

Doktori (PhD) értekezés

Herczeg Mónika

2025

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
RENDÉSZETTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA**

Herczeg Mónika r. ezredes

**AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁROK ELLENŐRZÉSÉVEL
KAPCSOLATOS POLITIKÁJÁNAK HATÁSA A
TAGÁLLAMOK HATÁRIGAZGATÁSI
TEVÉKENYSÉGÉRE**

Doktori (PhD) értekezés

TERVEZET

Témavezető

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

.....
Témavezető aláírása

BUDAPEST, 2025.

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS.....	6
A TÉMAVÁLASZTÁS AKTUALITÁSA, INDOKOLÁSA	7
A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA	9
A KUTATÁS SZAKMAI RELEVÁNCIÁJA.....	12
KUTATÁSI HIPOTÉZISEK.....	13
KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK.....	14
KUTATÁSI MÓDSZEREK	15
A TÉMA TUDOMÁNYTANI BEHATÁROLÁSA.....	17
1. FOGALMI ÉS ELMÉLETI ALAPOK, KONCEPTUALIZÁLÁS.....	19
1.1. A rendészet fogalma, feladata, funkciói	19
1.2. A határrendészet, a határigazgatás, a határellenőrzés, a határforgalom- ellenőrzés és a határőrizet definíciói és összefüggései	22
2. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A SCHENGENI TÉRSÉG KIALAKULÁSA.....	29
2.1. Az Európai Unió fejlődéstörténete és intézményi kialakulása	29
2.1.1. Az integráció kérdése a XX. században.....	30
2.1.2. Az integráció alapjainak elmélyítése Nyugat-Európában.....	34
2.1.3. Közösségekből Unió	38
2.2. A schengeni térség kialakulása és kapcsolata az Európai Unióval – tagállami szerepek és viszonyrendszerek	49
2.2.1. A schengeni térség kialakulása	50
2.2.2. Az egyes tagállamok helye és szerepe az Európai Unió és a schengeni térség rendszerében.....	55
2.2.3. Az EU tagállamainak különleges státusszal rendelkező területei.....	64
2.3. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések	78
3. AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁRIGAZGATÁSI POLITIKÁJÁNAK JOGI ÉS SZABÁLYOZÁSI KERETRENDSZERE.....	80
3.1. A schengeni térség jogi kereteinek kodifikációja	81
3.1.1. Schengeni Megállapodás szerkezete és célja.....	81

3.1.2. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény főbb rendelkezései.....	83
3.2. Programok és menetrendek	85
3.3. A Másodlagos uniós jogforrások szerepe a határigazgatás szabályozásában	94
3.3.1. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex létrehozása, célja, tartalmi elemeinek vizsgálata	95
3.3.2. Az integrált határigazgatás kialakítása	99
3.3.3. A külső határok őrzését szabályozó eszközök	108
3.3.4	
3.4. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések	119
4. AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁRELLENŐRZÉSI KIHÍVÁSAI ÉS AZ ARRA ALKALMAZOTT MEGOLDÁSOK.....	122
4.1. Globális migrációs trendek.....	123
4.2. Az Európai Unióba irányuló irreguláris migráció alakulása 2015-2024 között	127
4.3. Az irreguláris migráció Európai Unión kívüli okai	138
4.3.1. A megváltozott biztonsági környezethez kapcsolódó okok	140
4.3.2. A konfliktusok szomszédságában fekvő országok menekültügyi rendszerének megtartóképessége.....	142
4.3.3. Tranzitországokhoz köthető problémák	143
4.3.4. Nemzetközi embercsempész hálózatok.....	145
4.4. Az irreguláris migráció Európai Unión belüli okai	149
4.4.1. A migrációs- és menekültpolitika ellentmondásossága és strukturális hiányosságai.....	149
4.4.2. A biztonságpolitikai szerepvállalás hiányosságai	151
4.5. Az Európai Unió politikai és jogi válaszai az irreguláris migráció kihívására	152
4.5.1. A konfliktuszónáknak nyújtott támogatás.....	154
4.5.2. A tranzitországoknak nyújtott támogatások.....	155

4.5.3. A schengeni térség külső határainak kezelése: válaszok a dinamikusan változó kihívásokra	157
4.6. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések	175
5. TAGÁLLAMI REAKCIÓK ÉS ÉRTÉKELÉSEK AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLSÁGKEZELŐ INTÉZKEDÉSEIRE	178
5.1. Az uniós intézkedéseken túlmutató tagállami stratégiák a migrációs válság kezelésére	179
5.1.1. A menekültügyi szabályozás szigorítása és jogalkotási módosítások.....	179
5.1.2. Fizikai határzárak és infrastrukturális megerősítések	183
5.1.3. Határellenőrzés ideiglenes visszaállítása a belső schengeni határokon	185
5.1.4. Kétoldalú és regionális együttműködések erősítése.....	187
5.2. Az európai uniós határigazgatási szakpolitikák tagállami megítélése – empirikus kutatás a végrehajtásban érintett szereplők körében.....	191
5.2.1. A kutatás módszertana	192
5.2.2. A kérdőíves felmérés eredményei	195
5.3. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések	234
6. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEGZÉSE	237
6.1. Összegzett következtetések	237
6.2. Új tudományos eredmények.....	241
6.3. A kutatási eredmények gyakorlati hasznosíthatósága és továbbfejlesztése	243
7. FELHASZNÁLT IRODALOM.....	245
7.1. Publikációk, tudományos munkák, tanulmányok.....	245
7.2. Nemzetközi normák, ajánlások és nyilvános anyagok.....	256
7.3. Nemzeti normák, szervezetszabályzó egyéb jogi eszközök, szervezeti anyagok	269
7.4. Egyéb internetes források.....	270
A SZERZŐ TÉMÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉKE	274
MELLÉKLETEK JEGYZÉKE	276

BEVEZETÉS

„Európa nem fog egy csapásra, egyszeri építés eredményeként létrejönni, hanem csak azoknak a kézzelfogható eredményeknek a révén születik meg, amelyek előbb a tényleges szolidaritást teremtik meg.”

(Schuman-niylatkozat, 1950.)

A második világháború tapasztalatai rámutattak arra, hogy a hagyományos nemzetállami keretekben működő határvédelem és biztonsági együttműködés nem képes megbirkózni a modern kihívásokkal, ezért új, integrált megközelítésre volt szükség. Az 1950-es évek elején az európai politikusok felismerték, hogy az Európát évszázadokon át sújtó háborúk és konfliktusok megelőzése érdekében olyan gazdasági- és politikai integrációs folyamatot kell elindítani, amelyek révén a nemzetek között szorosabb kapcsolat alakul ki. Az így létrejött Európai Unió (a továbbiakban: EU) alapvető célja a béke, a stabilitás és a gazdasági fejlődés elősegítése, valamint az együttműködést és konfliktuskezelést támogató intézményrendszer létrehozása volt.

Az integráció révén létrejött mechanizmusok stabilizálták a politikai, gazdasági és biztonsági viszonyokat, csökkentve a nemzetek közötti feszültségeket, a kereskedelem és gazdasági együttműködés pedig hozzájárult a térség gazdasági növekedéséhez. Az egységes piac, valamint az áruk, szolgáltatások, tőke és munkaerő szabad áramlása csupán néhány példa az integráció kézzelfogható eredményeire.

Az európai integráció kezdete mérföldkőnek tekinthető a modern európai történelemben. Az EU megalapítása, az Európai Gazdasági Közösség 1957-es létrejöttétől a Maastrichti Szerződésen át napjainkig, intézményesített választ adott a közös gazdasági, társadalmi és biztonságpolitikai kihívásokra.

Az uniós jog és közös politikák, köztük az integrált határigazgatás és a schengeni térség, normatív és intézményi keretet teremtettek, amely ma is fejlődik, így indokoltá teszi a folyamatok rendészettudományi szemléletű elemzését is.

A TÉMAVÁLASZTÁS AKTUALITÁSA, INDOKOLÁSA

Az európai integráció során a személyek szabad mozgásának biztosítása, a gazdasági együttműködés mellett az uniós jogrend egyik alappillérvé vált. A belső határellenőrzés felszámolása azonban új biztonsági kihívásokat eredményezett, amelyek kezelése túllép a nemzeti szintű válaszokon. A globalizációval erősödő transznacionális fenyegetések, különösen az irreguláris migráció, a szervezett bűnözés és a terrorizmus komplex, egymással összefüggő problémákat generálnak, amelyek hatékony kezelése összehangolt, uniós szintű és integrált határigazgatást tesz szükségessé.

Az EU egyik legjelentősebb biztonsági kihívását napjainkban az irreguláris migráció kezelése jelenti. A Közel-Kelet és Afrika instabil térségeiből érkező növekvő migrációs nyomás, különösen a szervezett bűnözés által irányított formák, veszélyeztetheti a társadalmi egyensúly fenntarthatóságát a tranzit- és befogadó államokban egyaránt. A migránsok ellátása és integrációja e tagállamok számára számottevő kihívást jelent, valamint jelentős belső biztonsági kockázatot hordoz.¹

Ugyanilyen nagy kihívás az EU-n belüli terrorfenyegetettség csökkentése.² Az olyan nemzetközi terrortámadások, mint például a 2015-ös párizsi merényletek³, rámutattak az EU-ban terjedő radikális iszlamista szervezetek növekvő jelenlétére. A támadásokat követő vizsgálatok⁴ pedig rávilágítottak arra, hogy az EU-nak meg kell erősítenie külső határainak ellenőrzését, és hatékony társadalmi és jogi védelmet kell nyújtania polgárai számára a terroristákkal és a szélsőséges hálózatokkal szemben.

Az EU emellett külső biztonsági kihívásoknak is kitett.⁵ Az EU szomszédságában zajló konfliktusok, mint például az orosz-ukrán háború, a közel-keleti instabilitás további aggodalomra adnak okot. Az EU-nak ezért koherens és hatékony politikákat kell kidolgoznia a sokrétű biztonsági kihívások kezelésére, összehangolt erőfeszítéseket kell

¹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és az Európai Tanácsnak, a tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának az EU biztonsági unióra vonatkozó stratégiájáról COM/2020/605 végleges <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0605>

² Az Európai Tanács tagjainak nyilatkozata a terrorizmus elleni küzdelemről, [2015. február 12.](https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/02/12/) <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/02/12/>

³ Répási Krisztián (2019): Kapcsolódási pontok a 2015 januárjában és novemberében Párizsban történt merényletek, valamint a 2016. március 22-i brüsszeli robbantások között. Nemzetbiztonsági Szemle 7.1 (2019): 52-65.

⁴ Didier, Bigo and Guild Elspeth (2015): The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris. Towards an EU Security and Liberty Agenda. Brussel: CEPS, 2015.

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

tennie, hogy képes legyen megfelelően reagálni a közvetlen szomszédságában és a világ más részein kialakuló biztonsági kihívásokra.

Az EU-n belüli biztonság megteremtésének és a migráció kezelésének egyik eszköze egy olyan átfogó és összetett közös határigazgatási politika kialakítása, amely fenntartható és hatékony ellenőrzést biztosít, ugyanakkor tiszteletben tartja az emberi jogokat és az egyéni szabadságot. Az uniós szintű határigazgatásnak egyszerre kell képesnek lennie a határon átnyúló bűnözéssel, a terrorizmussal, valamint az irreguláris migrációval szembeni hatékony fellépésre és megkönnyítenie a kereskedelmet és az emberek legális mozgását. A határoknak egyszerre kell nyitottnak és zártak lenniük, egyszerre kell kapuként és falként működniük.⁶

Kutatói álláspontom szerint a téma vizsgálatát az indokolja, hogy a fentiekben ismertetett kihívások hatékony és eredményes kezelése megköveteli az EU határigazgatási rendszer erősségeinek és gyengeségeinek feltárását, hogy ezt követően olyan hatékony, interdiszciplináris alapokon nyugvó eszközök és szakpolitikák kerüljenek kidolgozásra, amely az EU alapértékeinek megőrzése mellett biztosítja, hogy az EU valóban a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség maradjon.

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

A választott téma tudományos szintű kutatását és feldolgozását 2021 augusztusában kezdtem el és 2025. június 30-án fejeztem be.

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

A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

Az európai országok közötti együttműködés fejlődésének meghatározó állomásai, az Európai Szén- és Acélközösség⁷ megalapítása, az 1957. március 25-én aláírt Római Szerződések⁸, valamint az EU intézményi reformját jelentő Lisszaboni Szerződés⁹, együttesen egyedülálló integrációs struktúrát hozott létre az együttműködésben résztvevő államok között.

A kezdeti gazdasági együttműködés mellett azonban fokozatosan felmerült az integráció más területeken történő elmélyítésének igénye is. Ezek egyike volt a belső határellenőrzések nélküli térség létrehozása, amelyet az EU egyik legnagyobb vívmányaként tartanak számon.

Az övezeten belüli szabad mozgást biztosító, belső határellenőrzések nélküli, vagy más néven a schengeni térség¹⁰ létrehozása kétségtelenül a hétköznapi emberek számára is az EU egyik legkézzelfoghatóbb vívmányát jelenti. A belső határok szabad átjárhatósága a mai napig népszerű az európai polgárok körében, de a közelmúlt válságai miatt a rendszert egyre több kritika éri.

A schengeni rendszer talán első igazi kihívása az ún. „arab tavaszt”^{11,12} követő közel-keleti válság¹³ volt, beleértve a szíriai polgárháborút¹⁴ is, amely a térségből irreguláris migránsok Európába történő tömeges és hirtelen beáramlását eredményezte.¹⁵ Több mint 1,8 millió illegális határátlépést¹⁶ észleltek az EU külső határain 2015-ben, ami

⁷ Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország kormányai 1951. április 18-án Párizsban írták alá az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződést, amely 1952. július 23-án lépett hatályba.

⁸ Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország kormánya 1957. március 25-én Rómában aláírta az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó Római Szerződést, amely 1958. január 1-jén lépett hatályba.

⁹ A Lisszaboni Szerződést, más néven az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Közösséget létrehozó Szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződést december 13-án írták alá Lisszabonban, és 2009. december 1-jén lépett hatályba.

¹⁰ Európai Tanács: Tudnivalók a schengeni térségről Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/schengen-area/> (letöltve: 2022.01.18.)

¹¹ Arab tavasznak nevezik a 2011 elején kirobbant kormányellenes tüntetéssorozatokat, amelyek az arab államokban törtek ki.

¹² Dixon, Marion (2011): An Arab Spring. *Review of African Political Economy* 38.128 (2011) p. 309-316.

¹³ Selján Péter (2016): A közel-keleti hatalmi egyensúly átalakulása. *Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle* 9.4 (2016): 30-53.

¹⁴ Gazdik Gyula (2009): A gázai válság *ZMNE SVKI Elemzések* (2009)

¹⁵ Marsai, Viktor (2016): A migrációs diskurzus margójára: Afrika mint kibocsátó régió. *Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle*, 4 (2016): 96-127.o. <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/neb/article/view/3813/3083>

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

minden korábbi adatot felülmúlt az EU-ba érkezők számát¹⁷ illetően. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága (a továbbiakban: UNHCR) szerint 2015-ben több mint 1 millió fő lépte át a tengeri határokat ellenőrizetlenül, ami csaknem ötször annyi volt, mint az azt megelőző évben. A legtöbben Görögországba (80%) és Olaszországba (15%), a többiek Spanyolországba és Máltára érkeztek.¹⁸

Bár a Dublin III. rendelet¹⁹ értelmében a nemzetközi védelemmel kapcsolatos eljárásokat az érintett első belépési országokban, például Görögországban és Olaszországban kellett volna lefolytatni, a beáramló irreguláris migránsok²⁰, magas száma, valamint a hatósági kapacitások, a technológiai eszközök és a regisztrációs infrastruktúra hiányosságai e tagállamokat súlyosan túlterhelte. Mivel a helyzet gyorsan kezelhetetlenné vált, az irreguláris migránsok jelentős része a kötelező regisztrációs eljárás lefolytatása nélkül hagyta el az első belépési országokat, és utazott tovább elsősorban az északi és nyugat-európai államok irányába, abban a reményben, hogy ott kedvezőbb munkalehetőségekhez vagy szociális támogatási rendszerekhez férhetnek hozzá. Ezt a tendenciát az akkori német kancellár, Angela Merkel nagyvonalú Willkommenskultur Politikája^{21,22} is ösztönözte. Az irreguláris migráció, valamint a német migrációs politika miatt a dublini rendelet is kezdte elveszíteni legitimitását.²³

A 2015-2016-ban, az EU tagállamok területén bekövetkezett terrortámadások nyomán további biztonsági aggályok merültek fel a térség közbiztonságával kapcsolatban. Ezek közül az első a Charlie Hebdo című francia satirikus hetilap szerkesztőségét ért támadás volt, amelynek következtében a támadókkal együtt 20-an

¹⁷ Frontex (2016): Uo. 17. o.

¹⁸ UNHCR Operational Data Portal: Az adatok az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által működtetett honlapról származnak. Az adatok magukba foglalják az Olaszországba, Ciprusra és Máltára érkező tengeri érkezéseket, valamint a Görögországba és Spanyolországba (beleértve a Kanári-szigeteket) érkező tengeri és szárazföldi érkezéseket. Forrás: <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals> (letöltve: 2022.03.14.)

¹⁹ A dublini rendelet egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmi kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló rendelet.

²⁰ Irreguláris migráció: olyan migrációs forma, amely során a beutazás, a tartózkodás vagy a határátlépés nem felel meg az adott állam jogi előírásainak, ugyanakkor nem feltétlenül tekinthető jogellenes vagy büntetendő cselekménynek.

²¹ A „Willkommenskultur” egy német kifejezés, amely elsősorban a külföldiek, azon belül is a migránsokkal szemben tanúsított pozitív hozzáállást jelöli. A szó kifejezi a migránsokkal szembeni megkülönböztetésmentességet és a velük szemben tanúsított támogató hozzáállást.

