

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**

**RENDESZETTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA**

**TÉZISFÜZET**



**HERCZEG MÓNICA**

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

**CÍMŰ DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉSHEZ**

**TÉMAVEZETŐ:**

**DR. BALLA JÓZSEF PHD R. EZREDES**

**BUDAPEST, 2026**



## TARTALOMJEGYZÉK

1.	A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA .....	3
2.	HIPOTÉZISEK.....	4
3.	A KUTATÁS CÉLJA .....	5
4.	A KUTATÁS MÓDSZEREI .....	6
5.	AZ ELVÉGZETT KUTATÁS LEÍRÁSA .....	8
6.	ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK.....	15
7.	ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK .....	17
8.	AJÁNLÁSOK .....	18
9.	A KUTATÁSI EREDMÉNYEK FELHASZNÁLHATÓSÁGA.....	19
10.	A KUTATÁSSAL KAPCSOLATOS PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE .....	22
11.	SZAKMAI-TUDOMÁNYOS ÉLETRAJZ.....	24

## 1. A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

Az európai országok közötti együttműködés hosszú utat járt be. Az Európai Szén- és Acélközösség megalapítása, a Római Szerződések aláírása, majd a Maastrichti Szerződés és Amszterdami Szerződés, végül az Európai Unió intézményi reformját jelentő Lisszaboni Szerződés 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 térség létrehozása, ahol az emberek szabadon mozoghatnak az országok között a határokon való ellenőrzés nélkül, ami valóban az Európai Unió 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-tavaszi” 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. Az instabil régiókból egyre több ember kényszerült elhagyni az otthonát, amelyet a szíriai polgárháború eskalációja, valamint az Irakot és Afganisztánt elhagyók száma tovább súlyosbított. Az Európai Unió külső határain így 2015-ben több mint 1,8 millió illegális határátlépést észleltek, ami minden korábbi adatot felülmúlt. 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.

A 604/2013/EU rendelet (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.

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 követtek el terrorcselekményt, ahol a támadókkal együtt 20-an haltak meg, majd pár hónappal később újabb merénylet történt, amelyben 130 ember veszítette életét. A brüsszeli nemzetközi repülőtéren, illetve metróállomáson 2016-ban történt újabb robbantás sorozat, majd nem sokkal később a Nizzában végrehajtott szintén több halálos áldozattal járó támadások erősen megrendítették az emberek biztonságérzetét.

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 unión belüli szabad mozgását.

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 Európai Unióba 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 Európai Unióba vetett bizalmat.

## **2. HIPOTÉZISEK**

Az értekezésemben négy hipotézis mentén vizsgálom az Európai Unió 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.

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)

### **3. A KUTATÁS CÉLJA**

Kutatásom célja annak feltárása, hogy az Európai Unió 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 céлом, 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 céлом olyan empirikusan alátámasztott

megállapítások megfogalmazása, amelyek érdemben hozzájárulhatnak Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájának továbbfejlesztéséhez.

Konkrét kutatási céloom annak vizsgálata, hogy az uniós határigazgatási szabályozás milyen eszközökkel és milyen mértékben képes alkalmazkodni a jövőbeni kihívásokhoz, különösen a tagállamok külső határszakaszain jelentkező fenyegetésekhez, mindenekelött 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 céloom, 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.

#### **4. A KUTATÁS MÓDSZEREI**

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 lépéseit 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 pozitivistá 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 feltárásához 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 európai uniós 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.

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.

## 5. AZ ELVÉGZETT KUTATÁS LEÍRÁSA

A doktori kutatás középpontjában az Európai Unió határigazgatási rendszerének komplex vizsgálata állt, különös tekintettel a schengeni együttműködés fejlődésére, jogi és intézményi sajátosságaira, valamint a rendszer működésében tapasztalható gyakorlati eltérésekre. A téma feldolgozása során abból indultam ki, hogy a schengeni térség nem csupán az európai integráció egyik legismertebb és legkézzelfoghatóbb eredménye, hanem egyben olyan sajátos jogi, igazgatási és rendészeti konstrukció is, amelyben a közös szabályozás, a tagállami végrehajtás és az uniós koordináció egymással szoros kölcsönhatásban érvényesül. A kutatás célja ezért nem egyszerűen a schengeni szabályrendszer leírása volt, hanem annak feltárása, hogy e rendszer milyen történeti fejlődési pályán alakult ki, milyen strukturális korlátok között működik, és milyen tényezők befolyásolják az egységes alkalmazás lehetőségeit és határait.

A kutatás egészét interdiszciplináris szemlélet határozta meg. A vizsgálat alapvetően a rendészettudomány keretei között zajlott, ugyanakkor szükségszerűen támaszkodott az európai uniós jog, a közigazgatás-tudomány, a nemzetközi kapcsolatok, valamint a biztonságpolitika szempontjaira is. Ennek oka, hogy az uniós határigazgatás nem értelmezhető kizárólag rendészeti kérdésként. A külső határok ellenőrzése, a belső határellenőrzések megszüntetése, a közös vízumpolitika, az információs rendszerek használata, a rendőrségi együttműködés, valamint az alapjogvédelem követelményei együttesen olyan összetett rendszert alkotnak, amelynek megértése csak több tudományterület összekapcsolásával lehetséges. A kutatás során ezért arra törekedtem, hogy a jogi szabályozást, az intézményi működést és a gyakorlati végrehajtás tapasztalatait egységes elemzési keretbe illesszem.

