő megítélések. A német válaszadók körében volt a legmagasabb azok aránya, 23,8% (10 fő), akik a Frontex tevékenységét nagyon hatékonynak tartották. A bolgár válaszadók 16,7%-a (8 fő), a lengyel válaszadók 16,0%-a (8 fő) szintén kimagaslóan pozitívan értékelte az ügynökség szerepét. Ezzel szemben a magyar mintában jelent meg legerősebben a kritikusabb vagy szkeptikusabb megítélés, beleértve azt a kisebb csoportot is, 7,1% (4 fő), amely szerint a Frontex inkább csökkenti a határok biztonságát.

Ez az eredmény arra utal, hogy az ügynökség biztonsági szerepének megítélése nem egységes a tagállamok között, ami a Frontex működésének és elfogadottságának jövőbeli értékelése szempontjából sem közömbös. Álláspontom szerint az ügynökség hitelességének erősítéséhez fontos lehet az országonként eltérő tapasztalatok figyelembevétele, a nemzeti hatóságokkal való együttműködés további erősítése, valamint az elért eredmények egyértelműbb és láthatóbb bemutatása.

A c7. kérdés a Frontex határon átnyúló együttműködést támogató szerepét vizsgálta.



38. ábra: c7. Ön hogyan látja, mennyire támogatja a Frontex a határőrök határon túli együttműködését más európai uniós és harmadik országok határőreivel?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A 38. ábra alapján a válaszadók többsége, 58,2% (114 fő) úgy látta, hogy a Frontex legalább közepes mértékben támogatja a határokon átnyúló együttműködések támogatását. Emellett egy jelentős kisebbség, 18,9% (37 fő) kifejezetten erős támogatást érzékelt, miközben a negatív vagy hátráltató hatást jelző válaszok aránya alacsony maradt (8,2%, 16 fő).

Az országonkénti bontás ugyanakkor itt is eltéréseket mutatott. A bolgár válaszadók értékelték a legkedvezőbben a Frontex szerepét (27,1%, 13 fő), míg a magyar mintában nagyobb arányban jelent meg a korlátozott hatékonyság érzete (19,6%, 11 fő). Az eredmények összességében azt jelzik, hogy a Frontex koordinációs szerepét alapvetően pozitívan látják a válaszadók, ugyanakkor ennek mértéke érzékelhetően függ az adott tagállam tapasztalataitól és intézményi környezetétől.

Ebből következően a jövőbeni szakpolitikai tervezés során célszerű nagyobb figyelmet fordítani a Frontex és a nemzeti szervek közötti együttműködés összehangolására, valamint az ügynökség láthatóságának és elfogadottságának erősítésére azokban az országokban, ahol a megítélése kevésbé kedvező.

A határigazgatási gyakorlat továbbfejlesztésére vonatkozó válaszadói javaslatok

A kérdőív utolsó tematikus blokkja a jövőre vonatkozó fejlesztési preferenciák feltárására irányult. E kérdések jelentőségét az adja, hogy az empirikus vizsgálat nemcsak a jelenlegi működés megítélését teszi lehetővé, hanem azt is megmutatja, hogy a végrehajtásban részt vevő szakemberek milyen irányban tartanak kívánatosnak az EU határigazgatási rendszerének továbbfejlesztését. Az itt megfogalmazott válaszok különösen értékesek, mivel közvetlenül a gyakorlati tapasztalatok szintjéről adnak visszajelzést az uniós és tagállami határigazgatás működési korlátairól, valamint a rendszerrel szemben megjelenő jövőbeli szakmai elvárásokról. A fejlesztési javaslatok tehát nem pusztán kiegészítő észrevételek, hanem a kutatás egyik legfontosabb eredménycsoportját alkotják, mivel jól kirajzolják, hogy a válaszadók mely területeken tartanának szükségesnek érdemi előrelépést a jogi, technológiai és szervezeti működés szintjén.

A d1. kérdésre adott válaszok alapján a legfontosabb jogi reformigényként az uniós határigazgatási jogszabályok egyszerűsítése, az eljárások gyorsítása és az adminisztratív terhek csökkentése rajzolódott ki. Ezt a válaszadók legnagyobb csoportja, 26,5% (52 fő) jelölte meg elsődleges fejlesztési irányként. További 10,2% (20 fő) ennél összetettebb reformjavaslatot fogalmazott meg, amely a bürokratikus terhek csökkentését a határőrök jogainak megerősítésével és védelmével kapcsolta össze. A leggyakrabban megjelölt fejlesztési irány ugyanakkor a hatáskörök és jogkörök rugalmasabb kialakítása volt, amelyet a válaszadók 38,1%-a (75 fő) tartott szükségesnek. Ezek az adatok arra utalnak, hogy a szakemberek a problémák jelentős részét nemcsak az erőforrások hiányában, hanem a szabályozás bonyolultságában és a végrehajtás kötöttségeiben látják. Ebből az következik, hogy az uniós határigazgatás jövőbeni fejlesztése nem kizárólag további normatív bővítést, hanem legalább ilyen mértékben jogtechnikai egyszerűsítést és működési racionalizálást is igényel. A válaszok mögött jól érzékelhető az a gyakorlati tapasztalat, hogy a túlzottan részletezett vagy nehezen alkalmazható szabályozás nem minden esetben segíti a munkát, sokszor inkább lassítja a végrehajtást és növeli a működés nehézkességét. Ez különösen olyan operatív környezetben válik hangsúlyossá, ahol a gyors döntéshozatal és az alkalmazkodóképesség a hatékonyság alapvető feltétele.

Az országonkénti bontás e kérdéskörben is jól érzékelhető különbségeket mutatott. A jogszabályok egyszerűsítését és az eljárások gyorsítását a lengyel válaszadók 50,0%-a (25 fő) és a német válaszadók 47,6%-a (20 fő) jelölte meg elsődleges fejlesztési irányként, míg ugyanez az arány a bolgár válaszadók körében 8,3% (4 fő), a magyar válaszadók esetében pedig 5,3%

(2 fő) volt. Ez arra utal, hogy az egyes tagállamokban eltérő hangsúllyal jelennek meg a problémák, mivel a nyugat- és közép-európai mintákban erősebben jelenik meg az eljárásrendi egyszerűsítés igénye, míg a bolgár és magyar válaszadók más, inkább szervezeti vagy működési jellegű nehézségeket érzékelhetnek elsődlegesnek. A nemzeti kontextusok figyelembevétele ezért a válaszok értelmezésében is elengedhetetlen, mivel az egységes uniós szabályozási keretek gyakorlati megítélését a tagállamok eltérő intézményi fejlettsége és működési környezete jelentősen befolyásolja.

A d2., d6. és d8. kérdések a technológiai fejlesztések és az erőforrásigények területére irányultak. A válaszok alapján világosan kirajzolódott, hogy a szakemberek a jövő határigazgatását egyre inkább technológia-intenzív, adatvezérelt és több komponensből összeálló rendszerként képzelik el. A d2. kérdésre adott válaszok alapján a résztvevők közül 45 fő, vagyis 23% a határfigyelésre alkalmazott drónokat és az irreguláris migrációs mozgások követését szolgáló geolokációs technológiákat nevezte meg a hatékonyság növelésének legígéretesebb eszközeként. További 17 fő (8,7%) a kéziszkennerek és az azonosítást támogató képfelismerő technológiák bevezetését tartotta kulcsfontosságúnak, míg 15 fő (7,7%) a drónok, kéziszkennerek és képfelismerő rendszerek integrált, egymással összehangolt alkalmazását tekintette a leghatékonyabb technológiai iránynak. Ezek az adatok azt jelzik, hogy a válaszadók nem egyetlen megoldásban gondolkodnak, hanem egymást kiegészítő technológiai rendszerekben, amelyek együttesen képesek javítani a megfigyelést, az azonosítást és az információfeldolgozást.

A technológiai fejlesztésekhez kapcsolódó erőforrásigények szintén hangsúlyosan megjelentek. A d6. kérdés alapján a válaszadók legnagyobb csoportja, 26,5% (52 fő) úgy vélte, hogy a modern technológiai eszközök alkalmazása és a határőrizeti projektek pénzügyi támogatásának növelése együttesen képes érdemben javítani a határellenőrzés hatékonyságát. További 14,3% (28 fő) szerint már önmagukban a modern technológiai rendszerek is elegendő fejlesztést jelentenének, míg 13,3% (26 fő) a technológiai fejlesztések, a létszámbővítés és a pénzügyi források növelésének együttes szükségességét hangsúlyozta. A d8. kérdésre adott válaszok ezt a képet tovább erősítették. A válaszadók közül 38 fő (19,4%) szerint a határellenőrzési technológiák beszerzése és fejlesztése, valamint a határőrök számára nyújtott célzott uniós támogatás együtt segíthetné leginkább a határbiztonság megerősítését, és ugyanekkor csoport vélte úgy, hogy már önmagában a korszerű technológiák folyamatos fejlesztése is jelentős előrelépést hozhatna. Ezzel szemben 21 fő (10,7%) egy összetettebb modellt támogatott, amely a technológiai fejlesztéseket speciális képzési programokkal és szakértői tanácsadással kapcsolná össze. A válaszok összességében azt mutatják, hogy a

technológiai modernizációt nem egyszerű eszközbeszerzésként értelmezik, hanem egy összetett fejlesztési folyamat részeként, amelyhez pénzügyi, humán és intézményi feltételek egyaránt szükségesek.

Az országokénti mintázatok ebben a blokkban is értelmezhető különbségeket tártak fel. A drónok és geolokációs technológiák használatát a német válaszadók 42,9%-a (9 fő) és a lengyel válaszadók 32,0%-a (16 fő) tartotta prioritásnak, míg ugyanez az arány Bulgáriában 12,5% (6 fő), Magyarországon pedig 7,1% (3 fő) volt. A technológiai eszközök és a pénzügyi támogatás együttes szükségességét a lengyel válaszadók 48%-a (24 fő), a német válaszadók 35,7%-a (15 fő), a bolgár válaszadók 14,6%-a (7 fő), a magyar válaszadók 10,7%-a (5 fő) támogatta. Ezek az eltérések arra utalnak, hogy a vizsgált tagállamok eltérő helyzetből közelítik meg a technológiai modernizáció kérdését, és nem azonos fejlettségi szinten állnak. A technológiai preferenciák különbségei ezért nem pusztán szakmai ízléskülönbségként értelmezhetők, hanem inkább az eltérő intézményi környezet és működési igények lenyomataként.

A d3. kérdés a képzés és szakmai fejlődés támogatására vonatkozott, és az eredmények ezen a téren különösen erős konszenzust jeleztek. A válaszadók nem egyetlen képzési eszközben gondolkodtak, hanem többdimenziós fejlesztési megközelítést támogattak. A legnagyobb arányban, 18,9% (37 fő) azok a válaszok jelentek meg, amelyek szerint a képzési hatékonyságot leginkább a határokon átnyúló együttműködési programok, valamint a speciális oktatási anyagok és eszközök együttes alkalmazása képes előmozdítani. További 11,7% (23 fő) úgy vélte, hogy már önmagukban a határokon átnyúló szakmai együttműködések is jelentős fejlődést eredményezhetnek, míg 10,7% (21 fő) a speciálisan kidolgozott oktatási anyagokat és technikai eszközöket önmagukban is elegendőnek tartotta a képzési hatékonyság növeléséhez. Ezzel szoros összefüggésben 10,2% (20 fő) a szakmai képzések, gyakorlati tréningek és oktatási eszközök együttes bevezetését tekintette a leghatékonyabb fejlesztési stratégiának. Ezek az eredmények arra utalnak, hogy a humánkapacitás fejlesztése nem kiegészítő elemként jelenik meg, hanem a határigazgatás működőképességének egyik alapfeltételeként. Különösen fontos, hogy ebben a kérdésben a válaszadók országa és a képzési preferenciák között nem mutatkozott lényeges összefüggés, vagyis a képzés szükségessége a vizsgált tagállamok között széles körben osztott szakmai tapasztalatként jelenik meg.

A d4., d5., d7. és d9. kérdések együttesen az együttműködés, információcsere és koordináció fejlesztésének irányait tárták fel. E kérdéscsoportból világosan kirajzolódott, hogy a válaszadók a hatékony határigazgatás egyik legfontosabb feltételét a közös adatbázisok, információmegosztó platformok, kommunikációs hálózatok és közös gyakorlatok

fejlesztésében látják. A d4. kérdésnél 36 fő (18,4%) a közös adatbázisok és információmegosztó platformok, valamint a továbbfejlesztett kommunikációs hálózatok bevezetését tartotta a legfontosabb intézkedésnek. További 21 fő (10,7%) szerint a közös adatbázisok, a rendszeres közös gyakorlatok és a fejlett kommunikációs eszközök kombinált alkalmazása lenne a leghatékonyabb megoldás, míg 27 fő (13,8%) az adatbázisok és platformok fejlesztését, valamint a közös gyakorlatok és szimulációk rendszeresítését tekintette elsődlegesnek. Külön figyelmet érdemel, hogy a válaszok között a leggyakrabban említett kombinációt 47 fő (23,8%) jelölte meg, amely a közös adatbázisok és információmegosztó platformok, valamint a rendszeres közös gyakorlatok és szimulációk együttes alkalmazását hangsúlyozta. Ez az eredmény azt mutatja, hogy az információcsere és az együttműködés fejlesztése a válaszadók szerint nem választható el a gyakorlati együttműködés formáitól és az operatív rutinok összehangolásától.

A d5. kérdés a határmenti együttműködés és koordináció fejlesztésére irányult. A legtöbb válaszadó, 17,3% (34 fő) úgy vélte, hogy a határellenőrzési központok határ menti létrehozása, valamint a határőr szakemberek közötti csereprogramok bevezetése együtt járulhatna hozzá leginkább a határmenti együttműködés javításához. További 12,2% (24 fő) a rendszeres határőri találkozók és szakmai konferenciákat tartotta önmagukban is hatékonynak, míg 11,7% (23 fő) szerint már a határellenőrzési központok önálló felállítása is jelentős előrelépést eredményezhetne. A részletes országokénti bontás alapján a csereprogramok és központok kombinált támogatottsága a lengyel és német válaszadók körében volt magasabb, míg a bolgár és magyar mintában inkább a fizikai infrastruktúra és a közvetlen koordináció jelent meg elsődleges preferenciaként. Ez arra utal, hogy a hatékony határmenti együttműködéshez a válaszadók szerint egyszerre van szükség intézményi jelenlétre és a személyi állomány közötti közvetlen szakmai kapcsolatok erősítésére.

A d7. kérdés a határőri és migrációs szervezetek közötti információáramlás javítására vonatkozott. E kérdésnél 40 fő (20,4%) hangsúlyozta, hogy a határőri szervek és a migrációs, illetve civil szervezetek közötti koordinációs programok önálló alkalmazása is jelentős javulást hozhatna. További 34 fő (17,3%) a koordinációs programok és a jogszabályi háttér együttes megerősítését tartotta kívánatosnak, míg 20 fő (10,2%) már önmagában a jogszabályi háttér kialakításától is érdemi előrelépést várt. Az országokénti elemzés alapján a koordinációs programok és jogszabályi háttér kombinációja Németországban és Lengyelországban lényegesen nagyobb támogatottságot élvezett, mint Magyarországon és Bulgáriában, ami arra utal, hogy a nyugat- és közép-európai válaszadók körében erősebb az intézményesített együttműködésbe és a formális szabályozásba vetett bizalom. Ezzel szemben a magyar és

bolgár válaszok inkább a közvetlen, gyakorlati együttműködési formákat részesítették előnyben.

A d9. kérdés az EU-n belüli határfői együttműködés megerősítésének konkrét szakmai és szervezeti mechanizmusaira irányult. A válaszadók közül 16,3% (32 fő) a határfői csereprogramok önálló bevezetését tartotta a legfontosabbnak, 14,3% (28 fő) a csereprogramokat közös határfői stratégiákkal összekapcsoló megoldást támogatta, míg 12,8% (25 fő) a közös gyakorlatok és szimulációk, valamint a csereprogramok kombinációját részesítette előnyben. Ezek az adatok azt mutatják, hogy a jövőbeli együttműködés kulcsa a válaszadók szemében nem kizárólag az információs rendszerek fejlesztésében, hanem a személyes szakmai mobilitásban és a közös képességfejlesztésben is rejlik. A német és lengyel válaszadók itt is nagyobb arányban támogatták az integrált, hosszabb távú együttműködési modelleket, míg a bolgár és magyar mintákban alacsonyabb volt e megoldások támogatottsága.

A d10. kérdés a civil társadalom és a helyi közösségek bevonásának lehetőségeit vizsgálta. Az eredmények itt már jóval differenciáltabb képet mutattak. A leggyakrabban megfogalmazott álláspont szerint a civil szervezetekkel folytatott rendszeres párbeszéd, valamint a közös projektek és kezdeményezések jelenthetik a legnagyobb hozzáadott értéket a határellenőrzés fejlesztésében, ezt 17,9% (35 fő) támogatta. További 12,2% (24 fő) úgy vélte, hogy már önmagukban a civil szervezetekkel közösen lebonyolított projektek is jelentősen növelhetik a hatékonyságot. Az országokénti megoszlás ugyanakkor jól mutatja, hogy e kérdésben markáns különbségek vannak. A civil szervezetekkel való együttműködést a német válaszadók 33%-a (14 fő) és a lengyel válaszadók 24%-a (12 fő) tartotta kulcsfontosságúnak, míg ugyanez az arány Magyarországon 7,1% (3 fő), Bulgáriában pedig 10,4% (5 fő) volt. Ez arra utal, hogy a határigazgatás társadalmi beágyazottságának kérdése erősen függ a nemzeti intézményi és politikai környezettől. Mindazonáltal a válaszok alapján egyértelmű, hogy a civil szereplők bevonását a válaszadók egy része hosszabb távon a társadalmi bizalom erősítése és a helyi tapasztalatok hasznosítása szempontjából is fontosnak tartja.

Összességében e fejlesztési kérdésblokk alapján megállapítható, hogy a válaszadók a jövő határigazgatási rendszerét nem egyetlen kiemelt reformlépésben, hanem több egymással összefüggő dimenzió összehangolt fejlesztésében látják. A jogi egyszerűsítés iránti igény számszerűen is markánsan jelen van, akárcsak a technológiai modernizáció, a képzési rendszer korszerűsítése, az információcsere és koordináció elmélyítése, valamint országoként eltérő mértékben a társadalmi beágyazottság erősítése. A válaszok egyik legfontosabb tanulsága az, hogy a határigazgatás eredményessége nem egyetlen tényezőn múlik, hanem több egymással összefüggő feltétel együttes alakulásán. Ennek megfelelően a jövőbeli uniós fejlesztések akkor

lehetnek igazán hatékonyak, ha ezek a különböző területek nem egymástól elszigetelten, hanem összehangolt módon, a tagállami sajátosságokat figyelembe véve jelennek meg.

5.3. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések

A fejezetben elvégzett elemzés alapján az látható, hogy az EU határigazgatási rendszerének működése az irreguláris migrációs válságot követően alapvetően többszintű, differenciált, és erősen a tagállami sajátosságok által formált struktúráként írható le. A vizsgált intézkedések és az empirikus eredmények együttesen arra utalnak, hogy bár uniós szinten egyre markánsabban jelenik meg az integráció iránya a jogi és intézményi keretekben, a végrehajtás gyakorlata továbbra is jelentős mértékben tagállami logika mentén szerveződik, különösen válsághelyzetekben.