²² Trauner, Florian – Turton, Jocelyn (2017): “Welcome culture”: the emergence and transformation of a public debate on migration. *Austrian Journal of Political Science*, 46(1), 33-42.o.

²³ Cristina Elena Popa (2006): The Challenges of the Schengen Area. *Expert Journal of Economics*, 4(3) 2006., pp. 96-104.

haltak meg.²⁴ Röviddel ez után az ugyancsak Párizsban elkövetett merényletekben 130 ember vesztette életét.²⁵ A 2016-ban a brüsszeli nemzetközi repülőtéren, illetve metróállomáson történt robbantás sorozat, majd nem sokkal később a Nizzában végrehajtott nagyszámú áldozatot követelő merényleteket további halálos áldozattal járó támadások követték.²⁶ Ezek az események, valamint a külföldi terrorista harcosok jelensége²⁷ tovább erősítette a polgárok aggodalmait, jelentősen csökkentve a szubjektív biztonságérzetüket.²⁸

Emellett, a 2019 végén Európában is megjelenő koronavírus és az abból kialakuló világjárvány elleni védekezés során több tagállam olyan szigorú határigazgatási intézkedéseket vezetett be, amelyek érdemben korlátozták a személyek és áruk uniós belüli szabad mozgását.²⁹

A válság nem csak a meglévő menekültügyi, migrációkezelési és határigazgatási mechanizmusok gyengeségeit és hiányosságait tárta fel, hanem alapvetően megkérdőjelezte a schengeni térség egységét, és próbára tette a polgárok uniós kollektív képességébe vetett bizalmát.

A tudományos probléma lényegét abban látom, hogy miközben napjainkban a biztonság megerősítése egyre inkább az uniós és a nemzeti politikák kulcskérdésévé válik, amely megvalósításához elengedhetetlen a schengeni külső határok ellenőrzésének megerősítése, addig az uniós határigazgatási politika nem, vagy csak kevés eszközzel rendelkezik a határellenőrzés uniós és tagállami szintű gyakorlati működtetésének támogatására.

²⁴ Euro NEWS: Öt éve történt a Charlie Hebdo elleni terrortámadás Forrás: <https://hu.euronews.com/2020/01/07/ot-eve-tortent-a-charlie-hebdo-elleni-terrortamadas> (letöltve: 2022.04.23.)

²⁵ Human Rights Watch: Grounds for concern Forrás: <https://www.hrw.org/report/2016/11/03/grounds-concern/belgiums-counterterror-responses-paris-and-brussels-attacks> (letöltve: 2022.03.14.)

²⁶ Csiki Tamás (2015): Terrortámadás Párizsban. Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle 8.5 (2015) 2-2.

²⁷ A Genfi Akadémia megfogalmazása szerint a „külföldi harcos” olyan személy, aki elhagyja származási országát vagy szokásos lakóhelyét, hogy külföldön fegyveres konfliktusban részt vevő, nem állami fegyveres csoporthoz csatlakozzon, és akit elsősorban ideológia, vallás és/vagy rokonsági okok motiválnak. Forrás: https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/Foreign%20Fighters_2015_WEB.pdf (letöltve: 2022.04.26.)

²⁸ Van Ginkel, Bibi. and Eva Entenmann (Eds.), ‘The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats & Policies’, The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT) Evolutions in Counter-Terrorism, Vol. 1 (November 2020 [2016]): 11-18.

²⁹ Ritecz György (2021): Államhatár ellenőrzés és turizmus pandémia idején Határrendészeti Tanulmányok 2021/3., 35-81. o.

A KUTATÁS SZAKMAI RELEVÁNCIÁJA

Az elmúlt évtizedben bekövetkezett több, egymást követő és egymást erősítő válsághelyzet fokozott nyomás alá helyezte az EU határigazgatási politikáját. Ezek az események nemcsak technikai és biztonsági kihívásokat eredményeztek, hanem erőteljes érzelmi, társadalmi és politikai következményeket is kiváltottak az európai társadalmakban. A lakosság biztonságérzetének átalakulása, a politikai diskurzus elmozdulása az integráció kérdésében, valamint a közpolitikákkal szembeni elvárások növekedése közvetlenül befolyásolták a tagállamok jogalkotási és kormányzati döntéseit.

A tagállamok eltérő politikai válaszai tovább bonyolítják a helyzetet. Egyes országok biztonságközpontú, szuverenista megközelítést képviselnek, és szigorúbb határellenőrzést, illetve migráció szabályozást szorgalmaznak, míg mások a humanitárius szempontokat és az alapjogok védelmét hangsúlyozzák, kiemelve a szolidaritás és a közös felelősség fontosságát. Ez a politikai megosztottság komoly akadályát képezi az egységes uniós határigazgatási rendszer kialakításának, és rávilágít arra, hogy a tényleges, gyakorlati végrehajtást biztosító határrendészeti eszközök és mechanizmusok széttagoltak, részben harmonizálatlanok, és nem illeszkednek egységes végrehajtási rendszerbe. Ez a helyzet strukturális feszültséget teremt az uniós szintű célkitűzések és a tagállami hatáskörök gyakorlata között, és rámutat a közös határigazgatási politika továbbfejlesztésének szükségességére mind jogi, mind intézményi szempontból.

A külső határok igazgatására vonatkozó meglévő uniós előírások felülvizsgálatával az EU-nak egy egységes, a tagállamok közötti megosztott felelősségen alapuló rendszerre lenne szüksége. E folyamatban földrajzi és geopolitikai helyzete, valamint EU-tagságából eredő kötelezettségvállalásai miatt Magyarország is különösen érintett. A nyugat-balkáni migrációs útvonal egyik legfőbb tranzitországaként hazánk határigazgatási gyakorlata közvetlenül befolyásolja az uniós határbiztonság egészét.

Kutatásom célja, hogy elméleti megalapozottsággal és empirikus alátámasztással hozzájáruljak az EU határigazgatási politikájának átfogóbb megértéséhez, és elősegítsem annak intézményi, jogi és operatív szempontú továbbfejlesztését. Emellett fontosnak tartom, hogy a kutatási eredményeim a tudományos szempontok mellett a szakpolitikai és intézményi gyakorlat számára is releváns ismeretekkel szolgáljanak.

KUTATÁSI HIPOTÉZISEK

1. Az EU közös határigazgatási szakpolitikája megfelelően lefedi a tagállamok tevékenységeit, de a biztonságot fenyegető kihívások (pl. irreguláris migráció) jelentősen megnehezítik a gyors és hatékony közös fellépést. (H1)
2. Az uniós határigazgatási jogi aktusok módosításai csak korlátozott hatással bírnak a kihívások (pl. migrációs nyomás, biztonsági fenyegetések) valós idejű kezelésére. (H2)
3. A tagállamok közötti konstruktív együttműködésen alapuló uniós politika kialakítása, amely figyelembe veszi valamennyi tagállam társadalmi, gazdasági feltételeit és fejlettségét, nemzetközi kapcsolatait és külpolitikai törekvéseit, nélkülözhetetlen a határigazgatási kihívások uniós szintű hatékony kezeléséhez. (H3)

A H1, H2, H3 hipotézisek kutatási eredményei igazolják, hogy az uniós határigazgatási szakpolitika szabályozási eszközei miként befolyásolják a tagállami intézkedések kialakítását, és hogy a válságjellegű kihívások milyen mértékben akadályozzák vagy teszik lehetővé a közös fellépést. Kutatásom arra is kiterjed, hogy az uniós normák mennyiben alkalmasak a kihívások valós idejű kezelésére, valamint azonosítja azokat a szakpolitikai elemeket, például a szolidaritás, az interoperabilitás vagy a végrehajtási rugalmasság, amelyek nélkülözhetetlenek egy működőképes közös határigazgatási rendszer megvalósításához.

A fő kutatási célok hipotézisekkel és módszerekkel való összefüggéseit az 2. számú mellékletben szemléltetem.

KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK

A kutatásom célja az EU határigazgatási politikájának tagállami gyakorlatokra tett hatásának tudományos módszertani keretben történő vizsgálata, kvalitatív és részben kvantitatív, rendszerező jellegű szisztematikus kutatással. A kutatás eredményeként feltárt új ismeretek, elméleti leírások, valamint ok-okozati összefüggések alapján célom az integrált határigazgatás jövőbeni fejlesztési irányainak megfogalmazása, amelyek megalapozhatják a határigazgatási tevékenységhez kötődő szabályozási eszközök kidolgozását és alapját képezhetik további tudományos kutatásoknak.

A stratégiai célom, hogy bemutassam az uniós határigazgatási szakpolitika fejlődési irányait, illetve áttekintsem, és kritikai elemzéssel értékeljem a határigazgatást szabályozó normákat, azonosítva azok erősségeit és gyengeségeit. Továbbá a hipotézisek vizsgálata alapján, a meglévő eszközök és kezdeményezések hatékonyságának értékelésével, a teljes kutatás eredményeivel hozzájáruljak Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájának továbbfejlesztéséhez.

Konkrét célom, hogy vizsgáljam a határigazgatást érintő uniós szakpolitika jövőbeni kihívásokhoz való adaptációját, különösen a tagállamok külső határszakaszain jelentkező fenyegetésekkel szemben, mint például az irreguláris migráció, valamint megvizsgáljam a tagállamok reakcióit. Célom, hogy a kutatásomból származó tudományosan megalapozott ismeretek közvetlenül támogassák az érintett intézményeket. Különösen fontosnak tartom, hogy ezek az eredmények segítsék a Rendőrség határrendészeti szolgálati ágát a gyakorlati tevékenységet szabályozó eszközök fejlesztésében. Emellett hozzájárulhatnak a határrendészeti feladatokat ellátó személyek oktatási anyagainak korszerűsítéséhez is.

Személyes célként tűztem ki, hogy bővítsem, rendszerezem, és összegző formában bemutassam a témával kapcsolatos elméleti és gyakorlati ismereteimet, továbbá széles körben terjesszem a kutatás során szerzett információkat és eredményeket, ezzel növelve az érdeklődést és láthatóságot. Továbbá célom, hogy kutatásom hozzájáruljon a jelenlegi és jövőbeni határigazgatási kihívások tudományos és gyakorlati szempontból egyaránt hatékonyabb kezeléséhez.

KUTATÁSI MÓDSZEREK

A forráskutatásra és az előzetes elemzésekre alapozva arra törekedtem, hogy kvalitatív és részben kvantitatív módszereket ötvözve szisztematikusan vizsgáljam az integrált határigazgatás normái és gyakorlata közötti összefüggéseket. Ennek keretében áttekintettem az uniós és nemzeti szabályozás történeti fejlődését, hogy feltárjam a jogi keretek és a gyakorlati megvalósítás közötti kapcsolat dinamikáját. Az integráció komplexitása miatt interdiszciplináris keretet alkalmaztam, integrálva az EU- és nemzetközi jog, politikatudomány, biztonságpolitika, közigazgatás tudomány és technológiai aspektusok perspektíváit. Ez a megközelítés lehetővé tette a téma holisztikus elemzését.

Az értekezés elkészítéséhez a tudományos kutatás általános módszertanának lépéseit követtem³⁰. Az egyes kutatási szakaszokat tekintve a stratégiai szintű probléma megfogalmazása után áttekintettem a témához kapcsolódó szakirodalmat és egyéb forrásokat. A kutatást megalapozó elméleti háttér kialakításakor pozitivista megközelítést alkalmaztam. A kutatás elméleti megalapozásához szisztematikus irodalom feltárást végeztem különböző adatbázisokban, például a Web of Science, a Scopus, a JSTOR, az Academia.edu, a Springer Taylor and Francis online, a CORE, az EndNote, a Researchgate, valamint az EU intézményi dokumentumtárban (EUR-Lex). A keresési stratégia a következő többségi kulcsszavak kombinációján alapult: '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 adatbázisokat használtam. Az elemzés során analízist és szintézist alkalmaztam, a részismereteket kritikai szemlélettel koherens egészé szerveztem.

Kidolgoztam egy konceptuális keretet a kutatási problémához, definiáltam a vizsgálandó fogalmakat, változókat és hipotéziseket, majd kutatási tervet készítettem. A kutatásomban a vizsgálandó területek, valamint azok hiteles elemzése és értékelése során multidiszciplináris megközelítést alkalmaztam.

Az értekezés egyes fejezeteire vonatkozó adatgyűjtéseket követően a kvantitatív és kvalitatív módszerek kombinációjával vizsgáltam az irreguláris migráció uniós

³⁰ Héra Gábor–Ligeti György (2006): Módszertan. A társadalmi jelenségek kutatása. Osiris Kiadó, Budapest 2006., 5–12. o.

határigazgatási politikára gyakorolt hatásait, amelyek értelmezését a számszaki adatok matematikai és statisztikai elemzésével és értelmezésével, majd leírásával elemeztem. A vizsgálathoz olyan közhiteles hazai és nemzetközi statisztikákat vettem alapul, amelyek önmagukban, valamint a határigazgatással összefüggésben is mérhető mutatókkal rendelkeznek és alkalmasak az ok-okozati hatások feltárására.

Az empirikus kutatás során strukturált kérdőíves felmérést végeztem 4 EU tagállam (Bulgária, Lengyelország, Magyarország és Németország) határigazgatásban dolgozó tisztviselői körében. A kutatás során alkalmazott kérdőíves felmérésben összesen 196 fő vett részt. Bár a résztvevők száma nem tekinthető reprezentatívnak a teljes populációra nézve, az így keletkezett adathalmaz alkalmas volt arra, hogy kvalitatív mintázatokat, attitűdbeli tendenciákat és véleménystruktúrákat azonosítsak.

Módszertani megfontolásból a kutatás során nem alkalmaztam félig strukturált vagy strukturálatlan interjúkat. A döntést gyakorlati és kutatástechnikai indokokra alapoztam. Egyrészt az interjúalanyok azonosítása és elérése, valamint az interjúk rögzítése, átíratozása és kvalitatív elemzése jelentős idő- és erőforrás-igénnyel járt volna, amely a rendelkezésre álló kutatási időkeret mellett nem volt biztosítható. Másrészt a részkutatás elsődleges célja strukturált, kvantifikálható adatok gyűjtése volt, amelyhez a standardizált kérdőíves eljárás hatékonyabb és alkalmasabb eszköznek bizonyult. Lehetővé tette a válaszok egységesítését, az összehasonlíthatóságot és az alapszintű statisztikai elemzések elvégzését. Következésképpen az interjúk mellőzése tudatos módszertani döntés volt, amely a kutatási célok és a rendelkezésre álló erőforrások közötti arányosságot biztosította.

Végül a kutatás során összegyűjtött információk, a határrendészeti területen szerzett empirikus tapasztalataim, valamint a vizsgálataim során begyűjtött adatok elemzéséből levont következtetések alapján feltártam az ok-okozati összefüggéseket és kialakítottam álláspontomat, amely szilárd alapot nyújtott az ajánlások megfogalmazásához.

A kutatási időszak alatt emellett a feldolgozott részinformációkat folyamatosan ismerttettem a különböző tudományos konferenciákon, illetve publikáltam a rendészeti tudományos szakfolyóiratokban és kiadványokban.

Az értekezésemben a kutatásomat, illetve annak eredményét öt fő fejezetben mutatom be.

A TÉMA TUDOMÁNYTANI BEHATÁROLÁSA

Jelen kutatás a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) tudományági besorolása szerint a IX. osztály, gazdaság és jogtudományok, állam- és jogtudomány, rendészettudomány (09 01 07) tudományágába tartozik.³¹ A rendészettudomány, mint a legfiatalabb tudományágak egyike, a Magyar Akadémiai Bizottság (MAB) 2012/8/III/2/2. (2012. 09. 28.) számú határozata³² alapján 2012-ben nyerte el önálló diszciplína státuszát.

A rendészettudomány a rendészetről kritikailag igazolt, empirikus módszerekkel szerzett és rendszerezett ismeretek összessége, amely a jelenségek törvényszerűségeinek feltárását és a rendszet társadalmi kapcsolatrendszerének elemzését szolgálja. Tárgya a rendészeti igazgatás, módszertana interdiszciplináris, a társadalomtudományi eljárásokat a rendészeti sajátosságokhoz igazítva alkalmazza, célja pedig a működés, szervezet, személyzet és jogi szabályozás elméleti vizsgálata, amely a kritikai elemzéshez, jogalkotáshoz, képzéshez, hatékonyság- és jogszerűség javításhoz, valamint a modernizációhoz járul hozzá.³³

A kutatásom e tudományterületi keretek között az uniós határigazgatási normák kritikai elemzésével kíván hozzájárulni a határigazgatás szabályozásának korszerűsítéséhez.

A rendészettudományi kutatás történeti irányát követve vizsgálom az EU és a schengeni térség kialakulását, valamint a két egység egymáshoz való viszonyát. Az igazgatási irány mentén pedig azt elemzem, hogy az európai uniós szakpolitika milyen hatással van a tagállamok határigazgatási tevékenységére.

A választott kutatásom tárgya multidiszciplináris jellegéből adódóan más tudományterülethez is kapcsolódik. Különösen szorosan kötődik a IX. osztályba sorolt jogtudományokhoz, mivel a határok megállapításához és átlépéséhez kapcsolódó jogszabályok kialakítása és értelmezése alapvető jelentőségű. A jogi terület kutatása segíthet a határigazgatási rendszerek jogi alapjainak, valamint az egymással ellentétes jogi elvek és gyakorlatok megértésében. Kutatásom a jogtudományon belül különösen az

³¹ Magyar Tudományos Akadémia: Doktori tanács. Magyar tudományági Nomenklatúra

³² Sallai János (2015): A magyar rendészettudomány etablációja. *Belügyi Szemle*, 63(6), 5–28. o.