A vizsgálat első nagy egysége a schengeni együttműködés történeti és fejlődési sajátosságainak feltárására irányult. Ennek során részletesen elemeztem a Schengeni Megállapodás és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény létrejöttének politikai és jogi hátterét, valamint azt a fejlődési pályát, amely végül a schengeni *acquis* uniós jogba történő integrációjához vezetett. A történeti elemzés alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a schengeni térség kialakulása nem lineáris és nem konfliktusmentes integrációs folyamat eredménye volt. Már a kezdeti időszakban jelen voltak azok a feszültségek, amelyek a rendszer későbbi működését is meghatározták. A belső határellenőrzések megszüntetésére irányuló együttműködés ugyanis eleve feltételezett egy olyan fokú kölcsönös bizalmat a részes államok között, amelynek intézményi és jogi garanciái még nem álltak teljes körűen rendelkezésre.

A kormányközi schengeni modell elemzése során különös figyelmet fordítottam arra, hogy a korai szabályozás milyen mértékben lépett túl a klasszikus nemzetközi együttműködés keretein. A vizsgálat azt mutatta, hogy a Schengeni Megállapodás és a végrehajtási egyezmény már a kezdetektől olyan integrált szabályozási logikát valósított meg, amely a belső és külső határok közötti jogi különbségtételre, a közös vízumpolitikára, az információcserére és a rendőrségi együttműködésre épült. Mindez világosan jelezte, hogy a schengeni modell nem egyszerűen államközi koordinációt kívánt létrehozni, hanem ténylegesen egy közös határok nélküli térség működési alapjait rakta le. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy a szabályozási keretből hiányoztak azok az intézményi garanciák, amelyek hosszabb távon biztosíthaták volna az egységes alkalmazást és a következetes jogérvényesítést. A végrehajtás továbbra is alapvetően nemzeti szinten maradt, miközben a célok és az elvárások egyre inkább közösségi léptékűvé váltak. A kutatás egyik fontos következtetése éppen az volt, hogy ez az alapvető szerkezeti ellentmondás nem egyszerű működési hibaként értelmezhető, hanem a schengeni rendszer eredeti konstrukciójából fakadó, hosszú távon is meghatározó sajátosságként.

A történeti vizsgálat során arra is rámutattam, hogy a schengeni együttműködés korai időszakának korlátaiban részben abból adódtak, hogy a rendszer megalkotói más geopolitikai környezetre készültek, mint amilyen rövid időn belül kialakult. A Schengeni Megállapodás és a végrehajtási egyezmény megszületése idején a kelet-közép-európai rendszerváltások, a szocialista blokk felbomlása, majd az Európai Unió későbbi keleti bővítése még nem látszott teljes mélységében. Ebből következően a korai schengeni rendszer eredetileg szűkebb politikai, földrajzi és igazgatási környezetre lett kialakítva, mint amelyben később működnie kellett. A kutatás alapján úgy ítélem meg, hogy ez a történeti körülmény alapvető jelentőséggel bír a schengeni rendszer mai működésének megértése szempontjából, mert jól magyarázza, miért jelentek meg idővel olyan alkalmazási és koordinációs hiányosságok, amelyek a rendszer későbbi továbbfejlesztését elkerülhetetlenné tették.

A schengeni *acquis* uniós jogba történő integrációjának elemzése a kutatás következő meghatározó eleme volt. Ennek során azt vizsgáltam, hogy a Maastrichti, az Amszterdami és a Lisszaboni Szerződés milyen módon járult hozzá a schengeni együttműködés intézményi és jogi megerősítéséhez. A vizsgálat alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a schengeni vívmányok uniós jogrendbe emelése nem pusztán politikai integrációs törekvésként értelmezhető, hanem elsősorban funkcionális kényszerként. A kormányközi modell ugyanis önmagában nem tudta biztosítani sem az egységes jogértelmezést, sem a megfelelő jogérvényesítést, sem pedig azokat a garanciákat, amelyek a tagállami végrehajtás

összehangolásához szükségesek lettek volna. A Maastrichti Szerződés pilléres szerkezete ugyan átmeneti keretet adott a bel- és igazságügyi együttműködésnek, de a kormányközi logikából fakadó hiányosságokat nem oldotta fel. Az Amszterdami Szerződés ezzel szemben már strukturális választ adott erre a problémára azzal, hogy a schengeni *acquis*-t az uniós jogrend részévé tette. Ez megteremtette az egységes jogértelmezés, a bírósági kontroll, a hatékonyabb végrehajtás és az alapjogi garanciák intézményi feltételeit.

A Lisszaboni Szerződés jelentőségét a kutatásban abban ragadtam meg, hogy annak révén vált teljessé a schengeni együttműködés beilleszkedése az uniós szerződéses és intézményi rendszerbe. A pilléres szerkezet megszüntetése, az uniós intézmények megerősített szerepe és az igazságügyi kontroll kiterjedése azt eredményezte, hogy a schengeni rendszer működése jóval szorosabban kapcsolódott az uniós jogállamiság és alkotmányosság keretéhez. A kutatás alapján arra a megállapításra jutottam, hogy ez a folyamat nem csupán technikai vagy intézményi átrendeződést jelentett, hanem a schengeni együttműködés működési logikájának átalakulását is. Az eredetileg kormányközi, bizalmi alapú rendszer fokozatosan olyan uniós jogi konstrukcióvá vált, amelyben az intézményi garanciák szerepe egyre meghatározóbbá lett.

