A nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus akkreditált és felügyelt modellje az integrált határigazgatásban

Accredited and Supervised Models of the National Quality Control Mechanism in Integrated Border Management

HOLUBICZKY VINCENT [1], PORUBSKÁ DOMINIKA [2], VEDÓ ATTILA [3]
VÁJLOK LÁSZLÓ [4]

[1] ✉ Academy of the Police Force in Bratislava, Department of EIBM
e-mail: vincent.holubiczky@akademiapz.sk
[2] Academy of the Police Force in Bratislava, Department of EIBM
[3] Belügyminisztérium, Az integrált határigazgatás nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusa Ellenőrző Szervezet
[4] Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék

ABSZTRAKT

A tanulmány a 101102709 – HSQA „Hungarian, Slovak Development of Quality Assurance Mechanism on Border Management" című, az Európai Unió társfinanszírozásával megvalósuló projekt keretében készült. Célja az európai integrált határigazgatás területén kialakított magyar akkreditált és szlovák felügyelt nemzeti minőség-ellenőrzési modell összehasonlítása. A két modell közös módszertani alapokra épül, ugyanakkor eltérő intézményi keretekkel, dokumentációs követelményekkel és külső minőségbiztosítási megoldásokkal rendelkezik. A magyar modell az ISO/IEC 17020 szabvány szerint akkreditált ellenőrző szervezet működésén alapul. A szlovák modell nem követeli meg a nemzeti ellenőrző szervezet saját akkreditációját, hitelességét ugyanakkor a magyar akkreditált ellenőrző szervezet szakmai felügyelete erősíti. A tanulmány kiemelten vizsgálja a Szlovák Köztársaságban a Határ- és Idegenrendészeti Hivatal által végzett önértékelés, valamint a külön létrehozott munkacsoport által végzett ellenőrzési tevékenység közötti feladatmegosztást. A funkcionális összehasonlítás alapján meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett a felügyelt modell módszertanilag következetes, szakmailag hiteles és felülvizsgálható eredményeket biztosíthat.

KULCSSZAVAK:
európai integrált határigazgatás, nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus, akkreditált modell, felügyelt modell, önértékelés, ellenőrző szervezet, szakmai felügyelet, HSQA

ABSTRACT

This study was prepared within the framework of Project No. 101102709 – HSQA, "Hungarian, Slovak Development of Quality Assurance Mechanism on Border Management," co-funded by the European Union. Its objective is to compare the Hungarian accredited model and the Slovak supervised model of the National Quality Control Mechanism developed in the field of European Integrated Border Management. Although both models are based on a common methodological framework, they differ in their institutional arrangements, documentation requirements and mechanisms for external quality assurance. The Hungarian model is based on the operation of an inspection body accredited in accordance with ISO/IEC 17020. The Slovak model does not require the national inspection body to hold its own accreditation; instead, its credibility is reinforced through the professional supervision provided by the accredited Hungarian inspection body. Particular attention is paid to the division of responsibilities in the Slovak Republic between the self-assessment conducted by the Bureau of Border and Foreign Police and the inspection activities performed by a specially established working group. On

the basis of a functional comparison, the study identifies the conditions under which the supervised model can produce methodologically consistent, professionally credible and reviewable results.

KEYWORDS
European Integrated Border Management, National Quality Control Mechanism, accredited model, supervised model, self-assessment, inspection body, professional supervision, HSQA

HIVATKOZÁS

Holubiczky V., Porubská, D., Vedó A., & Vájlok L. (2026). A nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus akkreditált és felügyelt modellje az integrált határigazgatásban. *Határrendészeti Tanulmányok, 23*(2), 51–62.

BEVEZETÉS

Az európai integrált határigazgatás a külső határok védelmének jogi, szervezeti, személyi, technikai és műveleti elemeit magában foglaló összetett rendszer. Minősége nem ítélhető meg kizárólag egy-egy határellenőrzési intézkedés eredménye alapján. Meghatározó jelentőségű az illetékes szervek azon képessége is, hogy rendszeresen azonosítsák az eltéréseket, elemezzék azok okait, megfelelő intézkedéseket fogadjanak el, majd ellenőrizzék azok végrehajtását és eredményességét. A minőség-ellenőrzés ezért nem tekinthető csupán egy már feltárt hiányosságra adott egyszeri válasznak vagy a külső értékelésre történő felkészülés eszközének. A szervezet irányításának szerves részét kell képeznie, és támogatnia kell az objektív bizonyítékokon alapuló döntéshozatalt. Jelentősége abban is megnyilvánul, hogy lehetővé teszi a kockázatok és a fejlesztendő területek azonosítását még azelőtt, hogy azok egy schengeni értékelés vagy konkrét műveleti helyzet során problémaként jelentkeznének.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete az európai integrált határigazgatás elemei közé sorolja a minőség-ellenőrzési mechanizmust, különösen a schengeni értékelési mechanizmust, a sebezhetőségi értékelést és az esetleges nemzeti mechanizmusokat. A jogi keret ezáltal megerősíti a nemzeti minőség-ellenőrzés jelentőségét, ugyanakkor nem határoz meg valamennyi tagállam számára kötelező, egységes szervezeti modellt (Európai Parlament és Tanács, 2019; Herczeg, 2024). A Tanács (EU) 2022/922 rendelete szerinti schengeni értékelési és monitoringmechanizmus a schengeni vívmányok alkalmazásának ellenőrzését szolgáló külső eszköz. Saját jogalappal, eljárási szabályokkal és jogkövetkezményekkel rendelkezik. A nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus feladata nem annak helyettesítése, hanem kiegészítése a nemzeti rendszer állapotának rendszeres vizsgálatával, az intézkedések végrehajtásának nyomon követésével és a vezetői döntésekhez szükséges információk biztosításával. Ugyanígy nem helyettesíti a Frontex által koordinált sebezhetőségi értékelést, amely elsősorban a tagállamok külső határokon jelentkező jelenlegi és jövőbeli kihívások kezelésére rendelkezésre álló képességeire összpontosít (Mokrá & Košč, 2024; Škrinár & Odlerová, 2024).