³³ Boda József–Finszter Géza–Imre Miklós–Kerezsi Klára–Kovács Gábor–Sallai János (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016. évi 17. szám, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2-3. o.

európai jog területéhez kapcsolódik, tekintettel az EU határellenőrzés szabályozó eszközeinek elemzésére, amely központi szerepet tölt be a vizsgálatomban.

A kutatás másik fontos tudományági kapcsolódása a politikatudomány is, mivel a határigazgatás szorosan összefügg a nemzetközi politikai folyamatokkal és a hatalmi struktúrákkal. Ez a tudományterület segít a határigazgatás, a nemzetközi politika, és a hatalmi struktúrák közötti összefüggések mélyebb megértésében, különös a migrációs kihívások politikai szintű kezelésének vizsgálatában.

További tudományági kapcsolódás figyelhető meg a hadtudomány területével, mivel egyrészt a rendvédelmi szervek hierarchikus szervezeti felépítése is jellemzően katonai sajátosságokat tükröz, másrészt a határigazgatással összefüggő feladatokban katonai vonások is megjelennek. Ez a hadtudományi perspektíva alapvető fontosságú a szervezeti struktúrák és a határigazgatással összefüggő feladatok katonai jellegének megértésében, kiemelten aláhúзва az interdiszciplináris megközelítés szükségességét a kutatás eredményességének támogatása érdekében.

1. FOGALMI ÉS ELMÉLETI ALAPOK, KONCEPTUALIZÁLÁS

Kutatásom tudományelméleti szempontból a rendészet vizsgálatát célzó alapkutatásnak tekinthető.³⁴ A konceptualizálás során célom, hogy világosan és pontosan meghatározzam a kutatás tárgyát, illetve a kulcsfogalmak, elméleti fogalmak és kategóriák jelentését. Ezzel biztosítani kívánom, hogy az alkalmazott fogalmak és elméleti keretek egységesek és koherensek legyenek, továbbá egyértelműen összekapcsolódjanak a kutatási kérdésekkel.

A kutatásom három fő területre fókuszál:

1. az európai biztonsági kihívások hatásainak feltárására,
2. az uniós koordinációs mechanizmusok működésének értékelésére, valamint
3. a rendészeti jog kritikai elemzésére, különösen a határigazgatási tevékenység fejlesztése érdekében.

A konceptualizáció részeként a téma elméleti megalapozása szükségessé teszi a rendészethez, azon belül a határrendészet, valamint a schengeni acquis³⁵ területén alkalmazott alapfogalmak világos és precíz megfogalmazását. Ennek során elsőként az általánosan ismert és gyakran használt definíciókat tisztázom, mivel ezek szerves részei a kutatásnak, ugyanakkor kifejtésük, értelmezésük nem önálló fejezetben történik.

Néhány fogalom esetében, tekintettel a fogalmi sokféleségre, az elméleti keretek kidolgozása során az elfogadott és nemzetközileg elismert megközelítéseket, valamint a nemzetközi jog forrásait veszem alapul.

Mivel a témámhoz kapcsolódó forrásanyag és szakirodalom jelentős mennyiséget képvisel, a kutatás keretein belül a terjedelmi korlátok miatt, a teljesség igénye nélkül, kizárólag azokra az elméletekre összpontosítok, amelyek közvetlenül hozzájárultak a kutatás alapvető elméleti és empirikus kérdéseinek vizsgálatához.

1.1. A rendészet fogalma, feladata, funkciói

Az értekezés központi témája a rendészettudomány területéhez kapcsolódik, így a kutatás elméleti megalapozásának első lépéseként a rendészet fogalmának történeti és

³⁴ Boda et al. (2016): Uo. 2. o.

³⁵McCabe, Kaela (2016): Schengen acquis: The development of the right to free movement of persons within the European Union legal framework and the necessary reforms to adapt to evolving security threats in the region. Creighton Int'l & Comp. LJ 7 (2016) p.107.

fogalmi fejlődését mutatom be, különös hangsúlyt fektetve annak európai és magyarországi kontextusban való alakulására.

A fogalom meghatározására irányuló tudományos diskurzus az elmúlt két évtizedben intenzívebbé vált, azonban a fogalmi sokféleség és a különböző megközelítések továbbra is jellemzik a szakirodalmat. A definíciós törekvések közös vonása, hogy a rendészetet a közrendnek az egyes személyek által történő megzavarása elleni védekezésnek értelmezi.

A fogalom konvencionális meghatározásához érdemes visszatekinteni az Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten (a továbbiakban: ALR), vagyis a porosz polgári törvénykönyv 1794-es kiadására.³⁶ Az ALR a rendészet hatáskörét a veszélyelhárításra szűkítve a következőképpen határozza meg: „*a rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket tegye*”³⁷.

A XIX. század elején a közigazgatási jogtudomány úttörőiként is emlegetett Robert von Mohl³⁸ és Lorenz von Stein³⁹ kiemelkedő szerepet játszott a modern rendészet tudományos alapjainak megteremtésében. Mohl volt az, aki 1832-ben megjelent *Die Polizeywissenschaft* című művében a közrendészet-tudományt és a közrendészet-intézetet szűkebb értelemben tárgyalta, illetve megkülönböztette a megelőző igazságügyi intézettől.⁴⁰ Mohl szerint „*a rendészet illetőleg rendőrzogi mindazon állami intézménynek és szabályoknak a foglalatja, melyek célja megóvni a társadalmat azon akadályoktól és bajoktól, melyek az emberi erők sokoldalú fejlődését gátolnák ott, ahol az egyesek ereje azokat előmozdítani vagy épp nem vagy csak tökéletlenül képes*”⁴¹. Von Stein szerint a „*rendészet mindaz a forma, amelyen keresztül a kormány az igazgatásba beavatkozik,*

³⁶ Balla Zoltán (2014): A rendészet unortodox jellegű megközelítése. In Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2014, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztályának Pécsi Szakcsoportja. Pécsi Határőr Tudományos közlemények, XV., 103.o.

³⁷ Szikinger István (1998): Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó, Budapest, 1998., 56. o.

³⁸ Robert von Mohl (1799-1875) német jogtudós.

³⁹ Lorenz von Stein (1815-1890) német közgazdász, szociológus. Általában közgazdászként tartják számon, de jogász volt, és a közigazgatás-tudomány egyik megalapozója, de gyakran szociológusként is említik.

⁴⁰ Sallai János (2015a): Közigazgatás vagy rendészet? A Kiss Mihály kontra Falcsik Dezső vita 1896-ban. Magyar Rendészet 2015/3., 142. o.

⁴¹ Mohl, Robert; Löw Tóbiás (ford.) (1866): Az államtudományok encyklopaediája. Pest, Heckenast. 496. o. Eredeti cím: Encyklopädie der Staatswissenschaften. 2. kiad. 1871 193. o

illetve a rendészet a közigazgatásnak egy része”⁴². A két német jogtudós írásai és gondolatai a magyar rendészetre is jelentős hatást gyakoroltak.⁴³

A rendészet első magyar fogalmi meghatározása Karvasy Ágoston⁴⁴ nevéhez fűződik, aki *A politikai tudományok rendszeresen előadva* című művével alapozta meg a magyar rendészettudományt. A könyv negyedik fő fejezetének témája a policzia vagyis rendőrségi tudomány. Ebben a fejezetben a policzia fogalom alatt a rendőrtudományt értette és úgy fogalmazott, hogy a „policzia az a tudomány, melly azon elveket adja elő, mellyek szerint a belső bátorság, és a közrend a statusban minden lehetséges sértések, és balesetek ellen ótalmaztatik, amennyire ez a jogszolgáltatási intézetek által el nem érhető és mellyek szerint polgároknak mindennemű műveltsége is előmozdittatik, egyébiránt az a személyzet is, melly ezen tudomány céljának eléréséhez rendelve vagyon, policziának, vagy rendőrségnek hívatik”⁴⁵. Ebben a megfogalmazásban tehát a rendészetfogalom főbb elemei a veszélyelhárítás, a közrendfenntartás és annak végrehajtó szervezete, a rendőrség. A magyar rendészet történetében ez a rendészet fogalmának első, olyan leírása, amely tudományos műben került megfogalmazásra.⁴⁶

Karvasy munkásságát több magyar jogtudós követte, akik közül mindenképp meg kell említeni Concha Győzőt⁴⁷ és Magyary Zoltánt⁴⁸. Mindkét személynek elvülhetetlen érdemei vannak a rendőrség közjogi természetének feltárásában. Concha *Politika* című művében egyrészt kifejti, hogy „a közrend embereknek közös célra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol, de a mely működés a jogi és természeti határok közt, nemcsak az állami szerveknél, de a magánosoknál is szabad”⁴⁹. Másrészt definiálja az állam és a társadalom rendjét, amelyben a rendőrség feladata a társadalmi rend fenntartása, amelyet állandó örökdéssel, a támadások megakadályozásával, a megzavart rend helyreállításával, továbbá a támadások tényleges megszüntetésével, illetve a jogrend helyreállításával kell biztosítani.

Magyary a *Magyar Közigazgatás* című művében úgy fogalmaz, hogy „A rendészet ma már nem egyértelmű az egész közigazgatással, mint a XVIII. században még volt. A

⁴² Stein, Lorenz von; Kautz Gusztáv (ford., hazai utalások) (1871): Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai, folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Magyarország törvényhozása- és irodalmára. Pest, Ráth Mór. XXXII, 519 o. 2. kiad. 1890.

⁴³ Sallai, János (2015b): Concha Győző, a rendészet jeles tudósa. In: Magyar Rendészet 2015/1., 39. o.

⁴⁴ Karvasy Ágoston (1809-1896 magyar jogtudós, államtudós, közgazdász.

⁴⁵ Karvasy Ágoston (1843-44): A politikai tudományok rendszeresen előadva. I–III. Győr, Streibig, 1843-44., 26.o.

⁴⁶ Sallai János (2020): A modern magyar rendészet kezdetei. Magyar Rendészet 2020/3., 233. o.

⁴⁷ Concha Győző (1846-1933) jogász, egyetemi tanár.

⁴⁸ Magyary Zoltán 1888-1945 egyetemi tanár, köztisztviselő.

⁴⁹ Concha Győző (1905): Politika, Közigazgatástan, Budapest, 1905.

*rendészet a közigazgatásnak egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgatáshoz (72. §), de célja határozottan körül van írva: az általános nyugalom, biztonság és a rend biztosítása.*⁵⁰

Az eredmények felhasználását célzó mai modern megközelítések nem vetik el a korábbi definíciókat, hanem a kutatásokat felhasználva lényegesen árnyaltabban fejezik ki a rendészet lényegét. A modern rendészettudomány mai magyar képviselői a rendészetet általában a közigazgatás részének tekintik, és a rendészet központi fogalmának a közbiztonság védelmét tartják.

Ezt erősíti meg Szamel Lajos⁵¹ rendészetre vonatkozó definíciója, aki a korábban említett ARL alapján úgy fogalmaz, hogy *„A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartások megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.*”⁵²

A rendészet fogalmának folyamatos újragondolását a társadalom dinamikus átalakulása, a rendészet- és közigazgatástudományok állandó fejlődése, valamint az új tudományos eredmények által támasztott követelmények indokolják.

A kutatásom témájához leginkább Finszter Géza⁵³ definíciója illeszkedik, aki szerint *„a rendészet az állam szerveinek az a hatósági tevékenysége, amelynek célja a közrend és a közbiztonság megóvása mindazokkal szemben, akik annak épségét fenyegetik vagy megsértik.*”⁵⁴

1.2. A határrendészet, a határigazgatás, a határellenőrzés, a határforgalom-ellenőrzés és a határőrizet definíciói és összefüggései

Az államhatárok az államok kialakulása óta kiemelkedő jelentőségűek, egyszerre töltenek be elválasztó és összekötő funkciót. A 2007. évi LXXXIX. törvény 1. § (1) bekezdésében foglalt meghatározás szerint *„Magyarország területét a Föld felszínén függőlegesen áthaladó képzeletbeli síkok összessége (a továbbiakban: államhatár)*

⁵⁰ Magyary Zoltán (1942): Magyar Közigazgatás, A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje, Budapest, 1942., 564. o.

⁵¹ Szamel Lajos (1919-1998) egyetemi tanár, az állam- és jogtudományok doktora, a közigazgatás tudomány hazai és nemzetközileg is jegyzett tudósa

⁵² Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Kutatások Programirodája, Budapest, 1990., 30. o.

⁵³ Finszter Géza (1945-) jogtudós, kriminológus, egyetemi tanár, az MTA doktora, a rendőrségi reform élharcosa

⁵⁴ Finszter Géza: A rendészet elmélete és eszközrendszere. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013., 15.o.

határolja”⁵⁵. Az államhatárok kialakulásával két alapvető típusú határátlépési szándék különböztethető meg. Az egyik a reguláris határátlépés, amely a jogilag és ellenőrzött körülmények között zajló ki- és beléptetést jelenti, tipikusan kijelöltek átkelőhelyeken történik, és általában kereskedelmi, kulturális vagy más társadalmi célokkal valósul meg. A másik típus az irreguláris határátlépés, amely a jogi és közigazgatási szabályok megkerülésével, engedély nélküli vagy tiltott módon történő államhatár-átlépést foglalja magában, vagyis olyan szándékkal, amely nem felel meg a jogi előírásoknak.

Következésképpen a határok kijelölése szorosan összefügg az államterület őrzésének és védelmének szükségességével, mivel a fizikailag kijelölt államhatárok csak akkor képesek betölteni funkciójukat, ha az állam a gyakorlatban is képes érvényre juttatni a hozzá kapcsolódó állami akaratot.

A határrendészet az előbb említett állami akarathoz kapcsoló rendészeti tevékenység speciális területe. Magyarországon a rendészet, ezen belül a határrendészet alkotmányos alapját az Alaptörvény 46. cikke adja. Az Alaptörvény említett cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy *„A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.”*⁵⁶. A rendelkezés emellett, hogy meghatározza a rendőrség által kötelezően ellátandó feladatokat, főszabályként a határrendészettel kapcsolatos feladatok végrehajtását a rendőrség hatáskörébe utalja. A Rendőrségről szóló törvény⁵⁷ 1. § (1)-(2) bekezdés 9-13. és 20. pontja részletezi az Alaptörvényben meghatározott feladatokat, amelyek ellátására a Szolgálati Szabályzat⁵⁸ 3. § (2) c) pontja a Rendőrség önálló határrendészeti szolgálati ágát jelöli ki.⁵⁹

A határrendészet fogalmára sem az uniós jogban, sem a nemzeti jogszabályokban nincs erre kialakított egzakt meghatározás. A Magyar Rendészettudományi Társaság⁶⁰ honlapján közzétett értelmezések szintézise alapján a következők szerint összegezhető. A határrendészet a jogszabályok által feljogosított szervezetek az államhatár rendjének

⁵⁵ 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról 1. § (1) bekezdés.

⁵⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵⁷ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

⁵⁸ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról

⁵⁹ Hautzinger Zoltán (2011): A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In. Szerk.: Drinóczi Tímea: Magyarország új alkotmányossága. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs., 66-71.o.

⁶⁰ A Magyar Rendészettudományi Társaság 2004. május 24-én alakult, amelynek célja rendészettel kapcsolatos tudományos ismeretek kérdéseinek vizsgálata és az ahhoz kapcsolódó társadalmi tevékenység összefogása.

megteremtésére, fenntartására és védelmére irányuló hatósági tevékenysége, amely magában foglalja a határforgalom-ellenőrzést, a határőrizetet, valamint a határrendsértések megelőzését, felderítését és megszakítását. A tevékenység célja a magas szintű határbiztonság biztosítása a rendelkezésre álló eszközök, technológiák és jogosítványok koordinált alkalmazásával. A kutatásom során az alábbi meghatározást alkalmazom preferált fogalomként:

„Határrendészet: rendészeti eszközökkel és módszerekkel megvalósított olyan hatósági tevékenység, amely a rendelkezésre álló emberi erőforrások, eszközök, technológiák, ismeretek és kapcsolattrendszer felhasználásával, a közösségi és nemzeti szabályok egységes és következetes alkalmazásával a magas szintű → határbiztonság megteremtésére, fenntartására és fejlesztésére irányul.”⁶¹

A határrendészet részét képező határellenőrzés fogalmát az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete⁶² (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) egzakt módon definiálja. Eszerint a határellenőrzés a határon végzett határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység.⁶³ A fogalom meghatározásból kitűnik, hogy a határellenőrzés két egymáshoz képest mellérendelt viszonyban álló tevékenység, vagyis mind a határforgalom-ellenőrzésnek, mind a határőrizetnek azonos hangsúlyt kell kapnia a határellenőrzés végrehajtásában.

A határforgalom-ellenőrzés, a határátkelőhelyen végzett olyan ellenőrzés, amelynek célja annak megállapítása, hogy a személyek, bele értve a birtokukban lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléphetnek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt.⁶⁴ A határőrizet, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizetét jelenti.⁶⁵

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex emellett a határ fogalmát is sajátos módon értelmezi. Különbséget tesz az ún. belső, illetve külső határ között. Belső határként értelmezi a tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat is, a tagállamok belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló

⁶¹ Rendészettudományi Szaklexikon (2019): Uo. 240.o.

⁶² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) HL L 77, 2016.3.23., 1-92. o.

⁶³ Schengeni határ-ellenőrzési kódex Uo., 3.o.

⁶⁴ Schengeni határ-ellenőrzési kódex Uo., 3.o.