A kutatás egyik önálló vizsgálati iránya a differenciált részvétel és a területi tagoltság kérdésére koncentrált. Ennek során elemeztem a tagállamok eltérő schengeni státuszát, a teljes jogú schengeni tagság, a részleges részvétel, a kívülmaradás, valamint a speciális területi rezsimek jogi sajátosságait. A vizsgálat során készített státuszmátrixok segítségével arra a következtetésre jutottam, hogy a schengeni térség nem tekinthető homogén földrajzi-jogi egységnek. A különleges státuszú területek, így a legkülső régiók, a tengerentúli országok és területek, valamint egyes speciális tagállami területek eltérő szabályozási kapcsolódása azt mutatja, hogy a schengeni *acquis* területi hatálya differenciált és többszintű módon érvényesül. Ez a megállapítás fontos módszertani következménnyel is járt a kutatás számára: az egységes alkalmazás korlátait nem pusztán tagállami eltérésként, hanem az uniós térszerkezetből fakadó strukturális jelenségként kellett értelmezni.

A doktori kutatás második nagy tematikus egysége az uniós határigazgatási politika jogi és szabályozási keretrendszerének részletes elemzésére irányult. E körben abból indultam ki, hogy a határigazgatás jogi struktúrája nem írható le egyetlen normatív szint mentén, hanem egy olyan összetett szabályozási rendszerként fogható fel, amelyben az elsődleges jogforrások, a másodlagos joganyag, valamint az intézményi és ügynökségi mechanizmusok egymásra épülve alakítják a rendszer működésének feltételeit. A kutatás során azt vizsgáltam, hogy e többszintű szabályozási szerkezet milyen módon képes biztosítani a schengeni térség működőképességét,

és hol jelennek meg benne azok a feszültségek, amelyek az egységes alkalmazás korlátait kijelölik.

A másodlagos joganyag elemzése során kiemelt figyelmet fordítottam a Schengeni határ-ellenőrzési kódexre, valamint az uniós határigazgatás szempontjából releváns további normákra. A vizsgálat rámutatott arra, hogy a rendeleti szabályozás kétségtelenül erős normatív alapot teremt, ugyanakkor önmagában nem képes teljes mértékben kizárni a tagállami végrehajtásban megjelenő eltéréseket. Ennek egyik oka, hogy a szabályozás számos ponton keretjellegű, és a végrehajtás során mérlegelési mozgásteret hagy a tagállamok számára. Ez a mozgásteret különösen a határellenőrzések szervezésében, az ellenőrzési intenzitás meghatározásában, a rendkívüli helyzetek kezelésében, valamint a kockázatelemzésen alapuló gyakorlat kialakításában válik meghatározóvá. A kutatás egyik fontos megállapítása tehát az volt, hogy az uniós határigazgatás egységes normatív kiindulópontokkal rendelkezik, de ezek gyakorlati érvényesülése szükségszerűen a tagállami intézményi és végrehajtási környezet közvetítésén keresztül valósul meg.

A szabályozási keret elemzésének további eredménye volt annak felismerése, hogy a jogi normák hatékonysága nem értelmezhető kizárólag normatív szempontból. A szabályok tényleges működése szorosan összefügg a tagállami végrehajtó kapacitásokkal, a szervezeti koordináció szintjével, az informatikai rendszerek interoperabilitásával, a humán erőforrások minőségével, valamint az alapjogi garanciák érvényesítésének gyakorlati szintjével. Ebből következően a kutatás során arra törekedtem, hogy a jogi elemzést mindig összekapcsoljam az intézményi és gyakorlati szempontokkal. Álláspontom szerint éppen ez teszi lehetővé annak megértését, hogy ugyanazon normák miért érvényesülnek eltérő intenzitással az egyes tagállami környezetekben.

A kutatás külön fejezete foglalkozott az intézményi és ügynökségi dimenzióval. A Frontex létrejöttének, fejlődésének és megerősödésének vizsgálata alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az uniós határigazgatási modell nem a közvetlen végrehajtói centralizáció irányába fejlődött, hanem egy olyan koordinációs és támogató logika mentén, amelyben a tagállami felelősség fenntartása tudatos jogpolitikai döntésként jelenik meg. A Frontex működésének elemzése azt mutatta, hogy az uniós szint célja nem a nemzeti hatóságok kiváltása, hanem azok támogatása, összekapcsolása és tevékenységük bizonyos mértékű standardizálása. Ez a modell ugyanakkor önmagában hordozza azt a korlátot, hogy az ügynökségi támogatás eredményessége jelentős mértékben függ a tagállamok együttműködési hajlandóságától, intézményi felkészültségétől és politikai prioritásaitól.

Hasonló megállapításra jutottam a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus vizsgálata során is. Ezek az ellenőrzési eszközök a kutatás eredményei alapján nem a tagállami végrehajtás közvetlen felülírására irányulnak, hanem annak intézményes értékelését, összevetését és szükség szerinti korrekcióját teszik lehetővé. Az egységes alkalmazás így nem végleges és teljes állapotként, hanem folyamatosan fenntartandó követelményként jelenik meg. Ez a felismerés a dolgozat egészének egyik központi gondolatává vált, mivel jól érzékelteti, hogy a schengeni rendszer működésében az egységesség és a differenciáltság nem egymást kizáró, hanem egymással tartós feszültségben álló tényezők.