A HSQA projekt a gyakorlatban alkalmazható nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus kialakításának igényére két eltérő megvalósítási modellel válaszolt. A magyar fél akkreditált modellt épített ki, míg a szlovák fél olyan felügyelt modellt hozott létre, amelyben a nemzeti ellenőrző szervezet nem rendelkezik saját akkreditált státusszal. A két modell közös módszertani alapokra épül, szervezeti kialakításuk és az ellenőrzési folyamat hitelességének biztosítására alkalmazott eszközeik azonban eltérnek egymástól. A tanulmány célja a két modell alapvető jellemzőinek összehasonlítása, valamint annak vizsgálata, hogy milyen szervezeti, személyi, dokumentációs és felügyeleti feltételek mellett biztosíthat a felügyelt modell módszertanilag következetes és szakmailag hiteles eredményeket. Az elemzés nem a két

megoldás abszolút egyenértékűségének bizonyítására irányul. Középpontjában azok funkcionális összehasonlíthatósága, ezen belül pedig elsősorban a szlovák modell működési feltételeinek vizsgálata áll.

A NEMZETI MINŐSÉG-ELLENŐRZÉSI MECHANIZMUS HELYE AZ INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN

Az európai integrált határigazgatás minőség-ellenőrzési mechanizmusai eltérő jogalappal, céllal, gyakorisággal és eljárási következményekkel rendelkeznek. Eredményeik kölcsönösen kiegészíthetik egymást, a mechanizmusok azonban nem azonosíthatók automatikusan egymással. A schengeni értékelés külső képet ad a schengeni vívmányok alkalmazásáról, és támogatja a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat. Ugyanakkor olyan meghatározott értékelési ciklusokban működő mechanizmus, amely nem képes valamennyi nemzeti folyamatot és szervezeti szintet folyamatosan nyomon követni. A nemzeti mechanizmus ezt az időbeli és tárgyi hiányt a folyamatok rendszeres értékelésével, az intézkedések végrehajtásának nyomon követésével és az új kockázatok azonosításával egészítheti ki (Balla, 2018; Mokrá & Košč, 2024).

Jelentősége nem korlátozható a tagállam következő külső értékelésre történő felkészítésére. Az ilyen szűk értelmezés ahhoz vezethetne, hogy a rendszer a hosszú távú fejlesztés helyett formálisan az értékelők által várhatóan vizsgált kérdésekre összpontosítana. A nemzeti mechanizmusnak a vezetői szervek számára valós és bizonyítékokkal alátámasztott képet kell biztosítania az integrált határigazgatás állapotáról, lehetővé kell tennie a jó gyakorlatok azonosítását, valamint támogatnia kell a megfelelő helyesbítő és fejlesztési intézkedések elfogadását (Vájlok & Vedó, 2023; Balla et al., 2026).

Ebben az összefüggésben különbséget kell tenni az egyedi szakmai tevékenység ellenőrzése és a rendszer egészének értékelése között. A hagyományos szakmai ellenőrzés elsősorban azt vizsgálja, hogy egy konkrét intézkedést a jogszabályoknak és a belső szabályozásnak megfelelően hajtottak-e végre. A nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus emellett azt is értékeli, hogy a szervezet kialakította-e a következetes, jogszerű és szakszerű működéshez szükséges feltételeket. Az értékelés tárgyává válnak a szabályozók, a folyamatirányítás, a szakmai képzés, a személyi és technikai kapacitások, a belső ellenőrzés, az eredmények dokumentálása és a feltárt hiányosságokra történő reagálás képessége. A mechanizmus eredményessége ezért nem mérhető kizárólag a negatív megállapítások számával. Akkor is eredményes lehet, ha megerősíti a rendszer megfelelő működését, jó gyakorlatot azonosít vagy megelőző intézkedést javasol. Meghatározó szempont, hogy pontos és felülvizsgálható megállapításokat biztosítson, időben azonosítsa a jelentős kockázatokat, és használható visszacsatolást nyújtson a következő értékelési ciklus számára.

MÓDSZERTANI ALAPOK ÉS AZ ÖSSZEHASONLÍTÁS MÓDJA

A tanulmány kvalitatív összehasonlító elemzés. Az Európai Unió jogi aktusainak, a minőség-ellenőrzéssel, az önértékeléssel és a schengeni értékeléssel foglalkozó publikált szakirodalomnak, valamint a HSQA projekt keretében kidolgozott módszertani rendszernek az elemzésére épül. A közös projektkézikönyv elsődleges projektforrásként, nem pedig önállóan megjelent bibliográfiai forrásként került felhasználásra. Az összehasonlítás funkcionális megközelítésen alapul. Az elemzés tárgya nem a teljes magyar és szlovák határigazgatási rendszer, hanem az, hogy a két modell milyen módon biztosítja a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus alapvető funkcióit. Az összehasonlítás a következő szempontokra összpontosít:

- a szervezeti keretek;
- az önértékelés és az ellenőrzési tevékenység elválasztása;
- a személyzet szakmai kompetenciája;
- a pártatlanság és az összeférhetetlenség kezelése;
- a közös értékelési módszertan;
- az eljárások dokumentálása és felülvizsgálhatósága;
- a minőség külső biztosítása;
- az adminisztratív és szervezeti követelmények;
- a fenntarthatóság és a továbbfejlesztés lehetőségei.