⁶⁵ Schengeni határ-ellenőrzési kódex Uo., 3.o.

repülőtereit, valamint a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötőit, amelyek rendszeres belső kompjárat céljára szolgálnak. A külső határ meghatározását a belső határokra vonatkozó foglommeghatározásból vezeti le, azaz a tagállamok olyan szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, tengeri határokat és repülőtereket, folyami, tengeri és tavi kikötőket, amelyek nem belső határok.⁶⁶

Az elméleti megalapozás szempontjából alapvető jelentőségű, hogy tisztázzam az európai integrált határigazgatás fogalmi keretét, mivel a kifejezést bármennyire is széles körben alkalmazzák az európai uniós jogi dokumentumokban, nem határozták meg annak egyértelmű definícióját. Az elnevezés az angol European Integrated Border Management kifejezésből származik (a továbbiakban: EIBM) és egy olyan koncepciót foglal magába, amely túllép a hagyományos határellenőrzésen. Egy olyan összetett multidiszciplináris rendszer, amely magába foglalja a határon végzett ellenőrzésekkel, a migráció kezelésével és a belső biztonság megteremtésével kapcsolatos feladatok végrehajtását. Célja az európai polgárok biztonságának és jólétének védelme, valamint a tagállamok közötti együttműködés javítása. Intézkedései között szerepel a határokon átnyúló információcsere fejlesztése, a modern technológiák (például biometrikus azonosítási rendszerek) bevezetése, az EU külső határainak erősítése, határőrizeti szervek és intézmények létrehozása, valamint az emberi jogok és a menekülők jogainak védelme.⁶⁷

Az EIBM a schengeni joganyagban lefektetett koncepcionális és jogi elemekre épül, fejlődése szorosan összefügg az abban meghatározott elvekkel és intézményi megoldásokkal. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló (EU) 2019/1896 rendelet (a továbbiakban: EBCG rendelet) (11) preambulumbékezdése úgy fogalmaz, hogy „*A négylépcsős belépés-ellenőrzési modellen alapuló európai integrált határigazgatás magában foglalja a harmadik országokban – többek között a közös vízümpolitika keretében – végrehajtott intézkedéseket, a szomszédos harmadik országokkal való együttműködés keretében végrehajtott intézkedéseket, a külső határoknál végrehajtott határellenőrzési intézkedéseket, a kockázatelemzést, valamint a schengeni térségben*

⁶⁶ Schengeni határ-ellenőrzési kódex Uo., 2. o.

⁶⁷ Ritecz György (2014): IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán Magyar Rendészet 2014/3., 75. o.

végrehajtott intézkedéseket és a visszaküldést.”⁶⁸ A 3. cikkében pedig egy 12 elemből álló tevékenységi modellt is meghatároz.⁶⁹

A magyar szakirodalomban az EIBM nemzeti alrendszerének munka definíciójára alapozva⁷⁰ Ritecz György és Sallai János Schengen Acquis System (a továbbiakban: SAS) elnevezéssel az integrált határigazgatás rendszerét a tagállamok kompetens hatóságainak és érintett szervezeteinek egységes szemléleten alapuló, integrált tevékenységi keretként írja le. Ez a rendszer az emberi erőforrások, eszközök, technológia, valamint az ismeretek és tudás felhasználásával, továbbá preventív intézkedésekkel kívánja biztosítani az EU határbiztonsági szükségleteit és a hatékony migrációkezelést.⁷¹

Az értekezésemben az EBCG rendeletben leírtak, valamint a SAS alapján az EIBM-re egy olyan többdimenziós koncepcióként tekintek, amely összekapcsolja az EU gazdasági, biztonsági, migrációs és külpolitikai kérdéseit.

Az EIBM fejlődéstörténetét az értekezés 3. fejezetében részletesen is ismertetem.

Végül fontosnak tartom az értekezésben gyakran használt irreguláris migráció fogalmi keretének meghatározását is, mivel erre a kifejezésre sem létezik jelenleg egységes referenciaként elfogadott definíció.

A migráció jelensége összetett társadalmi, jogi és politikai dimenziókat foglal magába, és kifejezetten az egyének területi mobilitásának változatos formáit öleli fel, legyen szó nemzetállamokon belüli, illetve azok közötti mozgásról. A témában jelenleg nem létezik olyan egységes konszenzuson alapuló jogi vagy elméleti szempontrendszer, amely egységesen meghatározná és osztályozná a migráció típusait, így számos különböző módszertani megközelítés alakult ki. A migráció elméleti alapelveinek és keretstruktúráinak meghatározásával kapcsolatos kutatások eredményeként a definíciók és kategorizációk terén változatos értelmezések és megközelítések születtek, amelyek a migráció alapvető fogalmi dimenzióját a lakóhely megváltoztatása irányuló az emberi magatartás, a költözés vagy a vándorlás jelenti.

⁶⁸ 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 (EBCG rendelet). HL L 295., 3.o.

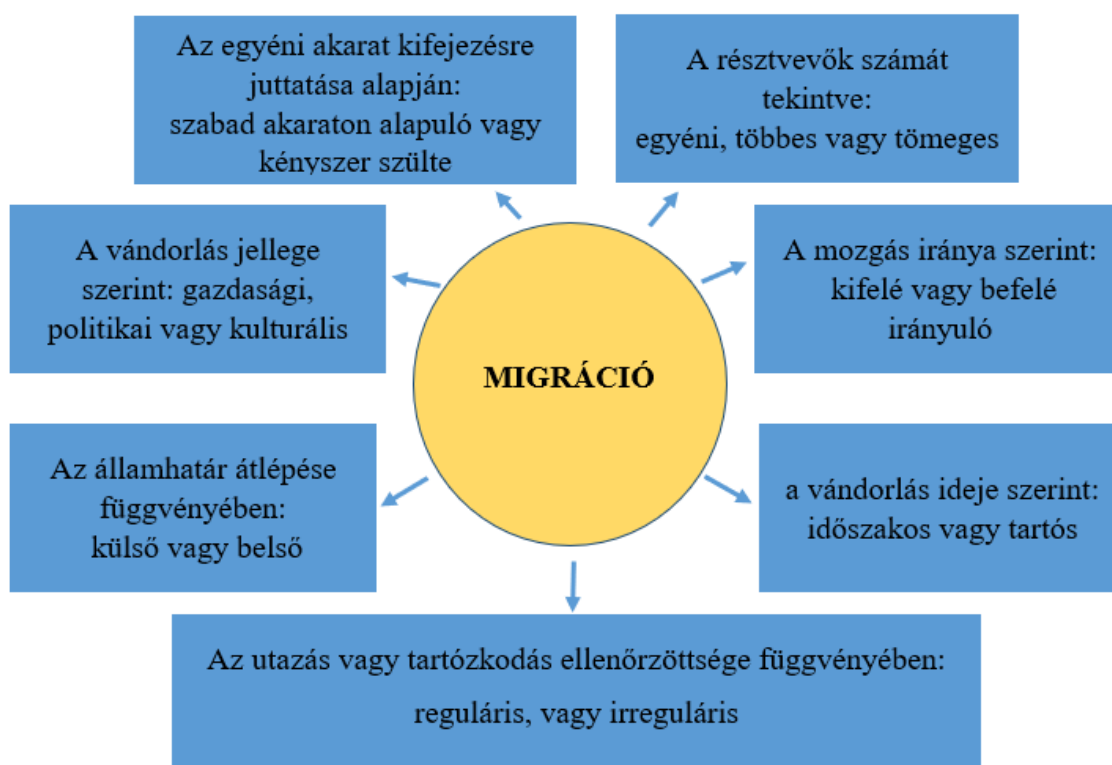
⁶⁹ EBCG rendelet; Uo. 21 o.

⁷⁰ Teke András (2006): A veszélyek kezelése és a határbiztonság. In: Hautzinger Zoltán (szerk.). Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja. pp. 72.

⁷¹ Ritecz György–Sallai János (2016): A migrációs trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0. Budapest: Hanns Siedel Alapítvány. pp. 114-115.

Az emberi vándorlás különböző szempontok alkalmazásával és többféle módszertani keretben csoportosítható, azonban a nemzetközi és európai jogi szabályozás, valamint a hozzátartozó szakirodalom nem egységes abban, hogy milyen rendező elv szerint érdemes és célszerű a típusokat felosztani. A szakirodalmi háttérre támaszkodva az értekezésben Hautzinger Zoltán, Hegedűs Judit és Klenner Zoltán „*A migráció elmélete*”⁷² című tanulmánykötetben szereplő csoportosítást alkalmaztam, amely a migrációs folyamatokat az emberi helyváltoztatás meghatározó sajátosságai alapján értelmezi és rendszerezi. Az erről készült összefoglalót az 1. számú ábrán szemléltetem.

A migráció csoportosítása



1. ábra: A migráció csoportosítása

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

A nemzetközi és nemzeti jogi normák szerint a mozgásszabadság és a lakóhelyváltoztatás joga nem minden esetben eredményezi automatikusan, hogy e jog címzettjei bárhol, bármikor szabadon élhetnek. Az emberi jogi normák ugyan elismerik az ország területére való belépés és letelepedés jogát, azonban ezen jogok gyakorlását az

⁷² Hautzinger Zoltán–Hegedűs Judit–Klenner Zoltán (2014): *A migráció elmélete*. Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014. ISBN 978-615-5305-54-2, 3-19. o.

államok széles hatáskörrel szabályozhatják, így a határátlépés ellenőrzése és feltételei külön jogi keretek közé tartoznak.

A nemzetközi migrációban a beutazás vagy tartózkodás jogszerűsége vagy ellenőrzöttsége szempontjából különböző fogalompárok ismertek. A legelterjedtebb a reguláris–irreguláris kifejezés. A reguláris migráció fogalma azon alapul, hogy a migráns a fogadó állam jogszabályait figyelembe véve lép be és tartózkodik az adott területen, míg az irreguláris migráns jogellenesen, jogi státusz hiányában tartózkodik az állam területén. E megkülönböztetés mögött az a jogelvi megfontolás húzódik, amely szerint a beutazás vagy tartózkodás, mint emberi magatartás lehet jogsértő, azonban maga az egyén, mint jogilag azonosított személy nem. Továbbá szükséges hangsúlyozni, hogy minden legális beutazás esetén fennállhat jogellenes tartózkodás, míg a jogellenes, szabálytalan határátlépés nem feltétlenül eredményez jogszerűtlen tartózkodási állapotot, például menedékjog iránti kérelem esetében.

Ennek megfelelően a jogszerű migráció a hatósági ellenőrzések szerint végbemenő, ellenőrizhető vándorlás, míg az irreguláris vagy dokumentálatlan migráció az ellenőrzés alól kívül eső, jogi szempontból szabálytalan vagy nem nyilvántartott mozgást takar. A jogszerűtlenség ebben az esetben nem az érintett személyhez, hanem az adott migrációs állapothoz kötődik, amely figyelembe veszi, hogy a migrációs helyzetek gyakran kényszerből vagy bizonytalan körülmények között alakulnak ki, és nem ritkán vezethetnek olyan tartózkodási státuszhoz, amely jogilag időlegesen elismert, még ha eredetileg nem is a jogszabályoknak megfelelő módon jött létre. Az irregularitás tehát dinamikus, átmeneti és az adott jogi helyzet változásához kötött állapot.

Az értekezésemben Hautzinger Zoltán *Szemelvények a migráció szabályozásáról*⁷³ szóló tanulmányában kifejtett érvelésével egyetértve, irreguláris migráció alatt az olyan migrációs formát értem, amely során a beutazás, a tartózkodás vagy a határátlépés nem felel meg az adott állam jogi előírásainak, ugyanakkor nem feltétlenül tekinthető jogellenes vagy büntetendő cselekménynek.

⁷³ Hautzinger, Zoltán (2016): *Szemelvények a migráció szabályozásáról* ISBN: 978-963-89224-2-7 Pécs 2016. 10-11. o.

2. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A SCHENGENI TÉRSÉG KIALAKULÁSA

„Szükség van arra, hogy az európai család vagy legalább annak minél nagyobb része újra formálja kapcsolatait. Létre kell hoznunk valamiféle Európai Egyesült Államokat.”
(Winston Churchill 1946.)

2.1. Az Európai Unió fejlődéstörténete és intézményi kialakulása

Bár az európai egyesülés gondolatát gyakran azonosítják a mai Európai Unióval, az európai integráció gondolata nem a II. világháború utáni időszakban fogalmazódott meg először. Az európai kontinens egyesítésére irányuló törekvések már jóval korábban, a különböző uralkodóházak dinasztikus politikájában és hódításaiban is megnyilvánultak, és a politikai, filozófiai, irodalmi és közgazdasági művekben is megjelentek. Ilyen előzményként említhető például az ókori Római Birodalom, amely egységes közigazgatási struktúrájával és a római jog intézményesítésével hosszabb távon megalapozta a későbbi jogi és államisági hagyományokat. A középkorban az integrációs folyamatokat elsősorban a keresztény kultúrkör és a latin nyelv transznacionális szerepe, továbbá az uralkodóházak dinasztikus politikája és hódításai alakították, amelyek regionális konszolidációs mechanizmusokként járultak hozzá a korabeli európai együttműködés különféle formáihoz.

Az írók, filozófusok, tudósok közül Dantét és Victor Hugot érdemes kiemelni. Dante⁷⁴ monarchiáról szóló középkorban megjelent művében⁷⁵ egy ún. egyetemes monarchiát sürgetett, amelyben a független és egyenlő fejedelemségek megtartják saját jogrendszerüket, de a köztük lévő konfliktusokat közösen elfogadott törvények rendezik és a békét egy közös uralkodó tartja fenn.⁷⁶ Az Európai Egyesült Államok gondolatát elsőként Victor Hugo⁷⁷ vetett fel az 1849. augusztus 21-én tartott párizsi békekongresszus megnyitó beszédében. *„Eljön a nap, amikor nem lesznek más csatateretek, csak a piacok, amelyek megnyílnak a kereskedelem előtt, és az elmék, melyek megnyílnak az ötletek előtt.*

⁷⁴ Dante Alighieri, eredetileg Durante Alighieri, gyakran csak Dante (1265-1321), itáliai költő, filozófus, az olasz és a világirodalom nagy klasszikusa.

⁷⁵ Dante Alighieri A Monarchai, vagy más néven Az egyeduradalom című 1312-1313 között írt értekezése a világi és vallási hatalomról.

⁷⁶ Kende Tamás–Szűcs Tamás–Jeney Petra (2007): Európai Közjog és politika Complex kiadó 2007. 35. o.

⁷⁷ Victor-Marie Hugo (1802-1885) francia költő, regény- és drámaíró, politikus és akadémikus.

Eljön a nap, amikor a puszkagolyók és a bombák helyét a szavazatok, a nemzetek általános választójoga, és egy nagy, szuverén szenátus döntései veszik át, mely Európa számára azt jelenti majd, amit Angliának a Parlament és Franciaországnak a Nemzetgyűlés. Eljön a nap, amikor az ágyúkat múzeumokban fogják kiállítani, és az emberek azon tűnődnek majd, hogy vajon mi célt szolgálhattak. Eljön a nap, amikor két roppant csoport, az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Egyesült Államok, az egyik a másiknak kezét nyújtja a tengeren át, termékeikkel kereskednek, és megosztják egymással kereskedelmüket, iparukat, művészetüket és ötleteiket. [...] És ehhez a naphoz nem kell 400 évnek sem eltelnie, ugyanis gyorsan múló időköt élünk.”⁷⁸

Bár Hugo víziója idealisztikus és elsősorban irodalmi természetű volt, előrevetítette azt az európai politikai és gazdasági integrációs törekvést, amely a XX. század második felében intézményesült formát öltött. E történeti és eszmei előzmények hangsúlyozzák, hogy az európai egység eszméje nem új keletű, hanem mélyen gyökerezik a kontinens kulturális, filozófiai és politikai hagyományaiban.

2.1.1 Az integráció kérdése a XX. században

Victor Hugo Európai Egyesült Államokról alkotott víziója elsősorban békevízió volt, amely az Egyesült Államok példáját alapul véve és azt tovább fejlesztve egy új szövetséget képzelt el az európai országok között, amely tudatosan megőrzi az egyes államok sokszínűségét és egyéniségét, szemben az egységes szuperállamokkal. A korabeli politikai elit azonban nem mutatott kellő fogékonyságot az európai békés egységért síkraszálló értelmiségiek vízióira nézve, így ezek a koncepciók nem tudtak széles körű támogatást nyerni a döntéshozók között.

Később, a XX. század első felében viszont több terv is született az európai egység megvalósítására, de a politikai helyzet egyre romlott, és a folyamat a nemzeti szocialista-fasiszta eszmék térnyerésével épp az ellenkező irányba indult el. A két világháború pusztításai megmutatták, hogy az olyan, kormányközi együttműködések, mint amilyen az I. világháború után létrehozott Népszövetség⁷⁹, nem biztosítanak elegendő garanciát az európai államok békés egymás mellett éléséhez és fejlődéséhez.

⁷⁸ Párizsi békekongresszus 1849-ben. Victor Hugo elnöki megnyitó és záró beszéde (1919). Fordító: Ignác Gábor Világ Páholy kiadó, Budapest, 1919., 6. o.

⁷⁹ Népszövetség, vagy más néven nemzetek szövetsége létrehozását a szövetséges hatalmak párizsi békekonferencián 1919. január 25-én kezdeményezték. A versailles-i békeszerződés első fejezetében rögzítették megalakítását. A Népszövetség 1919. június 28-án született meg, 44 alapító állam képviselőinek

A II. világháború után ezért fokozatosan kialakításra kerültek a nemzetközi, gazdasági és politikai kapcsolatok intézményei. A Népszövetség tapasztalatainak felhasználásával és intézményi örökségének részleges átvételével az Egyesült Nemzetek Szervezete 1945. június 26-án azzal a céllal alakult meg, hogy megelőzze a háborúkat és lehetőséget adjon az országoknak problémáik tárgyalásos úton való rendezésére. Az 1945 utáni időszakban azonban egyre nyilvánvalóbbá vált a Szovjetunió közép- és kelet-európai befolyási övezetének kiterjesztésére irányuló politikája. Az Amerikai Egyesült Államok (a továbbiakban: USA) és a Szovjetunió között kiéleződő vita következményeként 1947-re Európa kettészakadt. Míg a szovjet övezetbe tartozó ún. keleti blokk országaiban⁸⁰ a kommunizmust és a tervgazdaságot erőltették, addig a nyugati övezetben az USA támogatásával egy plurális demokrácián és piacgazdaságon alapuló társadalmi berendezkedést alakítottak ki. Így az európai kontinens geopolitikai felosztása nagyrészt a két szuperhatalom között zajló tárgyalásokon dőlt el, az európai államok korlátozott befolyása mellett.⁸¹

A kialakuló kétpólusú világban sokan felismerték, hogy Európa csak akkor nyerheti vissza korábbi súlyát és befolyását, ha egyesül. Ennek először Winston Churchill⁸² adott hangot a Zürichi Egyetemen 1946-ban mondott híres beszédében, amelyben az „Európai Egyesült Államok” létrehozására szólította fel minden olyan országot és kormányt, amely erre hajlandó és képes”.