A kutatás harmadik nagy pillére az irreguláris migráció uniós határigazgatási rendszerre gyakorolt hatásainak elemzése volt. E témakör vizsgálatát az indokolta, hogy az elmúlt évtized migrációs folyamatai különösen erőteljesen tették láthatóvá a schengeni rendszer strukturális korlátait és alkalmazkodási képességét. A 2015-ben tetőző migrációs válság, majd az azt követő hullámozó nyomás világossá tette, hogy a külső határok ellenőrzése nem csupán operatív vagy technikai feladat, hanem olyan összetett politikai, intézményi, igazgatási, humanitárius és jogi kérdés, amely közvetlenül befolyásolja a schengeni térség egészének stabilitását. A kutatás során azt vizsgáltam, hogy az irreguláris migráció milyen módon alakította át az uniós határigazgatási modell működését, milyen intézményi és jogalkotási reformokat váltott ki, és milyen új feszültségeket hozott felszínre.

Az elemzés egyik fontos következtetése az volt, hogy az irreguláris migráció működési stressztesztként hatott az uniós határigazgatási rendszerre. A migrációs nyomás intenzitása, földrajzi átrendeződése és időbeli hullámozása rámutatott arra, hogy a korábban kialakított jogi és intézményi keretek csak korlátozott mértékben voltak képesek kezelni a nagymértékű és hirtelen jelentkező terhelést. Ugyanakkor ezek a válsághelyzetek egyben katalizátorként is szolgáltak, mivel jelentős mértékben hozzájárultak az uniós szintű intézményi és szabályozási fejlődéshez. A Frontex megerősítése, az Európai Határ- és Parti Őrség szerepének bővítése, a közös kockázatelemzési rendszerek fejlesztése, az interoperábilis adatbázisok kialakítása és a határigazgatási koordináció mélyítése mind olyan válaszokként jelentek meg, amelyek a rendszer ellenálló képességének növelését célozták.

A kutatás ugyanakkor arra is rámutatott, hogy ezek a reformok nagyrészt reaktív jellegűek voltak. Az uniós szabályozás és intézményrendszer fejlődése sok esetben a már kialakult válsághelyzetekre adott válaszként alakult, és kevésbé előrettekintő, megelőző logika mentén. Ez a megállapítás a rendszer jövőbeli fejlesztése szempontjából is lényeges, mert azt jelzi, hogy az uniós határigazgatás továbbra is jelentős mértékben krízisvezérelt módon működik. A dolgozatban ennek kapcsán arra a következtetésre jutottam, hogy a hosszú távú

koherens fejlődéshez olyan szakpolitikai és intézményi megoldásokra van szükség, amelyek nem kizárólag rendkívüli helyzetek kezelésére épülnek, hanem a rendszer strukturális terhelhetőségét és előrelátható kihívásait is figyelembe veszik.

Az irreguláris migráció elemzése során külön hangsúlyt kapott a külső határok ellenőrzése és a belső szabad mozgás közötti kapcsolat vizsgálata. A kutatás alapján megállapítható volt, hogy a külső határellenőrzés hatékonysága a schengeni rendszer stabilitásának egyik kulcsfeltétele. A belső határok nélküli térség csak akkor tartható fenn, ha a külső határokon működő ellenőrzés képes kezelni a jogellenes belépéseket, valamint kiszűrni a releváns biztonsági kockázatokat. Ugyanakkor a válságok idején alkalmazott ideiglenes belső határellenőrzések azt is megmutatták, hogy a külső határokon jelentkező zavarok közvetlenül hatnak a schengeni rendszer belső működésére. A kutatás ebből azt a következtetést vonta le, hogy a külső határbiztonság és a belső szabad mozgás közötti egyensúly fenntartása a schengeni rendszer egyik legnehezebb és legfontosabb kormányzási feladata.

A kutatás egyik hangsúlyos szempontja volt az alapjogi dimenzió vizsgálata is. A határbiztonsági intézkedések és az alapjogvédelem követelményei közötti viszony elemzése során arra jutottam, hogy az uniós határigazgatási modell hosszú távú legitimitása nem képzelhető el e két szempont tartós összehangolása nélkül. A migrációs nyomás több esetben olyan működési helyzeteket teremtett, amelyekben a határbiztonsági logika és az alapjogi garanciák közötti egyensúly fenntartása különösen nehézé vált. Ez a körülmény a kutatás szempontjából azért volt fontos, mert jól mutatja, hogy az uniós határigazgatás nem pusztán technikai vagy adminisztratív rendszer, hanem olyan jogállami konstrukció, amelynek működése folyamatos legitimitációs és normatív kihívásokkal szembesül.

A dolgozat negyedik meghatározó eleme az empirikus kutatás volt, amelynek keretében a határigazgatási rendszer gyakorlati működésének vizsgálatát kérdőíves módszerrel egészítettem ki. Az empirikus adatfelvétel célja az volt, hogy a jogi és intézményi elemzések mellé a végrehajtás operatív szintjén dolgozó szakemberek tapasztalatai és értékelései is bevonhatók legyenek. Ennek jelentősége abban állt, hogy a határigazgatási rendszer hatékonysága, működési nehézségei és fejlesztési igényei nem érthetők meg kizárólag normatív vagy intézményi oldalról; szükség van annak feltárására is, hogy az uniós intézkedések miként jelennek meg a mindennapi gyakorlat szintjén.