A tagállami válaszlépések vizsgálata azt mutatta, hogy a migrációs nyomásra adott reakciók nem egységes mintázat szerint alakultak, hanem eltérő nemzeti prioritások, biztonságpolitikai megfontolások és intézményi adottságok mentén formálódtak. A jogi szabályozás szigorítása, a fizikai határőrizeti infrastruktúra megerősítése, valamint a nemzeti és regionális együttműködések előtérbe kerülése egyaránt arra utal, hogy a tagállamok a közös uniós keretek mellett, illetve egyes esetekben azokkal párhuzamosan is aktívan alkalmazták saját eszköztárukat. Ez a gyakorlat nem minden esetben került ellentmondásba az uniós joggal, ugyanakkor több ponton rámutatott arra, hogy a közös határigazgatási rendszer tényleges működése nagyban függ attól, hogy a tagállamok milyen módon és milyen intenzitással hajtják végre az uniós kereteket.

Az empirikus kutatás eredményei ezt a képet tovább árnyalják azzal, hogy az elemzésbe bevontam a végrehajtás operatív szintjén dolgozó szakemberek tapasztalatait és értékeléseit is. A válaszadók megítélése szerint az uniós határigazgatási intézkedések összességében mérsékelten pozitív hatást gyakorolnak a mindennapi munkavégzésre, különösen az információcsere, a nemzetközi együttműködés és részben az uniós ügynökségek, mindenekelőtt a Frontex operatív támogatása terén. Ugyanakkor a válaszok jelentős szóródása és a közepes hatékonyságot jelölő értékelések magas aránya arra utal, hogy ezeknek a mechanizmusoknak a hatása nem egyformán érvényesül a tagállamokban, és sok esetben csak részlegesen épül be a nemzeti határigazgatási gyakorlatba.

Külön figyelmet érdemel, hogy a válaszadók az uniós intézkedések hozzáadott értékét elsősorban a határokon átnyúló együttműködés és az információmegosztás területén azonosították, miközben a nemzeti hatóságok közötti koordinációt továbbra is jellemzően belső

szervezeti kérdésként értelmezték. Ez arra utal, hogy az uniós határigazgatás egyik legerősebb funkciója a transznacionális dimenzió megerősítése, miközben a tagállami intézményi működés belső hatékonyságára többnyire csak közvetett módon tud hatást gyakorolni. Hasonló módon az uniós ügynökségek szerepének megítélése is differenciált képet mutat. Bár operatív és koordinációs tevékenységüket a válaszadók általában elismerik, annak intenzitása és gyakorlati hasznosulása erősen függ a tagállami együttműködés minőségétől és az adott ország intézményi környezetétől.

A kutatás egyik legfontosabb tanulsága, hogy a határigazgatási rendszer hatékonyságát a válaszadók nem elsősorban a szabályozás mennyiségével, hanem annak alkalmazhatóságával és végrehajthatóságával hozzák összefüggésbe. A jogi és eljárási környezet egyszerűsítése, a bürokratikus terhek csökkentése és a rugalmasabb végrehajtási keretek kialakítása iránti igény egyértelműen megjelenik a válaszokban. Mindez arra utal, hogy a túlzottan összetett szabályozás bizonyos helyzetekben nem a hatékony működést segíti, hanem éppen annak akadályává válhat. Ezzel összefüggésben a technológiai fejlesztések, a pénzügyi erőforrások bővítése és a humánkapacitás erősítése együttesen jelennek meg a rendszer modernizációjának meghatározó feltételeiként. A válaszadók világosan érzékeltetik, hogy a korszerű technológiák csak akkor eredményezhetnek tényleges hatékonyságnövekedést, ha megfelelő képzési, finanszírozási és szervezeti háttér kapcsolódik hozzájuk.

A humánkapacitás fejlesztése különösen erős egyetértési pontként rajzolódik ki, ami arra utal, hogy a határigazgatás jövőbeni működőképessége szempontjából a megfelelően képzett és felkészült személyi állomány meghatározó jelentőségű. A válaszadók által preferált képzési formák, különösen a határokon átnyúló együttműködések, a gyakorlatorientált tréningek és a korszerű oktatási eszközök alkalmazása, azt jelzik, hogy a szakemberek a tudásátadás és a tapasztalatcsere integrált, nemzetközi dimenzióját tartják meghatározónak. Ezzel párhuzamosan az együttműködés és az információcsere fejlesztésére vonatkozó válaszok azt mutatják, hogy a hatékony működés egyik alapfeltétele a közös adatbázisok, az interoperábilis rendszerek és az intézményesített koordinációs mechanizmusok kialakítása. A válaszadók ezt a személyes szakmai kapcsolatok és a közös gyakorlatok megerősítésével együtt tartják szükségesnek.

Összességében megállapítható, hogy az EU határigazgatási rendszere olyan összetett, többszintű struktúra, amelyben az uniós és tagállami szintek közötti kölcsönhatás alapvetően meghatározza a működés hatékonyságát. A vizsgálat arra mutat rá, hogy a rendszer továbbfejlesztése nem képzelhető el pusztán a szabályozási keretek bővítésével vagy az intézményi centralizáció erősítésével. Sokkal inkább olyan integrált megközelítésre van

szükség, amely a jogi egyszerűsítést, a technológiai és humán kapacitások fejlesztését, valamint az együttműködés és koordináció mélyítését egyaránt figyelembe veszi, és mindezt a tagállami sajátosságokhoz igazodó, differenciált módon valósítja meg. A fejezet eredményei így azt támasztják alá, hogy az uniós határigazgatás jövőbeli hatékonysága döntően attól függ, hogy a közös keretek és a tagállami végrehajtási gyakorlat mennyire tud egymást kiegészítő, koherens rendszerként működni.

6. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEGZÉSE

Az értekezés lezárásaként szükségesnek tartom, hogy a kutatás során feltárt elméleti, jogi, intézményi és empirikus összefüggéseket egységes keretben értelmezsem, és ezek alapján megfogalmazzam azokat a következtetéseket, amelyek a vizsgált tudományos probléma szempontjából meghatározó jelentőségűek. Kutatásom elején abból indultam ki, hogy a schengeni térség működése és az EU külső határigazgatási rendszere az elmúlt évtized válságainak hatására nemcsak összetettebbé vált, hanem egyre inkább feszültségekkel terheltté is. Az irreguláris migráció, a terrorfenyegetettség erősödése, a COVID-19 világjárvány, valamint a tagállami reakciók differenciálódása egyaránt hozzájárultak ahhoz, hogy a közös szabályozás és a tagállami végrehajtás viszonyát újra kelljen értelmezni.

Kutatásom során arra a következtetésre jutottam, hogy az uniós határigazgatás nem statikus rendszer, hanem folyamatosan változó, többszintű struktúra, amelyben a normatív szabályozás, az intézményi működés és az operatív gyakorlat egymást kölcsönösen alakítja. Ez a három dimenzió nem elkülönülten működik, hanem dinamikus kölcsönhatásban áll, ami a rendszer fejlődését nem lineáris, hanem visszacsatolásokkal jellemezhető folyamattá teszi. A rendszer működőképessége vitathatatlan, ugyanakkor az egységesség sem jogi, sem intézményi, sem területi értelemben nem valósult meg teljes körűen. Ez az állapot nem átmeneti hiányosság, hanem a rendszer működéséből fakadó strukturális sajátosság.

Álláspontom szerint az uniós határigazgatás csak komplex megközelítésben értelmezhető megfelelően. A jogszabályi keretek, a differenciált tagállami és területi státuszok, az intézményi működés feltételei és a gyakorlati tapasztalatok együttes vizsgálata nélkül a rendszer működése nem ragadható meg teljes mélységében. A schengeni együttműködés megítélése csak akkor lehet megalapozott, ha a normatív, intézményi és operatív dimenziókat egymással összefüggésben és nem különálló elemekként értelmezzük.

6.1. Összegzett következtetések

Értekezésem célja az volt, hogy a rendészettudomány keretein belül, interdiszciplináris megközelítéssel feltárjam az EU határigazgatási rendszerének, különösen a schengeni együttműködésnek a jogi, intézményi és gyakorlati sajátosságait. Ennek során arra törekedtem, hogy a szabályozási környezetet, az intézményi működést és a végrehajtási tapasztalatokat egységes elemzési keretben vizsgáljam.

A kutatási hipotézisek alapján elsőként arra a következtetésre jutottam, hogy a schengeni acquis uniós jogba történő integrációja ellenére az egységes alkalmazás nem valósult meg teljes körűen. A differenciált részvétel nem kivételes jelenség, hanem a működéséből fakadó, tudatosan fenntartott szerkezeti elem. Ez a megoldás a tagállami szuverenitás, a történeti sajátosságok és a földrajzi és politikai adottságok figyelembevételének eredménye.

Ennek megfelelően az uniós határigazgatás sem jogi, sem intézményi, sem területi értelemben nem tekinthető egységes és homogén rendszernek. Az általam készített státuszmátrixok azt mutatták meg, hogy a schengeni térség több, egymással párhuzamosan létező és részben átfedő kategóriából épül fel, amelyek eltérő módon kapcsolódnak a közös szabályozáshoz.

Ez a differenciáltság közvetlenül megjelenik a határigazgatási gyakorlatban is, ahol a belső különbségek a mozgás szabadságának érvényesülésében és az ellenőrzési gyakorlatokban egyaránt kimutathatók.

A második hipotézis vizsgálata során arra a következtetésre jutottam, hogy az uniós szabályozási keret képes fenntartani a rendszer működőképességét a tagállami eltérések ellenére is. Ez azonban nem az egységes végrehajtásból fakad, hanem azokból az intézményesített mechanizmusokból, amelyek a különbségek kezelését és ellenőrzését biztosítják.

A schengeni értékelési és monitoring mechanizmus, valamint az uniós ügynökségek, különösen a Frontex működése folyamatos visszacsatolást biztosít, amely hozzájárul a rendszer stabilitásához. Ugyanakkor ezek az eszközök nem szüntetik meg teljes mértékben a különbségeket, így az egységesség csak részlegesen valósul meg.

A harmadik hipotézis vizsgálata során megállapítottam, hogy az irreguláris migráció az uniós határigazgatási rendszer egyik meghatározó alakító tényezőjévé vált. Nem csupán operatív kihívásként jelenik meg, hanem a szabályozásra, az intézményi működésre is kiterjedő hatást gyakorol.

A vizsgálat azt mutatta, hogy a rendszer reakciói túlnyomórészt válságvezéreltek, ami rövid távon alkalmazkodóképességet biztosít, hosszabb távon azonban korlátozza a koherens fejlődést.

A negyedik hipotézis kapcsán arra a következtetésre jutottam, hogy a határigazgatás tényleges működését döntően a tagállami végrehajtás formálja. Bár a nemzeti intézkedések rövid távon hatékonyak lehetnek, hosszabb távon a rendszer koherenciáját gyengíthetik, különösen akkor, ha ezek az átmeneti megoldások tartós gyakorlattá válnak.

Az empirikus kutatás eredményei megerősítették, hogy a közös jogi keretek mellett a mindennapi gyakorlat jelentős eltéréseket mutat, amelyek elsősorban a földrajzi helyzetből, a az irreguláris migráció eltérő terhelésből és az erőforrások különbségeiből fakadnak.

Összességében arra a következtetésre jutottam, hogy az uniós határigazgatás és ezen belül a schengeni rendszer olyan többszintű, területileg tagolt és működésében differenciált rendszer, amelynek lényege nem az egységességben hanem az eltérő elemek közötti folyamatos egyensúly fenntartásában ragadható meg.

6.2. Új tudományos eredmények

A kutatás során arra törekedtem, hogy a meglévő szakirodalom feldolgozásán túl olyan önálló, rendszerezett tudományos eredményeket hozzak létre, amelyek az uniós határigazgatás értelmezéséhez új szempontokat adnak, és egyben gyakorlati relevanciával is bírnak. Az értekezésben elért legfontosabb eredményeim az alábbiakban foglalom össze:

1. Elkészítettem a schengeni joganyag integrációjának időrendjét és intézményi mátrixát.

Kimutattam, hogy az uniós intézmények szerepe fokozatosan alakult át, amely során a kormányközi dominanciát egyre inkább az uniós szintű jogalkotás, ellenőrzés és operatív támogatás váltotta fel.

2. Rendszereztem az EU különleges státuszú területeinek schengeni joghoz való viszonyát.

Igazoltam, hogy e területeken a schengeni szabályok eltérő érvényesülése miatt a rendszer nem egységes alkalmazási térként, hanem differenciált szerkezetként írható le.

3. Létrehoztam a schengeni részvétel differenciált szerkezetét bemutató adatbázist és státuszmátrixot.

Ennek alapján megállapítottam, hogy a schengeni részvétel több szinten és eltérő formákban valósul meg, ami egy többretegű, nem homogén struktúrát eredményez.

4. A háromszintű elemzési modell (normatív–intézményi–operatív) alkalmazásával igazoltam a rendszer belső kölcsönhatásait.

Kimutattam, hogy az operatív szinten jelentkező problémák visszahatnak az intézményi működésre és közvetve a szabályozás alakulására is.

5. Empirikusan igazoltam a tagállami végrehajtás strukturális eltéréseit.

Megállapítottam, hogy ezek az eltérések nem eseti jellegűek, hanem tartós tényezőkre vezethetők vissza, különösen a földrajzi helyzet, az irreguláris migráció okozta nyomás és az intézményi kapacitások különbségei miatt.

6. Igazoltam az irreguláris migráció rendszerformáló szerepét az uniós határigazgatásban.

Kimutattam, hogy az irreguláris migráció okozta nyomás közvetlen hatást gyakorol a jogalkotásra, az intézményi struktúrákra és a tagállami gyakorlatokra, és így a rendszer fejlődésének egyik meghatározó tényezője.

6.3. A kutatási eredmények gyakorlati hasznosíthatósága és továbbfejlesztése

Kutatásom során végig arra törekedtem, hogy az elméleti megállapítások ne váljanak öncélúvá, hanem közvetlenül hasznosíthatók legyenek a határigazgatási gyakorlat és a szakpolitikai döntéshozatal számára. Meggyőződésem, hogy az értekezésben feltárt összefüggések nemcsak elméleti szinten értelmezhetők, hanem több szinten is gyakorlati jelentőséggel bírnak.

Elsősorban szakpolitikai szinten tartom jelentősnek az eredményeket. Az uniós határigazgatás differenciált jellegének feltárása, valamint a tagállami végrehajtás strukturális sajátosságainak azonosítása hozzájárulhat ahhoz, hogy a jövőbeni szabályozási és intézményi fejlesztések megalapozottabb, a gyakorlati működés feltételeihez jobban illeszkedő alapokon nyugodjanak. Álláspontom szerint a közös politikák hatékonysága nem kizárólag az egységes szabályok megalkotásától függ, hanem attól is, hogy ezek mennyiben képesek alkalmazkodni a tagállami végrehajtás eltérő feltételeihez.

Nemzeti szinten különösen fontosnak tartom, hogy a kutatás eredményei hozzájárulhatnak a magyar határigazgatási rendszer továbbfejlesztéséhez. Az azonosított működési sajátosságok, valamint az empirikus kutatás során feltárt tapasztalatok alapján lehetőség nyílik a Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégia egyes elemeinek célzott továbbfejlesztésére és finomhangolására. Ide tartozik különösen a kockázatelemzési rendszerek

fejlesztése, az erőforrások hatékonyabb elosztása, valamint a képzési és továbbképzési rendszerek korszerűsítése.

Szervezeti és operatív szinten a kutatás eredményei közvetlen visszacsatolást adnak a határigazgatásban dolgozó szervezetek számára. Az empirikus vizsgálat rávilágított arra, hogy a mindennapi gyakorlatban jelentkező problémák nem minden esetben a szabályozás hiányosságaiából fakadnak, hanem elsősorban a végrehajtási környezet sajátosságaihoz köthető. Ennek felismerése hozzájárulhat a döntéshozatali folyamatok megalapozásához, valamint a működés hatékonyságának növeléséhez.

A kutatás eredményei az oktatás és a tudományos utánpótlás szempontjából is hasznosíthatók. Az értekezésben kidolgozott fogalmi és elemzési keret beépíthető a rendészeti felsőoktatás tananyagába, és hozzájárulhat ahhoz, hogy a jövő szakemberei a határigazgatás működését átfogóbb, rendszerszintű megközelítésben értelmezzék.

A továbbfejlesztés irányait illetően indokoltnak tartom, hogy a jövőben nagyobb hangsúlyt kapjon a technológiai fejlődés hatásainak vizsgálata, különösen az adatvezérelt határigazgatás, a digitális rendszerek és a mesterséges intelligencia alkalmazása. Emellett szükségesnek tartom olyan, nagyobb mintán alapuló empirikus kutatások elvégzését is, amelyek lehetővé teszik a tagállami gyakorlatok mélyebb és összehasonlító elemzését.

Összességében úgy értékelem, hogy a kutatás eredményei nemcsak elméleti szempontból járulnak hozzá a rendészettudomány fejlődéséhez, hanem gyakorlati szinten is értelmezhető és hasznosítható következtetéseket kínálnak. A határigazgatás jövőbeni fejlesztése szempontjából kulcsfontosságúnak tartom, hogy a szabályozási, intézményi és operatív dimenziók közötti kapcsolat tovább erősödjön, és a rendszer képes legyen rugalmasan reagálni a változó biztonsági és migrációs kihívásokra.