„Ha az európai országoknak sikerülne egyesíteniük 300-400 milliós lakosságukat, közös örökségük gyümölcseként olyan jólétet, dicsőséget és boldogságot érhetnének el, amely nem korlátozna semmiféle mezsgye, határ... Szükség van arra, hogy az európai család vagy legalább annak minél nagyobb része újra formálja kapcsolatait. Létre kell hoznunk valamiféle Európai Egyesült Államokat. Az első lépés ehhez Franciaország és Németország szövetsége kell legyen.”⁸³

Ezt követően a nem a Szovjetunió ellenőrzése alatt álló európai országokban egy sor európai integrációs mozgalom alakult ki. A különböző mozgalmak általános

aláírásával. Magyarország 1922. augusztus 22-én kérte felvételét, 1923-ban már 53 ország volt tagja a szervezetnek. A Népszövetség székháza Genfben volt, két legfőbb szerve a Közgyűlés és a Tanács. Formailag a második világháború alatt is létezett a Népszövetség, megszűnését az ENSZ megalakulásakor 1945-ben jelentették be. A Népszövetség szervezete 1946. április 20-ig működött.

⁸⁰ Szovjetunió, Albánia, Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, Magyarország, Német Demokratikus Köztársaság, Románia

⁸¹ Murádin, János Kristóf (2020): Az európai integráció története és elméletei. Scientia Kiadó, 2020. 77-87. o.

⁸² Sir Winston Leonard Spencer Churchill (1847-1965) brit politikus és történész, az Egyesült Királyság miniszterelnöke 1940–1945 és 1951–1955 között.

⁸³ Magyar Péter (2000): Az Európai Unió története. Press Publica kiadó 2000. ISBN: 963-9001-46-5, 4. o.

jellemzője volt egy közös intézményrendszeren alapuló Európa megteremtése, amely magába foglalta egy szupranacionális alapon működő európai intézményrendszer megszervezését. Az 1948 májusában, Hágában tartott kongresszuson, mintegy 19 ország politikusai, művészei, tudósai, vallási és szakszervezeti képviselői egyetértettek abban, hogy „*Európa népeinek gazdasági és politikai egységet (uniót) kell létrehozniuk, s ennek érdekében megegyezésre kell jutniuk bizonyos szuverén jogaik egybeolvasztásáról*”⁸⁴. Ugyanakkor bármilyen szépen is hangzott az Európai Egyesült Államok szlogenje, a soknyelvű, különböző történelemmel, hagyományokkal és kultúrával rendelkező európai nemzetállamok számára továbbra is nyitott kérdés maradt az az alapkérdés, hogy megtartsák, vagy feladják-e, ha igen, akkor milyen mértékben nemzeti szuverenitásukat.⁸⁵

Az európai országok kormányainak többsége elsősorban egy lazább kormányközi alapú együttműködés mellett foglalt állást. Az előbb említett kongresszus szellemében végül 1949. május 5-én tíz állam⁸⁶ a Londoni Szerződés keretében létrehozta az Európa Tanácsot⁸⁷ (a továbbiakban: ET). Az alakuló ülésre 1949. augusztus 10-én Strasbourgban került sor. Két fő intézménye a kormányok képviselőiből álló Miniszteri Bizottság és a parlamenti képviselőket tömörítő tanácskozó Gyűlés lett, ez utóbbi neve később Parlamenti Közgyűlésre változott. Az ET a különböző többoldalú egyezményeken keresztül a mai napig elsősorban a demokratikus jogállamiság működésének és az emberi jogok érvényesítésének megerősítésén dolgozik.

Az egyezmények közül alapvető jelentőségű az 1950-ben aláírt, az emberi jogok védelméről szóló egyezmény⁸⁸, amely arra kötelezi az államokat, hogy a joghatóságuk alá tartozó valamennyi személy számára biztosítsák az abban foglalt jogokat és szabadságokat. Emellett egy olyan nemzetközi felülvizsgálati rendszert is létrehozott, amelynek keretében az államok és az egyének állampolgárságtól függetlenül a strasbourgi székhelyű jogi intézményhez fordulhatnak, ha úgy vélik, hogy az egyezményben garantált jogokat valamely részes állam megsértette.

Az ET működésének első évtizedeiben meghatározó szerepet töltött be az alapvető emberi jogi és kisebbségi jogi normák európai szintű kodifikációjában és

⁸⁴ Magyar Péter (2000): Uo. 5. o.

⁸⁵ J Nagy, László (2005): Az európai integráció politikai története Szeged, 2005. 19-25. o.

⁸⁶ Belgium, Hollandia, Luxemburg, Nagy-Britannia, Franciaország, Dánia, Norvégia, Svédország, Írország, Olaszország

⁸⁷ Az Európa Tanácsnak jelenleg 47 tagja van. Az európai országok közül egyedül Fehéroroszország nem tagja. Székhelye Strasbourg.

⁸⁸ Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményt az Európai Tanács részes országai 1950. november 4-én, Rómában írták alá.

intézményesítésében. Ugyanakkor intézményi struktúrájának lazasága, valamint korlátozott hatásköre megakadályozta abban, hogy érdemi befolyással bírjon egy jövőbeli föderális európai integrációs modell kialakítására.

Az USA Európa háború utáni újjáépítéshez nyújtott gazdasági támogatása és hitelcsomagja jelentősen hozzájárult a nyugat-európai politikai integrációs törekvések fokozódásához. Az 1947-ben meghirdetett ún. Marshall-terv⁸⁹ egy olyan, a nyugat-európai országoknak nyújtott segélyprogram volt, amely a gazdasági fejlődés elősegítése mellett Európa gazdasági megosztottságát is intézményesítette.

A segélycsomag elosztására és felhasználására egy koordinációs szervezetet hoztak létre Európai Gazdasági Együttműködés Szervezet (a továbbiakban: OEEC) néven. A szervezetet a Marshall terv végével nem oszlatták fel, hanem 1961-ben Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet⁹⁰ (a továbbiakban: OECD) néven egy a világ legfejlettebb piagazdaságait tömörítő laza kormányközi szervezetté alakították át. A szervezet fő céljának azt tekinti, hogy a tagországok együttműködésén keresztül elősegítse a tagországokban a gazdasági növekedést, a pénzügyi stabilitást, az ET-hoz hasonlóan az OEEC, illetve az OECD is a tagállamok közötti együttműködésre nem pedig az integrációra törekszik.

Az említett gazdasági és politikai szervezetek mellett, a katonai, védelmi területen az Egyesült Királyság, Franciaország, Belgium, Hollandia és Luxemburg között 1948-ban létrejött ún. Brüsszeli Szerződés⁹¹ is jelentős mérföldkő volt. A megállapodás elsősorban a kölcsönös védelemre összpontosított, és lényegében kiterjesztette Nagy-Britannia és Franciaország között előző évben született dunkerque-i szerződésben⁹²

⁸⁹ A Marshall-terv az USA külügyminiszterének, Georg C. Marshall nevéhez fűződik. Az Európa háború utáni újjáépítést célzó, mintegy 13,6 milliárd dollárt kitevő amerikai segélyprogramban minden olyan háború sújtotta európai ország részt vehetett, amely az újjáépítésben hajlandó volt az USA-val együttműködni. A Marshall-segélyt azonban a szovjet blokkhoz tartozó közép- és kelet-európai államok a Szovjetunió nyomására visszautasították.

⁹⁰ Az OEEC 20 tagállama (Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Izland, Kanada, Luxemburg, Norvégia, Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Törökország, USA) 1960. december 14-én Párizsban írta alá az OECD alapító okmányát, amely 1961. szeptember 30-án lépett hatályba. Magyarország 1996-ban csatlakozott a szervezethez.

⁹¹ Az aláírók szándékai szerint a szerződés célja a nyugat-európai államok védelme volt egy esetleges német agresszióval és a kommunizmus terjeszkedésével szemben. A szerződés gazdasági, szociális és kulturális rendelkezései nem valósultak meg, a védelmi vonatkozásai pedig a NATO megalakulásával jelentéktelenné váltak.

⁹² A dunkerque-i szerződést az Egyesült Királyság és Franciaország 1947-ben írta alá Franciaország kezdeményezésére, hogy megakadályozza az esetleges újabb német agressziót. A szerződés 50 évre szólt, és kimondta, hogy bármelyik ország elleni katonai támadás esetén a két ország katonai és egyéb támogatást és segítséget nyújt a megtámadott félnek. Ez volt a második világháború utáni első európai biztonsági paktum.

vállalt kötelezettségeket. Erre építve 1949 áprilisában az USA vezetésével létrejött az Észak-atlanti Szerződés Szervezete⁹³ (a továbbiakban: NATO), amelynek fő célja a tagállamok védelmének biztosítása volt, különösen az akkori Szovjetunióval szemben.

A nyugat-európai, illetve transzatlanti struktúrák fokozatos kiépülése mellett a Szovjetunió vezetésével a kontinens keleti felén is létrejöttek gazdasági és biztonságpolitikai szervezetek. A Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa⁹⁴ (a továbbiakban: KGST) 1949 elején alakult Moszkvában. A KGST feladata a szocialista országok közötti gazdasági együttműködés erősítése és a gyengébb tagállamok felzárkóztatása volt, elsősorban a munkamegosztás és a specializáció révén. Működését tekintve a KGST sem nevezhető a keleti blokk integrációjának, hiszen a tervgazdaságon alapuló és elsősorban a Szovjetunió által irányított szervezet csak erősítette a részes országok Szovjetuniótól való függőségét.

A NATO megalakulására válaszul, a Szovjetunió felmondta az Egyesült Királysággal és Franciaországgal a II. világháború idején kötött segítségnyújtási szerződését, majd annak mintegy ellenintézkedéseként 1955-ben létrehozta a Varsói Szerződést⁹⁵, azaz a közép- és kelet-európai szocialista országok védelmi katonai-politikai szervezetét. A kétoldalú meg nem támadási szerződéseket így a keleti blokkban is egy többoldalú védelmi szervezet váltotta fel. A szervezet amellett, hogy védelmet nyújtott a kisebb államoknak, egyfajta biztonsági övezetet is létrehozott a Szovjetunió számára a nyugati hatalmakkal szemben. A Varsói Szerződés megteremtette a jogalapot a szovjet csapatoknak a tagállamok területén való állomásoztatására, ami lehetőséget biztosított arra, hogy olyan politikai, gazdasági és katonai helyzet alakuljon ki, amely a szovjet hatalomnak és katonai ambícióknak a legjobban megfelel.⁹⁶

2.1.2 Az integráció alapjainak elmélyítése Nyugat-Európában

⁹³ A szerződést Washingtonban írták alá az alapítók: Dánia, Izland, Kanada, Norvégia, Olaszország, Portugália USA mellett a brüsszeli szerződés tagállamai.

⁹⁴ Alapító tagjai a Szovjetunió mellett Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, Magyarország és Románia voltak. Később Albánia (1949), a Német Demokratikus Köztársaság (1950), Mongólia (1962), Kuba (1972) és a Vietnami Demokratikus Köztársaság (1978) is tagja lett. Jugoszlávia szintén társult tag volt.

⁹⁵ A Szovjetunió javaslatára 1955. május 14-én Varsóban, Lengyelországban alapították. Tagjai: Szovjetunió, Albánia, Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, Magyarország, Német Demokratikus Köztársaság és Románia

⁹⁶ Kende Tamás et al. (2007): Uo. 195. o.

A kormányközi intézmények létrehozása ellenére Nyugat-Európa az 1940-es évek végén még mindig megosztott volt, mivel a korábban létrehozott szervezetek egyike sem volt képes teljes mértékben garantálni a német-francia megbékélést, ami az egyik legégetőbb kérdés volt. A tét azonban még ennél is nagyobb volt, mivel a tartós béke megteremtése mellett olyan együttműködési formára volt szükség, amely amerikai segítség és beavatkozás nélkül is képes irányítani a nyugat-európai országok elsősorban politikai és gazdasági együttműködését.

A különböző irányzatok közül Altiero Spinelli⁹⁷ és Jean Monnet⁹⁸ a nemzeti kormányzást részben helyettesítő, szupranacionális, föderális Európa modelljét képviselték, amelyben központi európai intézmények vennének át bizonyos hatásköröket. Más, visszafogottabb irányzatok a nemzetállamok felszámolása helyett azok együttműködésének és megerősítésének lehetőségét hangsúlyozták. E felfogás a transznacionális gazdasági együttműködésre és külpolitikai koordinációra támaszkodva kívánta mérsékelni a szuperhatalmak dominanciáját, ezt a megközelítést később Charles de Gaulle is támogatta. A legalacsonyabb ambíciójú változat az integrációt kizárólag a gazdasági szférára korlátozta volna, és egy, a versenyt és modernizációt ösztönző, minimális állami beavatkozással működő szabadkereskedelmi térségként képzelte el Európát.

Ezek az álláspontok bár nagyon eltérőek voltak, de mindannyian egyetértettek abban, hogy az integrációt a gazdasággal kell kezdeni. A kezdeményezést végül Robert Schumann⁹⁹ francia külügyminiszter ragadta magához, aki 1950-ben javasolta Franciaország és az 1949-ben létrejött Német Szövetségi Köztársaság (a továbbiakban: NSZK) szénbányászatának, valamint vas- és acéliparának közös felügyeletét. Az Európai Szén- és Acélközösség (a továbbiakban: ESZAK) létrehozására vonatkozó részletes tervet Monnet dolgozta ki, amelyet az NSZK akkori kancellárjának, Konrad Adenauernek¹⁰⁰ köszönhetően a német fél is elfogadott. Az ESZAK vagy közismertebb nevén Montánunió célja a szén-, vas- és acéltermékek közös felügyelete mellett a kereskedelem előtt álló valamennyi akadály felszámolása, az ellátás folyamatosságának

⁹⁷ Altiero Spinelli (1907-1986) olasz politikus, akit az Európai Unió egyik alapító atyjaként tartanak számon. Az Európai Federalista Mozgalom egyik kezdeményezője és vezetője volt, és meghatározó szerepet játszott az európai integráció kifejlődésében a második világháborút követő első évtizedekben.

⁹⁸ Jeann Monnet (1888-1979) francia köztisztviselő, diplomata és az európai egység befolyásos támogatója volt, akit az Európai Unió egyik alapító atyjának tartanak.

⁹⁹ Robert Schumann (1886-1963) francia politikus. Miniszterelnökként és külügyminiszterként Schuman fontos szerepet játszott a NATO, az Európa Tanács és az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásában.

¹⁰⁰ Konrad Hermann Josef Adenauer (1876-1967) német politikus, a Német Szövetségi Köztársaság első kancellárja.

biztosítása és az ágazat közös piacának megteremtése volt. Jelentősége a korábban létrehozott szervezetekhez képest a szupranacionális jellegében mutatkozott meg, mivel a tagállamok teljes mértékben átruházták a szén- és acélágazat feletti hatáskörüket. Az ún. Főhatóság igen széles hatáskörrel rendelkezett az ágazat integrálása érdekében, a tagállamoktól függetlenül, kizárólag a közösség érdekében járt el és hozott a tagállamokra nézve kötelező érvényű döntéseket. A tagállamok a szakminisztereiből létrehozott Tanácson, később pedig a nemzeti parlamenti képviselőkől álló Közgyűlésen keresztül képviselhették érdekeiket. A jogviták rendezésére pedig felállították a Montánunió Bíróságát.

A Montánunió látványos gazdasági fejlődést hozott ezért annak sikerén felbuzdulva a tagállamok külügyminiszterei a Messinában 1955 júniusában tartott találkozójukon arról döntöttek, hogy az együttműködést a gazdaság további területeire is kiterjesztik. Az előkészítő munkákat követően az ESZAK országok, Franciaország, az NSZK, Olaszország, Belgium, Luxemburg és Hollandia 1957. március 25-én Rómában aláírták az Európai Gazdasági Közösséget (a továbbiakban: EGK) és az Európai Atomenergia Közösséget¹⁰¹ (a továbbiakban: EURATOM) megalapozó Római Szerződéseket. Az EGK-t létrehozó szerződés célja a tagállamok teljes gazdaságának integrációja volt, és az úgynevezett négy szabadságon, az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad mozgásán alapult. A szerződés a közös hatáskörbe utalt ügyek intézését a közös intézményekre bízta.

Az EURATOM nagyjából ugyanezeket az intézményeket hozta létre az atomenergia-ipar irányítására. A szerződés célja volt a hasadóanyagok közös ügynökségen keresztül történő beszerzése, valamint a közös biztonsági előírások kidolgozása és kutatások kialakítása. A szerződés azonban nem terjedt ki a nukleáris anyagok katonai felhasználására.