Az empirikus kutatás eredményei alapján megállapítható volt, hogy az uniós határigazgatási intézkedések összességében mérsékelt pozitív hatást gyakorolnak a napi munkavégzésre. A válaszadók különösen az információcsere, a nemzetközi együttműködés, valamint részben az uniós ügynökségek – mindenekelőtt a Frontex – operatív támogatásának

területén érzékelték az uniós szint hozzáadott értékét. Ugyanakkor az is láthatóvá vált, hogy ezek a hatások nem azonos intenzitással érvényesülnek minden tagállamban, és sok esetben csak részlegesen épülnek be a nemzeti határigazgatási gyakorlatba. A válaszok szóródása és a közepes hatékonyságot jelölő értékelések magas aránya arra utalt, hogy a közös mechanizmusok működése továbbra is erősen függ az adott tagállam intézményi környezetétől, szervezeti kultúrájától és erőforrásaitól.

Az empirikus vizsgálat további tanulsága az volt, hogy a válaszadók az uniós intézkedések legnagyobb hozzáadott értékét a határokon átnyúló együttműködés és az információmegosztás területén azonosították. Ez arra utal, hogy az uniós határigazgatás legerősebb funkciója a transznacionális dimenzió megerősítése, vagyis azoknak a kapcsolódási pontoknak a létrehozása, amelyek a tagállami hatóságok közötti együttműködést segítik. Ezzel szemben a nemzeti intézményrendszerek belső koordinációjára az uniós szint jellemzően csak közvetett módon képes hatást gyakorolni. A kutatás alapján ebből az következik, hogy az uniós határigazgatási modell erőssége elsősorban a nemzetközi összekapcsolásban rejlik, míg a belső szervezeti hatékonyság növelésének lehetőségei korlátozottabbak.

A kérdőíves felmérés egyik legfontosabb eredménye az volt, hogy a szakemberek a rendszer hatékonyságát nem elsősorban a szabályozás mennyiségével, hanem annak alkalmazhatóságával és végrehajthatóságával hozták összefüggésbe. A jogi és eljárási környezet egyszerűsítése, a bürokratikus terhek csökkentése és a rugalmasabb végrehajtási keretek kialakítása iránti igény markánsan megjelent a válaszokban. Ez arra utal, hogy a túlzottan összetett szabályozás bizonyos helyzetekben nem erősíti, hanem éppen gyengíti a hatékony működést. A válaszadók egyértelműen jelezték azt is, hogy a technológiai modernizáció, a megfelelő pénzügyi háttér és a humánkapacitás fejlesztése csak egymással összekapcsolva hozhat tényleges javulást. A korszerű technológiai eszközök önmagukban nem elegendők, ha nem társul hozzájuk megfelelő képzés, fenntartható finanszírozás és szervezeti alkalmazkodás.

A humánkapacitás fejlesztésének kiemelt jelentősége az empirikus eredmények egyik legerősebb üzeneteként rajzolódott ki. A válaszadók különösen fontosnak tartották a gyakorlatorientált képzéseket, a nemzetközi közös tréningeket, a tapasztalatcserét és a korszerű oktatási módszerek alkalmazását. Ebből arra következtettem, hogy a határigazgatás jövőbeli hatékonysága szempontjából a személyi állomány felkészültsége legalább akkora jelentőséggel bír, mint a jogi és technológiai környezet fejlesztése. A kutatás alapján a tudásmegosztás, a közös szakmai kultúra és a transznacionális tapasztalatcsere olyan tényezők, amelyek a rendszer egészének működési minőségét képesek javítani.

A kutatás összegző értékelése során arra a következtetésre jutottam, hogy az Európai Unió határigazgatási rendszere többszintű, differenciált és szerkezetileg összetett rendszerként írható le. A schengeni együttműködés működésének lényege nem az abszolút egységességben ragadható meg, hanem abban, hogy a közös normák, az uniós intézmények és a tagállami végrehajtási gyakorlat között folyamatos egyensúlykeresés zajlik. A rendszer erőssége éppen abból fakad, hogy képes egy közös jogi és intézményi keretet fenntartani még jelentős tagállami és területi különbségek mellett is. Ugyanakkor ez a működési logika egyben a rendszer korlátait is kijelöli, mivel az egységes alkalmazás soha nem válhat teljesen automatikussá vagy maradéktalanná.

A dolgozat eredményei alapján megállapítható továbbá, hogy az uniós határigazgatás jövőbeli fejlesztése nem alapozható kizárólag újabb szabályok alkotására vagy az intézményi centralizáció további erősítésére. Sokkal inkább olyan differenciált, integrált megközelítésre van szükség, amely egyszerre veszi figyelembe a jogi egyszerűsítést, a technológiai fejlesztést, a humánkapacitás erősítést, valamint az együttműködési és koordinációs mechanizmusok mélyítésének szempontjait. A kutatás egyik alapvető tanulsága éppen az, hogy az uniós és a tagállami szint nem egymás alternatívájaként, hanem egymást kiegészítő, kölcsönösen feltételező működési szintekként értelmezhető.