7. FELHASZNÁLT IRODALOM

6.1. Publikációk, tudományos munkák, tanulmányok

1. Ádány Tamás Vince (2016): Nemzetközi jogi szempontok a migrációs válság kapcsán. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/2, 237–249. Forrás: https://epa.oszk.hu/02400/02445/00040/pdf/EPA02445_ias_2016_02_237-249.pdf (letöltve: 2024.06.23.)
2. Adaoğlu, Hacer Soykan (2009): Special Territories in European Union and North Cyprus: A Sui Generis Relationship Under Community Law, *Uluslararası İlişkiler*, Volume 6, No 23 (Fall 2009) Forrás: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/540016> (letöltve: 2023.10.10.)
3. Anderson, James. M. (2000): *The history of Portugal*. Greenwood Publishing Group. ISBN 10. 0-313-31106-4 1-222.
4. Bak Pál–Hangácsi Ádám–Polák Attila–Szabó Márk–Veres Eszter Adrienn (2018): Az Európát érintő fő migrációs útvonalak és a bevándorlás alakulása. In: *Honvédségi Szemle*. 5. 46–63. Forrás: https://real.mtak.hu/124956/1/HSZ_2018_146_5_Bak_Pal.pdf (letöltve: 2024.3.4.)
5. Balla József (2017): Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítás feltételeinek kutatása. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 19. 319–327. HU ISBN 978-615-00-0454-9
6. Balla József (2018). Schengeni értékelési mechanizmus. *Hadtudományi Szemle*, 11(1), 287–306. Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/hsz/article/view/5029/4095> (letöltve: 2022.11.21.)
7. Balla József (2018a): A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erőeszközsükségele *Határrendészeti Tanulmányok XV. évfolyam 2. szám 2018. 4–29.* Forrás: <https://tudasportal.unike.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/16049/A%20hatarellenorzes%20ideiglenes%20visszaallitasanak%20kovetelmenyrendszere.pdf?sequence=1> (letöltve: 2022.12.13.)
8. Balla József (2019): Theory and Practice of the Schengen Evaluation Mechanism. *Magyar Rendészet*, 19(1), 15–33. Forrás: <https://doi.org/10.32577/mr.2019.1.1> (letöltve: 2024.08.23.)
9. Balla József–Kui László–Szele Tamás: (2019): A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők. *Belügyi Szemle*, 67 (7-8). 7–22. Forrás: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.7-8.1> (letöltve: 2022.12.17.)
10. Balla Zoltán (2017): A rendészet fogalmának, tartalmának evolúciója. *Belügyi Szemle*, 65 (5). 105-115. Forrás: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2017.5.7> (letöltve: 2022.10.18.)
11. Balla Zoltán (2017a): *A rendészt alapja és egyes ágazatai*. Dialóg Campus kiadó Budapest ISBN 978-615-5680-75-5 1-98.
12. Berta Krisztina (2008): Hová vezet a schengeni út? *Nemzet és biztonság: Biztonságpolitikai szemle* 1. évf. 2. sz. 2008. Forrás:

- https://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/berta_krisztina-hova_vezet_a_schengeni_ut_.pdf (letöltve: 2022.12.28.)
13. Bernas, Vlastimil (2020): Comparative analysis of the status of French Guiana, Mayotte and New Caledonia. *Caribbean Studies* Vol. 48, No. 1 3–43. Forrás: <https://doi.org/10.1353/crb.2020.0000> (letöltve: 2022.12.28.)
 14. Besenyő János (2017): Kerítések és határvédelem: A technikai akadályok felállításának kérdése Európában (2017. január 18.). *AARMS* 16. kötet, 1. szám (2017) 77–87. Forrás: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3610001 (letöltve: 2024. 02. 17.)
 15. Blutman László (2013): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban. 2., átdolgozott kiadás.* Budapest: HVG–ORAC, 1-402. ISBN: 978-963-2582-077
 16. Boda József–Finszter Géza–Imre Miklós–Kerecsi Klára–Kovács Gábor–Sallai János (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016. évi 17. szám, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 1–24. Forrás: https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/2016_-evi-17_-szam-a-rendeszettudomanyi-kutatasok-elméleti-megalapozasa-es-fobb-iranyai.original.pdf (letöltve: 2022.12.15.)
 17. Boda József (2018): A XXI. század nemzetbiztonsági kihívásai. Gaál Gyula–Hautzinger Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XX., A XXI. század biztonsági kihívásai.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja (2018) 5-13. Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/hatarkovek2/boda.pdf> (letöltve: 2022.11.12.)
 18. Czaplicki, Kamil (2021): Schengen Information System (SIS) GIS *Odyssey Journal*, vol. 1 No. 2(2021). Forrás: <https://doi.org/10.57599/gisoj>. 2021.1.2.123 (letöltve: 2023.10.11.)
 19. Caparini, Marina – Marenin, Otwin, (2006): *Borders and Security Governance - Managing Borders in a Globalised World*, DCAF, Geneva ISBN-10: 382-589-438X
 20. Christián László (2022): *Komplementer rendészet.* Ludovika Egyetemi Kiadó 1-256. Forrás: <https://openaccess.ludovika.hu/nke/catalog/view/198/1607/3817> (letöltve: 2025.12.15.)
 21. Cristina Elena Popa (2006): The Challenges of the Schengen Area. *Expert Journal of Economics*, 4(3) 2006., 96-104. Forrás: https://economics.expertjournals.com/ark:/16759/EJE_410popa96-104.pdf (letöltve: 2022.3.29.)
 22. Csatlós Erzsébet (2018): Térség és terület a nemzetközi jogban. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar; Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, Forrás: <https://real.mtak.hu/122370/1/terseg-es-terulet-a-nemzetkozi-jogban.pdf> (letöltve: 2023.02.12.)
 23. Csiki Tamás (2015): Terrortámadás Párizsban. *Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle* 8.5 (2015) 2-2. Forrás: https://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2014_5_01_csiki_tamas_-_terrortamadas_parizsban.pdf (letöltve: 2022.12.20.)
 24. Dabis Attila (2016): Az Åland-szigetek autonómiájának felülvizsgálatáról *Századvég* 82. 2016/4 1-168. Forrás:

- https://www.academia.edu/31587976/Az_%C3%85land_szigetek_auton%C3%B3mi%C3%A1j%C3%A1nak_fel%C3%BClvizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l
(letöltve: 2022.12.17.)
25. David H. Bayley and Clifford D. Shearing (2001): The new structure of policing: Description, conceptualization, and research agenda. Washington, DC: National Institute of Justice 1-47. Forrás: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/187083.pdf> (letöltve: 2025.14.)12.
 26. De Jong, Lammert (2005): "Extended statehood in the Caribbean: Definition and focus." Extended statehood in the Caribbean: Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch, and British Caribbean (2005): 3–19. Forrás: <https://rozenbergquarterly.com/wp-content/uploads/2021/03/070211ExtendedStatehood.pdf> (letöltve: 2022.11.29.)
 27. De Leo, Andreina–Celoria, Eleonora (2025). The Italy–Albania Protocol: A new model of border-shifting within the EU and its compatibility with Union law. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 31(5), 595–618. Forrás: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1023263X241309601> (letöltve: 2025.02.19.)
 28. De Waal, Thomas (2018): Uncertain Ground, Cyprus: In Europe, In limbo. Carnegie Endowment for International Peace. 2018. Forrás: https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/deWaal_UncertainGround_final.pdf (letöltve: 2022.12.14.)
 29. Dezső Tamás (2019): Idegen (terrorista) harcosok az Iszlám Állam soraiban. Migrációkutató intézet Gyorselemzés 2019/18: Idegen (terrorista) harcosok az Iszlám Állam soraiban — Elemzés 2019. 11. 14. Forrás: https://migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2019/11/foreign_fighters_idegen_harcosok_dezso_tamas_1_v.pdf (letöltve: 2022. november 30.)
 30. Didier, Bigo and Guild Elspeth (2015): The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris. Towards an EU Security and Liberty Agenda. Brussel: CEPS, 2015. Forrás: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/145460/145460.pdf> (letöltve: 2021.12.03.)
 31. Didier, Bigo (2002): Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. Alternatives: Global, Local, Political, 27, 63–92. Forrás: <https://ir101.co.uk/wp-content/uploads/2017/11/bigo-security-and-immigration.pdf> (letöltve: 2024.03.11.)
 32. Dixon, Marion (2011): An Arab Spring. Review of African Political Economy 38.128 (2011) 309-316. Forrás: https://www.scienceopen.com/document_file/d8a23615-cb89-482b-9571-1558c7cb1139/ScienceOpen/03056244.2011.582766.pdf (letöltve: 2022.11.13.)
 33. Dobó Géza (2024): Változások a nyugat-balkáni irreguláris migrációs útvonalon Migrációkutató Intézet Horizont 2024/3 Forrás: https://migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2024/02/20240208_HORIZONT_2024_3_dobo_geza_valtozasok_a_nyugat_balkani_irregularis_migracios_utvonalon.pdf (letöltve:2024.9.12.)
 34. Düvell, Franck, and Chiara Denaro (2024): Maritim Migration and Maritime Rescue in the Central Mediterranean: Perspectives of Key Actors. DeZIM Policy Papers 2, Berlin: German Centre for Integration and Migration Research (DeZIM) Forrás: https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/fis/publikation_pdf/FA-6186.pdf (letöltve: 2022.06.12.)

35. Elspeth Guild – Sergio Carrera (2013): EU Borders and Their Controls: Preventing Unwanted Movement of People in Europe?, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 6, 1–2. Forrás: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-borders-and-their-controls-preventing-unwanted-movement-people-europe/> (letöltve: 2026.03.06.)
36. Éberhardt Gábor (2020): „Az objektív túlterhelés rendészeti kihívásai az irreguláris migráció kezelésében”, Belügyi Szemle, 68. évf., 6. sz. (2020), 9–52. Forrás: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.6.1> (letöltve: 2026.03.06.)
37. Fejes Zsuzsanna–Sallai János–Soós Edit–Tóth Judit (szerk.) (2007): Schengenre hangolva, In: Európai Műhelytanulmányok 113. szám. Külügyminisztérium. 1–47. ISBN: 978-963-7038-32-7
38. Fejes Zsuzsanna–Soós Edit–Balázs Kántás (2008): Hungarian experiences of cross-border cooperation. Fundamentum 12 (2008): 123–157. Forrás: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/08-e-12.pdf> (letöltve: 2022.11.25.)
39. Finszter Géza (2013): A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, Magyarország 2013. ISBN 978-615-5344-24-4
40. Finszter Géza (2018): Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 1–495. Forrás: https://inteltartel.com/wp-content/uploads/2023/12/web_pdf_ekm_rendeszettan.pdf (letöltve: 2025.12.15.)
41. Friedery Réka–Molnár Tamás (2024): Az Európai Unió, valamint Magyarország migrációs és menekültügyi politikája a szabályozás tükrében: leltár az uniós csatlakozás óta eltelt húsz évről. Állam és Jogudomány, 65 (2) 120–146. Forrás <https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.06> (letöltve: 2024. 12.21.)
42. Görbe Attiláné Zán Krisztina (2013): A migráció mint a magyar idegenrendészet XX. századi történetének sajátos területe, In: Szerk.: Gaál Gyula, Szerk.: Hautzinger Zoltán A modernkori magyar határrendészet százötz éve. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, 2013. 193–208. ISBN 978-963-08-6212-7
43. Greksza Veronika – Mohay Ágoston (2014): Bevezetés az Európai Unió jogába. PTE ÁJK Európa Központ ISBN 978-615-5457-27-2
44. Grieveson, Richard, Michael Landesmann, and Isilda Mara (2021): Future migration flows to the EU: Adapting policy to the new reality in a managed and sustainable way. No. 49. Policy Notes and Reports, 2021. Forrás: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/237683/1/1760125857.pdf> (letöltve: 2023.04.13.)
45. Hagen-Zanker, Jessica (2008): Why Do People Migrate? A Review of the Theoretical Literature (January 2008). Maastricht Graduate School of Governance Working Paper No. 2008/WP002 Forrás: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1105657> (letöltve:2025.12.16.)
46. Hammes, Amal (2021): Protecting Refugee Property and Dignity: A Brief Comment on the Legal and Ethical Basis of the Danish “Jewelry Law” RefLaw 30.07.2021 Forrás: <https://reflaw.org/protecting-refugee-property-and-dignity-a-brief-comment-on-the-legal-and-ethical-basis-of-the-danish-jewelry-law/?utm> (letöltve 2024.11.15.)
47. Harmat Árpád (2015): A 2001 szeptember 11-i terrortámadás. Történelem cikkek Forrás: <http://tortenelemcikkek.hu/node/184> (letöltve: 2026.02.17.)

48. Hautzinger Zoltán (2011): A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In: Szerk.: Drinóczi Tímea: Magyarország új alkotmányossága. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs. 65-76. ISBN 9789636424374
49. Hautzinger Zoltán–Hegedűs Judit–Klenner Zoltán (2014): A migráció elmélete. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014. ISBN 978-615-5305-54-2, 1-103.
50. Hautzinger, Zoltán (2018): A külföldiekkel és az irreguláris migrációval összefüggő jogi kérdések Belügyi Szemle, 2018/11, 89–107. Forrás: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2018.11.9> (letöltve: 2024.09.17.)
51. Héra Gábor–Ligeti György (2006): Módszertan. A társadalmi jelenségek kutatása. Osiris Kiadó 2006., Budapest, ISBN 978-963-3897-88-1
52. Tamás Kende–Szűcs Tamás–Jeney Petra (2007): Európai Közjog És Politika. Ed. Tamás Kende, Tamás Szűcs, and Petra Jeney. Budapest: CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. ISBN 978-963-224-920-9
53. J. Nagy László (2005): Az európai integráció politikai története Szeged, 2005 Forrás: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/3325/1/EUINTEGR.pdf> (letöltve: 2022.03.16.)
54. Juhász Krisztina (2020): A szabálytalan migráció elleni uniós fellépés közép és hosszú távú intézkedései az Európai Migrációs Stratégia alapján. NKE ÁKK, 2020. ISBN 9789634981176
55. Kende Tamás–Szűcs Tamás–Jeney Petra (2007): Európai Közjog és politika Complex kiadó 2007. ISBN 978-224-920-9
56. King, Russel (2012): Theories and typologies of migration: An overview and a primer. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations, 3/12, Malmö University. Forrás: https://www.researchgate.net/publication/260096281_Theories_and_Typologies_of_Migration_An_Overview_and_A_Primer (letöltve: 2025.01.10.)
57. Kirişci, Kemal (2021): Revisiting and going beyond the EU-Turkey migration agreement of 2016. Policy Paper 64/2021. Forrás: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2021/04/Policy-paper-64-Kirisci.pdf> (letöltve: 2024.11.19.)
58. Koopmans, Julia–Gonzalez Beilfuss, Markus (2019): Legal and institutional mapping of regular entry governance regimes in the European Union, ADMIGOV Deliverable 1.1, Barcelona: University of Barcelona. Forrás: <https://doi.org/10.5281/zenodo.8217836> (letöltve:2023.3.21.)
59. Korinek László (2015): A terrorizmus. Belügyi szemle 63.7-8 (2015) 7-38. Forrás: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.7-8.1> (letöltve: 2022.01.23.)
60. Kosmas, Vasileios– Michele, Acciaro and Maria, Besiou (2022): "Saving migrants' lives at sea: Improving search and rescue operations." Production and Operations Management 31.4 (2022) 1872–1889. Forrás: <https://doi.org/10.1111/poms.13653> (letöltve: 2024.12.28.)
61. Kosztolányi Ildikó (2009): Franciaország tengerentúli megyei és területei –Hogyan integrálódnak Európába és az Európai Unióba az ultra - periférikus területek. Szakdolgozat. – Budapesti Gazdasági Főiskola, 2009. – Forrás: http://elib.kkf.hu/edip/D_14542.pdf (letöltve: 2022.7.13.)
62. Kovács Gábor (2015): A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében, In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Migráció és rendészet, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest, 2015, ISBN: 978-963-1237-21-4

63. Kui László (2018): A határellenőrzés elveinek és követelményeinek érvényesülési lehetőségei Magyarországon. *Hadtudományi Szemle*, 2018. 11. évf. 2. szám 268–286. Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/hsz/article/view/1573> (letöltve: 2023.4.8.)
64. Lanfermann, Friederike (2014): *The European Union's Border Management. A study about the coordination in its horizontal and vertical dimension* (2014). Forrás: <https://core.ac.uk/download/pdf/289951041.pdf> (letöltve: 2023. 11.10.)
65. Lanceiro, Rui Tavares (2015): *The international powers of the Portuguese autonomous regions of Azores and Madeira*. Instituto de Ciencias Juridico-Políticas 2015. Forrás: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/756-1151.pdf> (letöltve: 2022.7.13.)
66. Lebrun, Maxime, et al. (2025): *Instrumentalized migration: avoiding the trap*. *Open Research Europe* 4 (2025): 251. Forrás: <https://doi.org/10.12688/openreseurope.18635.2> (letöltve: 2025.05.01.)
67. Manczinger Krisztián (2016): *Nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye*, *Külügyi Szemle* 2016/4 Tizenötödik évfolyam 4. szám 1-13. Forrás: https://www.academia.edu/34556076/Nemzetis%C3%A9gi_t%C3%B6bbs%C3%A9g%C5%B1_r%C3%A9gi%C3%B3k_%C3%A9s_az_Eur%C3%B3pai_Uni%C3%B3_avagy_a_Brexit_egyik_lehets%C3%A9ges_politikai_k%C3%B6vetkezm%C3%A9ny (letöltve: 2023.2.12.)
68. Marsai Viktor (2015): *A migrációs diskurzus margójára III.: A líbiai válság az európai migráció tükrében*. *Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle*, 2017. X. évfolyam, 1. szám 110–134.; Forrás: https://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2017_1_11_marsai_viktor_-_a_migracios_diskurzus_margojara_ii-_a_libiai_valsg_az_europai_migracio_tukreben.pdf (letöltve:2025.2.15.)
69. Marsai, Viktor (2016): *A migrációs diskurzus margójára: Afrika mint kibocsátó régió*. *Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle* 4 (2016): 96-127. Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/neb/article/view/3813/3083> (letöltve: 2022.12.11.)
70. Marsai Viktor (2017): *Líbia és a migráció – tartós megoldás vagy pillanatnyi könnyebbség?* *Migrációkutató Intézet Gyorselemzések* 2017/27 Forrás: <https://migraciokutato.hu/2017/12/13/libia-es-a-migracio-tartos-megoldas-vagy-pillanatnyi-konyebbseg/> (letöltve: 2024. 11. 23.)
71. Maslowski, Solange (2017): *Freedom of Movement of Union Citizens in the outermost regions of the EU*. *Economic and Social Development: Book of Proceedings*, 247–253. Forrás: <https://www.proquest.com/docview/2070393402?sourcetype=Conference%20Papers%20&%20Proceedings> (letöltve: 2023.7.28.)
72. McCabe, Kaela (2016): *Schengen acquis: The development of the right to free movement of persons within the European Union legal framework and the necessary reforms to adapt to evolving security threats in the region*. *Creighton Int'l & Comp. LJ* 7 (2016) 107-138. Forrás: <https://creighton-intl-comp-law-journal.scholasticahq.com/article/74428-schengen-acquis-the-development-of-the-right-to-free-movement-of-persons-within-the-european-union-legal-framework-and-the-necessary-reforms-to-adap> (letöltve: 2023.01.12.)