Ez a megközelítés lehetővé teszi a mechanizmus hiteles működéséhez nélkülözhetetlen elemek és a konkrét nemzeti szervezeti kialakításhoz kötődő elemek elkülönítését. A nemzeti mechanizmus létrehozása ugyanis nem feltétlenül jelenti azt, hogy minden tagállamban ugyanolyan intézményt szükséges kialakítani. A döntő kérdés az, hogy a választott megoldás képes-e megbízhatóan ellátni a szükséges feladatokat. A tanulmány szerzői részt vettek az elemzett mechanizmus kidolgozásában vagy bevezetésében. A közvetlen részvétel lehetővé teszi a gyakorlati tapasztalatok felhasználását, ugyanakkor az érintettség kockázatát is magában hordozza. Ezért különbséget kell tenni a dokumentált projekteredmények, a szerzők szakmai megfigyelései, valamint azon következtetések között, amelyek a szlovák modell eddigi korlátozott működési időtartamára tekintettel további igazolást igényelnek.

A MAGYAR AKKREDITÁLT MODELL

A magyar modell saját ellenőrző szervezet működésén alapul, amely az ISO/IEC 17020 szabvány követelményei szerint akkreditált státuszt szerzett (Magyar Szabványügyi Testület, 2012). A szabvány az ellenőrzést végző különféle típusú szervezetek szakmai kompetenciájára, pártatlanságára és következetes működésére vonatkozó követelményeket határozza meg. Az akkreditáció nem jelenti azt, hogy az integrált határigazgatás valamennyi ellenőrzött folyamata automatikusan hiányosságmentes. Annak külső, formális igazolását jelenti, hogy az ellenőrző szervezet képes a meghatározott ellenőrzési tevékenységeket dokumentált eljárások szerint végrehajtani, és működése független akkreditálási felügyelet alatt áll. A magyar modell ezért kiterjedt minőségirányítási rendszert, dokumentált ellenőrzési eljárásokat, dokumentum- és feljegyzéskezelést, meghatározott személyi kompetenciákat, a szakértők kiválasztására és felkészítésére vonatkozó formális eljárásokat, belső auditokat, vezetőségi átvizsgálást, valamint a nemmegfelelőségek, panaszok, kockázatok és helyesbítő intézkedések kezelésére vonatkozó szabályokat foglal magában. Kiemelt jelentősége van a személyzet szakmai kompetenciája fenntartásának és az akkreditált státusz megőrzésének is.
A modell legfontosabb előnye a magas szintű, formalizált külső bizalom biztosítása. Az ellenőrző szervezet szakmai kompetenciáját nem kizárólag maga a szervezet állapítja meg, hanem azt a nemzeti akkreditáló hatóság értékeli. Az akkreditáció ezáltal erősíti az eljárások következetességébe és az ellenőrzési következtetések felülvizsgálhatóságába vetett bizalmat. Ez a működési forma ugyanakkor magasabb követelményeket támaszt a dokumentációval, a személyi feltételekkel, a rendszer belső irányításával és az akkreditációs követelmények folyamatos teljesítésével szemben. Az akkreditált ellenőrző szervezet kiépítése és fenntartása így adminisztratív, személyi és pénzügyi szempontból is nagyobb ráfordítást igényelhet. E követelmények pontos pénzügyi hatása ugyanakkor összehasonlítható költségadatok hiányában nem számszerűsíthető. A magyar tapasztalatok módszertani szempontból is jelentősek. Az akkreditált modell biztosította azon önértékelési eszközök, kritériumok és ellenőrzési eljárások kidolgozásának alapját, amelyek a szlovák jogi és szervezeti környezetben később ellenőrizhetők és adaptálhatók voltak. A közös módszertan kialakítása a korábbi, a

határrendészeti önértékeléssel és minőség-ellenőrzéssel foglalkozó szakmai munkák eredményeire is épült (Balla, Vájlok et al., 2024; Balla, Bartus et al., 2024).

A SZLOVÁK FELÜGYELT MODELL

A szlovák modell az akkreditált modellel azonos szakmai és módszertani alapokra épül, a szlovák ellenőrző szervezet azonban nem rendelkezik saját akkreditált státusszal. Ezért a modellt pontosabb felügyelt modellként, nem pedig egyszerűen nem akkreditált modellként meghatározni. A felügyelt modell fogalma nemcsak az akkreditáció hiányát fejezi ki, hanem annak pozitív elemére, az akkreditált ellenőrző szervezet szakmai felügyeletére is utal. A szlovák megoldás három alapvető szereplő között osztja meg a feladatokat:

1. a Rendőr-főkapitányság Határ- és Idegenrendészeti Hivatala, amely az önértékelést végzi;
2. az ellenőrzési tevékenység végrehajtására külön létrehozott munkacsoport;
3. a szakmai felügyeletet ellátó magyar akkreditált ellenőrző szervezet.

Ez a feladatmegosztás többszintű rendszert hoz létre, amelyben az önértékelés, a nemzeti ellenőrzés és a külső szakmai felülvizsgálat kölcsönösen kiegészíti egymást. Egyik szint sem veheti automatikusan át a másik szint feladatait és felelősségét.