Mindezek alapján a doktori kutatás arra az összegző megállapításra vezetett, hogy a schengeni rendszer és tágabban az uniós határigazgatás nem tekinthető lezárt, statikus konstrukciónak. Sokkal inkább olyan dinamikusan fejlődő, folyamatosan újratermelő és alkalmazkodó rendszerként értelmezhető, amelyet egyszerre formálnak történeti örökségek, jogi struktúrák, intézményi megoldások, migrációs és biztonsági kihívások, valamint a tagállami végrehajtás eltérő logikái. A kutatás éppen e komplexitás feltárására vállalkozott, és arra törekedett, hogy a schengeni együttműködés működését ne csupán normatív ideálként vagy politikai vívmányként, hanem a maga valóságos, többretegű és feszültségekkel terhelt működésében mutassa be.

## **6. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK**

Az értekezésemben elvégzett vizsgálatok alapján összegzésként megállapítható, hogy az Európai Unió határigazgatási rendszere, különösen a schengeni együttműködés nem írható le egységes és homogén struktúráként. A kutatás eredményei megerősítik azt a kiinduló feltevést, hogy bár a schengeni *acquis* az uniós jog részévé vált, annak gyakorlati alkalmazása továbbra sem tekinthető teljes mértékben egységesnek. A differenciált részvétel nem kivételes

jelenség, hanem a működésből fakadó, tartósan jelen lévő sajátosság, amely a tagállami szuverenitás, valamint a történeti, földrajzi és politikai adottságok együttes hatásával magyarázható.

A vizsgálat rámutatott arra is, hogy az uniós határigazgatás jogi, intézményi és területi szempontból egyaránt tagolt rendszert alkot. A schengeni térség több, egymással párhuzamosan létező, részben átfedő kategóriából épül fel, amelyek eltérő módon kapcsolódnak a közös szabályozási kerethez. Ez összhangban áll azzal a feltevéssel, hogy a rendszer működésében a differenciáltság nem kivétel, hanem alapvető jellemző. A belső különbségek a gyakorlatban is érzékelhetők, mind a szabad mozgás érvényesülésében, mind az ellenőrzési gyakorlatokban.

A kutatás eredményei ugyanakkor azt is jelzik, hogy az uniós szabályozási keret a tagállami eltérések fennállása mellett is képes fenntartani a rendszer működőképességét. Ez azonban nem az egységes végrehajtásból következik, hanem sokkal inkább azokból az intézményesített megoldásokból, amelyek a különbségek kezelését és folyamatos nyomon követését biztosítják. A schengeni értékelési és monitoring mechanizmus, valamint az uniós ügynökségek működése ebben meghatározó szerepet játszik. Ezek az eszközök hozzájárulnak a rendszer stabilitásához, ugyanakkor az eltérések teljes felszámolását nem teszik lehetővé.

Az elemzés megerősítette azt is, hogy az irreguláris migráció az uniós határigazgatási rendszer egyik meghatározó alakító tényezőjévé vált. Hatása nem korlátozódik az operatív szintre, hanem a szabályozási és intézményi működés egészére is kiterjed. A rendszer reakciói jellemzően válsághelyzetekhez igazodnak, ami rövid távon növeli az alkalmazkodóképességet, ugyanakkor hosszabb távon kevésbé kedvez a kiegyensúlyozott, előre tervezhető fejlődésnek.

A vizsgálat további fontos tanulsága, hogy a határigazgatás tényleges működését alapvetően a tagállami végrehajtás alakítja. A nemzeti intézkedések sok esetben gyors és hatékony válaszokat adnak, ugyanakkor hosszabb távon a rendszer koherenciáját is gyengíthetik, különösen akkor, ha az eredetileg átmenetinek szánt megoldások tartós gyakorlattá válnak. Az empirikus eredmények egyértelműen mutatják, hogy a közös jogi keretek mellett a gyakorlati megvalósítás jelentős eltéréseket mutat, amelyek elsősorban a földrajzi helyzetből, az irreguláris migráció eltérő mértékéből és az erőforrások különbségeiből fakadnak.

Mindezek alapján az a következtetés vonható le, hogy az uniós határigazgatás, ezen belül a schengeni rendszer többszintű, területileg tagolt és működésében differenciált rendszerként írható le. A működés lényegét nem az egységesség, hanem sokkal inkább az eltérő elemek közötti folyamatos egyensúly fenntartása adja.

## 7. 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 eredményeimet 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 többrétegű, 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.

## **8. AJÁNLÁSOK**

A kutatás eredményei alapján az Európai Unió határigazgatási rendszerének továbbfejlesztése nem írható le kizárólag az egységesítés irányába mutató folyamatként. A schengeni együttműködés működésének egyik alapvető sajátossága, hogy a közös uniós szabályozás és a tagállami végrehajtás egymással szoros kölcsönhatásban érvényesül, ezért a jövőbeli fejlesztések során is olyan megközelítés indokolt, amely ezt a kettősséget nem feloldani, hanem kezelni kívánja.

A vizsgálat egyik fontos tanulsága, hogy az egységes alkalmazás kérdése továbbra is központi jelentőségű, ugyanakkor nem tekinthető véglegesen lezárható problémának. Ebből következően indokolt azoknak a mechanizmusoknak a további erősítése, amelyek a tagállami gyakorlatok értékelését és összehangolását szolgálják. A schengeni értékelési és monitoring rendszer ebben meghatározó szerepet játszik, azonban működésének hatékonysága nagyban függ attól, hogy az ott feltárt tapasztalatok milyen mértékben épülnek be a tényleges végrehajtási gyakorlatba.