73. Merkl Zoltán (2020): A rendészeti igazgatás egyes aspektusai a különleges jogrendben. *Belügyi Szemle*, 68(11), 19-38. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.11.2>
74. Michal Vít – Judit Tóth (2018): The Changing Dynamics of the Effective Protection of EU Borders or/and Forced Migrants, Intersections. *East European Journal of Society and Politics*, 4. évf., 4. sz., 90–92. Forrás: <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v4i4.502>. (letöltve: 2026.03.06.)
75. Peter, Hobbing (2005): Integrated Border Management at the EU Level. CEPS Working Documents No. 227, 1 August 2005 Forrás: <http://aei.pitt.edu/6672/> (letöltve: 2022.08.10.)
76. Pinos, Jaime Castan. (2009): 'Building Fortress Europe? Schengen and the Cases of Ceuta and Melilla Forrás: https://www.researchgate.net/publication/251750668_Building_Fortress_Europe_Schengen_and_the_Cases_of_Ceuta_and_Melilla (letöltve: 2022.11.13.)
77. Ryan, Bernard (2001): The Common Travel Area between Britain and Ireland. *Modern Law Review*, 64 (6). 855-874. Forrás: <https://doi.org/10.1111/1468-2230.00356> (letöltve: 2024.7.12.)
78. Répási Krisztián (2019): Kapcsolódási pontok a 2015 januárjában és novemberében Párizsban történt merényletek, valamint a 2016. március 22-i brüsszeli robbantások között. *Nemzetbiztonsági Szemle* 7.1 (2019): 52-65. Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/nbsz/article/view/1479/798> (letöltve: 2022.01.13.)
79. Ritecz György (2014): IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán *Magyar Rendészet* 2014/3. 55-75. Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/3970> (letöltve: 2023.8.19.)
80. Ritecz György–Sallai János (2016): A migrációs trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0. Budapest, Hanns Siedel Alapítvány.
81. Ritecz György (2016): A migráció trendjei – és ami mögötte van *Régió Kisebbség Kultúra Politika Társadalom* 24 (2) 109–139. Forrás: https://kisebbségkutato.tk.hun-ren.hu/uploads/files/RiteczGyoergy_A_migracio_trendjei_es_ami_moegoette_van.pdf (letöltve: 2022.10.20.)
82. Ritecz György (2018): A tömeges irreguláris migráció megszűnése, avagy tények, amelyekről nem akarunk tudomást venni In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) *A XXI. század biztonsági kihívásai Pécs, Magyarország: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport* (2018) 237–243., Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/XX/ritecz.pdf> (letöltve: 2024. 11. 23.)
83. Ritecz György (2021): Államhatár ellenőrzés és turizmus pandémia idején *Határrendészeti Tanulmányok* 2021/3. 35–81. Forrás: https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/HatrendTan_2021_3_szam.pdf (letöltve 2022.5.2.)
84. Rodríguez Sánchez, A., Wucherpennig, J., Rischke, R. et al. (2023): Search-and-rescue in the Central Mediterranean Route does not induce migration: Predictive modeling to answer causal queries in migration research. *Sci Rep* 13, 11014 (2023). Forrás: <https://doi.org/10.1038/s41598-023-38119-4> (leöltve: 2024.10.12.)
85. Saddiki, Said (2017): *World of walls: the structure, roles and effectiveness of separation barriers*. Open Book Publishers, 2017. Forrás: <https://www.openbookpublishers.com/books/10.11647/obp.0121> (letöltve: 2022.07.13.)

86. Sajtos László–Mitev Ariel Zoltán: Kutatási és adatelemzési kézikönyv. Alinea, Budapest 2007 ISBN: 978-963-9659-08-7
87. Sanyal, Romola (2017): A no-camp policy: Interrogating informal settlements in Lebanon. *Geoforum* 84 (2017) 117-125. Forrás: https://eprints.lse.ac.uk/83749/1/Sanyal_no_camp_policy.pdf?utm (letöltve: 2023.4.12.)
88. Sallai János (2004): A bel- és igazságügyi együttműködés általános jogi tudnivalói. Hans Seidel Alapítvány. "Pro Renovanda Cultura Hungariae" Alapítvány, Bp., 2004., ISBN 963-214-797-9
89. Sallai János (2012): A schengeni integráció negyedszázada és jövője, In.: Gaál, Gyula–Hautzinger, Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei (2012) Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből, Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság, Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2012., 247–256. ISBN: 978-963-0841-12-2
90. Sallai János (2015): A magyar rendészettudomány etablációja. *Belügyi Szemle*, 63(6), 5–28. Forrás: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.6.1> (letöltve: 2023.11.15.)
91. Sallai, János (2022): Az államhatár szerepe a globalizációban *Határrendészeti Tanulmányok*, 2022 54-61. Forrás: https://epa.oszk.hu/04200/04220/00056/pdf/EPA04220_hatarrendeszeti_2022_02_05_4-061.pdf (letöltve: 2024.03.16.)
92. Salomon, Stefan–Jorrit, Rijpma (2023): A Europe without internal frontiers: Challenging the reintroduction of border controls in the Schengen Area in the light of Union citizenship. *German Law Journal* 24.2 (2023) 281-309. Forrás: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.60> (letöltve: 2024.01.12.)
93. Tálás Péter (2016): Az európai migrációs válság értelmezési kereteiről. In: *Nemzet és Biztonság*. 2016/6 szám. 86-115 Forrás: https://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2016_6_06_talas_europai_migracios_valstag.pdf (letöltve: 2023.3.20.)
94. Trauner, Florian–Turton, Jocelyn (2017): "Welcome culture": the emergence and transformation of a public debate on migration. *Austrian Journal of Political Science*, 46(1), 33-42. Forrás: <https://doi.org/10.15203/ozp.1587.vol46iss1> (letöltve: 2022.12.4.)
95. Tóth Árpádné Dr. Masika Edit (2004): Az EU bel- és igazságügyi együttműködésének, illetve a szabadság, biztonság, és jog európai térségének története az alapító szerződések tükrében, Miniszterelnöki Hivatal Európai Integrációs Irodája, 2004 ISBN 963-928-490-4
96. Tóth Árpádné Dr. Masika Edit (2003): Első értékelés a szabadság, biztonság jog európai térségének az európai alkotmányozás során körvonalazódó reformjáról, „Európai Unió Határrendősége” c. A/0013/2003.sz. OKTK kutatás
97. Van Ginkel, Bibi. and Eva Entenmann (Eds.) (2016): The foreign fighters phenomenon in the European Union: profiles, threats & policies (Vol. 5). The Hague: International Centre for Counter-Terrorism. 11-18. Forrás: <https://icct.nl/sites/default/files/2023-01/Special-Edition-1-2.pdf> (letöltve: 2022.12.20.)
98. Vasile, Sergiu Adrian–Oana, Popescu (2012): Initiatives and perspectives of the information flows management within Schengen Area, *Journal of Criminal Investigation Volume V Issue 2/2012* 175–207 ISSN 2247-9503 Forrás:

- <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=1941a1e41e4c78e377b4b88f9a2f24c60eb1a4c0> (letöltve: 2023.3.19.)
99. Vavoula, Niovi (2017): European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): A flanking measure of the EU's visa policy with far reaching privacy implications. Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies Research Paper No. 256/2017 Forrás: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2928082 (letöltve: 2023. 5.31.)
 100. Wagner, Johann (2001): The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies. *Commonwealth & Comparative Politics*, 2001. 59(4), 424–448. Forrás: <https://doi.org/10.1080/14662043.2021.1999650> (letöltve: 2022.11.19.)
 101. Wigger, Iris-Yendell, Alexander-Herbert, David. (2021): The end of 'Welcome Culture'? How the Cologne assaults reframed Germany's immigration discourse. *European Journal of Communication*, 37(1), 21–47. <https://doi.org/10.1177/02673231211012173>
 102. Yao, Xuedan. (2022): A Literature review on European Integrated Border Management. *International Journal of Innovative Technologies in Social Science*. Forrás: https://doi.org/10.31435/rsglobal_ijitss/30062022/7844 (letöltve: 2026.03.12.)
 103. Zaiotti, Ruben (2009): Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers. *Diss.* 2009. 1-337. Forrás: <https://utoronto.scholaris.ca/server/api/core/bitstreams/44e21007-b6db-4d16-bc81-9ecfe863dd87/content> (letöltve: 2023.01.21.)
 104. Zsákai, Lénárd (2023): A schengeni értékelési mechanizmus nemzetközi és hazai koordinációja *Belügyi Szemle* 71.8 1493-1501. Forrás: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.8.8> (letöltve: 2025.03.12.)
 105. Zámbo Katalin (2009): A Frontex szervezete és működése, In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. kötet, Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2009. 221–233. HU ISSN 1589-1674

6.2. Nemzetközi normák, ajánlások és nyilvános anyagok

1. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. (1933). Article 1 Forrás: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp (letöltve: 2025.12.10.)
2. Egyetemes Emberi Jogok Nyilatkozata (UDHR) 1948 ENSZ. Forrás: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (letöltve: 2025.12.16.)
3. A menekültek helyzetére vonatkozó Egyezmény 1951. (Genfi Egyezmény) Forrás: <https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html> (letöltve: 2025.12.16.)
4. United Nations (1960): Declaration on the Granting of Independence to colonial Countries and Peoples, Adopted by General Assembly resolution 1514 (XV) 14. December 1960 Forrás: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-granting-independence-colonial-countries-and-peoples> (letöltve:2022.10.18.)
5. Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in

- the Convention and in the first Protocol thereto (ETS No. 046)
 Forrás: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=046> (letöltve: 2025.12.16.)
6. Documents concerning the accession to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland OJ L 73., 27.3.1972., 1–206 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11972BN02/8/PT1A3> (letöltve: 2022.09.19.)
 7. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze (Saarbrücken, 13. Juli 1984) Forrás: https://www.cvce.eu/obj/agreement_between_france_and_the_frg_on_the_gradual_abolition_of_checks_at_the_franco_german_border_saarbrucken_13_july_1984-en-46468e59-54ec-41c1-a15e-258d92568910.html (letöltve:2022.10.18.)
 8. The Schengen acquis - Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders OJ L 239, 13–18. Forrás: [https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_internation/2000/922\(1\)/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_internation/2000/922(1)/oj) (letöltve: 2022. 12.03.)
 9. Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992 OJ C 191., 29.7.1992., 1–115. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_1992_191_R_TOC (letöltve: 2022. 12.11.)
 10. ACT concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Contents OJ C 241, 29.8.1994., 9–404. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/acc_1994/sign/eng (letöltve:2022.10.18.)
 11. The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders OJ L 239, 22.9.2000, 19-62. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/2000/922/oj/eng> (letöltve: 2022. 12.03.)
 12. The Schengen acquis - Decision of the Executive Committee of 22 December 1994 on bringing into force the Convention implementing the Schengen Agreement of 19 June 1990 (SCH/Com-ex (94) 29, rev. 2) 1. OJ L 239, 130–132. Forrás: [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1994/29\(3\)/oj/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1994/29(3)/oj/eng) (letöltve: 2026.01.18.)
 13. Agreement on the accession of the Italian Republic to the convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the governments of the States of the Benelux economic union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990 Forrás: <https://www.statewatch.org/media/documents/semdoc/assets/files/council/SCH.ACQ UIS-EN.pdf> (letöltve: 2026.01.18.)
 14. Decision of the Executive Committee of 7 October 1997 on bringing into force the Convention implementing the Schengen Agreement in Greece (SCH/Com-ex (97)29 rev. 2) Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922> letöltve: 2026.01.20.)

15. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts OJ C 340, 10.11.1997, 1–144 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/ams/sign/eng> (letöltve: 2022.12.13.)
16. BGBl. III Nr. 204/1997, Beschluß des Exekutivausschusses zur Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens in Österreich, I.1–5 (7. Oktober 1997). Forrás: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1997_204_3/1997_204_3.pdf (letöltve: 2026.01.18.)
17. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (konszolidált változat) B. Az Európai Unióról szóló szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek és az Európai Közösséget létrehozó szerződés (2.) jegyzőkönyve a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő integrálásáról (1997) HL C 321. E, 2006.12.29., 191–195. Forrás: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/28832835-92a4-47bb-8014-7e6e4f36ba4f/language-hu> (letöltve:2023.1.12.)
18. Presidency Conclusions (1998): Vienna European Council 11-12 December 1998. Presidency conclusions and annexes 1–28. Forrás: https://aei.pitt.edu/43334/1/Vienna_1998.pdf (letöltve: 2023.3.15.)
19. Council Decision (1999): 1999/439/EC: Council Decision of 17 May 1999 on the conclusion of the Agreement with the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the latters' association with the implementation, application and development of the Schengen acquis OJ L 176, 10.7.1999., 35–35. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.1999.176.01.0035.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A1999%3A176%3ATOC (letöltve: 2023.10.23.)
20. 1999/848/EC: Council Decision of 13 December 1999 on the full application of the Schengen acquis in Greece OJ L 327, 21/12/199 58. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?from=EL&uri=CELEX%3A31999D0848&utm> (letöltve: 2022.02.17.)
21. Presidency Conclusions (1999): Tampere European Council 15 an 16 October 1999 Presidency Conclusions A Tamperei Program 1999 és 2004. közötti időszakra European Council (1999) 1–10. Forrás: https://aei.pitt.edu/43337/1/Tempere_1999.pdf (letöltve: 2023.3.16.)
22. A Tanács Határozata (1999): A Tanács határozata (1999. május 20.) a schengeni vívmányoknak az Európai Közösséget létrehozó szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó rendelkezéseivel összhangban történő jogalapjának meghatározása céljából történő meghatározásáról, amely a vívmányokat képezi, illetve azok részét képező egyes rendelkezések vagy határozatok jogalapját határozta meg 1999/435/EK HL L 176., 1999.7.10., 1–16. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1999/435/oj/eng?utm> (letöltve: 2022.10.24.)
23. The Schengen acquis (1999): The Schengen acquis as referred to in Article 1(2) of Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999 OJ L 239, 22.9.2000 1–473. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2000.239.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2000%3A239%3ATOC (letöltve: 2022.6.23.)
24. Council Decision (2000): Council Decision of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of the provisions of the Schengen acquis 2000/365/EC OJ L 131, 1.6.2000 43–47. Forrás:

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32000D0365>
(letöltve: 2022.11.28.)
25. Council Conclusions (2001): Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs) Brussels, 20 September 2001 SN 3926/6/01 1–12 Forrás: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/ACF6BA.pdf (letöltve: 2022.10.13.)
 26. Presidency Conclusions (2001): Presidency Conclusions European Council meeting in Leaken 14 and 15 December 2001 SN 300/1/01 REV 1 1–35. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf> (letöltve: 2022.08.14.)
 27. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal migration Brussels, 15.11.2001 COM(2001) 672 final Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2001%3A0672%3AFIN%3AEN%3APDF&utm> (letöltve: 2022.03.12.)
 28. Council Decision (2002): Council Decision of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen acquis 2002/192/EC OJ L 64, 7.3.2002, 20–23. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32002D0192> (letöltve: 2022.11.30.)
 29. Communication from the Commission (2002): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union COM/2002/0233 final 1–26. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52002DC0233> (letöltve: 2022.08.15.)
 30. Schengen Catalogue (2002): Council of the European Union EU Schengen Catalogue External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices February 2002. 1–53. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/media/31011/catalogue-en.pdf> (letöltve: 2022.09.18.)
 31. Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union 10019/02 Brussels, 14 June 2002 1–35. Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2010019%202002%20INIT/EN/pdf> (letöltve: 2022.08.21.)
 32. Presidency Conclusion (2002): Seville European Council 21 and 22 June 2002 Presidency Conclusion, 13463/02 Brussels, 24 October 2002 (29.10) 1–42. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/media/20928/72638.pdf> (letöltve: 2022.08.26.)
 33. A Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási szerződése (2003) HL L 236., 2003.9.23. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html#new-2-30> (letöltve: 2024.01.12.)
 34. A Tanács határozata (2004): A Tanács határozata (2004. október 25.) az Európai Unió, az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség közötti, a Svájci Államszövetségnek a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló megállapodásnak az Európai Közösség nevében történő aláírásáról, valamint egyes rendelkezések ideiglenes alkalmazásáról 2004/860/EK HL L 370., 2004.12.17., 1–2. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0860&qid=1738339636502> (letöltve: 2023.1.11.)

35. A Tanács rendelete (2004): A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról HL L 349., 2004.11.25., 1–11. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32004R2007> (letöltve: 2023. 3.16.)
36. European Council (2004): The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union., OJ C 53, 3.3.2005., 1–14. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2005_053_R_0001_01 (letöltve: 2023.4.12.)
37. A Tanács 866/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a csatlakozási okmány 10. jegyzőkönyvének 2. cikke szerinti rendszerről HL L 161., 2004.4.30., 128–143. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32004R0866> (letöltve: 2023.1.12.)
38. Common Manual (2005): Council of the European Union Brussels, 25 February 2005 6297/05 FRONT 18 COMIX 107 Common Manual 1–564. Forrás: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvgs5kjpg27kof_j9vvik7m1c3gyxp/vj6ipcv66mww/f=/6297_05.pdf (letöltve: 2022.09.3.)
39. A Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány HL L 157., 2005.6.21., 203–204. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12005SA003> (letöltve: 2022.12.28.)
40. A Tanács és a Bizottság cselekvési terve az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének megerősítéséről szóló hágai program végrehajtására HL C 198., 2005.8.12., 1–22. Forrás: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52005XG0303(01)) (letöltve: 2023.2.10.)
41. Council Conclusions (2006): Council conclusions Enlargement of the Schengen Area, 2768th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels, 4-5 December 2006. Forrás: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/91997.pdf (letöltve: 2022. 11.27.)
42. Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról HL L 381., 2006.12.28., 4–23. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex%3A32006R1987> (letöltve 2023.6.18.)
43. A Tanács 2007/533/IB határozata (2007. június 12.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról HL L 205., 07/08/2007., 63–84. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:32007D0533> (letöltve: 2023.6.18.)
44. Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról HL L 199., 2007.7.31., 30–39. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32007R0863> (letöltve: 2023.5.19.)
45. Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra

- vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet) HL L 218., 2008.8.13., 60–81. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex:32008R0767> (letöltve: 2023.4.8.)
46. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről {SEC(2008) 153} {SEC(2008) 154} COM /2008/0069 végleges Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52008DC0069> (letöltve: 2022.01.20.)
47. European Council (2009): The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens, OJ C 115, 4.5.2010., 1–38. Forrás: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01)) (letöltve: 2023.03.12.)
48. Az Európai Unió Tanácsa: A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata., Brüsszel, 2009. március 19. 7468/09 1–62. Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%207864%202009%20INIT/HU/pdf> (letöltve: 2022.11.17.)
49. A Bizottság Közleménye (2011): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a migrációról Brüsszel 2011.5.4. COM(2011) 248. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:HU:PDF> (letöltve: 2022.11.30.)
50. Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról Brüsszel, 2011.3.10. COM(2011) 118 végleges 2011/0051 (COD) Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0118:FIN:en:PDF> (letöltve: 2022.8.14.)
51. Okmány a Horvát Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió működéséről szóló szerződés és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés kiigazításáról HL L 112 2012.04.24., Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012JN03/01> (letöltve: 2022.12.28.)
52. Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. HL L 180, 29.6.2013, 31–59. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj?locale=hu> (letöltve: 2022.11.12.)
53. European Council 26/27 June (2014): Strategic Agenda for the union in times of change 1–7. Forrás: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf (letöltve: 2023.3.12.)
54. A Bizottság Közleménye (2015): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Európai Migrációs Stratégia COM(2015) 240 final, Brüsszel,

- 2015.5.13. 1–25. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015DC0240> (letöltve: 2022.10.12.)
55. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) OJ L 77, 2016.3.23., 1–52. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex:32016R0399> (letöltve: 2022.9.25.)
56. A Bizottság Közleménye (2016): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak A határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerek COM/2016/0205 final Brüsszel, 2016.4.6. 1–28. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A205%3AFIN> (letöltve: 2022.8.24.)
57. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról HL L 74, 2017.3.18., 1–7. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32017R0458> (letöltve: 2022.11.21.)
58. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2225 rendelete (2017. november 30.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a határregisztrációs rendszer (EES) alkalmazása tekintetében történő módosításáról HL L 327, 9.12.2017., 1–19. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32017R2225> (letöltve: 2022.12.27.)
59. Az Európai Parlament 2018. május 30-i állásfoglalása a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről 2017/2256(INI), HL C 76., 2020.3.9., 106–113. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.076.01.0106.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2020%3A076%3AFULL (letöltve: 2022.11.27.)
60. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1240 rendelete (2018. szeptember 12.) az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet, az 515/2014/EU rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az (EU) 2016/1624 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról HL L 236, 2018.8.19., 1–71. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32018R1240> (letöltve: 2023.10.16.)
61. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/817 rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a határok és a vízumügy területén, továbbá a 767/2008/EK, az (EU) 2016/399, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240, az (EU) 2018/1726 és az (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2004/512/EK és a 2008/633/IB tanácsi határozat módosításáról HL L 135, 2019.5.22., 27–84. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32019R0817> (letöltve: 2022.2.15.)
62. The Constitution of Greece (2019): Revised by Resolution of November 25, 2019 of the IXth Revisionary Parliament Forrás: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/THE%20CONSTITUTION%20OF%20GREECE.pdf> (letöltve: 2022.12.19.)