Az önértékelés

Az önértékelést a Rendőr-főkapitányság Határ- és Idegenrendészeti Hivatala hajtja végre az e feladatra felkészített rendőri állomány bevonásával. Az önértékelés tárgyát a szervezet saját folyamatai, szervezeti intézkedései, személyi és tárgyi feltételei, valamint az európai integrált határigazgatás követelményeinek teljesítése képezi. Az önértékelés több szervezeti szinten valósul meg, lehetővé téve a stratégiai irányítás, a területi igazgatóságok tevékenysége és a helyi szervek gyakorlati feladat-végrehajtásának értékelését. Ez a megközelítés annak ellenőrzését is biztosítja, hogy a központi szinten elfogadott szabályok megfelelően érvényesülnek-e a mindennapi gyakorlatban.

A szlovák fél a magyar fél által kidolgozott önértékelési formanyomtatványt vette át. A dokumentum szlovák nyelvre történő fordítását követően megtörtént annak terminológiai adaptációja a szlovák jogi és szervezeti környezethez. A kérdések tartalma, jelentése és az értékelési kritériumok ugyanakkor változatlanok maradtak. A pilotjellegű ellenőrzés ezért nem a követelmények módosítására vagy csökkentésére, hanem a fordítás érthetőségére, a terminológia helyességére, a bizonyítékok elérhetőségére, a gyakorlati alkalmazhatóságra és a kritériumok egységes értelmezésére összpontosított. A módszertani tartalom megőrzése a két modell összehasonlíthatóságának alapvető feltétele. Ha a nemzeti adaptáció kedvezőtlen kritériumok elhagyásával vagy a követelmények csökkentésével járna, az eredmények elveszítenék kapcsolatukat a közös módszertani kerettel. A nemzeti adaptációnak ezért elsősorban a nyelvi, jogi és szervezeti eltérések kezelésére kell irányulnia, nem pedig az elvárt minőségi szint módosítására.

Az önértékelés a 0, 1, 2 és NA értékekből álló skálát alkalmazza. A 0 érték a kritérium nem teljesülését, az 1 érték annak részleges teljesülését, a 2 érték pedig objektív bizonyítékokkal alátámasztott teljes teljesülését jelenti. Az NA kategória kizárólag akkor alkalmazható, ha a hatáskörök és feladatok előzetes elemzése alapján az adott kritérium nem releváns az értékelt szervezeti szint vagy folyamat tekintetében. Nem alkalmazható pusztán azért, mert valamely bizonyíték hiányzik, vagy a vizsgált folyamatot nem vezették be. A számszerű értékelés önmagában nem biztosít teljes képet. Minden értékhez szöveges indokolásnak és objektív bizonyítékoknak kell kapcsolódniuk. A kritérium, a bizonyíték, a megállapítás és a következtetés közötti módszertani kapcsolat jelentősebb, mint az összesített eredmény. Az

önértékelés formalizálódásának kockázatára és annak a szervezet tényleges működésével való összekapcsolásának szükségességére a HSQA projekt korábbi szakmai publikációi is rámutattak (Balla, Vájlok et al., 2024; Balla, Bartus et al., 2024).
A pártatlanság érdekében az önértékelő nem értékelheti önállóan saját szervezeti egységét vagy azt a folyamatot, amelynek irányításáért közvetlenül felelős. Megfelelő megoldást jelenthet a szervezeti egységek közötti keresztértékelés. Ha a teljes személyi elválasztás nem biztosítható, az összeférhetetlenség körülményét dokumentálni kell, az érintett következtetést pedig egy másik, megfelelő szakmai kompetenciával rendelkező értékelőnek kell felülvizsgálnia.

Az ellenőrző szervezet feladatait ellátó munkacsoport

A szlovák modellben az ellenőrzési tevékenységet egy külön létrehozott munkacsoport végzi. Tagjai a Pozsonyi Rendőrakadémia alkalmazottai, az akadémia pedig biztosítja a szükséges személyi, szakmai és intézményi hátteret. Maga a Pozsonyi Rendőrakadémia azonban nem minősül szlovák ellenőrző szervezetnek. Az ellenőrző szervezet feladatait az e célból létrehozott munkacsoport látja el. Ez a megkülönböztetés alapvető jelentőségű a hatáskörök, a felelősségi viszonyok és az ellenőrzött szervezethez fűződő kapcsolat pontos meghatározása szempontjából.
A munkacsoport kezdeti összetétele elsősorban tagjainak a HSQA projektben való közvetlen részvételén alapult. A tagok részt vettek a módszertan kialakításában, pilotjellegű ellenőrzésében és bevezetésében, ezért a munkacsoport létrehozásakor ők rendelkeztek a legszélesebb releváns nemzeti tapasztalattal. Az első nemzeti kapacitás ilyen módon történő kialakítása indokolt a rendszer kezdeti szakaszában, hosszú távon azonban átlátható kiválasztási, képzési, kompetenciaértékelési és személyi utánpótlási szabályokkal kell kiegészíteni. A munkacsoport nem veszi át az ellenőrzött szervezet önértékelésért viselt felelősségét, és nem hajtja végre ismételten a teljes értékelést. Nem készít párhuzamos, önálló pontozásos önértékelést sem. Feladata az önértékelési folyamat szabályszerűségének ellenőrzése, ezen belül pedig különösen:

- a közös módszertan megfelelő alkalmazásának vizsgálata;
- a dokumentáció teljességének és minőségének ellenőrzése;
- az objektív bizonyítékok relevanciájának és elégségességének értékelése;
- a kritérium, a bizonyíték, a megállapítás és a következtetés közötti logikai kapcsolat vizsgálata;
- a mintavétel helyességének ellenőrzése;
- az adatok átvezetése és feldolgozása helyességének vizsgálata;
- a számszerű értékelés és a szöveges indokolás közötti összhang ellenőrzése.