A kutatás rámutatott arra is, hogy a schengeni rendszer működésében a különbségek nem kivételes jelenségként, hanem a rendszer sajátos szerkezetéből fakadó állandó tényezőként jelennek meg. Ezért a jövőbeli szakpolitikai megközelítésekben célszerű nagyobb hangsúlyt helyezni az eltérő tagállami helyzetek figyelembevételére. A közös szabályozási keret fenntartása mellett olyan rugalmasabb, helyzetérzékeny megoldások alkalmazása indokolt, amelyek képesek kezelni a földrajzi, intézményi és migrációs különbségekből adódó eltéréseket.

Az intézményi dimenzió vizsgálata alapján megállapítható, hogy az uniós határigazgatás hatékonysága jelentős mértékben függ a koordináció minőségétől. Ennek megfelelően indokolt az információcsere, a közös kockázatelemzés és az operatív együttműködés további erősítése. Az uniós ügynökségek – különösen a Frontex – szerepe e tekintetben meghatározó, ugyanakkor a kutatás azt is jelzi, hogy ezek az eszközök elsősorban a tagállami tevékenységek támogatását szolgálják, és nem helyettesítik a nemzeti végrehajtást.

Az irreguláris migráció hatásainak elemzése arra utal, hogy az uniós határigazgatási rendszer fejlődése jelentős mértékben válsághelyzetekhez igazodva alakult. Bár ez rövid távon hozzájárult a rendszer alkalmazkodóképességéhez, hosszabb távon indokoltá teszi egy előretekintőbb megközelítés erősítését. A jövőben nagyobb hangsúlyt célszerű helyezni a megelőző jellegű kockázatértékelésre és a stratégiai tervezésre, amelyek hozzájárulhatnak a rendszer kiszámíthatóbb működéséhez.

A kutatás eredményei azt is egyértelművé tették, hogy a külső határok ellenőrzése és a belső szabad mozgás közötti egyensúly megőrzése a schengeni rendszer egyik kulcskérdése. A külső határbiztonság megerősítése szükséges feltétel, ugyanakkor annak nem szabad a belső határellenőrzések tartós visszaállításához vezetnie. Ezzel összefüggésben külön jelentőséggel bír az alapjogi követelmények következetes érvényesítése is, amely a rendszer működésének legitimitációját alapvetően meghatározza.

Az empirikus kutatás tapasztalatai alapján a határigazgatás hatékonyságát jelentős mértékben befolyásolja a gyakorlati végrehajtás feltételrendszere. A válaszok arra utalnak, hogy a túlzottan összetett szabályozás nem minden esetben segíti a hatékony működést, ezért indokolt az eljárási keretek egyszerűsítésének vizsgálata. Emellett kiemelt jelentősége van a technológiai fejlesztéseknek és a humánkapacitás erősítésének is. A korszerű eszközök alkalmazása csak akkor vezet tényleges eredményre, ha megfelelő képzési és szervezeti háttér kapcsolódik hozzá.

Összességében a kutatás alapján az a következtetés vonható le, hogy az uniós határigazgatás jövőbeli fejlesztése nem képzelhető el egyetlen domináns irány mentén. A rendszer működőképessége azon múlik, hogy a közös szabályozási keret, az intézményi koordináció és a tagállami végrehajtási gyakorlat mennyiben képes egymást kiegészítve, kiegyensúlyozott módon működni. Ennek megfelelően a fejlesztések során olyan megközelítés indokolt, amely egyszerre törekszik a koherencia erősítésére és a differenciált működés feltételeinek fenntartására.

## **9. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK FELHASZNÁLHATÓSÁGA**

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 hiányosságaiból 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.

## 10. A KUTATÁSSAL KAPCSOLATOS PUBLIKÁCIÓK 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](http://www.pecshor.hu/periodika/XXIV/herczeg_monika.pdf) (2022)
2. Herczeg Mónika: Merre tart Schengen? Magyar Rendészet, 22(3), 161–172. <https://doi.org/10.32577/mr.2022.3.10> (2022)
3. 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)
4. 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)
5. Herczeg Mónika: Az Interpol szerepe az európai integrált határigazgatásban Belügyi Szemle, 71(11), 2025-2041. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.11.9>
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. 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)
9. Zsákai Lénárd – Balla József – Herczeg Mónika – Vájlok 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)
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%BCI%C3%B6nszam\\_HSQA\\_v.pdf](https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/Hatrend_Tan_2024_4_k%C3%BCI%C3%B6nszam_HSQA_v.pdf) (2024)

11. Herczeg Mónika: Magyarország 2022-2028 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája Szabó, Csaba, ed. (2024) *Kiívások kapujában I.: Tanulmányok a határigazgatási és vízumpolitikai eszköz hazai programjának előkészítéséhez.* Belügyminisztérium, Budapest. 33–57. [https://real.mtak.hu/186897/1/HAVE\\_I\\_WEBRE.pdf](https://real.mtak.hu/186897/1/HAVE_I_WEBRE.pdf) (2024)
12. Zsákai Lénárd – Herczeg Mónika: Az EU tagállamok határigazgatási folyamatainak minőség-ellenőrzése *Belügyi Szemle*, 73(2), 403–418. <https://doi.org/10.38146/bsz-ajja.2025.v73.i2.pp403-418> (2025)
13. 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)
14. 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)

## 11. SZAKMAI-TUDOMÁNYOS ÉLETRAJZ

Herczeg Mónika 1973. június 23-án született Bácsalmáson, két gyermek édesanyja.