Az 1960-as évek közepén fontos intézményi változás következett be, amikor az ún. Fúziós Szerződés¹⁰² egyesítette a három Közösség (ESZAK, EGK, EURATOM)

¹⁰¹ Európai Atomenergia Közösség (EURATOM): egy olyan szervezet, amely az Európai Unióhoz kapcsolódik, és a nukleáris energia békés célú felhasználását hivatott előmozdítani. Az EURATOM célja a nukleáris kutatás támogatása, az atomenergia biztonságos és megbízható ellátásának biztosítása, valamint a nukleáris anyagok polgári célú felhasználásának ellenőrzése. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-the-european-atomic-energy-community-euratom.html?utm_source=chatgpt.com

¹⁰² A Fúziós, vagy más néven Egyesülési Szerződést 1965. április 8-án Brüsszelben írta alá a hat alapító tagállam, és 1967. július 1-jén lépett hatályba. A szerződés egyesítette az addig párhuzamosan működő Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK), az Európai Gazdasági Közösség (EGK) és az Európai Atomenergia-közösség (Euratom) intézményeit, amelyet ezt követően Európai Közösségek néven emlegettek.

döntéshozó és végrehajtó szerveit. A Közösségek ezután Európai Közösségek (a továbbiakban: EK) néven működtek tovább, amelyben minden Közösség külön jogi személyiséggel rendelkezett, de közös döntéshozó és végrehajtó szerveket is kialakítottak. Brüsszelben létrehozták az EK Bizottságát és az EK Tanácsát. Az Európai Bíróság és a Parlament már 1958 óta közös volt, a Közösségek közlönye pedig Európai Közösségek Hivatalos Lapja néven jelent meg. A közösségi döntéshozatalban megerősödött a Bizottság, a Tanács és a Parlament közötti egyensúly.

Az EK első kibővítésére a Franciaország és Nagy-Britannia között fennálló feszültség¹⁰³ miatt csak 1973-ban kerülhetett sor. A változások De Gaulle francia köztársasági elnök 1969-es lemondása után indultak el, amelynek eredményeként 1970-ben négy tagjelölttel kezdődtek meg a tárgyalások. Nagy-Britannia, Írország, Dánia és Norvégia 1972 januárjában írta alá a csatlakozási szerződéseket. Norvégia azonban még abban az évben népszavazást tartott, ahol elutasította a csatlakozást, így az EK 1973. január 1-jén végül csak három ország csatlakozott. Az EK ezt követően 1981-ben Görögország, majd öt évvel később Portugália és Spanyolország csatlakozásával bővült ismét.

A déli „szegényebb” országok csatlakozásával az EK gazdasági és földrajzi értelemben is sokszínűbbé vált, ami ugyanakkor új problémákat is felvetett. Az olajválságok és a recessziók következtében a nemzeti piac védelmét szolgáló intézkedések veszélyt jelentettek a közös piac megvalósítására, amit még tovább nehezített a közösségi döntéshozatalban fennálló egyhangú szavazási rendszer is. A piacok rugalmasabbá tétele és a valódi közös piac megteremtése érdekében 1986-ban aláírták az alapítószerződéseket kibővítő és sok tekintetben azokat módosító ún. Európai Egységes Okmány¹⁰⁴ (a továbbiakban: EEO). Ez új távlatokat nyitott meg az EK előtt, többek között célként határozta meg az egységes piac bevezetését 1992. december 31-ig. Új hatásköröket teremtett a monetáris politika, a szociálpolitika, a gazdasági és szociális kohézió, kutatás- és technológiafejlesztés, környezetvédelem, és külpolitikai együttműködési területein.¹⁰⁵ A korábban felmerült igények hatására az

¹⁰³ Nagy-Britannia 1950-ben elutasította az ESZAK-hoz való csatlakozást, Franciaország pedig 1963-ban és 1967-ben utasította el a belépést.

¹⁰⁴ Az Egységes Európai Okmányt 1986. február 18-án Luxemburgban írták alá az EK tizenkét tagálma, amely 1987. január 1-jén lépett hatályba.

¹⁰⁵ Fejes Zsuzsanna (2013): Európaizáció és a kormányzás új formái az Európai Unióban. Jog-és Politikatudományi Folyóirat 7 (2013): 43-56. o.

intézményrendszerben is változások történtek. Létrejött az Európai Tanács (a továbbiakban: EiT), amely hivatalos keretet adott az állam- és kormányfők konferenciáinak és csúcstalálkozóinak, de azok továbbra sem rendelkeztek döntéshozatali hatáskörrel. A konszenzusos döntéshozatal mellett a Miniszterek Tanácsban egyre több területen vezették be az ún. minősített többségi szavazást¹⁰⁶ ezzel nehezítve a javasolt jogszabályok megvételét. A szavazásra nemcsak a Tanács elnökének javaslata alapján kerülhetett sor, hanem a Bizottság vagy valamely tagállam kérése esetén is, amennyiben azt a Tanács tagjainak egyszerű többsége támogatta. A Bizottság és az 1962-ben Európai Parlamentre (a továbbiakban: EP) átnevezett Közgyűlés befolyása is nőtt. Bevezették az EP és a Tanács közötti együttműködési eljárást, amely az EP-t korlátozott, de valós jogalkotási hatáskörrel ruházta fel. A hozzájárulási eljárás bevezetése vétőjogot biztosított az EP-nek az olyan fontos kérdésekben, mint például az EK bővítésekkel kapcsolatos megállapodások és társulási megállapodások megkötése. Az együttműködési eljárással pedig bevezették az ún. kétolvasatos szabályt, amely szerint, ha a Parlament a javaslatot első körben elutasítja, a Tanács ezt követően csak egyhangúan hozhat döntést az adott kérdésben.

2.1.3 Közösségekből Unió

Az 1980-as évek végére világossá vált, hogy ha az integrációs folyamatban eddig elért egység a belső piac szintjén megáll, akkor az egységes Európa reménye szertefoszlik. A tagállamok ezért úgy érezték, hogy a belső piacra épülő gazdasági és pénzügyi unió létrehozása mellett az integráció politikai dimenzióját is fejleszteni kell. Ezzel együtt a kelet-európai politikai fordulat is átalakulást követelt. A berlini fal leomlása és a kommunista rendszerek összeomlása után az új demokráciák igyekeztek integrálódni a nyugat-európai katonai és gazdasági szervezetekbe. Először az Európa Tanács¹⁰⁷ kapui nyíltak meg.

Ennek fényében nem volt kétséges, hogy újra tárgyalni kell az EK jövőjét érintő kérdésekről is, hogy az képes legyen megfelelően alkalmazkodni a jövőbeli kihívásokhoz.

¹⁰⁶ A minősített többségi szavazási eljárás során az egyes tagállamok szavazatait a lakosság számától függően különbözőképpen súlyozzák. A szavazati súlyok elosztása azonban nem áll egyenes arányban a népesség nagyságával.

¹⁰⁷ Magyarország 1990-ben, Lengyelország 1991-ben, Bulgária 1993-ben, az idő közben kettévált Csehszlovákiából alakult Csehország és Szlovákia 1993-ban vált az Európa Tanács tagjává.

E tárgyalások eredményeként született meg a Maastrichti Szerződés¹⁰⁸ vagy más néven az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ). A Maastrichti Szerződés bár bevezette az Európai Unió elnevezést, de nem lépett a három korábban létrehozott Közösség helyébe, mivel azokat nem szüntette meg. Egy sajátos ún. három-pilléres szerkezetet alakított ki, amelyben a három pillér együttesen alkotja az Európai Uniót. A három pillér lényegi elemeit a 2. számú ábrában foglaltam össze.



2. ábra: Az Európai Unió pillérei

Forrás: saját szerkesztés

Az első pillérbe a három meglévő Közösség került, a második pillér a közös kül- és biztonságpolitika jogi alapjait teremtette meg, míg a harmadik pillér az igazságügyi és

¹⁰⁸ A pénzügyi és politikai unióról folytatott különböző tárgyalások eredményeként 1992. február 7-én a hollandiai Maastrichtban aláírták a Maastrichti Szerződést, amely 1993. november 1-jén lépett hatályba, amit azóta többször módosítottak és kiegészítettek.

belügyi együttműködésről rendelkezett. Az utóbbi két pillér esetében a közösségi intézmények hatásköre erőteljesen korlátozott maradt, mivel a tagállamok között nem volt konszenzus e kérdések közösségi dimenzióját illetően. A pillérek kormányközi alapon működtek, ami azt jelentette, hogy a döntések nem a teljes jogharmonizációt célozták, hanem csupán az együttműködés kereteit határozták meg, így a Tanácsban megmaradt az egyhangú döntéshozatal.

A Maastrichti Szerződés hatálybalépését követően a csatlakozás lehetősége újra megnyílt. Ausztria, Svédország és Finnország 1995. január 1-jével váltak az EU teljes jogú tagjává, ezzel a tagok száma 15-re emelkedett.¹⁰⁹

Mivel a tagállamok a Maastrichti Szerződés elfogadásakor bizonytalanok voltak abban, hogy a szerződés egyes rendelkezéseit hogyan fogják végrehajtani, és a változtatások milyen következményekkel járnak, úgy döntöttek, hogy 1996-ban új konferenciát hívnak össze a szerződés felülvizsgálatára. Maastricht folytatását az Amszterdami Szerződés¹¹⁰ jelentette. Az új szerződéses jogalap uniós szinten rögzítette az alapvető jogok és a diszkriminációmentesség elvét és további fejezeteket nyitott az együttműködésben (foglalkozáspolitiká, környezetvédelem, fogyasztóvédelem). Ezzel szemben az első pillérben továbbra sem sikerült az EU-t jogi személyiséggel felruházni és az intézményrendszer hatékonyságát szolgáló rendelkezések sem kerültek kialakításra. A második pillérben a legfontosabb változás, hogy az EU kül- és biztonságpolitikájának képviselete részben intézményesült, a mindenkori elnökségek helyett a feladatot a Tanács Főtitkárságán belül létrejött egy új poszthoz rendelték, amely erősítette a folytonosságot és a koordinációt, valamint emellett bevezetésre került a konstruktív tartózkodás¹¹¹ elve. A legnagyobb módosítás a bel- és igazságügyi együttműködést érintette. A korábban a harmadik pillérben szereplő személyek szabad mozgása, a bevándorlás, a menedékjog és a menekültügy több lépésben átkerült az első pillér mechanizmusába, és fontos lépés volt a schengeni acquis pontos meghatározása és a közösségi jogba¹¹² való beépítése. Ennek

¹⁰⁹ Jenei Petra–Kende Tamás–Löwenberg Viktória (2005): Európai Közösségi jog. Novissima Kiadó 2005., 5–13. o.

¹¹⁰ Az Amszterdami Szerződés a Maastrichti Szerződés felülvizsgálatának eredményeként létrejövő szerződés, amelyet az EU tagállamai 1997. október 2-án Amszterdamban írtak alá és 1999. május 1-jén lépett életbe.

¹¹¹ A konstruktív tartózkodás lehetővé teszi egy uniós ország számára, hogy az EU közös kül- és biztonságpolitikájáról szóló határozatok általában egyhangú elfogadása helyett úgy döntsön, hogy tartózkodik egy kérdésben anélkül, hogy blokkolná az uniós fellépést.

¹¹² A közösségi vívmányok (acquis communautaire) francia kifejezés az Európai Közösség joganyagára utal, amely magában foglalja az EK célkitűzéseit, anyagi jogi szabályait, politikáit, valamint különösen az elsődleges és másodlagos jogszabályokat és az ítélkezési gyakorlatot, amelyek mind az Európai Unió (EU) jogrendjének részét képezik. Magában foglalja az európai intézmények által elfogadott valamennyi

eredményeként lényegében csak a nemzetközi bűnözés, valamint a vám- és igazságügy egyes kérdései maradtak a kormányközi együttműködés keretében, azaz a harmadik pillérben. A változások ezen a területen is szorosabb együttműködést tettek lehetővé. A fő cél a szabadság, biztonság és a jog térségének létrehozása volt, amelyben a Tanács egyhangúan eljárva kerethatározatokat fogadhat el a tagállamok jogszabályainak közelítésére.

Mivel az 1990-es évek közepére számos ország nyilvánította ki EU-hoz való csatlakozási szándékát, a bővítés kilátása sürgőssé tette az intézményi és egyéb reformok végrehajtását. A közép-európai országok csatlakozása előtt egy újabb kormányközi konferenciát kellett szervezni a Maastrichti Szerződés második felülvizsgálatára. A Nizzai Szerződés¹¹³ azzal, hogy kiegészítette a Maastrichti és a Római Szerződéseket és megújította az EU intézményrendszerét lehetővé tette, hogy az EU a tervezett bővítések után is működőképes maradjon. A korábbi szerződésekkel ellentétben a Nizzai Szerződés elsősorban nem arra törekedett, hogy új integrációs területekkel és új hatáskörökkel bővítse az EU-t, hanem arra, hogy gyorsítsa a döntéshozatalt.

Emellett számos területre kiterjesztette a minősített többségi szavazást, bevezetve a szuper minősített többséget, amelynek értelmében a Tanács tagjainak négyötödös többsége az EP-vel egyetértésben dönthet úgy, hogy felfüggeszti egy tagállam tagságát, amennyiben az adott tagállam által elkövetett alapvető jogok súlyos és tartós megsértésének komoly kockázata áll fenn. Tovább növelte az EP befolyását a döntésekbe, a szavazati súlyok arányosabb elosztása érdekében pedig új ún. hármas többséget¹¹⁴ vezetett be a minősített többségi szavazásba.

A Nizzai Szerződés vitathatatlan jelentősége, hogy hatálybalépését követően lehetővé vált az EU keleti irányú bővítése, így 2004-ben újabb tíz ország Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia csatlakozhatott az EU-hoz, amely így már 25 tagállamra bővült.

Mivel ez a Szerződés sem kezelte az EU átlátható, demokratikus működését érintő fő problémákat, az átfogó reformok végrehajtása érdekében a tagállamok egy, a Szerződéshez csatolt nyilatkozatban úgy határoztak, hogy 2004-ben újabb kormányközi

szerződést, rendeletet és irányelvet, valamint az Európai Bíróság ítéleteit, amit minden tagállam köteles tiszteletben tartani.

¹¹³ A Nizzai Szerződést az Európai Unió akkori tagállamai 2001. február 26-án írták alá, és 2003. február 1-jén lépett hatályba.

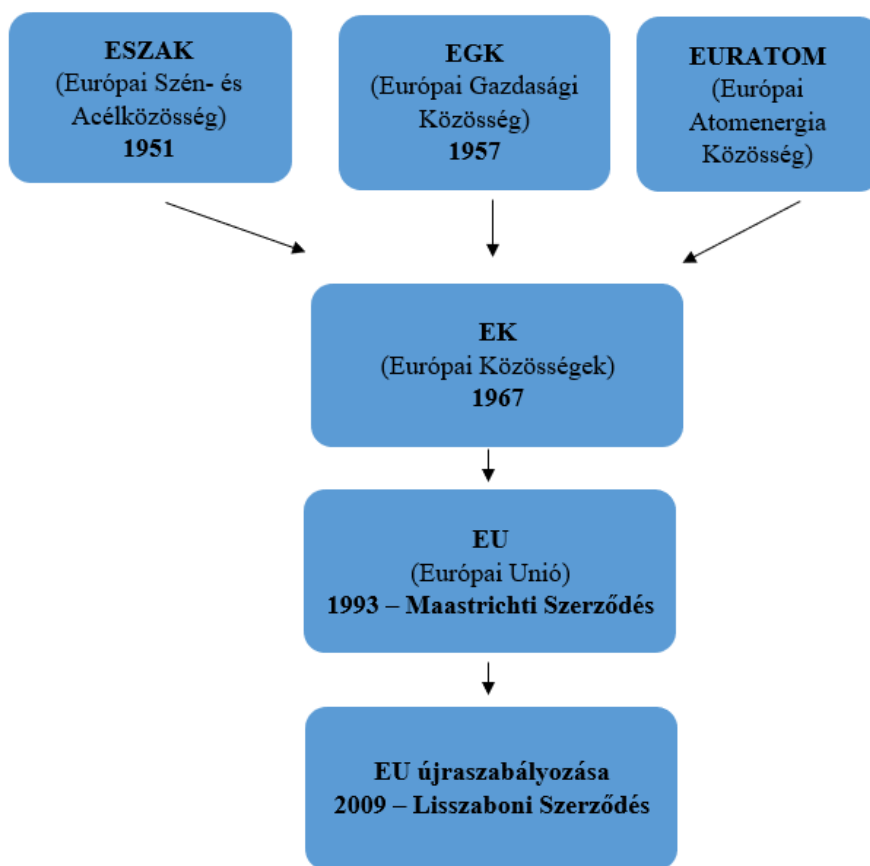
¹¹⁴ A szavazatszám és a tagállamok több mint felének támogatása mellett az ún. népességi szűrő blokkolási lehetőséget biztosít arra, hogy bármelyik tagállam kérhesse annak ellenőrzését, hogy a minősített többség, azaz a támogató országok elérik-e az EU lakosságának 62%-át.

konferenciát tartanak, amelyen az EU hosszabb távú, komolyabb intézményi átalakításáról tárgyalnak.¹¹⁵

Ennek mentén számos kezdeményezést és konferenciát rendeztek, amelynek egyik eredménye az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés volt. Bár a tagállamok 2004. október 29-én Rómában ünnepélyes keretek között ugyan aláírtak, de a francia és holland ratifikáció sikertelensége miatt a hatálybalépése megghiúsult. Az alkotmányos szerződés elutasítását követően a tagállamok ezért egy új szerződés kidolgozásába kezdtek.

A belső folyamatok sikertelensége ellenére az EU bővítése töretlenül folytatódott, 2007. január 1-jével újabb két ország, Bulgária és Románia csatlakozott. Ezzel ugyanezen év végén aláírták a Lisszaboni Szerződést (a továbbiakban: Szerződés) is.

Az EU kialakulásának folyamatát a 3. számú ábrán rendszereztem.



3. ábra: Az EU kialakulásának főbb állomásai

Forrás: Kende Tamás et. al (2007) alapján saját szerkesztés

¹¹⁵ Horváth Zoltán (2022): Kézikönyv az Európai Unióról. Ötödik, átdolgozott, bővített kiadás, Földkör Kiadó, 2022., 39–59. o.