Ha a munkacsoport eltérést azonosít a megállapított érték, az objektív bizonyítékok és a szöveges következtetés között, azt ellenőrzési megállapításként rögzíti. Az ellenőrzött szervezet számára lehetőséget kell biztosítani magyarázat vagy kiegészítő bizonyíték benyújtására, továbbá javasolható az érintett értékelés újbóli felülvizsgálata. Az ellenőrző munkacsoport ugyanakkor nem állapít meg új önértékelési értéket az ellenőrzött szervezet helyett. Az ellenőrzési tevékenység eredménye dokumentált ellenőrzési következtetés. Ha helyesbítő intézkedések szükségesek, azok végrehajtásáért továbbra is az ellenőrzött szervezet felel. Az ellenőrző szervezet feladatait ellátó munkacsoport ezt követően az intézkedések teljesítését és eredményességét vizsgálja.

Az akkreditált szervezet szakmai felügyelete

A felügyelt modell hitelességét a magyar akkreditált ellenőrző szervezet szakmai felügyelete támogatja. A szakmai felügyelet nem jelenti a szlovák nemzeti mechanizmus irányításának vagy a nemzeti ellenőrző szervezet feladatainak átvételét, és nem helyettesíti sem az önértékelést, sem a munkacsoport ellenőrzési tevékenységét. A felügyelet az ellenőrzési folyamat különböző szakaszaiban valósulhat meg. Kiterjedhet a dokumentáció vizsgálatára, az ellenőrzési tevékenységben való részvételre, az eredmények utólagos felülvizsgálatára vagy e formák kombinációjára. Tárgyát elsősorban a módszertani helyesség, a kritériumok egységes értelmezése, a dokumentáció minősége, a pártatlanság biztosítása és a szakértők további felkészítési szükségleteinek azonosítása képezi. Kifejezett szervezeti vagy együttműködési alap hiányában a szakmai felügyelet nem azonosítható valamennyi szlovák eredmény formális jóváhagyásával. Pontosabb a módszertani megfelelőség felülvizsgálatáról, az alkalmazott eljárások következetességének ellenőrzéséről és további szakmai biztosíték nyújtásáról beszélni.

AZ AKKREDITÁLT ÉS A FELÜGYELT MODELL ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A két modell alapvető hasonlósága a közös módszertani rendszerből következik. Mindkettő az önértékelés, az objektív bizonyítékok, az értékelési kritériumok, az utólagos ellenőrzés, a helyesbítő intézkedések és az eredményesség ellenőrzésének azonos értelmezésére épül. A különbség nem elsősorban abban áll, hogy mit értékelnek, hanem abban, hogy milyen módon biztosítják az ellenőrző szervezet tevékenységének hitelességét.

Szervezeti kialakítás

Az akkreditált modell saját minőségirányítási rendszerrel rendelkező, stabil ellenőrző szervezet működésén alapul. A hatáskörök, eljárások és felelősségi viszonyok az akkreditált státusz megszerzéséhez és fenntartásához szükséges mértékben szabályozottak. A felügyelt modell rugalmasabb szervezeti megoldást tesz lehetővé. Az ellenőrző szervezet feladatait munkacsoport vagy más, funkcionálisan elkülönített szervezeti forma is elláthatja, amennyiben egyértelmű megbízással, szakmailag kompetens személyzettel és dokumentált eljárásokkal rendelkezik. A szlovák modell ezáltal lehetővé teszi a meglévő szakmai kapacitások felhasználását új, állandó akkreditált szervezeti egység létrehozása nélkül. Ez a rugalmasság csak akkor tekinthető előnynek, ha nem vezet a felelősségi viszonyok bizonytalanságához. A felügyelt modellben ezért különösen fontos annak pontos meghatározása, hogy ki végzi az önértékelést, ki ellenőrzi annak helyességét, ki felel az intézkedések elfogadásáért, és ki biztosítja a szakmai felügyeletet.

Pártatlanság és függetlenség

Az akkreditált modell rendelkezik az ISO/IEC 17020 szabvány formalizált követelményeivel és a független akkreditálási értékeléssel. A pártatlanságot dokumentált szabályok alapján irányítják, és annak biztosítása külső felügyelet alatt áll. A felügyelt modell nem korlátozódhat a pártatlanság deklarálására. Azt az ellenőrző szervezet ellenőrzött szervezettől való funkcionális elkülönítésével, az összeférhetetlenségi szabályokkal, az ellenőrző csoport tagjainak megfelelő kiválasztásával és a döntések felülvizsgálhatóságával kell biztosítani. A szlovák megoldás elkülöníti a Határ- és Idegenrendészeti Hivatal által végzett önértékelést a más intézményi környezetben működő munkacsoport ellenőrzési tevékenységétől. A szervezeti elkülönítés azonban önmagában nem elegendő. A pártatlanságot személyes kapcsolatok, az

értékelt folyamatokban való korábbi részvétel vagy a rendelkezésre álló szakértők szűk köre is befolyásolhatja. Az összeférhetetlenséget ezért minden konkrét ellenőrzési tevékenység előtt értékelni kell.