A bajai III. Béla Gimnáziumban 1991-ben érettségizett, majd tanítói szakon szerzett diplomát a bajai Eötvös József Főiskolán 1995-ben. A rendészet iránti érdeklődése már a diploma munkájában is megmutatkozott Környezet és bűnözés címmel a fiatalok bűnözésének szociális hátterét vizsgálta. A főiskolai tanulmányait befejezve 1996. március 1-jén szerelt fel a rendőrség kötelékébe, ahol 2002-ig bűnügyi területen tevékenykedett, majd 2002 és 2010 között a Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság Hercegszántó és Bácsbokod kirendeltségein látott el különböző vezetői beosztásokat. 2010 február 1-jével került vezénylésre az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumba, ahol határrendészeti szakreferensként az Európai Unió Tanácsának Határok munkacsoportjában képviselte a magyar érdekeket, és közreműködött a 2011 első félévi magyar Elnökségének munkájában. Azóta is folyamatosan részt vesz 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 elnöki feladatait látta el. 2018 és 2021 között a Belügyminisztérium Határigazgatási és Rendőri Együttműködési Osztályt, majd 2021 és 2025 között az Európai Belügyi Együttműködési Főosztályt vezette. Jelenleg a Belügyminisztérium Európai Unió és Nemzetközi Helyettes Államtitkára.

1997-ben rendőrszervező szakon szerzett diplomát a Rendőrtiszti Főiskolán, majd 2007-ben rendészeti szakvizsgát tett, 2009-ben pedig sikeresen elvégezte a rendészeti vezetőképzőt. Egyetemi diplomáját okleveles rendészeti vezető szakon a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen szerezte 2021-ben. Angol és olasz nyelven beszél.

A Rendőrség, illetve a Határőrség állományában eltöltött időszak alatt, számos szakterületen szerzett nemzetközi szakmai és gyakorlati tapasztalatot. Aktívan részt vesz az Európai Unió és Nemzetközi Helyettes Államtitkárság felelősségi körébe tartozó szakmai ügyekben, különös tekintettel a határokigazgatás, a schengeni vívmányok és a migráció területein.

Az Európai Unió mellett nemzetközi együttműködésekben is részt vesz, szaktudásával és tapasztalatával segíti többek között a Keleti Partnerség, a Prágai Folyamat és a Budapest Folyamat tevékenységét. Ellátja Magyarország képviselői feladatát a Duna Stratégia 11. Prioritási Terület Tematikus Irányítócsoportjában.

Aktív szerepet vállal a különböző rendészeti célú projektek kidolgozásában és végrehajtásában. Szakértői tagja volt többek között a 2011-2012-ben Koszovóban folytatott

visszafogadást és a fenntartható reintegrációt elősegítő, valamint a 2014-ben a Georgiát támogató integrált határigazgatási modell megvalósítását célzó projekteknek. A hazai határigazgatás fejlesztését illetően szakmai projektmenedzsere volt a 2013 és 2015 között a Dunai Folyami Fórum struktúráját megalapozó DARIF projektnek, valamint szakértőként hozzájárult a magyar és szlovák határigazgatás minőségbiztosítási mechanizmusának kidolgozásához, majd azt követően az Ellenőrző Szervezet vezetője lett. A projekt legnagyobb sikere, hogy a Nemzeti Akkreditáló Hatóság 2025. november 14-én kelt határozatával bejegyezte az Integrált Határigazgatás Nemzeti minőségellenőrzési mechanizmusa Ellenőrző Szervezete akkreditált státuszát. Ezzel a magyar közigazgatás első és egyetlen, de Európában is egyedülálló akkreditált megfelelésértékelő szervezete jött létre.

A nemzetközi területen huzamosabb ideig végzett kiemelkedő tevékenysége elismeréseként a Belügyminisztertől 2018-ban „A Köz Szolgálatáért Érdemjel Ezüst Fokozatát” vehette át.

A tudományos területet illetően bizottsági tagja a Belügyi Szemle tudományos folyóirat szerkesztőbizottságának. Előadó/panelistaként 2024-ben részt vett az NKE Ludovika Fesztivál „Az illegális migráció elleni rendészeti fellépés dimenziói” című kerekasztal beszélgetésén, valamint ugyanebben az évben moderátora volt a Belügyi Tudományos Tanács Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából rendezett belügyi tudományos-szakmai konferenciának.

A Rendészettudományi Doktori Iskolában 2021-ben kezdte meg tanulmányait. A komplex vizsgát 2023. június 29-én kiváló minősítéssel teljesítette, abszolutóriumát 2025. augusztus 31-én szerezte meg.

MTMT nyilvános linkje alapján jelenleg 18 tudományos közleménye jelent meg, 7 tudományos folyóirat cikk, 2 könyvrészlet, 2 konferenciakötetben megjelent konferenciaközlemény és 4 további tudományos mű szerzője.