63. Az Európai Tanács 2019-2024-es időszakra szóló stratégiai menetrendje 1–8. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/media/39917/a-new-strategic-agenda-2019-2024-hu.pdf> (letöltve: 2022.10.1.)
64. 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. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/ALL/?uri=CELEX:32019R1896> (letöltve: 2023.7.12.)
65. A Bíróság ítélete (nagytanács) 2020. május 14. Előzetes döntéshozatal – Menekültügyi és bevándorlási politika – 2013/32/EU irányelv – Nemzetközi védelem iránti kérelem – A 33. cikk (2) bekezdése – Elfogadhatatlansági okok – 40. cikk – Ismételt kérelmek – 43. cikk – A határon folytatott eljárások – 2013/33/EU irányelv – A 2. cikk h) pontja, valamint 8. és 9. cikk – Őrizet – Jogszerűség – 2008/115/EU irányelv – 13. cikk – Hatékony jogorvoslati lehetőségek – 15. cikk – Őrizet – Jogszerűség – Hatékony jogorvoslatihoz való jog – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – Az uniós jog elsőbbségének elve A C 924/19. PPU. és C 925/19. PPU. sz. egyesített ügyekben. Forrás: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=226495&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1254068> (letöltve: 2024. 03.12.)
66. A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. december 17. Európai Bizottság kontra Magyarország. Tagállami kötelezettségzegés – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák – 2008/115/EK, 2013/32/EU és 2013/33/EU irányelv – Nemzetközi védelem megadására irányuló eljárás – Tényleges hozzáférés – A határon lefolytatott eljárás – Eljárási garanciák – Tranzitónákban való kötelező elhelyezés – Őrizet – Harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérése – A nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító közigazgatási határozatokkal szemben benyújtott keresetek – A területen való tartózkodáshoz való jog. C-808/18. sz. ügy. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0808> (letöltve: 2022.11.23.)
67. A Bizottság Közleménye (2022): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2022. évi jelentés COM(2022) 301 final Brüsszel, 2022.5.24. 1–26. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0301&from=EN> (letöltve 2024. 08.12.)
68. European Commission (2022): EU Action Plan on the Western Balkans 6.12.2022. 1–5. Forrás: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf (letöltve: 2024.09.13.)
69. Protocol between the Government of the Italian Republic and the Council of Ministers of the Albanian Republic (2023) Forrás: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2023/11/Protocol-between-the-Government-of-the-Italian-Republic-and-the-Council-of-Minister-of-the-Albanian-Republic-1-1.pdf> (letöltve: 2024.11.30.)
70. A Tanács (EU) 2024/210 határozata (2023. december 30.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Bolgár Köztársaság és Románia általi teljes körű alkalmazásáról

- HL L, 2024/210, 2024.04.01. 1–6. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400210 (letöltve: 2022.12.28.)
71. A Bizottság Közleménye (2024): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2024. évi jelentés COM(2024) 173 final Brüsszel, 2024.4.16. 1–36. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024DC0173> (letöltve:2024.8.13.)
72. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1717 rendelete (2024. június 13.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról HL L 2024/1717., 2024.6.20., 1–24. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024R1717> (letöltve: 2023.8.23.)
73. Stratégiai Iránymutatások (2024): Stratégiai iránymutatások a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozóan. ST 16343/2024 Brüsszel, 2024. november 28. 1–16. Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16343-2024-INIT/hu/pdf> (letöltve: 2024.12.3.)
74. A Tanács (EU) 2024/3212 határozata (2024. december 12.) a Bolgár Köztársasággal és Romániával közös és a közöttük lévő belső szárazföldi határokon a személyellenőrzés megszüntetése időpontjának a meghatározásáról ST/16327/2024/INIT HL L, 2024/3212 1–2. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32024D3212> (letöltve: 2023.1.11.)

6.3. Nemzeti normák, szervezetszabályzó egyéb jogi eszközök, szervezeti anyagok

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00.3> (letöltve: 2023.11.18.)
2. 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/1994-34-00-00.43> (letöltve: 2023.11.19.)
3. 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2007-80-00-00> (letöltve: 2022.11.12.)
4. 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2007-89-00-00> (letöltve: 2022.10.13.)
5. 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2015-191-20-22> (letöltve: 2022.12.12.)
6. 213/2015. (VII. 31.) Korm. rendelet a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár építésén dolgozók védelméről, továbbá az államhatárról szóló törvény szerinti közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról szóló 211/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2015-213-20-22> (letöltve:2024. 03.12.)
7. 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2011-30-20-0A> (letöltve: 2022. 11.21.)
8. Rendészettudományi Szaklexikon Boda, József (szerk.); Baksai, Éva (szerk.); Deák, József (szerk.); Ivaskevics, Krisztián (szerk.); Mátyás, Szabolcs (szerk.); Tóth,

Nikolett Ágnes (szerk.) Budapest, Magyarország: Ludovika Egyetemi Kiadó (2019)
ISBN: 9789635311002.

6.4. Egyéb internetes források

1. Schuman-nyilatkozat, 1950. május Forrás: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_hu (Letöltve: 2024.12.10.)
2. Feasibility study for the setting up of a European Border Police. Final report Forrás: <http://www.statewatch.org/media/documents/news/2005/may/eba-feasibility-study.pdf> (letöltve: 2022. 10.23.)
3. Frontex News (2011): RABIT Operation 2010 Ends, Replaced By JO Poseidon 2011 <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/rabit-operation-2010-ends-replaced-by-jo-poseidon-2011-iA6Kaq?utm> (letöltve: 2023. 04. 12.)
4. Az Európai Tanács tagjainak nyilatkozata a terrorizmus elleni küzdelemről, 2015. február 12. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/02/12/> (letöltve: 2022.3.12.)
5. Frontex NEWS (2015): Frontex expands its Joint Operation Triton 26.05.2015 Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP> (letöltve: 2024. 12. 11.)
6. European Commission Press (2015): Managing the Refugee Crisis: Budgetary measures under the European Agenda on Migration 30.09.2015 Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_15_5729 (letöltve: 2024. 11.21.)
7. Politico (2015): Austria to built fence on Slovenia border 2015. 10. 28. Forrás: <https://www.politico.eu/article/migrant-refugee-crisis-austria-to-build-slovenia-border-fence-seehofer-merkel-migration-refugees-croatia-hungary/> (letöltve: 2024. 09.14.)
8. Központi Statisztikai Hivatal (2016): Statisztikai Tükör 2016. július 25. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/menekult15.pdf> (Letöltés ideje: 2024. 11. 23.)
9. Europol (2016): Joint Europol-Interpol Report Migrant smuggling Networks Executive Summary 2016 May Forrás: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/ep-ip_report_executive_summary.pdf (letöltve: 2024.11.12.)
10. Frontex (2016): FRAN Quarterly Report Q4 October-December 2015 Forrás: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q4_2015.pdf (letöltve 2022.11.23.)
11. Pro Asyl: Asylpaket II in Kraft: Überblick über die geltenden asylrechtlichen Änderungen 21.03.2016. Forrás: <https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-ii-in-kraft-ueberblick-ueber-die-geltenden-asylrechtlichen-aenderungen/#> (letöltve: 2024. 10.11.)
12. Watch (2016): Grounds for concern Forrás: <https://www.hrw.org/report/2016/11/03/grounds-concern/belgiums-counterterrorism-responses-paris-and-brussels-attacks> (letöltve: 2022.12.3.)

13. BBC NEWS (2016): Germany shocked by Cologne New Year gang assaults on women 5. January 2016. Forrás: <https://www.bbc.com/news/world-europe-35231046> (letöltve: 2022.12.3.)
14. Amnesty International (2016): Hungary: Crackdown on the rights of refugees and migrants continues unabated amidst European Commission inaction Forrás: <https://www.amnesty.nl/actueel/hungary-crackdown-on-the-rights-of-refugees-and-migrants-continues-unabated-amidst-european-commission-inaction> (letöltve: 2022.03.12.)
15. Human Rights Watch (2016): Grounds for concern Forrás: <https://www.hrw.org/report/2016/11/03/grounds-concern/belgiums-counterterrorism-responses-paris-and-brussels-attacks> (letöltve: 2022.03.14.)
16. Euro NEWS (2020): Öt éve történt a Charlie Hebdo elleni terrortámadás Forrás: <https://hu.euronews.com/2020/01/07/ot-eve-tortent-a-charlie-hebdo-elleni-terrortamadas> (letöltve: 2022.12.12.)
17. Frontex (2021): Risk Analysis for 2021 Forrás: https://www.statewatch.org/media/2657/risk_analysis_2021.pdf (letöltve 2024. 10.13.)
18. Vajdaság ma (2022): Délvidéki Hírportál: Szerb-magyar-osztrák egyetértési megállapodás az együttműködés erősítéséről az illegális migráció elleni küzdelemben Forrás: <https://www.vajma.info/cikk/szerbia/32054/Szerb-magyar-osztrak-egyetertesi-megallapodas-az-egyuttmukodes-erositeserol-az-illegalis-migracio-elleni-kuzdelemben.html> (letöltve: 2023.11.16.)
19. BBC NEWS (2023): Italy boat sinking: Hundreds feared dead off Lampedusa Forrás: <https://www.bbc.com/news/world-europe-24380247> (letöltve: 2023.04.17.)
20. Frontex (2023): Risk Analysis for 2023/2024 <https://www.frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2023-2024-IqbX2a> (letöltve: 2024. 10.13.)
21. European Union Agency for Asylum (EUAA) (2023): External dimension of the EU's asylum policy. European Union Agency for Asylum Asylum Report 2023. Forrás: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2023/25-external-dimension-eus-asylum-policy?utm> (letöltve: 2025.1.13.)
22. Frontex (2024): Strategic Risk Analysis Report 2024 Forrás: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Strategic_Risk_Analysis_2024_Report.pdf (letöltve: 2025.03.14.)
23. International Organization for Migration (2024): Deadliest Year on Record for Migrants with Nearly 8,600 Deaths in 2023 NEWS – GLOBAL 07 March 2024 Forrás: <https://eca.iom.int/news/deadliest-year-record-migrants-nearly-8600-deaths-2023> (letöltve: 2024.3.23.)
24. Európai Unió Tanácsa (2024): Migrációs áramlások: keleti, középső és nyugati útvonal Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/migration-flows-to-europe/> (Letöltés ideje: 2025. 02. 23.)
25. UNHCR (2024): Global Trends forced displacement in 2023 forrás: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2024-06/global-trends-report-2023.pdf> (letöltve 2024. 06. 30.)
26. Frontex: Migratory Routes (2024) Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/> (letöltve: 2025.3.16.)

27. DW (2024): Immigration: What is in Germany's new 'security package'? 15.10.2024.
Forrás: <https://www.dw.com/en/immigration-what-is-in-germanys-new-security-package/a-70502378> (letöltve 2024.12.14.)
28. Human Rights Frontex News (2025): Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024 Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-border-crossings-into-eu-drop-sharply-in-2024-oqpweX> (letöltve: 2025. 02. 04.)
29. International Organization for Migration (2025): World Migration Report 2024 Forrás: <https://worldmigrationreport.iom.int/what-we-do/foreword/foreword> (letöltve: 2025.2.25.)
30. Statista (2025): Number of illegal crossings between border-crossing points in the European Union from 2009 to 2023. Statista. Forrás: <https://www.statista.com/statistics/454775/number-of-illegal-entries-between-bcps-to-the-eu/> (letöltve: 2025.2.13.)
31. European Commission: International Relationship, Overseas Countries and Territories Forrás: https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/overseas-countries-and-territories_en (letöltve: 2022.4.5.)
32. Európai Parlament: Ismertető az Európai Unióról: Az Európai Unió legkülső régiói Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/100/a-legkulso-regiok> (letöltve: 2022.12.11.)
33. UNHCR Operational Data Portal Forrás: <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals> (letöltve: 2022.3.14.)
34. Official website of the European Union: Emergency Trust Fund for Africa Forrás: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en (letöltve: 2022.03.25.)
35. Official website of the European Union: EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian crisis Forrás: https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/index_en (letöltve: 2022.03.21.)
36. Electronic Travel Authority – ETA: Australian Government – Department of Home Affairs, Electronic Travel Authority Forrás: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/electronic-travel-authority-601> (letöltve: 2023.5.24.)
37. Electronic Travel Authorisation – eTA: Government of Canada, Electronic Travel Authorisation – eTA Forrás: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/visit-canada/eta/apply.html> (letöltve: 2023.5.24.)
38. Electronic System for Travel Authorisation – ESTA: U.S. Customs and Border Protection, Official ESTA Application Forrás: <https://esta.cbp.dhs.gov/> (letöltve: 2023.5.24.)
39. Korea electronic travel authorisation – K-ETA: Ministry of Justice – Korea Immigration Service, K-ETA Forrás: https://www.immigration.go.kr/immigration_eng (letöltve: 2023.5.24.)

A SZERZŐ TÉMÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉKE

1. Herczeg Mónika: Az Európai Unió határigazgatási politikája válsághelyzetekben. = Pécsi Határőr. Tudományos közlemények. 24. [köt.] A rendkívüli helyzetek biztonsági tényezői, 2022. 197-205. http://www.pecshor.hu/periodika/XXIV/herczeg_monika.pdf (2022)
2. Az Európai Unió tagállamainak schengeni térséghez való viszonya: Sui generis szabályok a határforgalom-ellenőrzésben Belügyi Szemle, 70(7), 1491–1506. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.7.8> (2022)
3. Herczeg Mónika: Merre tart Schengen? Magyar Rendészet, 22(3), 161–172. <https://doi.org/10.32577/mr.2022.3.10> (2022)
4. Herczeg Mónika: A tagállamok legkülső régióinak kapcsolata a Schengeni térséggel In: Baráth, Noémi; Mezei, József (szerk.) Rendészet-Tudomány-Aktualitások 2022 Budapest, Magyarország: Doktoranduszok Országos Szövetsége, Rendészettudományi Osztály (2022) 8–25. <http://hdl.handle.net/20.500.12944/18630> (2022)
5. Balla József – Zsákai Lénárd – Herczeg Mónika: An EU strategy for a stronger and more resilient Schengen area An EU strategy for a stronger and more resilient Schengen area In: Holubiczky Vincent Quo vadis Schengen? Zborník vedeckých a odborných príspevkov: Z konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 08. novembra 2022 Konferencia helye, ideje: Bratislava, Szlovákia 2022.01.01. ISBN: 978-80-8054-994-7 109–115. (2022)
6. Herczeg Mónika: The Role of INTERPOL in the European Integrated Border Management Belügyi Szemle, 71(3. ksz), 97–111. <https://doi.org/10.38146/BSZ.SPEC.2023.3.9> (2023)
7. Herczeg Mónika – Kovács István: Az irreguláris migráció, az emberkereskedelem és a prostitúció összefüggései In: Kovács, István (szerk.) A kor szellemében: tudományos válaszok a világban jelentkező különböző veszélyforrásokra Budapest, Magyarország: Magyar Rendészettudományi Társaság (2023) ISBN: 978-615-6456-15-1 (II. kötet) 45–56. <https://rendeszet.uni-nke.hu/document/rendeszet-uni-nke-hu/MRTT%20HT%20tanulm%C3%A1nyk%C3%B6tet%20KI.%2008.28..pdf> (2023)
8. Zsákai Lénárd – Balla József – Herczeg Mónika – Vájlók László – Vedó Attila – Pető János: Az Automatizált Határellenőrzési Rendszer működésének vizsgálata és értékelése Belügyi Szemle, 71(2), 303–315. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.2.7>. (2023)
9. Herczeg Mónika: Magyarország 2022-2028 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája Szabó, Csaba, ed. (2024) *Kiívások kapujában I.: Tanulmányok a határigazgatási és vízümpolitikai eszköz hazai programjának előkészítéséhez.* Belügyminisztérium, Budapest. 33–57. https://real.mtak.hu/186897/1/HAVE_I_WEBRE.pdf (2024)
10. Herczeg Mónika: Minőségellenőrzés a határigazgatásban Határrendészeti Tanulmányok XXI. évfolyam 2024/4 Különszám áttekintés a „101102709-HSQA azonosító számú „Magyar, szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a

határigazgatás területén” című projekt eddigi eredményeiről 58–78. https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/Hatrend_Tan_2024_4_k%C3%BCl%C3%B6nszam_HSQA_v.pdf (2024)

11. Zsákai Lénárd – Herczeg Mónika: 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> (2025)
12. Herczeg Mónika: Az Európai Unió határrendészeti együttműködése a nyugat-balkáni országokkal Scientia et Securitas, 5(4) 342–350 <https://doi.org/10.1556/112.2025.00240> (2025)
13. Herczeg Mónika: Stratégiai védelem a határokon túl : Magyarország szerepe a nyugat-balkáni migrációs kihívások kezelésében. Scientia et Securitas, 6(3) 271–278. <https://doi.org/10.1556/112.2025.00295> (2025)

MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

1. számú melléklet: Alkalmazott rövidítések jegyzéke
2. számú melléklet: A kutatási hipotézisekhez kapcsolódó kutatási kérdések
3. számú melléklet: A kutatási célok hipotézisekkel és módszerekkel való összefüggései
4. számú melléklet: A schengeni acquis uniós jogba való integrációja
5. számú melléklet: Az Európai Unió tagállamainak, valamint azok különleges területeinek, külbirtokainak schengeni vívmányokhoz való viszonya
6. számú melléklet: Az uniós határigazgatás normatív–intézményi–végrehajtási architektúrája
7. számú melléklet: Az irreguláris migráció uniós határigazgatási rendszerre gyakorolt hatása
8. számú melléklet: Kutatási kérdőív
9. számú melléklet: Kérdőívek SPSS elemzési táblázatai

MELLÉKLETEK

1. számú melléklet Alkalmazott rövidítések

ÁFA	Általános Forgalmi Adó – Hozzáadottérték-adó
CTA	Common Travel Area – Közös Utazási Terület
COVID-19	Corona Virus Disease 2019 – koronavírus-betegség 2019
EASO	European Asylum Support Office – Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal
ECRIS	European Criminal Records Information System – Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EES	European Union Entry/Exit System – Európai Határregisztrációs Rendszer
EGT	Európai Gazdasági Térség
EiT	Európai Tanács
EFTA	The European Free Trade Association – Európai Szabadkereskedelmi Társulás
EIBM	European Integrated Border Management – Európai Integrált Határigazgatás)
EK	Európai Közösségek
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EP	Európai Parlament
ESZAK	Európai Szén- és Acélközösség
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System – Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer
EU	Európai Unió
EUAA	European Union Agency for Asylum – Az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége
EUMSZ	Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUNAVFOR MED	European Union Naval Force Mediterranean Operation – Az Európai Unió haditengerészeti erőinek földközi-tengeri művelete
EURATOM	Európai Atomenergia a Közösség

EURODAC	European Dactyloscopy – A menedékjogot kérelmező személyek ujjnyomatainak összehasonlítását szolgáló európai rendszer
EUROSUR	European Border Surveillance System – Európai Határőrizeti Rendszer
EUSZ	Európai Unióról szóló Szerződés
ET	Európa Tanács
EUROPOL	European Police Office – Európai Rendőrségi Hivatal)
FRONTEX	Európai Unió Tagállamai Külső Határain való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (2016 után: Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség)
IBM	Integrated border Management – Integrált Határigazgatás
IOM	Nemzetközi Migrációs Szervezet
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance – Előcsatlakozási Támogatási Eszköz
MAB	Magyar Akadémiai Bizottság
MTA	Magyar Tudományos Akadémia
NATO	The North Atlantic Treaty Organization – Észak-atlanti Szerződés Szervezete
NSZK	Német Szövetségi Köztársaság
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
ORs	Outermost Regions – Legkülső Régiók
RABIT	Rapid Border Investigation Team – Gyorsreagálású Határvédelmi Csoport
SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum – Bevándorlással, Határokkal és Menekültüggyel Foglalkozó Stratégiai Bizottság
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entries – kiegészítő információ kérése a nemzeti kapcsolattartó pontoktól
SIS	Schengeni Információs Rendszer
SLTD	Stolen and Lost Travel Documents – Ellopott és Elveszett Okmányok
SVE	Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló Egyezmény
TOT	Tengeren túli Országok és Területek

UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees – Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága
UNFICYP	United Nation Peacekeeping Force in Cyprus – ENSZ ciprusi békefenntartó missziója
USA	United States of America – Amerikai Egyesült Államok
VIS	Visa Information System – Vízuminformációs Rendszer

2. számú melléklet

A kutatási hipotézisekhez kapcsolódó kutatási kérdések

H1 hipotézis: A schengeni acquis uniós jogba történő integrációja ellenére az egységes alkalmazás továbbra sem valósul meg teljes mértékben, mivel – a tagállamok szuverén hatásköreire/szuverenitására tekintettel - az uniós jogrend tudatosan fenntartja a differenciált részvétel és a területi kivételek rendszerét.