A személyzet szakmai kompetenciája

Az akkreditált modell formálisan meghatározott kompetenciakövetelményeket, a személyi alkalmasság dokumentált ellenőrzését és a szakmai kompetencia rendszeres fenntartását követeli meg. A személyi követelmények az akkreditált rendszer szerves részét képezik. A felügyelt modellben ugyanezt a célt megfelelő nemzeti eljárásokkal kell elérni. A szlovák munkacsoport első tagjainak kiválasztásakor meghatározó volt a módszertan kidolgozásában és ellenőrzésében való közvetlen részvételük. A rendszer hosszú távú működése azonban nem maradhat kizárólag az eredeti projektcsapat szakértelmétől függő helyzetben. Szükséges az új szakértők felkészítési rendszerének kialakítása, szakmai kompetenciájuk rendszeres értékelése és a megszerzett tapasztalatok átadása. Az akkreditált ellenőrző szervezet szakmai felügyelete e területen jelentős fejlesztési funkciót is betölthet. Segíthet azonosítani a módszertan értelmezésében fennálló eltéréseket, a kiegészítő képzési igényeket és azon területeket, amelyeken szükséges a szakmai döntések dokumentálásának megerősítése.

Dokumentált működési alap

Az akkreditált ellenőrző szervezetnek az ISO/IEC 17020 követelményeinek megfelelő, átfogó dokumentált rendszerrel kell rendelkeznie. A felügyelt modellnek ezt a dokumentációt nem kell azonos terjedelemben és formában átvennie, de biztosítania kell az eljárások megismételhetőségét és felülvizsgálhatóságát lehetővé tevő minimális dokumentált alapot. Ennek különösen a következőket kell magában foglalnia:

- az ellenőrző szervezet jogi és szervezeti megbízása;
- a feladatok és felelősségi viszonyok megosztása;
- az önértékelés és az ellenőrzés módszertana;
- a személyzet kiválasztására és felkészítésére vonatkozó szabályok;
- a pártatlanság és az összeférhetetlenség szabályai;
- az ellenőrzési tevékenység dokumentálása;
- a dokumentumok és feljegyzések kezelése;
- a helyesbítő intézkedések szabályai;
- az eredményesség ellenőrzésének módja;
- a szakmai felügyelet dokumentálása;
- a mechanizmus felülvizsgálatának és aktualizálásának szabályai.

A modellek közötti különbség tehát nem abban áll, hogy az akkreditált modell dokumentált, míg a felügyelt modell dokumentáció nélkül működhet. A különbség a formalizálás mértékében és abban a külső rendszerben mutatkozik meg, amely alapján a dokumentáció megfelelőségét ellenőrzik.

Akkreditáció és szakmai felügyelet

Az akkreditáció és a szakmai felügyelet nem azonos eszközök. Az akkreditáció a nemzetközi szabvány alapján működő ellenőrző szervezet kompetenciájának formális elismerését biztosítja. A szakmai felügyelet a felügyelt modellben további biztosítékot nyújt a módszertani helyesség tekintetében, de nem helyettesíti a nemzeti ellenőrző szervezet saját akkreditált státuszát. Ebből következően a két modell eredményei nem minősíthetők automatikusan formálisan egyenértékűnek. Módszertani és szakmai összehasonlíthatóságuk ugyanakkor

vizsgálható. Ha mindkét modell ugyanazokat a kritériumokat használja, objektív bizonyítékokat követel meg, biztosítja a személyzet kompetenciáját és pártatlanságát, továbbá következtetéseik felülvizsgálhatók, a felügyelt modell saját akkreditáció nélkül is szakmailag hiteles eredményeket hozhat létre.

Adminisztratív és szervezeti követelmények

Az akkreditált modell magasabb szintű formalizáltságot biztosít, ugyanakkor nagyobb követelményeket támaszt a minőségirányítási rendszerrel, a dokumentációval, a személyi feltételekkel és az akkreditált státusz fenntartásával szemben. A felügyelt modell csökkentheti a bevezetéshez kapcsolódó kezdeti adminisztratív és szervezeti terheket, mivel meglévő kapacitásokat használ fel, és nem igényli önálló akkreditálási eljárás lefolytatását. A felügyelt modell azonban nem költségmentes megoldás. Megköveteli az önértékelők és ellenőrző szakértők felkészítését, a dokumentáció kidolgozását és kezelését, az ellenőrzési tevékenységek megszervezését, a szakmai felügyelet biztosítását és a módszertan rendszeres aktualizálását. Összehasonlítható adatok hiányában ezért nem számszerűsíthető pontos pénzügyi különbség a két modell között. Csupán az adminisztratív és szervezeti követelmények eltérő szerkezetéről lehet megalapozott következtetést levonni.

SZAKMAI ÖSSZEHASONLÍTHATÓSÁG, VALAMINT ANNAK KORLÁTAI

Az összehasonlítás alapján megállapítható, hogy az akkreditáció és a szakmai hitelesség egymással összefüggő, de nem azonos kategóriák. Az akkreditáció erős formális biztosítékot jelent, mivel az ellenőrző szervezet működését nemzetközileg elismert követelmények alapján független fél értékeli. Jelentőségét ezért nem lehet egyszerű adminisztratív formalitásként értelmezni. Ugyanakkor önmagában az akkreditált státusz sem szünteti meg automatikusan a szakmai döntéshozatal valamennyi kockázatát. A konkrét értékelés minősége az ellenőrző csoport szakmai kompetenciájától, a bizonyítékok minőségétől, a mintavétel helyességétől, valamint attól is függ, hogy a szakértők képesek-e különbséget tenni valamely követelmény formális teljesítése és tényleges eredményessége között.

A felügyelt modell akkor jelenthet funkcionális alternatívát, ha a saját akkreditáció hiányát konkrét garanciák rendszerével ellensúlyozza. Ezek közé tartozik az ellenőrző szervezet egyértelmű megbízása, az ellenőrzött szervezettől való funkcionális elkülönítés, a szakmailag kompetens személyzet, az összeférhetetlenség kezelése, a közös módszertan, a dokumentált eljárások, a következtetések felülvizsgálhatósága, az intézkedések utólagos ellenőrzése és az akkreditált szervezet által végzett hatékony szakmai felügyelet.

A szlovák modell már nem tekinthető kizárólag elméleti javaslatnak. A projekt keretében felkészítették az önértékelőket, sor került a módszertan pilotjellegű ellenőrzésére, továbbá végrehajtották az első rendes önértékelési ciklust. Ez a tapasztalat lehetővé teszi az alapmodell gyakorlati alkalmazhatóságának értékelését. Egyetlen rendes ciklus azonban nem elegendő a rendszer hosszú távú eredményességének igazolásához. Átfogóbb értékelés több egymást követő ciklus összehasonlítása, az elfogadott intézkedések eredményességének ellenőrzése, a szakmai felügyelet megállapításainak értékelése és a nemzeti eredmények későbbi külső értékelésekkel történő összevetése alapján lesz lehetséges. A nemzeti és külső értékelési megállapítások egyezése alátámaszthatja a nemzeti módszertan relevanciáját, de nem lehet annak kizárólagos minőségi kritériuma. Az eltérések nem feltétlenül jelentik a nemzeti mechanizmus hibáját, mivel azokat az értékelések eltérő időpontja, hatóköre, bizonyítékai vagy a körülmények megváltozása is előidézheti.

További korlát a két modell eltérő fejlettségi szintje. A magyar modell több értékelési ciklusból és az akkreditált rendszer fenntartásából származó tapasztalatokkal rendelkezik. A szlovák

modell a rendszeres működés korábbi szakaszában található. Az összehasonlítás ezért elsősorban a szervezeti és módszertani feltételek értékelésére alkalmas, nem pedig a hosszú távú eredmények végleges összevetésére.

A MEGOLDÁS ÁTADHATÓSÁGA MÁS TAGÁLLAMOK SZÁMÁRA

A HSQA projekt eredményei azt mutatják, hogy a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusnak nem szükséges valamennyi tagállamban azonos intézményi formában működnie. Meghatározó a funkciók és a közös módszertani alapelvek megőrzése. Az ellenőrző szervezet létrehozható önálló szervezeti egységként, munkacsoportként, virtuális szervezetként, minisztériumi szakmai szervezeti elemként, kutatási vagy oktatási intézményként, illetve más funkcionálisan elkülönített szervezetként. Elnevezése és szervezeti elhelyezkedése másodlagos, ha biztosítottak a szükséges hatáskörök, a szakmai kompetencia, a pártatlanság, a dokumentált eljárások és az ellenőrzési tevékenység felülvizsgálhatósága.
Az új mechanizmust bevezető tagállamnak nem célszerű mechanikusan átvennie valamennyi magyar vagy szlovák szervezeti megoldást. Szükség van a módszertan nemzeti jogi, irányítási és személyi környezethez történő szakmai adaptációjára. Az alkalmazkodás azonban nem változtathatja meg az értékelési kérdések jelentését, nem csökkentheti a követelmények szintjét, és nem gyengítheti az értékelés bizonyítékokon alapuló jellegét. A bevezetés kezdeti szakaszában jelentősége lehet azokkal a szervezetekkel és szakértőkkel kialakított együttműködésnek, amelyek már gyakorlati tapasztalattal rendelkeznek a nemzeti mechanizmus kialakításában és működtetésében. A HSQA projektben részt vevő magyar és szlovák szakértők tapasztalatokat szereztek a közös módszertan kidolgozásában, az akkreditált és a felügyelt szervezeti modell kialakításában, az önértékelők és ellenőrző szakértők felkészítésében, a pilotjellegű ellenőrzésben és az értékelési ciklusok végrehajtásában.
Más tagállam számára nyújtott esetleges támogatásuk kiterjedhet módszertani konzultációkra, a nemzeti jogi és szervezeti környezet elemzésének támogatására, az értékelési eszközök adaptációjára, az első nemzeti oktatói, önértékelői és ellenőrzési szakértői kör felkészítésére, valamint a kezdeti értékelési ciklusok szakmai támogatására. Az ilyen együttműködés célja nem lehet a fogadó tagállam tartós külső függőségének kialakítása. Feladata a kezdeti végrehajtási kockázatok csökkentése, az eljárások párhuzamos és ismételt fejlesztéséből származó többletterhek korlátozása, valamint az önálló nemzeti kapacitás fokozatos kialakítása. A mechanizmus kialakításáért, működtetéséért és eredményeiért viselt felelősségnek minden esetben az érintett tagállamnál kell maradnia.