A hipotézishez kapcsolódó kutatási kérdések:

1. Milyen jogi és integrációs szükségszerűségek alapozták meg a schengeni térség létrehozását, és ezek miként határozták meg a belső határellenőrzések megszüntetésére irányuló kormányközi szabályozási modell jogi konstrukcióját?
2. A schengeni együttműködés uniós jogrendbe történő fokozatos integrációja során, különös tekintettel a Maastrichti, az Amszterdami és a Lisszaboni Szerződésre milyen jogi és intézményi mechanizmusok jöttek létre az egységes alkalmazás biztosítására, és ezek milyen mértékben voltak alkalmasak az együttműködés kormányközi jellegéből fakadó strukturális hiányosságok orvoslására?
3. Hogyan és milyen módon jelenik meg a schengeni együttműködésben a differenciált részvétel különböző formái (opt-outok, társult államok, részleges alkalmazás)?

H2 hipotézis: Az uniós határigazgatás szabályozási rendszerében az egységes alkalmazás biztosítása olyan intézményi és ellenőrzési mechanizmusokra támaszkodik, amelyek a tagállami végrehajtás eltérései mellett is az egységes jogi keretek fenntartását szolgálják.

A hipotézishez kapcsolódó kutatási kérdések:

1. Milyen intézményi és ügynökségi struktúrákon keresztül szerveződik az uniós határigazgatás végrehajtása, és miként oszlanak meg a jogalkotási, koordinációs, operatív és ellenőrzési funkciók és hatáskörök az uniós és a tagállami szint között?
2. Milyen jogi eszközökkel és intézményesített mechanizmusokkal törekszik az uniós jogrend az egységes alkalmazás előmozdítására a tagállami végrehajtás keretei között,

különös tekintettel az ügynökségi koordináció és a végrehajtást támogató eszközök szerepére?

3. Milyen jogi természetű és funkciójú ellenőrzési és monitoring mechanizmusok, különösen a schengeni értékelési eljárás szolgálják a tagállami végrehajtás megfelelőségének vizsgálatát, és ezek milyen korlátok között képesek érvényesíteni az egységes alkalmazás követelményét a tagállami szuverenitás fenntartása mellett?

H3 hipotézis: Az irreguláris migráció az elmúlt évtizedben az Európai Unió határigazgatási rendszerének fejlődését meghatározó tényezővé vált, ugyanakkor a rendszer működését továbbra is strukturális korlátok jellemzik.

A hipotézishez kapcsolódó kutatási kérdések:

1. Milyen mértékben és milyen jelleggel jelent meg az irreguláris migráció az Európai Unió külső határain az elmúlt évtizedben?
2. Milyen operatív és igazgatási kihívásokat eredményezett az irreguláris migráció a külső határok ellenőrzése során?
3. Milyen jogi és intézményi válaszokat adott az Európai Unió az irreguláris migráció által generált határigazgatási kihívások kezelésére?
4. Milyen szerepet töltenek be az uniós intézmények és ügynökségek, különösen az Európai Határ- és Parti Őrség a külső határok ellenőrzésének koordinációjában?

H4 hipotézis: Az uniós határigazgatás gyakorlati működését elsősorban a tagállami végrehajtás határozza meg, amely rövid távon hatékony, ugyanakkor hosszabb távon korlátozott eredményű és nem minden esetben áll teljes összhangban az uniós jogi keretekkel.

A hipotézishez kapcsolódó kutatási kérdések:

1. Milyen szerepet játszik a tagállami végrehajtás az uniós határigazgatási rendszer tényleges működésében?
2. Mennyiben tekinthetők hatékonyak a tagállami intézkedések az irreguláris migráció kezelésében?
3. Milyen hatással vannak ezek az intézkedések a migrációs útvonalak alakulására és a schengeni rendszer működésére?

4. Mennyiben felelnek meg a tagállami intézkedések az uniós jogi követelményeknek?
5. Hogyan értékelik a végrehajtásban részt vevő szakemberek az uniós és nemzeti intézkedések gyakorlati működését?

3. számú melléklet

A kutatási célok hipotézisekkel és módszerekkel való összefüggései

Fő kutatási cél	Kapcsolódó hipotézis	Vizsgálati kérdések fókuszja	Alkalmazott módszerek	Várt tudományos eredmény
1. A schengeni együttműködés jogi és integrációs fejlődésének elemzése	A schengeni acquis integrációja ellenére az egységes alkalmazás nem teljes, a differenciált részvétel fennmarad. (H1)	<ul style="list-style-type: none"> – Kialakulás jogi alapjai – Szerződéses fejlődés (Maastricht, Amszterdam, Lisszabon) – Differenciált integráció formái 	<ul style="list-style-type: none"> – Doktrinális jogelemzés – Történeti elemzés – Összehasonlító jogi vizsgálat 	A schengeni rendszer strukturális kettősségének (szupranacionális vs. kormányközi) feltárása.
2. Az uniós határigazgatás intézményi és jogi működésének vizsgálata	Az egységes alkalmazást intézményi és ellenőrzési mechanizmusok biztosítják, de korlátozott hatékonysággal. (H2)	<ul style="list-style-type: none"> – Intézményi struktúra – Ügynökségek szerepe (pl. Frontex) – Ellenőrzési mechanizmusok 	<ul style="list-style-type: none"> – Intézményi elemzés – Normatív jogi vizsgálat 	Az uniós koordináció és tagállami végrehajtás közötti diszkrépanciák feltárása.
3. Az irreguláris migráció hatásának elemzése az EU határigazgatására	Az irreguláris migráció meghatározó fejlesztési tényező, de strukturális korlátok fennmaradnak. (H3)	<ul style="list-style-type: none"> – Migrációs trendek – Operatív kihívások – Uniós válaszmechanizmusok 	<ul style="list-style-type: none"> – Kvantitatív adatelemzés (Frontex, UNHCR) – Szakpolitikai elemzés – Trendvizsgálat 	A migráció és határigazgatás közötti ok-okozati összefüggések feltárása.
4. A tagállami végrehajtás szerepének és hatékonyságának értékelése	A tagállami végrehajtás rövid távon hatékony, de hosszú távon korlátozott és nem mindig jogkonform. (H4)	<ul style="list-style-type: none"> – Nemzeti intézkedések – Hatékonyság és jogszerűség – Hatás a migrációs útvonalakra 	<ul style="list-style-type: none"> – Empirikus kutatás (kérdőív) – Esettanulmányok – Összehasonlító elemzés 	A „de facto” működés és az uniós normák közötti eltérés bizonyítása.

Forrás: A kutatás alapján saját szerkesztés

4. számú melléklet







A schengeni acquis uniós jogba való integrációja





Jogfejlődési szakasz / jogi eszköz	Jogpolitikai és jogi kiindulópont	Az acquis jogi státuszának változása	Intézményi és eljárási garanciák	Végrehajtási és kikényszeríthetőségi következmények	Hatás az egységes alkalmazásra
Schengeni Megállapodás és SVE létrejötté kormányközi szakasz	A belső határellenőrzés megszüntetése nemzetközi szerződésekben valósul meg.	Nem része a közösségi jognak, nem élveznek elsőbbséget és nem rendelkeznek közvetlen hatállyal.	Kormányközi végrehajtási, egyhangúság, szupranacionális ellenőrzés és bírói kontroll hiánya.	A végrehajtás nemzeti jogon és politikai együttműködésen alapul; jogviták diplomáciai úton rendeződnek.	Az alkalmazás nem egységes; nemzeti fragmentáció jellemző.
Maastrichti Szerződés és a pilléres szerkezet	A szabad mozgás elismerése mellett a bel- és igazságügyi együttműködés kormányközi jellegű marad.	Párhuzamos fejlődés a közösségi joggal.	Tanácsi dominancia; Bizottság és EP korlátozott szerepe; EUB joghatóságának hiánya.	A végrehajtás politikai akaratfüggő; a jogforrások nem kikényszeríthetők uniós eljárásokkal.	Az egységes alkalmazás strukturálisan nem biztosított, az eltérések fennmaradnak.
Amszterdami Szerződés a schengeni acquis közösségi pillérbe kerül	A kormányközi és pilléres modellek működési hiányosságai nyilvánvalóvá válnak	A schengeni vívmányok az EU joganyagának részévé válnak, rájuk is kiterjednek az alapelvek.	Bizottsági kezdeményezési monopólium, erősebb EP, EUB jogegységesítő funkciója.	Megjelenik a kötelezettségzegési eljárás és az egységes jogértelmezés lehetősége.	Létrejönnek a közös alapok, de a tagállami különbségek fennmaradnak.
Lisszaboni Szerződés a schengeni joganyag beépülése és megszilárdulása	A töredezett uniós jogrend akadályozza az együttműködést.	A schengeni szabályozás az uniós jog részévé válik.	Rendes jogalkotás, minősített többség, EP társjogalkotás, EUB teljes joghatóság.	Kiszámítható normaképzés és jogérvényesítés, csökken a tagállami vétőlehetőség.	Az egységes alkalmazás intézményi és eljárási értelemben megszilárdul.









Forrás: A kutatás alapján saját szerkesztés






5. számú melléklet







Az Európai Unió tagállamainak, valamint azok különleges területeinek, külbirtokainak schengeni vívmányokhoz való viszonya





Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya	A belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja
Ausztria 	1995. január 1.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – A szárazföldi és vízi belső határokon: 1997. december 1. – A légi belső határokon: 1998. március 26.
Belgium 	1958. január 1-jén vált az EGK tagjává, vagyis az EU jogrendjének történeti értelemben vett kezdetétől tagállam.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 1995. március 26.
Bulgária 	2007. január 1.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – A légi és vízi belső határokon: 2024. március 31. – A szárazföldi belső határokon: 2025. január 1.
Ciprus 	2004. május 1.	Csatlakozott, de nem teljes körűen alkalmazza.	-
- Észak-Ciprus - ENSZ - ütközőövezet  	Az EU elismeri a Ciprusi Köztársaság egész szigetre kiterjedő szuverenitását, de az uniós jog de facto csak a kormányzati ellenőrzés alatt álló területen alkalmazandó.	Nem részesei.	- -







Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya	A belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja
Csehország 	2004. május 1.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – A szárazföldi és vízi belső határokon: 1997. december 21. – A légi belső határokon: 2008. március 30.
Dánia 	1973. január 1-jén csatlakozott az akkor még Európai Közösségekhez.	Teljes körűen alkalmazza.	– Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 2001. március 25.
- Feröer-szigetek 	Nem része az EU-nak, így jogi értelemben az EU-n kívüli területnek minősülnek, noha a Dán Királyság részét képezi.	Nem része a schengeni térségnek, ugyanakkor az "Északi Útlevelunió" (Nordic Passport Union) és a Dán Királyságon belüli szabályozás miatt nincs szisztematikus határellenőrzés a szigetekre való belépéskor.	-
- Grönland 	Nem része az EU-nak, jelenleg tengerentúli ország és terület (OCT) státusszal rendelkezik.	Nem része a schengeni térségnek, ugyanakkor az "Északi Útlevelunió" (Nordic Passport Union) és a Dán Királyságon belüli szabályozás miatt nincs szisztematikus határellenőrzés a szigetekre való belépéskor.	-







Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya	A belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja
Észtország 	2004. május 1.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – A szárazföldi és vízi belső határokon: 2007. december 21. – A légi belső határokon: 2008. március 30.
Finnország 	1995. január 1.	Teljes körűen alkalmazza.	– Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 2001. március 25.
- Åland-szigetek 	1995. január 1. (Finnországgal együtt)	Teljes körűen alkalmazza.	– 2001. március 25. (Finnországgal együtt)
Franciaország 	1958. január 1-jén vált az EGK tagjává, vagyis az EU jogrendjének történeti értelemben vett kezdetétől tagállam.	Teljes körűen alkalmazza.	– Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 1995. március 26.
- Clipperton-sziget 	Franciaország külbirtokaként nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Francia Guayana 	Franciaország tengeren túli megyéje, Franciaország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Francia Polinézia 	Franciaország tengerentúli területe, de nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Francia déli és antarktiszi területek 	Franciaország tengerentúli területe, de nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-


Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya	A belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja
- Francia déli és antarktiszi területek 	Franciaország tengerentúli területe, de nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Gudaeloupe 	1946 óta Franciaország tengerentúli megyéje, így Franciaország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Martinique 	1946 óta Franciaország tengerentúli megyéje, így Franciaország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Mayotte 	1843-ban került Franciaország birtokába, de csak 2011. január 1-jén vált tengerentúli megyéjévé, ezért ettől az időponttól Franciaország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Réunion 	1946-ban Franciaország tengerentúli területévé nyilvánították, majd 1974-ben tengerentúli megyeként Franciaország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	Nem részese az egyezménynek.	-





Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya	A belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja
- Saint-Barthélemy 	Korábban a Guadeloupe francia tengerentúli megye része volt, 2007. február 22-én jött létre, mint önálló francia tengerentúli terület, de nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Saint-Martin 	2007. február 22-én jött létre, mint önálló francia tengerentúli terület, előtte Guadeloupe francia tengerentúli megye része volt, Franciaország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Saint-Pierre és Miquelion 	1946 óta Franciaország tengerentúli területe, de nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Új-Kaledónia 	1853 végén került Franciaország birtokába, mint tengerentúli terület, de nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Wallis és Futuna 	1961 óta Franciaország tengerentúli területe, de nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-
Görögország 	1981. január 1-jén csatlakozott az akkor még Európai Közösségekhez.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> - A vízi belső határokon: 2000. január 1. - A légi belső határokon: 2000. március 26.



Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya	A belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja
- Athosz-hegy	Görögországhoz tartozó területként része az EU-nak, de külön nyilatkozat rögzíti speciális autonóm státuszát, amely mentesíti bizonyos uniós szabályok alól.	Részese az egyezménynek, de Görögország Schengeni Megállapodáshoz való csatlakozási szerződéséhez csatolt nyilatkozat szerint a schengeni szabályokat különleges státuszát figyelembe véve kell alkalmazni.	A területére való belépés korlátozott.
Hollandia 	1958. január 1-jén vált az EGK tagjává, vagyis az EU jogrendjének történeti értelemben vett kezdetétől tagállam.	Teljes körűen alkalmazza.	- Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 1995. március 26.
- Aruba 	Hollandia alkotmányos része, mint autonóm terület, de mint tengerentúli terület nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Bonaire 	2010. október 10-én a Holland Antillák felbomlásakor lett Hollandia „különleges önkormányzat”, mint tengerentúli terület, de nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Curaçao 	Hollandia alkotmányos része, mint autonóm terület, de mint tengerentúli terület nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-

Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya	A belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja
- Saba 	2010. október 10-én a Holland Antillák felbomlásakor lett Hollandia „különleges önkormányzata”, mint tengerentúli terület nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Sint Eustatius 	2010. október 10-én a Holland Antillák felbomlásakor lett Hollandia „különleges önkormányzat”, mint tengerentúli terület nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-
- Sint Maarten 	Hollandia alkotmányos része, mint autonóm terület, de mint tengerentúli terület nem része az EU-nak.	Nem részese az egyezménynek.	-
Horvátország 	2013. július 1.	Teljes körűen alkalmazza.	– A szárazföldi és vízi belső határokon: 2023. január 1. – A légi belső határokon: 2023. március 26.
Írország 	1973. január 1-jén csatlakozott az akkor még Európai Közösségekhez.	Írország az önkéntes kívülmaradás lehetőségével élve nem képezi részét a schengeni térségnek	-
Lettország 	2004. május 1.	Teljes körűen alkalmazza.	– A szárazföldi és vízi belső határokon: 2007. december 21. – A légi belső határokon: 2008. március 30.





Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya	A belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja
Lettország 	2004. május 1.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – A szárazföldi és vízi belső határokon: 2007. december 21. – A légi belső határokon: 2008. március 30.
Lengyelország 	2004. május 1.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – A szárazföldi és vízi belső határokon: 2007. december 21. – A légi belső határokon: 2008. március 30.
Litvánia 	2004. május 1.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – A szárazföldi és vízi belső határokon: 2007. december 21. – A légi belső határokon: 2008. március 30.
Luxemburg 	1958. január 1-jén vált az EGK tagjává, vagyis az EU jogrendjének történeti értelemben vett kezdetétől tagállam.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 1995. március 26.
Magyarország 	2004. május 1.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – A szárazföldi és vízi belső határokon: 2007. december 21. – A légi belső határokon: 2008. március 30.
Málta 	2004. május 1.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – A szárazföldi és vízi belső határokon: 2007. december 21. – A légi belső határokon: 2008. március 30.

Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya	A belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja
Németország 	1958. január 1-jén vált az EGK tagjává, vagyis az EU jogrendjének történeti értelemben vett kezdetétől tagállam.	Teljes körűen alkalmazza.	– Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 1995. március 26.
- Büsingen am Hochrhein 	Németország Svájcba ékelt exklávéja, ezáltal az EU szerves része.	Teljes körűen alkalmazza.	– Svájc teljes jogú schengeni taggá válásától: 2008. december 12.
- Helgoland-szigetek 	Németország nyílt tengeri szigete ezáltal az EU szerves része.	Nem részese az egyezménynek.	-
Olaszország 	1958. január 1-jén vált az EGK tagjává, vagyis az EU jogrendjének történeti értelemben vett kezdetétől tagállam.	Teljes körűen alkalmazza.	– A szárazföldi és vízi belső határokon: 1997. október 26. – A légi belső határokon: 1998. március 30.
- Campione d'Italia 	Olaszország Svájcba ékelt exklávéja, ezáltal az EU szerves része.	Teljes körűen alkalmazza.	– Svájc teljes jogú schengeni taggá válásától: 2008. december 12.
- Livigno 	Olaszország Svájcba ékelt exklávéja, ezáltal az EU szerves része.	Teljes körűen alkalmazza.	– Svájc teljes jogú schengeni taggá válásától: 2008. december 12.
Portugália 	1986. január 1-jén csatlakozott az akkor még Európai Közösségekhez.	Teljes körűen alkalmazza.	– Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 1995. március 26.
- Azori-szigetek 	Portugália uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	Teljes körűen alkalmazza.	– Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 1995. március 26.

Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya	A belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja
- Madeira 	Portugália uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	Teljes körűen alkalmazza.	– Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 1995. március 26.
Románia 	2007. január 1.	Teljes körűen alkalmazza.	– A légi és vízi belső határokon: 2024. március 31. – A szárazföldi belső határokon: 2025. január 1.
Spanyolország 	1986. január 1-jén csatlakozott az akkor még Európai Közösségekhez.	Teljes körűen alkalmazza.	– Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 1995. március 26.
- Ceuta 	Spanyolország autonóm városa Afrikában uniós tagságából fakadóan az EU szerves része	Bár Spanyolország a schengeni övezethez tartozik, de az enklávéból tengeri és légi úton érkezőknél személyazonosság-ellenőrzést végez.	-
- Kanári-szigetek 	Spanyolországhoz tartozó legkülső régió, ezért mint ilyen az EU szerves része.	Teljes körűen alkalmazza.	– Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 1995. március 26.
- Melilla 	Spanyolország autonóm városa Afrikában Spanyolország uniós tagságából fakadóan bizonyos kivételekkel az Európai Unió szerves része.	Bár Spanyolország a schengeni övezethez tartozik, de az enklávéból tengeri és légi úton érkezőknél személyazonosság-ellenőrzést végez.	-
Svédország 	1995. január 1.	Teljes körűen alkalmazza.	– Szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 2001. március 25.

Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya	A belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja
Szlovákia 	2004. május 1.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – A szárazföldi és vízi belső határokon: 2007. december 21. – A légi belső határokon: 2008. március 30.
Szlovénia 	2004. május 1.	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – A szárazföldi és vízi belső határokon: 2007. december 21. – A légi belső határokon: 2008. március 30.

Az Európai Unión kívüli ún. társult országok viszonya a schengeni vívmányokhoz

Tagállamok és szuverén területek	A schengeni vívmányokhoz való viszonya	A belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja
Izland 	Teljes körűen alkalmazza.	– A szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 2001. március 25.
Liechtenstein 	Teljes körűen alkalmazza.	– A szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 2011. december 19.
Norvégia 	Teljes körűen alkalmazza.	– A szárazföldi, vízi és légi belső határokon egyaránt: 2001. március 25.
Svájc 	Teljes körűen alkalmazza.	<ul style="list-style-type: none"> – A szárazföldi és vízi belső határokon: 2008. december 12. – A légi belső határokon: 2009. március 29.

Forrás: A kutatás alapján saját szerkesztés

6. számú melléklet

Az uniós határigazgatás normatív–intézményi–végrehajtási architektúrája

Szint	Fő szereplők	Jogdogmatikai funkció	Végrehajtási / ellenőrzési jelleg	Egységes alkalmazáshoz való hozzájárulás
Normatív alap	Elsődleges jogforrások; másodlagos jogforrások (különösen rendeleti szabályozás)	A határigazgatás céljainak, alapelveinek és kereteinek meghatározása	Absztrakt, általános kötelező normák	Közös jogi mérce kialakítása, egységes jogalap
Intézményi irányítás	Bizottság; Tanács; Európai Parlament	Jogalkotás, végrehajtás-felügyelet, politikai kontroll	Normatív és koordinációs	A szabályozás koherenciájának fenntartása
Bírói kontroll	Európai Unió Bírósága	Egységes jogértelmezés, jogérvényesítés	Ex post jogi kontroll	Az eltérő nemzeti értelmezések korrekciója
Ügynökségi koordináció	Határigazgatási profilú uniós ügynökségek (kiemelten: Frontex)	Operatív támogatás, standardizáció, koordináció	Funkcionális, végrehajtást segítő	Gyakorlatok közelítése, kapacitáskülönbségek kezelése
Tagállami végrehajtás	Nemzeti határigazgatási és rendészeti szervek	Operatív döntéshozatal és intézkedés	Közvetlen végrehajtás	Az uniós normák tényleges érvényesülése
Értékelési és monitoring mechanizmusok	Schengeni értékelési eljárás; egyéb monitoring eszközök	Megfelelőség vizsgálata, korrekciós elvárások	Strukturált, adminisztratív ellenőrzés	Az egységes alkalmazás fenntartása
Politikai–adminisztratív korrekció	Ajánlások, intézkedési tervek, utánkövetés	Eltérések kezelése, megfelelési pálya kijelölése	Nem szankciós jellegű	Az eltérések intézményes kezelése

Forrás: A kutatás alapján saját szerkesztés

7. számú melléklet

Az irreguláris migráció uniós határigazgatási rendszerre gyakorolt hatása

Vizsgált dimenzió	Az irreguláris migráció által okozott kihívás	Uniós szintű válaszok	Határigazgatási következmények
Külső határok ellenőrzése	Tömeges és gyorsan változó irreguláris belépések a mediterrán és balkáni útvonalakon.	Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex alkalmazásának erősítése, operatív koordináció.	A külső határok ellenőrzése a schengeni rendszer stabilitásának kulcselemévé vált.
Operatív kapacitások	Határőrizeti szervek túlterheltsége, gyors reagálás szükségessége.	Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) megerősítése, közös műveletek.	Növekvő uniós operatív koordináció.
Intézményi együttműködés	Az irreguláris migrációs nyomás egyenlőtlenül érinti a tagállamokat.	Integrált európai határigazgatás (IBM) fejlesztése, ügynökségi együttműködés.	EU-tagállami együttműködés erősödése.
Információs rendszerek	Gyors azonosítás és kockázatértékelés szükségessége.	EURODAC, SIS, EES, ETIAS és interoperabilitási reformok.	Digitalizált határigazgatási struktúra.
Jogi keretek	A korábbi szabályozás korlátozott reagálóképessége.	Jogalkotási és intézményi reformok.	Határigazgatási modell intézményi megerősítése.
Alapjogi dimenzió	A határbiztonság és az alapjogi garanciák közötti feszültségek.	Alapjogi követelmények integrálása a határigazgatási keretekbe.	A határbiztonság és az alapjogok közötti egyensúly a rendszer működésének állandó dilemmája
Schengeni rendszer működése	A külső határokon jelentkező zavarok hatása a belső mobilitásra.	Ideiglenes belső határellenőrzések lehetősége.	A külső határigazgatás stratégiai jelentősége nő.
Rendszerszintű tanulság	A migrációs válságok tesztelték az uniós határigazgatási rendszert.	Intézményi és jogalkotási reformok.	Az uniós határigazgatás fejlődése nagyrészt krízisvezérelt módon zajlott.

Forrás: A kutatás alapján saját szerkesztés

8. számú melléklet

Kutatási kérdőív

Kérdőíves kutatás

AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁROK ELLENŐRZÉSÉVEL KAPCSOLATOS POLITIKÁJÁNAK HATÁSA ÉS A FRONTEX SZEREPE A TAGÁLLAMOK HATÁRIGAZGATÁSI TEVÉKENYSÉGÉRE

Tisztelt Kollégám! Herczeg Mónika rendőr alezredes vagyok, a magyarországi Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskolájának hallgatója. PhD kutatóként célom többek között annak vizsgálata, hogy a gyakorlati végrehajtásban dolgozók mennyire látják hatékonynak az Európai Unió határigazgatással kapcsolatos intézkedéseit, a Frontex tevékenységét, valamint milyen további lehetséges eszközök alkalmazását tartanák megfelelőnek a határigazgatás gyakorlati támogatására. Ezt a kutatást segítené elő a jelen kérdőív adatainak elemzése, ezért kérem, hogy annak elektronikus eszközön történő kitöltésére fordítson pár percet. A kutatás teljes mértékben anonim. Biztosíthatom, hogy az Ön adatait és kérdőívre adott válaszait az adatvédelmet szabályozó jogszabályok (pl: GDPR) betartásával kezelem, és kizárólag e kutatás keretei között, összesítve dolgozom fel. Közreműködését előre is köszönöm!

A kérdésekben előforduló kifejezések magyarázata:

„*az EU határigazgatási intézkedései*”: a jogszerű határátlépések megkönnyítésére, a személyek szabad mozgása elvének védelme érdekében, az illegális migráció kezelésére, az EU belső biztonságának javítására és a külső határokon jelentkező fenyegetések észlelésére és megelőzésére hozott valamennyi intézkedés, ide értve minden jogi aktust és egyéb nem jogalkotási tevékenységet.

„*határellenőrzés*”: a határon végzett határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység;

„*határőr*”: olyan tisztviselő, aki a nemzeti joggal összhangban a határátkelőhelyen, az államhatáron vagy az államhatár közvetlen közelében teljesít szolgálatot, és aki a nemzeti joggal összhangban határellenőrzési feladatokat végez;

A. DEMOGRÁFIAI ADATOK (Csak egy válasz jelölhető!)

a1. A válaszadó neme:

- 1 – férfi
- 2 – nő

a2. Melyik európai uniós országban dolgozik?

- 1 – Bulgária
- 2 – Lengyelország

- 3 – Németország
- 4 – Magyarország

a3. Ön mely rendészeti szerv vagy szervezet alkalmazottja?

- 1 – Rendőrség - határrendészeti szolgálati ág
- 2 – Határőrség - Határrendőrség (önálló szerv)

a4. Hány éve dolgozik rendészeti szerv vagy szervezet állományában?

- 1 – 1-10 éve
- 2 – 11-20 éve
- 3 – 21-30 éve
- 4 – több mint 30 éve

B. AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁRIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS INTÉZKEDÉSEINEK HATÁSA A TAGÁLLAMOK GYAKORLATI TEVÉKENYSÉGÉRE (A b2 kérdés kivételével csak egy válasz jelölhető!)

b1. Véleménye szerint mennyire hatékonyak az EU határigazgatási intézkedései az Ön munkájának támogatásában?

- 1 – Nagyon hatékonyak
- 2 – Hatékonyak
- 3 – Közepesen hatékonyak
- 4 – Nem túl hatékonyak
- 5 – Egyáltalán nem hatékonyak

b2. Hogyan érintik az EU határigazgatási intézkedései az Ön határigazgatásban végzett mindennapi tevékenységét? Kérem, az alábbi válaszok közül jelöljön meg kettőt, amit leginkább érvényesnek tart. (Ennél a kérdésnél további állításokat is megfogalmazhat!)

- 1 – Egyszerűsítik az eljárásokat
- 2 – Gyorsítják a határellenőrzést
- 3 – Javítják az információcserét
- 4 – Fejlesztik a határellenőrzés technológiáját
- 5 – Növeli a képzés és oktatás lehetőségeit

b3. Milyen mértékben segíti az EU határigazgatási intézkedései, az Ön napi munkája során azt, hogy hol és mikor, milyen jogsértő cselekmény elkövetésével kell számolnia és ez milyen hatással van a reaklási képességére?

- 1 – Erősen pozitívan segíti
- 2 – Pozitívan segíti
- 3 – Nincs számottevő hatása
- 4 – Nem segíti
- 5 – Erősen hátráltatja

b4. Segíti-e az Ön napi munkája során a nemzeti hatóságokkal való együttműködését az EU illegális migráció és határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem terén hozott határigazgatási intézkedései?

- 1 – Hatékonyan segíti
- 2 – Semlegesen
- 3 – Nem segíti
- 4 – Inkább hátráltatja
- 5 – Jelentősen hátráltatja

b5. Segíti-e az Ön napi munkáját más országok hatóságaival való együttműködését az EU illegális migráció és határon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben terén hozott határigazgatási intézkedései?

- 1 – Erőteljes támogatást nyújt
- 2 – Támogatást nyújt
- 3 – Semlegesen befolyásolja
- 4 – Nem támogatja
- 5 – Hátráltatja

b6. Ön szerint hogyan befolyásolják az EU határigazgatási intézkedései a határigazgatási technológiák fejlesztését és alkalmazását a gyakorlatban?

- 1 – Aktívan ösztönzik a fejlesztést
- 2 – Részben ösztönzik a fejlesztést és alkalmazást
- 3 – Nincs kifejezett hatása
- 4 – Részben gátolja a fejlesztést és alkalmazást
- 5 – Erősen gátolja a fejlesztést és alkalmazást

C. A FRONTEX TEVÉKENYSÉGÉNEK HATÁRÓRÖK MUNKÁJÁRA GYAKOROLT HATÁSA (Csak egy válasz jelölhető!)

c1. Ön hogyan látja, mennyire hatékonyan tudja támogatni a Frontex a határellenőrzési tevékenységeket a gyakorlatban?

- 1 – Nagyon hatékonyan támogatja
- 2 – Hatékonyan támogatja
- 3 – Közepesen hatékonyan támogatja
- 4 – Nem túl hatékonyan támogatja
- 5 – Egyáltalán nem támogatja

c2. Hogyan értékeli a Frontex szerepét a határellenőrzési technológiák fejlesztésében és bevezetésében?

- 1 – Hatékonyan elősegíti a fejlesztést és bevezetést
- 2 – Elősegíti, de nem jelentősen
- 3 – Semlegesen befolyásolja
- 4 – Nem igazán segíti elő
- 5 – Erősen hátráltatja

c3. Segíti-e az Ön napi munkáját a Frontex Ön országában folytatott határellenőrzéssel összefüggő tevékenysége?

- 1 – Erőteljes támogatást nyújt
- 2 – Támogatást nyújt
- 3 – Semleges befolyásolja
- 4 – Nem támogatja
- 5 – Hátráltatja

c4. Milyenek látja az Ön országában folytatott közös műveletek során a Frontex-szel való gyakorlati együttműködést?

- 1 – Kiváló az együttműködés
- 2 – Jó az együttműködés
- 3 – Elfogadható az együttműködés
- 4 – Nem megfelelő az együttműködés
- 5 – Teljesen hiányzó az együttműködés

c5. Hogyan értékeli az Ön országának vonatkozásában a Frontex határellenőrzésben vállalt szerepének hosszú távú fenntarthatóságát?

- 1 – Fenntartható
- 2 – Részben fenntartható
- 3 – Nem fenntartható

c6. Véleménye szerint milyen mértékben járul hozzá a Frontex tevékenysége a határok biztonságához?

- 1 – Nagyon hatékonyan növeli a biztonságot
- 2 – Hatékonyan növeli a biztonságot
- 3 – Közepesen növeli a biztonságot
- 4 – Nem igazán növeli a biztonságot
- 5 – Jelentősen nem növeli a biztonságot

c7. Ön hogyan látja, mennyire támogatja a Frontex a határőrök határon túli együttműködését más európai uniós és harmadik országok határőreivel?

- 1 – Erőteljesen támogatja
- 2 – Közepesen támogatja
- 3 – Nem befolyásolja
- 4 – Kevéssé támogatja
- 5 – Hátráltatja

D. A HATÁRIGAZGATÁSI GYAKORLAT TÁMOGATÁSÁNAK TOVÁBBI LEHETSÉGES ESZKÖZEI

Kérem, hogy az alábbi válaszok közül jelölje meg az Ön szerint leginkább fontosakat. (Az egyes kérdéseknél több válasz is adható. A kérdések végén saját javaslatot is megfogalmazhat.)

d1. Milyen jogi szabályozások vagy irányelvek növelnék az EU határigazgatási hatékonyságát?

- 1 – Rugalmasabb hatáskörök és jogkörök

- 2 – Az EU határigazgatási jogszabályainak egyszerűsítése
- 3 – Gyorsabb, kevésbé bürokratikus eljárások
- 4 – Határőrök jogainak és védelmének erősítése
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d2. Milyen további technológiai eszközöket tartana hasznosnak a határellenőrzés hatékonyságának növelése érdekében?

- 1 – Határőrök számára biztosított speciális kéziszkenner
- 2 – Drónok határfigyelésre
- 3 – Geolokációs eszközök migráció nyomon követésére
- 4 – Képfelismerő technológia az azonosításban
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d3. Milyen további intézkedések javítanák a határőrök képzését és szakmai fejlődését a határigazgatási területen?

- 1 – További szakmai képzések és gyakorlatok
- 2 – Határon átnyúló együttműködési programok határőrök között
- 3 – Speciális oktatási anyagok és eszközök
- 4 – Mentorálási programok kezdő határőrök számára
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d4. Milyen intézkedések javíthatnák a határőrök közötti információcserét és együttműködést a határon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben?

- 1 – Közös adatbázisok és információmegosztási platformok
- 2 – Rendszeres közös gyakorlatok és szimulációk
- 3 – Továbbfejlesztett kommunikációs eszközök és hálózatok
- 4 – Könnyebb hozzáférés az egyéb információkhoz
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d5. Hogyan lehetne jobban elősegíteni az EU tagállamok és más országok közötti határmenti együttműködést és koordinációt?

- 1 – Határellenőrzési központok létrehozása a határ mentén
- 2 – Rendszeres határőri találkozók és konferenciák
- 3 – Határőr szakemberek cseréje az EU tagállamai és más országok között
- 4 – Közös határőri stratégia kidolgozása
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d6. Milyen további erőforrásokra lenne szüksége a határellenőrzés végrehajtásához?

- 1 – További határőrök felvétele
- 2 – Modern technológiai beszerzése (pl. határvédelmi rendszerek)
- 3 – Több pénzügyi támogatásra határigazgatási projektekhez
- 4 – Több időre a határőrök képzéséhez és fejlesztéséhez
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d7. Hogyan lehetne elősegíteni a határőrök és a migrációs szervezetek közötti információcserét az illegális határátlépések hatékonyabb megakadályozása érdekében?

- 1 – Biztonságos kommunikációs platformok létrehozása

- 2 – Jogszabályok kidolgozása az információcseréhez
- 3 – Határőrök és civil szervezetek közötti koordinációs programok
- 4 – Több forrás biztosítása a migrációs szervezetek információs rendszereinek hozzáféréséhez
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d8. Milyen további szakmai és technikai támogatásra van szükség az EU részéről határok biztonságának növeléséhez?