ÖSSZEGZÉS

A magyar akkreditált és a szlovák felügyelt modell két eltérő megvalósítási utat jelent ugyanazon cél, vagyis az európai integrált határigazgatás hiteles nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusának kialakítása felé. Az akkreditált modell az ellenőrző szervezet szakmai kompetenciájának formális külső elismerését, részletesen dokumentált rendszert és rendszeres akkreditálási felügyeletet biztosít. Különösen azon tagállamok számára lehet megfelelő, amelyek stabil személyi, pénzügyi és szervezeti kapacitásokkal rendelkeznek saját akkreditált ellenőrző szervezetük kialakításához és fenntartásához. A felügyelt modell rugalmasabb alternatívát kínál. Lehetővé teszi a meglévő szakmai kapacitások felhasználását és a szervezeti megoldás nemzeti környezethez való hozzáigazítását. Hitelessége azonban nem következik automatikusan sem az akkreditáció hiányából, sem a külső szakmai felügyelet puszta meglétéből. Az egyértelmű feladat- és felelősségmegosztástól, az önértékelés és az ellenőrzés funkcionális elkülönítésétől, a személyzet szakmai kompetenciájától, az összeférhetetlenség

kezelésétől, a dokumentált eljárásoktól, az objektív bizonyítékoktól és a ténylegesen megvalósuló szakmai felügyelettől függ.
A szlovák modell azt mutatja, hogy az ellenőrző szervezet feladatait külön létrehozott, akadémiai környezetben működő szakértői munkacsoport is elláthatja, miközben az önértékelésért és az intézkedések végrehajtásáért viselt felelősség az ellenőrzött szervezetnél marad. Ez a megoldás lehetővé teszi a feladatok funkcionális elkülönítését anélkül, hogy azonnal szükség lenne egy önálló akkreditált szervezeti egység létrehozására. Az eddigi tapasztalatok meghatározott feltételek mellett lehetővé teszik a két modell módszertani és koncepcionális összehasonlíthatóságának megállapítását. Hosszú távú eredményegyenértékűségük azonban még nem igazolható véglegesen. Ennek értékelése csak több egymást követő ciklus, az intézkedések eredményességének ellenőrzése, a szakmai felügyelet eredményei és a későbbi külső értékelések alapján válik lehetővé.
A HSQA projekt egyúttal olyan szakmai és módszertani alapot hozott létre, amely más tagállamok nemzeti mechanizmusainak bevezetése során is felhasználható. A magyar és szlovák szakértők a kezdeti szakaszban módszertani támogatást nyújthatnak, közreműködhetnek az első nemzeti szakértői kör felkészítésében, és átadhatják az akkreditált, illetve felügyelt modell kialakítása során megszerzett tapasztalatokat. Az együttműködés végső célja ugyanakkor minden esetben a fogadó tagállam önálló, fenntartható és nemzeti felelősségen alapuló kapacitásának kialakítása kell, hogy legyen.

TÁMOGATÁS

A tanulmány a 101102709 – HSQA „Hungarian, Slovak Development of Quality Assurance Mechanism on Border Management” című projekt keretében, az Európai Unió társfinanszírozásával készült. A kifejtett nézetek és vélemények kizárólag a szerzők álláspontját tükrözik, és nem feltétlenül egyeznek meg az Európai Unió vagy az Európai Bizottság hivatalos álláspontjával. Sem az Európai Unió, sem a támogatást nyújtó hatóság nem tehető felelőssé azokért.

ÉRDEKELTSÉGEK

A szerzőknek nincsenek érdekeltségeik.

MI-NYILATKOZAT

A szerzők a tanulmány magyar nyelvre történő fordításához a Microsoft Copilot mesterségesintelligencia-alapú eszközt alkalmazták. Az MI-eszköz nem társszerző, a kézirat tartalmáért és a fordítás szakmai pontosságáért kizárólag a szerzők felelnek.

IRODALOMJEGYZÉK

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

Balla, J., Bartus G., Kakócz K., Németh G., & Pulics J. (2024). A magyar–szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozásának előkészítése. *Határrendészeti Tanulmányok, 21*(4 klsz.), 78–90.

Balla, J., Vájlok, L., Vedó A., Kakócz K., Németh G., Bartus G., Pulcsi J. (2024). Önértékelés a határrendészeti szolgálati ágnál. *Magyar Rendészet, 24*(1), 57–73. https://doi.org/10.32577/mr.2024.1.4

Balla, J., Vedó, A., Bartus, G., Kakócz K., Pulcsi J., Németh G., Škrinár, T., & Holubiczky V. (2026). Nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus a határigazgatás területén. *Belügyi Szemle, 74*(4), 975–989. https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2026.v74.i4.pp975-989

Herczeg M. (2024). Minőség-ellenőrzés a határigazgatásban. *Határrendészeti Tanulmányok, 21*(4), különszám, 58–77.

Magyar Szabványügyi Testület (2012). *Megfelelőségértékelés. Ellenőrzést végző különféle típusú szervezetek működésének követelményei* [Conformity assessment—Requirements for the operation of various types of bodies performing inspection] (MSZ EN ISO/IEC 17020:2012). https://ugyintezes.mszt.hu/webaruhaz/szabvany-adatok?standard=126364

Mokrá, J., & Košč, I. (2024). The Schengen Evaluation Process in the Conditions of the Slovak Republic, Positives and Negatives and Its Development in the Future. *Határrendészeti Tanulmányok, 21*(4 klsz.), 91–104.

Škrinár, T., & Odlerová, M. (2024). The Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism. *Határrendészeti Tanulmányok, 21*(4 klsz.), 127–139.

Vájlok L., & Vedó A. (2023). Minőségügy és határellenőrzés európai uniós stratégiai megközelítésben. *Magyar Rendészet, 23*(4), 203–219. https://doi.org/10.32577/mr.2023.4.11

Jogszabályok

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.