- 1 – Speciális képzések és szakértői tanácsadás
- 2 – Határellenőrzési technológiák beszerzése és fejlesztése
- 3 – Rendszeres határőri auditok és felülvizsgálatok
- 4 – Támogatás a határőrök számára határigazgatási projektekben
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d9. Milyen gyakorlatokat lehetne bevezetni az EU-n belül a határőrök és más határőrökkel foglalkozó szervezetek közötti együttműködés elősegítésére?

- 1 – Közös határőr gyakorlatok és szimulációk
- 2 – Rendszeres közös megbeszélések és koordinációs találkozók
- 3 – Határőri csereprogramok
- 4 – Közös határőri stratégiák kifejlesztése és végrehajtása
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d10. Milyen lehetőséget lát a civil társadalom és a helyi lakosság bevonására a határellenőrzés hatékonyságának növelésében?

- 1 – Civil szervezetekkel való rendszeres párbeszéd és együttműködés
- 2 – Információmegosztás a helyi közösségekkel a határellenőrzésekkel kapcsolatos tevékenységekről
- 3 – Civil szervezetekkel való közös kezdeményezések és projektek
- 4 – Támogatás a határőrök és a helyi közösségek közötti kapcsolatok fejlesztéséhez
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

Köszönöm, hogy kitöltötte a kérdőívet és ezzel hozzájárult az EU határigazgatási politikájának és a Frontex tevékenységének határőrök munkájára gyakorolt hatásának jobb megértéséhez.

9. számú melléklet

Kérdőív SPSS elemzési táblázatai

b1. Véleménye szerint mennyire hatékonyak az EU határigazgatási intézkedései az Ön munkájának támogatásában? (n=196)

	Gyakoriság	Százalék	Tényleges százalék	Kumulált százalék
Nagyon hatékony	16	8,2	8,2	8,2
Hatékony	74	37,8	37,8	45,9
Közepesen hatékony	69	35,2	35,2	81,1
Nem túl hatékony	33	16,8	16,8	98,0
Egyáltalán nem hatékony	4	2,0	2,0	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

b3 Milyen mértékben segíti az EU határigazgatási intézkedései, az Ön napi munkája során azt, hogy hol és mikor, milyen jogsértő cselekmény elkövetésével kell számolnia és ez milyen hatással van a reaklási képességére? (n=196)

	Gyakori ság	Százalék	Tényleges százalék	Kumulált százalék
Erősen pozitív	16	8,2	8,2	8,2
Pozitív	92	46,9	46,9	55,1
Nincs hatása	68	34,7	34,7	89,8
Nem segíti	20	10,2	10,2	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

b4. Segíti-e az Ön napi munkája során a nemzeti hatóságokkal való együttműködését az EU illegális migráció és határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem terén hozott határigazgatási intézkedései? (n=196)

	Gyakoriság	Százalék	Tényleges százalék	Kumulált százalék
Hatékonyan segíti	56	28,6	28,6	28,6
Semleges	106	54,1	54,1	82,7
Nem segíti	32	16,3	16,3	99,0
Hátráltatja	2	1,0	1,0	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

b5 Segíti-e az Ön napi munkáját más országok hatóságaival való együttműködését az EU illegális migráció és határon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben terén hozott határigazgatási intézkedései? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Erőteljes támogatást nyújt	19	9,7	9,7	9,7
Támogatást nyújt	90	45,9	45,9	55,6
Semleges	65	33,2	33,2	88,8
Nem támogatja	16	8,2	8,2	96,9
Hátráltatja	6	3,1	3,1	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

b1. Ön szerint hogyan befolyásolják az EU határigazgatási intézkedései a határigazgatási technológiák fejlesztését és alkalmazását a gyakorlatban? (n=196)

	Gyakoriság	Százalék	Tényleges százalék	Kumulált százalék
Aktívan ösztönzik	40	20,4	20,4	20,4
Részben ösztönzik	112	57,1	57,1	77,6
Nincs hatásuk	37	18,9	18,9	96,4
Részben gátolják	6	3,1	3,1	99,5
Nagymértékben gátolják	1	,5	,5	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

Az a2.-b1. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Véleménye szerint az EU határigazgatási intézkedései milyen mértékben támogatják az Ön munkáját?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	23,894 ^a	12	,021
Likelihood Ratio	25,856	12	,011
Linear-by-Linear Association	3,386	1	,066
N of Valid Cases	196		

Az a2.-b2. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - „Hogyan érintik az EU határigazgatási intézkedései az Ön határigazgatásban végzett mindennapi tevékenységét?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	113,827 ^a	75	,003
Likelihood Ratio	128,610	75	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-b6. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - „Ön szerint hogyan befolyásolják az EU határigazgatási intézkedései a határigazgatási technológiák fejlesztését és alkalmazását a gyakorlatban?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	26,210 ^a	12	,010
Likelihood Ratio	28,182	12	,005
Linear-by-Linear Association	1,088	1	,297
N of Valid Cases	196		

c1. Ön hogyan látja, mennyire hatékonyan tudja támogatni a Frontex a határellenőrzési tevékenységeket a gyakorlatban? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nagyon hatékony	27	13,8	13,8	13,8
Hatékonyan támogatja	82	41,8	41,8	55,6
Közepesen hatékony	48	24,5	24,5	80,1
Kismértékben hatékony	31	15,8	15,8	95,9
Egyáltalán nem hatékony	8	4,1	4,1	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

c2. Hogyan értékeli a Frontex szerepét a határellenőrzési technológiák fejlesztésében és bevezetésében? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Hatékonyan elősegíti a fejlődést	35	17,9	17,9	17,9
Elősegíti, de nem jelentősen	82	41,8	41,8	59,7
Semleges	60	30,6	30,6	90,3
Nem igazán segíti elő	17	8,7	8,7	99,0
Erősen hátráltatja	2	1,0	1,0	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

c3. Segíti-e az Ön napi munkáját a Frontex Ön országában folytatott határellenőrzéssel összefüggő tevékenysége? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Erőteljes támogatást nyújt	35	17,9	17,9	17,9
Támogatást nyújt	93	47,4	47,4	65,3
Semleges	40	20,4	20,4	85,7
Nem nyújt támogatást	26	13,3	13,3	99,0
Hátráltatja	2	1,0	1,0	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

c4. Milyenek látja az Ön országában folytatott közös műveletek során a Frontex-szel való gyakorlati együttműködést? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Kiváló	23	11,7	11,7	11,7
Jó	94	48,0	48,0	59,7
Elfogadható	51	26,0	26,0	85,7
Nem megfelelő	16	8,2	8,2	93,9
Hiányzik az együttműködés	12	6,1	6,1	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

c5. Hogyan értékeli az Ön országának vonatkozásában a Frontex határellenőrzésben vállalt szerepének hosszú távú fenntarthatóságát? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Fenntartható	70	35,7	35,7	35,7
Részen fenntartható	95	48,5	48,5	84,2
Nem fenntartható	31	15,8	15,8	100,0
Total	196	100,0	100,0	

c6. Véleménye szerint milyen mértékben járul hozzá a Frontex tevékenysége a határok biztonságához? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nagyon hatékony	30	15,3	15,3	15,3
Hatékony	70	35,7	35,7	51,0
Közepesen hatékony	64	32,7	32,7	83,7
Kismértékben hatékony	28	14,3	14,3	98,0
Csökkenti a hatékonyságot	4	2,0	2,0	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

c7. Ön hogyan látja, mennyire támogatja a Frontex a határőrök határon túli együttműködését más európai uniós és harmadik országok határőreivel? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Erőteljesen támogatja	37	18,9	18,9	18,9
Közepesen támogatja	114	58,2	58,2	77,0
Nem befolyásolja	29	14,8	14,8	91,8
Kevésbé támogatja	16	8,2	8,2	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

Az a2.-c1. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)

"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Ön hogyan látja, mennyire hatékonyan tudja támogatni a Frontex a határellenőrzési tevékenységeket a gyakorlatban?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	42,509 ^a	12	,000
Likelihood Ratio	46,982	12	,000
Linear-by-Linear Association	2,441	1	,118
N of Valid Cases	196		

Az a2.-c2. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - „Hogyan értékeli a Frontex szerepét a határellenőrzési technológiák fejlesztésében és bevezetésében?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	31,531 ^a	12	,002
Likelihood Ratio	30,089	12	,003
Linear-by-Linear Association	5,786	1	,016
N of Valid Cases	196		

Az a2.-c3. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik? - " Segíti-e az Ön napi munkáját a Frontex Ön országában folytatott, határellenőrzéssel kapcsolatos tevékenysége"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	37,456 ^a	12	,000
Likelihood Ratio	39,441	12	,000
Linear-by-Linear Association	13,930	1	,000
N of Valid Cases	196		

**Az a2.-c4. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései
(n=196)**

"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - „Milyenek látja az Ön országában folytatott közös műveletek során a Frontex- szel való gyakorlati együttműködést?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	37,109 ^a	12	,000
Likelihood Ratio	37,778	12	,000
Linear-by-Linear Association	8,827	1	,003
N of Valid Cases	196		

Az a2.-c6. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)

"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - „Véleménye szerint milyen mértékben járul hozzá a Frontex tevékenysége a határok biztonságához?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	43,176 ^a	12	,000
Likelihood Ratio	48,907	12	,000
Linear-by-Linear Association	8,449	1	,004
N of Valid Cases	196		

Az a2.-c7. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - „Ön, hogy látja, mennyire támogatja a Frontex a határőrök határon túli együttműködését más európai uniós és harmadik országok határőreivel?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	18,773 ^a	9	,027
Likelihood Ratio	18,462	9	,030
Linear-by-Linear Association	6,130	1	,013
N of Valid Cases	196		

d1. Milyen jogi szabályozások vagy irányelvek növelnék az EU határigazgatási hatékonyságát? (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	14	7,1	7,1	7,1
	1, 2	5	2,6	2,6	9,7
	1, 2, 3	14	7,1	7,1	16,8
	1, 2, 3, 4	9	4,6	4,6	21,4
	1, 2, 4	2	1,0	1,0	22,4
	1, 3	10	5,1	5,1	27,6
	1, 3, 4	4	2,0	2,0	29,6
	1, 4	7	3,6	3,6	33,2
	2	17	8,7	8,7	41,8
	2, 3	52	26,5	26,5	68,4
	2, 3, 4	9	4,6	4,6	73,0
	2, 4	11	5,6	5,6	78,6
	3	16	8,2	8,2	86,7
	3, 4	20	10,2	10,2	96,9
	4	6	3,1	3,1	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d2. Milyen további technológiai eszközöket tartana hasznosnak a határellenőrzés hatékonyságának növelése érdekében? (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	12	6,1	6,1	6,1
	1, 2	11	5,6	5,6	11,7
	1, 2, 3	10	5,1	5,1	16,8
	1, 2, 3, 4	14	7,1	7,1	24,0
	1, 2, 4	10	5,1	5,1	29,1
	1, 3	7	3,6	3,6	32,7
	1, 3, 4	5	2,6	2,6	35,2
	1, 4	17	8,7	8,7	43,9
	2	8	4,1	4,1	48,0
	2, 3	45	23,0	23,0	70,9
	2, 3, 4	15	7,7	7,7	78,6
	2, 4	14	7,1	7,1	85,7
	3	5	2,6	2,6	88,3
	3, 4	12	6,1	6,1	94,4
	4	11	5,6	5,6	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d3. Milyen további intézkedések javítanák a határőrök képzését és szakmai fejlődését a határigazgatási területen? (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	13	6,6	6,6	6,6
	1, 2	6	3,1	3,1	9,7
	1, 2, 3	14	7,1	7,1	16,8
	1, 2, 3, 4	12	6,1	6,1	23,0
	1, 2, 4	4	2,0	2,0	25,0
	1, 3	20	10,2	10,2	35,2
	1, 3, 4	2	1,0	1,0	36,2
	1, 4	8	4,1	4,1	40,3
	2	23	11,7	11,7	52,0
	2, 3	37	18,9	18,9	70,9
	2, 3, 4	3	1,5	1,5	72,4
	2, 4	7	3,6	3,6	76,0
	3	21	10,7	10,7	86,7
	3, 4	17	8,7	8,7	95,4
	4	9	4,6	4,6	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d5. Hogyan lehetne jobban elősegíteni az EU tagállamok és más országok határmenti együttműködését és koordinációját? (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	23	11,7	11,7	11,7
	1, 2	8	4,1	4,1	15,8
	1, 2,	1	,5	,5	16,3
	1, 2, 3	9	4,6	4,6	20,9
	1, 2, 3, 4	10	5,1	5,1	26,0
	1, 2, 4	4	2,0	2,0	28,1
	1, 3	34	17,3	17,3	45,4
	1, 3, 4	14	7,1	7,1	52,6
	1, 4	14	7,1	7,1	59,7
	2	11	5,6	5,6	65,8
	2, 3	5	2,6	2,6	68,4
	2, 3, 4	5	2,6	2,6	70,9
	2, 4	2	1,0	1,0	71,9
	3	24	12,2	12,2	84,2
	3, 4	16	8,2	8,2	92,3
	4	15	7,7	7,7	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

**d6. Milyen további erőforrásokra lenne szükség a határellenőrzés végrehajtásához?
(n=196)**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	14	7,1	7,1	7,1
	1, 2	11	5,6	5,6	12,8
	1, 2, 3	26	13,3	13,3	26,0
	1, 2, 3, 4	14	7,1	7,1	33,2
	1, 2, 4	4	2,0	2,0	35,2
	1, 3	10	5,1	5,1	40,3
	1, 3, 4	1	,5	,5	40,8
	1, 4	6	3,1	3,1	43,9
	2	28	14,3	14,3	58,2
	2, 3	52	26,5	26,5	84,7
	2, 3, 4	4	2,0	2,0	86,7
	2, 4	9	4,6	4,6	91,3
	3	9	4,6	4,6	95,9
	3, 4	2	1,0	1,0	96,9
	4	6	3,1	3,1	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

**d7. A "Hogyan lehetne elősegíteni a határőrök és a migrációs szervezetek közötti információcserét az illegális határátlépések hatékonyabb megakadályozása érdekében?"
(n=196)**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	16	8,2	8,2	8,2
	1, 2	13	6,6	6,6	14,8
	1, 2, 3	4	2,0	2,0	16,8
	1, 2, 3, 4	15	7,7	7,7	24,5
	1, 2, 4	4	2,0	2,0	26,5
	1, 3	9	4,6	4,6	31,1
	1, 3, 4	2	1,0	1,0	32,1
	1, 4	8	4,1	4,1	36,2
	2	20	10,2	10,2	46,4
	2, 3	34	17,3	17,3	63,8
	2, 4	4	2,0	2,0	65,8
	3	40	20,4	20,4	86,2
	3, 4	8	4,1	4,1	90,3
	4	19	9,7	9,7	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d8. A "Milyen további szakmai és technikai támogatásra van szükség az EU részéről határok biztonságának növeléséhez?" kérdésre érkezett válaszok (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	14	7,1	7,1	7,1
	1, 2	21	10,7	10,7	17,9
	1, 2, 3	4	2,0	2,0	19,9
	1, 2, 3, 4	12	6,1	6,1	26,0
	1, 2, 4	15	7,7	7,7	33,7
	1, 2,4	1	,5	,5	34,2
	1, 3	6	3,1	3,1	37,2
	1, 4	10	5,1	5,1	42,3
	2	38	19,4	19,4	61,7
	2, 3	7	3,6	3,6	65,3
	2, 3, 4	1	,5	,5	65,8
	2, 4	38	19,4	19,4	85,2
	2.4	1	,5	,5	85,7
	3	9	4,6	4,6	90,3
	3, 4	4	2,0	2,0	92,3
	4	15	7,7	7,7	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d9. Milyen gyakorlatokat lehetne bevezetni az EU-n belül a határőrök és más határőrökkel foglalkozó szervezetek közötti együttműködés elősegítésére? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	16	8,2	8,2	8,2
1, 2	3	1,5	1,5	9,7
1, 2, 3	6	3,1	3,1	12,8
1, 2, 3 4	1	,5	,5	13,3
1, 2, 3, 4	15	7,7	7,7	20,9
1, 2, 4	4	2,0	2,0	23,0
1, 3	25	12,8	12,8	35,7
1, 3, 4	12	6,1	6,1	41,8
1, 4	7	3,6	3,6	45,4
2	14	7,1	7,1	52,6
2, 3	7	3,6	3,6	56,1
2, 3, 4	1	,5	,5	56,6
2, 4	10	5,1	5,1	61,7
2,3	1	,5	,5	62,2
3	32	16,3	16,3	78,6
3, 4	28	14,3	14,3	92,9
4	14	7,1	7,1	100,0
Total	196	100,0	100,0	

d10. Milyen lehetőséget lát a civil társadalom és a helyi lakosság bevonására a határellenőrzés hatékonyságának növelésében? (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	16	8,2	8,2	8,2
	1, 2	3	1,5	1,5	9,7
	1, 2, 3	6	3,1	3,1	12,8
	1, 2, 3 4	1	,5	,5	13,3
	1, 2, 3, 4	15	7,7	7,7	20,9
	1, 2, 4	4	2,0	2,0	23,0
	1, 3	25	12,8	12,8	35,7
	1, 3, 4	12	6,1	6,1	41,8
	1, 4	7	3,6	3,6	45,4
	2	14	7,1	7,1	52,6
	2, 3	7	3,6	3,6	56,1
	2, 3, 4	1	,5	,5	56,6
	2, 4	10	5,1	5,1	61,7
	2,3	1	,5	,5	62,2
	3	32	16,3	16,3	78,6
	3, 4	28	14,3	14,3	92,9
	4	14	7,1	7,1	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

Az a2.-d1. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Milyen jogi szabályozások vagy irányelvek növelnék az EU határigazgatási hatékonyságát?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	115,848 ^a	42	,000
Likelihood Ratio	135,211	42	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-d2. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Milyen további technológiai eszközöket tartana hasznosnak a határellenőrzés hatékonyságának növelése érdekében?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	97,625 ^a	42	,000
Likelihood Ratio	118,518	42	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-d5. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Hogyan lehetne jobban elősegíteni az EU tagállamok és más országok közötti határmenti együttműködést és koordinációt?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	110,215 ^a	48	,000
Likelihood Ratio	124,184	48	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-d6. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Milyen további erőforrásokra lenne szüksége a határellenőrzés végrehajtásához?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	77,358 ^a	42	,001
Likelihood Ratio	83,286	42	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-d7. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Hogyan lehetne elősegíteni a határőrök és a migrációs szervezetek közötti információcserét az illegális határátlépések hatékonyabb megakadályozása érdekében?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	88,054 ^a	39	,000
Likelihood Ratio	101,951	39	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-d9. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
„Melyik európai uniós országban dolgozik?” - „Milyen gyakorlatokat lehetne bevezetni az EU-n belül a határőrök és más határőrökkel foglalkozó szervezetek közötti együttműködés elősegítésére?”

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	88,951 ^a	48	,000
Likelihood Ratio	107,141	48	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-d10. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
„Melyik európai uniós országban dolgozik?” - „Milyen lehetőségeket lát a civil társadalom és a helyi lakosság bevonására a határellenőrzés hatékonyságának növelésére?”

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	82,606 ^a	45	,001
Likelihood Ratio	92,445	45	,000
N of Valid Cases	196		