A Szerződés a francia és holland népszavazáson elutasított Európai Alkotmány helyébe lépett, és célja volt az uniós döntéshozatali eljárások egyszerűsítése, valamint az intézményi működés hatékonyságának növelése. Szövegében az EK-t létrehozó szerződést az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) váltotta fel, és a Közösség kifejezése helyébe az Unió megnevezés lépett. Az EU így jogi személyiséget is kapott, amely lehetőséget teremtett a rendelkezésére álló hatáskörök keretein belül önállóan nemzetközi szerződések megkötésére, és nemzetközi szervezethez való csatlakozásra. Ez egyben azt is jelentette, hogy a tagállamok, a Szerződés hatályba lépésével, kizárólag csak olyan nemzetközi megállapodásokat írhatnak alá, amelyek összhangban vannak az uniós joggal.

Bár a Szerződés nem ruházott új, kizárólagos hatásköröket az EU-ra, rendszerezte és pontosította annak hatáskörét. Ennek megfelelően a Szerződés háromféle hatáskört különböztet meg: (1) kizárólagos hatáskörök, amelyek esetében csak az EU fogadhat el jogi aktusokat, és a tagállamok csak az EU által elfogadott jogi aktusokat hajthatják végre; (2) megosztott hatáskörök, amelyek esetében a tagállamok kötelező erejű jogi aktusokat fogadhatnak el, amennyiben az EU ezt nem tette meg; (3) támogató hatáskörök, amelyek esetében az EU a tagállamok politikáinak támogatása vagy kiegészítése érdekében tesz intézkedéseket. Ettől kezdve az EU hatáskörei csak a Szerződés felülvizsgálatával kerülhetnek vissza a tagállamokhoz.

A Szerződés lezárta azt a folyamatot is, amely során a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülése elvén alapuló térség harmadik pillérének fennmaradó részei, mint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés, átkerültek az első pillér hatáskörébe. Ettől kezdve a biztonság és a jogérvényesülés területe többé nem minősült kormányközi politikai szegmensnek. Az e tárgykörben elfogadott jogi aktusok a rendes jogalkotási eljárás hatálya alá tartoznak, és amennyiben ettől eltérő rendelkezés nincs, a közösségi módszer jogi eszközei rendeletek, irányelvek és határozatok alkalmazandók.

Annak ellenére, hogy az EU Alapjogi Chartája követlen módon továbbra sem került beépítésre Szerződésbe, annak 6. cikkének (1) bekezdése alapján a szerződésekével azonos, kötelező jogi erővel bír.

Az intézményi rendszert érintő változások eredményeképpen az EP jogalkotási hatásköre kibővült azáltal, hogy a korábbi együttdöntési eljárás helyébe egy új ún. „rendes jogalkotási eljárás” lépett. A hozzájárulási eljárás ettől kezdve „egyetértési eljárás” néven szerepel, míg a konzultációs eljárás változatlan maradt. Az új költségvetési eljárás

egyenrangú féllé tette az EP-t és a Tanácsot, amely következtében az éves költségvetést és a többéves pénzügyi keretet az EP-nek is jóvá kell hagynia.

Ezen túlmenően a Szerződés olyan intézményként ismeri el az EiT-et, amelynek feladata, hogy megfelelő ösztönzést adjon az EU-nak a fejlődéséhez, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait. Az EiT ugyanakkor továbbra sem lát el jogalkotási feladatokat. Az EiT minősített többséggel választja meg elnökét 30 hónapos, megújítható időtartamra. Ez a rendszer az EiT munkájának folyamatosságát és következetességét hivatott javítani, ahol az elnök az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatáskörének sérelme nélkül ellátja az EU külső képviseletét is.

A Szerződés a Bizottság elnökének megválasztását is érintette. Az EP a Bizottság elnökét tagjainak többségével az EiT javaslata alapján választja meg, amely az európai választások eredményének figyelembevételével választja ki a jelöltet. A Bizottságot az EP továbbra is teljes testületként hagyja jóvá, ahol az elnök felel a testület teljes belső szervezetéért. A Bizottság alelnökét/főképviselőjét az EiT minősített többséggel és a Bizottság elnökének jóváhagyásával nevezi ki. Ő felel az EU közös kül- és biztonságpolitikájáért, és javaslattevési jogkörrel is rendelkezik. Az alelnök/főképviselő Külügyi Tanács elnöki teendőinek ellátása mellett a Bizottság alelnökeként is tevékenykedik. Munkáját a Tanács, a Bizottság és a nemzeti diplomáciai szolgálatok alkalmazottaiból álló Európai Külügyi Szolgálat segíti.

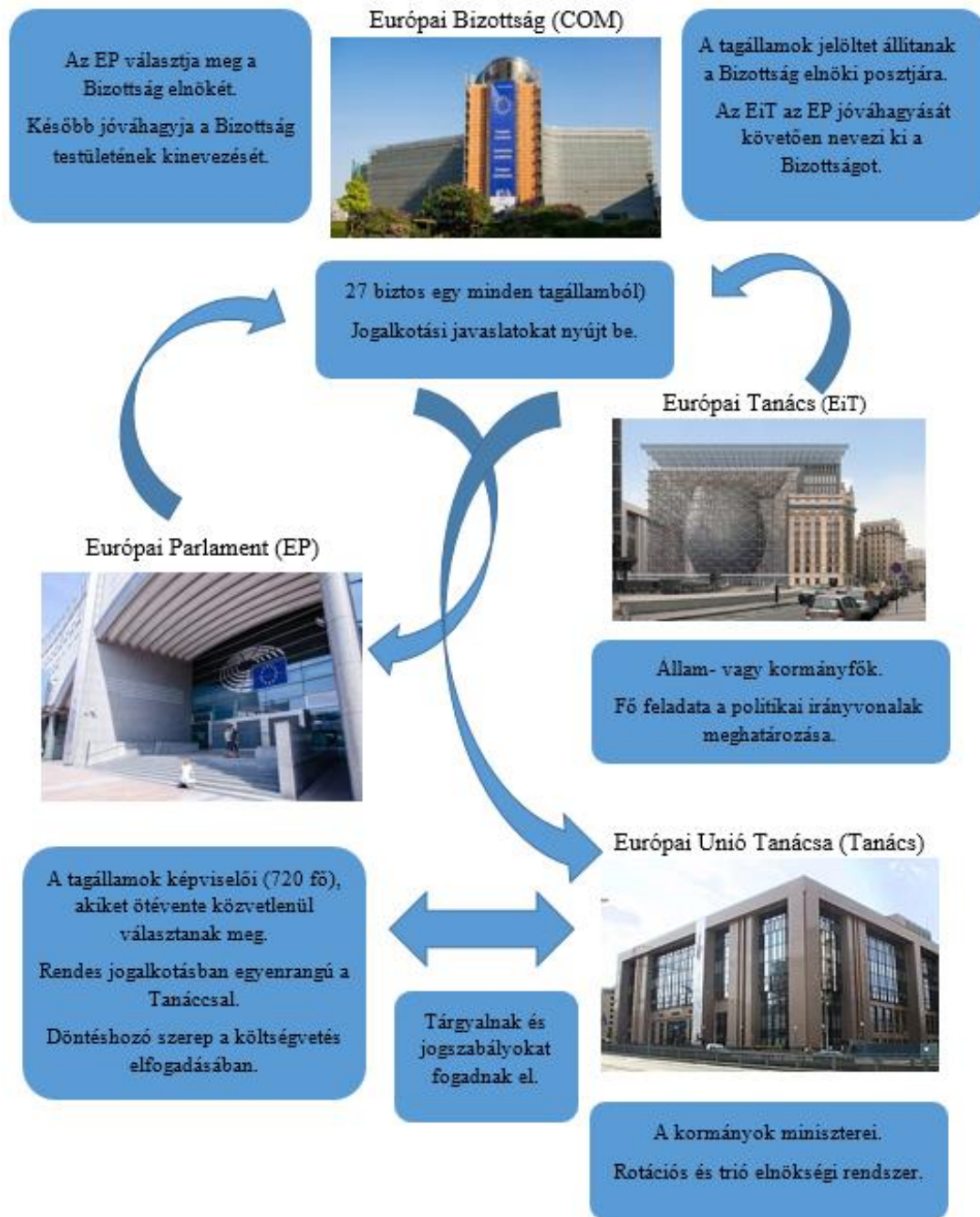
A Tanács esetében a Szerződés megtartotta a kettős többség elvét, vagyis az állampolgárok és a tagállamok többségére épülő szavazást. A szavazásra vonatkozó korábbi szabályok 2014. novemberig voltak érvényben. Az új szabályok szerint minősített többség akkor érhető el, ha egy javaslatot az EU népességének legalább 65%-át képviselő Tanács tagjainak 55%-a (a 27 tagállamból gyakorlatilag 15) támogatja. Abban az esetben, ha a Tanács nem a Bizottság vagy az alelnök/főképviselő javaslata alapján jár el, a tagállami többség az EUMSZ 238. cikkének (2) bekezdése alapján 72%-ra emelkedik. A jogalkotás blokkolásához legalább négy tagállamnak kell a javaslat ellen szavaznia. A „Ioanninai kompromisszumon”¹¹⁶ alapuló új mechanizmus lehetővé teszi,

¹¹⁶ A joanninai eljárás (vagy kompromisszum) egy, az EU Tanácsában alkalmazott szavazási mechanizmus, mely lehetővé teszi bizonyos országok számára, hogy blokkoljanak egy minősített többségi szavazást, mielőtt az ténylegesen megszavazásra kerülne. Ez a mechanizmus a tagállamok közötti egyensúlyt hivatott fenntartani, és arra szolgál, hogy egy ország ne érezze magát kiszolgáltatottnak, ha egy számára fontos kérdésben nem tudja befolyásolni a szavazás eredményét. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/ioannina-compromise.html> (letöltve: 2022.02.17.)

hogy a népesség vagy a tagállamok számának 55%-át elérő ún. „blokkoló kisebbség” kezdeményezhesse egy adott javaslat „ésszerű határidőn” belül ismételt megtárgyalását.

A Tanács ülései a jogalkotási aktusok tervezetével kapcsolatos tanácskozás vagy szavazás esetén nyilvánossá váltak, így minden egyes tanácsi ülés két részre oszlik, ahol az első részben az uniós jogalkotási aktusokkal kapcsolatos döntéshozatal, a másik részben a jogalkotással kapcsolatos tevékenységek zajlanak. A Tanács elnöksége továbbra is hathónapos rotációs elnöklési rendszerben működik, de a munka folyamatosságának javítása érdekében három tagállam 18 hónapon keresztül csoportosan elnököl. Kivételt képez ez alól a Külügyek Tanácsa, amelynek elnöki tisztét folyamatosan az alelnök/főképviselő látja el.

Az uniós intézmények Lisszaboni Szerződés utáni hatásköreinek összefoglalását a 4. számú ábrán szemléltetem.



4. ábra: Az Európai Unió intézményeinek szerepe

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Bár az uniós bővítési politika továbbra is az európai államokat egy közös politikai és gazdasági projekt keretei között kívánja integrálni, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően a csatlakozási folyamat üteme mérséklődött. Izland 2009. július 23-án benyújtotta a hivatalos tagsági kérelmét, ám ezt a kérelmet 2015 márciusában visszavonta, így a csatlakozási eljárás megszakadt. Az utolsó bővítésre Horvátország csatlakozásával 2013. július 1-jén került sor. Az Egyesült Királyság 2016-ban tartott

referendumát követően politikai döntést hozott az Unióból való kilépésről, amely 2020. január 31-én lépett hatályba. Ez az esemény precedenst teremtett az EU történetében, és egyben új kihívásokat vetett fel az integrációs politika, a belső piac, a jogi keretek és a külkapcsolatok tekintetében.

A 2013 óta eltelt időszakban az EU számos országgal folytat párbeszédet az EU-hoz való csatlakozásról, amely bővítési folyamat az uniós értékekkel és szigorú feltételekkel összhangban történik. Az EU-hoz csatlakozni kívánó országnak a Tanácshoz kell benyújtania kérelmét, amely véleményt kér a Bizottságtól és a kérelemmel egyidejűleg értesíti az EP-t. Ha a Bizottság döntése kedvező, az EiT egyhangúan dönthet úgy, hogy az adott országnak megadja a tagjelölti státuszt. A Bizottság ajánlását követően a Tanácsnak szintén egyhangú döntést kell hoznia a tárgyalások megkezdéséről. Az uniós jog egésze (az „uniós vívmányok”) több mint 30 politikai fejezetre oszlik. A tényleges tárgyalások megkezdése előtt a Bizottság minden egyes fejezetről átvilágítási jelentést készít. A Bizottság ajánlása alapján a Tanács egyhangúan dönt arról, hogy további tárgyalási fejezeteket vagy témákat nyit-e meg vagy sem. Ha az elért haladást kielégítőnek tartja, a Bizottság javasolhatja a fejezet, vagy témakör „ideiglenes lezárását”. A Tanács ekkor ismét egyhangúan határoz, figyelembe véve a jogállamiság terén elért általános eredményeket. Amikor az egyes fejezetekre vagy témakörökre vonatkozó tárgyalások lezárulnak, a feltételeket, beleértve a védzáradékokat és átmeneti intézkedéseket is, beépítik az EU-tagállamok és a csatlakozó állam közötti csatlakozási szerződésbe. A csatlakozási szerződést csak a Parlament hozzájárulása és a Tanács egyhangú jóváhagyása után lehet aláírni. A csatlakozási szerződést ezt követően az egyes szerződő állam saját alkotmányos előírásainak megfelelően (a nemzeti parlament vagy népszavazás által) megerősíti.

A csatlakozni kívánó országok közül Ukrajna 2022. február 28-án, míg Moldova 2022. március 3-án nyújtotta be kérelmét, amelyeket az EiT a 2022. június 23-i ülésén hagyta jóvá, majd ezt követően az állam- és kormányfők a 2023. december 14-15-i ülésén javaslatot tettek a csatlakozási tárgyalások megindítására. A kormányközi konferenciára mindkét országgal 2024. június 25-én került sor.^{117,118} Georgia 2022 márciusában

¹¹⁷ Az Európai Unió Tanácsának honlapja: Bővítési politika, Ukrajna.

Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/ukraine/>

¹¹⁸ Az Európai Unió Tanácsának honlapja: Bővítési politika, Moldova.

Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/moldova/>

nyújtotta be kérelmét, majd 2023 decemberében kapta meg a tagjelölt státuszt. Az országban bekövetkezett politikai fordulat következtében az csatlakozási folyamat 2024-ben de facto megrekedt.¹¹⁹

A nyugat-balkáni és szomszédsági bővítési dinamikák tekintetében Törökország 1999 decemberében kapott tagjelölt státuszt. a csatlakozási tárgyalások 2005 októberében indultak, de a folyamat a demokrácia, jogállamiság és alapjogok tekintetében tapasztalt visszalépések miatt gyakorlatilag befagytak, az EU pedig 2018 júniusától formálisan is felfüggesztette a tárgyalások előrehaladását.¹²⁰ Montenegró 2008. december 15-én nyújtotta be kérelmét, a Bizottság kedvező véleményért követően az EiT 2010. decemberi ülésén megadta számára a tagjelölt státuszt. Montenegró 2008. december 15-én nyújtotta be kérelmét; az Európai Bizottság kedvező véleményét követően az EiT 2010. decemberi ülésén megadta számára a tagjelölti státust. Montenegró eddig hét tárgyalási fejezetet zárt le ideiglenesen, így jelenleg a legelőrehaladottabb nyugat-balkáni jelöltnek tekinthető.¹²¹ Albánia 2009-ben nyújtotta be tagsági kérelmét, 2014-ben kapta meg a tagjelölti státuszt. Az első kormányközi konferenciát 2022 júliusában tartották, amelyet követően az EU 2024 októberében nyitotta meg a csatlakozási tárgyalások első szakaszát, így az integrációs folyamat dinamikusán halad előre.¹²² Észak-Macedónia 2004 márciusában nyújtotta be kérelmét, majd 2005 decemberében vált tagjelöltté. Az EiT tagjai 2020. március 26-án adták jóváhagyásukat a csatlakozási tárgyalások megkezdéséhez, így az első kormányközi konferenciát 2022. július 19-én tartották.¹²³ Bosznia-Hercegovina 2016 februárjában nyújtotta be tagsági kérelmét, és 2022 decemberében kapta meg az uniós tagjelölt státuszt. A csatlakozási tárgyalások megkezdésének előfeltételeként az EU 14 olyan kulcsfontosságú prioritás teljesítését írta elő, amelyek a demokrácia, az állam működőképessége, a jogállamiság, az alapvető jogok és a közigazgatási reform területeit érintik. Miután az uniós vezetők megfelelőnek látták az előrehaladást és az egyes területeken elért eredményeket 2024 márciusában zöld utat adtak a csatlakozási tárgyalások megkezdéséhez.¹²⁴ Szerbia 2009 decemberében nyújtotta be kérelmét, és

¹¹⁹ Az Európai Unió Tanácsának honlapja: Bővítési politika, Georgia.

Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/georgia/>

¹²⁰ Az Európai Unió Tanácsának honlapja: Bővítési politika, Törökország.

Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/turkey-enlargement/>

¹²¹ Az Európai Unió Tanácsának honlapja: Bővítési politika, Montenegró.

Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/montenegro/>

¹²² Az Európai Unió Tanácsának honlapja: Bővítési politika, Albánia.

Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/albania/>

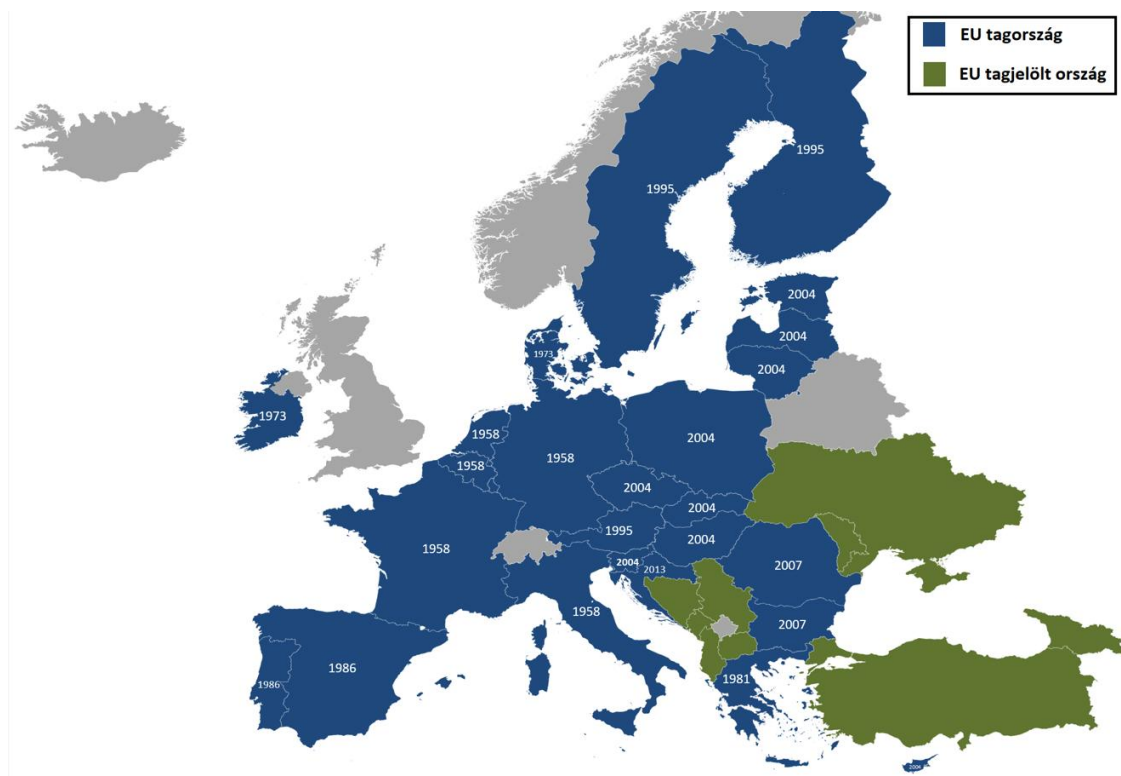
¹²³ Az Európai Unió Tanácsának honlapja: Bővítési politika, Észak-Macedónia.

Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/republic-north-macedonia/>

¹²⁴ Az Európai Unió Tanácsának honlapja: Bővítési politika, Bosznia-Hercegovina.

2012 márciusában kapta meg az uniós tagjelölt státuszt. Az EU és Szerbia közötti csatlakozási tárgyalások 2014 januárjában kezdődtek meg, és eddig 22 tárgyalási fejezetet megnyitásáig jutottak.¹²⁵

Az EU jelenlegi tagállamait és csatlakozási dátumát, valamint a tagjelölt országokat összefoglalóan az 5. ábrán szemléltetem.



5. ábra: Az Európai Unió tagállamai és tagjelölt országok

Forrás: a szerző saját szerkesztése

2.2. A schengeni térség kialakulása és kapcsolata az Európai Unióval – tagállami szerepek és viszonyrendszerek

A Római Szerződéssel az EGK létrehozásának alapvető célja a tagállamok közötti piac létrehozása volt. A közös piac egy olyan terület, ahol az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő korlátozások nélkül szabadon mozoghat. Ahhoz azonban, hogy e négy

Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/bosnia-herzegovina/>

¹²⁵ Az Európai Unió Tanácsának honlapja: Bővítési politika, Szerbia.

Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/serbia/>

tényező, más néven a „négy alapszabadság” valóban garantált legyen, az eredetileg eltérő szabályozási rendszerrel és hagyományokkal rendelkező tagállamok között átfogó, közösségi jogi keretre volt szükség, hogy az európai integráció gerincét alkotó négy szabadságjogot valóban garantálni lehessen. A Római Szerződés azonban még nem biztosította a szabad mozgás általános jogát, csak a gazdaságilag aktív személyek és családtagjaik szabad áramlását garantálta a közös piac megfelelő működésének biztosítása érdekében. A munkavállalókra, önálló tevékenységet folytatókra és a szolgáltatást nyújtókra más-más szabályokat alakítottak ki.

A következő részfejezetben részletesen bemutatom, hogy hogyan alakult ki a belső határellenőrzés nélküli térség az 1980-as évek kormányközi kezdeményezéseiből, majd hogyan integrálódott az EU jogrendjébe. Külön figyelmet fordítok az egyes tagállamok eltérő csatlakozási útjaira és a különleges státuszokra.

2.2.1. A schengeni térség kialakulása

A tagállamok a kezdeti gazdasági együttműködés mellett egyéb területeken is integrációs intézkedéseket hoztak. A Közös Piac létrehozása és a négy alapszabadság megvalósítása arra készítette a tagállamokat, hogy jelentős változásokat és kiigazításokat hajtsanak végre a határpolitikákban is. Az első államközi megoldások, mint például az Északi Tanács¹²⁶ által 1954. március 22-én létrehozott Északi Útlevelel Unió¹²⁷, vagy a Belgium, Luxemburg és Hollandia által 1958-ban létrehozott Benelux Gazdasági Unió, és a három ország közötti határellenőrzés 1960-ban történt megszüntetése, inkább helyi jellegűek voltak.

Bár az 1980-as években egyre gyakrabban merült fel a határellenőrzések fokozatos megszüntetésének és a személyek szabad mozgásának általános kiterjesztésének gondolata, az alapító Szerződések még mindig nem garantálták az összes ilyen akadály megszüntetését. Az adminisztratív és bürokratikus akadályok felszámolása érdekében az olyan politikákat, mint a nemzeti hatáskörbe tartozó határellenőrzés,

¹²⁶ Az Északi Tanács 1951. december 5-én jött létre. Alapító tagjai Dánia, Izland, Svédország, Norvégia, Finnország. A Feröer-szigetek, az Aland-szigetek, valamint Grönland, amelyek autonóm területek, saját képviselővel rendelkeznek a dán és a finn delegációban. A szervezet minden olyan kérdéssel foglalkozik, amelyet a tagországok fontosnak tartanak, de csak ajánlásokat tehet a kormányoknak. Jelentős eredményeket értek el az ipari versenyképesség, a munkaerőpiac, a környezetvédelem, az egészségügy és az energia együttműködés területén.

¹²⁷ Berta Krisztina (2008): Hová vezet a schengeni út? Nemzet és biztonság: Biztonságpolitikai szemle 1. évf. 2. sz. / 2008., 20. o.

közösségi szinten kellett volna szabályozni. A tagállamok azonban kezdetben vonakodtak feladni nemzeti szuverenitásukat ezen a területen.

Az áttörést az 1984-es Saarbrückeni Megállapodás¹²⁸ hozta meg, amelynek értelmében az NSZK és Franciaország megállapodott a közös határokon történő határellenőrzések fokozatos megszüntetéséről. Ez tekinthető a Schengeni Megállapodás¹²⁹ elődjének, amelyet Franciaország és az NSZK mellett 1985. június 14-én a három Benelux állam is aláírt. Mivel azonban az akkori tíz EK tagállamból csak Franciaország, Németország, Belgium, Hollandia és Luxemburg tudott konszenzusra jutni a belső határokon a határellenőrzések eltörléséről, a schengeni térség az EK-tól elkülönülten jött létre.¹³⁰

A Schengeni Megállapodás aláírói abban állapodtak meg, hogy fokozatosan megszüntetik az ellenőrzéseket¹³¹ a résztvevő államok közös határain. Ez kezdetben a határellenőrzés egyszerűsítését jelentette és megnyitotta az utat a tagállamok közötti belső határellenőrzés teljes megszüntetése előtt. A Schengeni Megállapodás gyakorlati megvalósítása érdekében kidolgozták a Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló Egyezményt¹³² (a továbbiakban: SVE). Az 1990. június 19-én aláírt és 1995. március 26-i hatályba lépett SVE kiegészítette a Schengeni Megállapodást, és meghatározta a belső határellenőrzések nélküli térség létrehozására vonatkozó rendelkezéseket és garanciákat.¹³³

Az SVE életbe lépésével a részes államok között megszűnt a belső határok ellenőrzése, az egységes ellenőrzés a külső határokra került át. A belső biztonság fenntartása érdekében a részes államok három területen hoztak közös intézkedéseket: (1) egységesítették a külső határellenőrzés szabályait, (2) harmonizálták a vízumrendszert, valamint (3) fokozták a rendőrségi és igazságügyi együttműködést. E célkitűzés

¹²⁸ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze (Saarbrücken, 13. Juli 1984)

¹²⁹ A Schengeni Megállapodást a luxemburgi Schengenben a Princesse Marie-Astrid nevű hajó fedélzetén 1985. június 14-én írta alá az EGK öt tagja Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország és az NSZK.

¹³⁰ Zaiotti, Ruben (2009): *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers*. Diss. 2009. p. 89-118.

¹³¹ *The Schengen acquis* (1999): Uo. 13–18. o.

¹³² *The Schengen acquis* (1999): Uo. 19–62.

¹³³ Nagy Boldizsár (2019): A schengeni rendszer és Magyarország: Az út Amszterdamig és tovább. *Acta Humana*, Emberi jogi közlemények 37-38. sz. 1999, 24-56. p.

támogatására pedig létrehozták a Schengeni Információs Rendszert¹³⁴ (a továbbiakban: SIS).

A tagállamok idővel felismerték, hogy a közös piac egyik feltétele a munkaerő tagállamok közötti, korlátozások nélküli, szabad mozgása. Idővel ezt az alapelvet az EK-n belül egyre tágabban értelmezték. Egyre inkább az lett a cél, hogy ne csak a munkaerő számára, hanem általánosságban is biztosítsák a személyek mozgását, és ezzel összefüggésben fokozatosan megszüntessék a belső határok fizikai és technikai ellenőrzését. Ez a célkitűzés mindenekelőtt abból a tényből fakadt, hogy a határellenőrzés megszüntetésével és a személyek szabad mozgásával az integráció előnyei még inkább kézzelfoghatóbbá válnak a polgárok számára.

A schengeni vívmányoknak az uniós keretbe való integrálása a Maastrichti Szerződéssel kezdődött. A Maastrichti Szerződés ugyanis létrehozta az uniós polgárságot, és ennek alapvető elemévé tette a szabad mozgáshoz való jogot. Ez azt jelenti, hogy mindenki, aki valamely tagállam állampolgára, egyben az EU polgára is. Bár ez utóbbi nem váltja fel a nemzeti állampolgárságot, hanem további négy jogosultsággal egészíti ki azt:

- szabad mozgáshoz, utazáshoz és tartózkodáshoz való jog bármely uniós országban;
- szavazati jog és jelöltként való indulás joga a lakóhely szerinti tagállam helyhatósági és európai parlamenti választásain;
- az EU-n kívüli országokban bármely más uniós ország diplomáciai és konzuli testületeinek védelme, ha saját országa nem rendelkezik ott képviselettel;
- petíció benyújtásának lehetősége az EP-hez, és jogorvoslati kérelem benyújtása az Európai Ombudsmanhoz.

A személyek szabad mozgása a schengeni térségen belül az európai integráció egyik alapvető eredménye, ugyanakkor számos biztonsági kockázatot is felvet. E kockázatok közé sorolhatók különösen:

- az irreguláris migráció és a másodlagos mozgások;
- a határokon átnyúló szervezett bűnözés;
- a terrorizmus;
- a közbiztonságot érintő problémák;

¹³⁴ SIS 1995 óta segít fenntartani a belső határellenőrzések nélküli schengeni térség biztonságát, a határ-, bevándorlási, rendőrségi, vám- és igazságügyi hatóságok közötti legnagyobb információmegosztó rendszer.

- az egészségügyi kockázatok, különösen pandémiás helyzetekben;
- a szociális ellátórendszerek bizonyos tagállamokban tapasztalható túlterheltsége, valamint,
- a tagállamok közötti politikai feszültségek.¹³⁵

E kockázatok kezelése szükségessé teszi a tagállami bel- és igazságügyi hatóságok közötti szoros együttműködést, a koordináció megerősítését, valamint a releváns jogszabályi keretek összehangolását és fokozatos közelítését uniós szinten.

A tagállamok közötti intézményesített együttműködés erősítése és a kockázatok csökkentése érdekében a tagállamok az EUSZ kidolgozásakor úgy döntöttek, hogy a bel- és igazságügyi együttműködést is az EU új elemévé teszik. Mivel azonban ez a terület mélyen a tagállamok nemzeti szuverenitásában gyökerezett, a Maastrichti Szerződés a területet még nem helyezte át a közösségi intézmények hatáskörébe, hanem a tagállamok hatáskörében tartva csak kormányközi szintű együttműködést határozott meg. Ennek eredményeképpen jött létre az EU harmadik pillére, a bel és igazságügyi együttműködés, amely független az első pillérben lévő közösségi ügyektől és a szintén kormányközi alapon működő közös kül- és biztonságpolitikával foglalkozó második pillértől.

Az EUSZ K. cikke külön rendelkezett a bel- és igazságügyi együttműködésről, és a K1 cikk¹³⁶ pontosan felsorolta a harmadik pillérben megvalósuló kormányközi együttműködés körébe tartozó területeket. E rendelkezések célja a személyek szabad mozgásának biztosítása az EK hatásköreinek sérelme nélkül. A felsorolt területek közé tartozott a menekültügyi politika, a külső határellenőrzés szabályozása, a bevándorlásra és harmadik országbeli állampolgárookra vonatkozó politika, beleértve a belépési és tartózkodási feltételeket, valamint az irreguláris migráció elleni fellépést. További területek voltak a kábítószer-függőség és a nemzetközi csalás elleni küzdelem, az igazságügyi együttműködés polgári és büntetőügyekben, a vámügyi együttműködés, valamint a rendőrségi együttműködés a súlyos nemzetközi bűnözés és terrorizmus ellen, különös tekintettel az információcsere és az Europol¹³⁷ szerepére.

A kormányközi jellegéből adódóan a bel- és igazságügyi együttműködés fő szerve a Tanács lett, ahol a tagállamok felelős (bel- és igazságügyi) miniszterei a felsorolt

¹³⁵ Keinis, Virginijis (2016). A személyek szabad mozgása, mint a nemzetbiztonságot fenyegető veszélyek megelőzése érdekében felmerülő problémák oka. *European Integration Studies*, 10 (1), 64-72.

¹³⁶ Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992 OJ C 191., 29.7.1992., p. 61.

¹³⁷ Az Europol (teljes nevén: Európai Unió Rendőrségi Hivatala) az Európai Unió bűnüldöző ügynöksége, amelynek fő feladata a tagállamok közötti rendőrségi együttműködés támogatása a határokon átnyúló súlyos és szervezett bűnözés, valamint a terrorizmus elleni küzdelemben. Forrás <https://www.europol.europa.eu/about-europol>

kérdésekben konzultálva, egyetértésben közös álláspontokat alakíthattak ki és közös intézkedéseket fogadhattak el. A Tanács emellett nem kötelező jogforrásként állásfoglalásokat, ajánlásokat, véleményeket, következtetéseket is kiadhatott. Az EUSZ K9. cikke arról is rendelkezett, hogy a Tanács egyhangúlag dönthet úgy, hogy a K1. cikk 1-6. pontjában felsorolt ügyeket az EKk mechanizmusa alá vonja.

A folyamatban az Amszterdami Szerződés jelentette az igazi áttörést. Az EUSZ 2. cikk 15. pontja új címet vezetett be, amely összefoglalta a vízumokra, menekültügyre, bevándorlásra és a személyek szabad mozgásával kapcsolatos egyéb politikákra vonatkozó területeket jogalapot teremtve a „szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség” fokozatos kialakításához. Ez a reform érdemben átalakította a korábbi kormányközi jellegű bel- és igazságügyi együttműködést, és megalapozta annak közösségi szintű fejlődését.

Az Amszterdami Szerződés újításai közül a legnagyobb vívmányt az erre a területre vonatkozó rendelkezések jelentik, amelyek a következő három elemre épülnek:

- *„A bel- és igazságügyi együttműködés egyes kulcsterületek – menekültügyi és bevándorlási, a külső határok ellenőrzésére, a harmadik országok állampolgáira vonatkozó, a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködési politika - átemelése a közösségi politikák közé (az EK szerződés IV.: „Vízum, menekültügyi, bevándorlási, és személyek szabad mozgását érintő egyéb politikák” címébe);*
- *A schengeni acquis beemelése az EU intézményi keretébe: (az EU szerződés VI. címébe);*
- *A rendőrségi és büntügyi együttműködés megerősítése, és jogforrási rendjének átalakítása. (Bűnözés elleni küzdelem: prioritás: szervezett bűnözés, emberkereskedelem, korrupció, terrorizmus, csalás, fegyverkereskedelem. Eszközei: rendőri erők, vámhatóságok, igazságszolgáltatási szervek szorosabb együttműködése, Europol szerepének erősítése).”¹³⁸*

A szabad mozgás területének első pillérbe emelésének logikus következménye volt, hogy az akkor már 13 tagállam által aláírt, a belső határellenőrzés eltörlését biztosító SVE-t is az EU intézményi hatáskörébe vonják. Ennek megfelelően igen jelentős

¹³⁸ Tóth Árpádné Dr. Masika Edit (2004): Az EU bel- és igazságügyi együttműködésének, illetve a szabadság, biztonság, és jog európai térségének története az alapító szerződések tükrében, Miniszterelnöki Hivatal Európai Integrációs Irodája, 2004.

lépésnek minősült a határellenőrzések közösségiesítése¹³⁹. A belső határokon a határellenőrzés felszámolása, és a külső határellenőrzés egységesítése érdekében az Amszterdami Szerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyv¹⁴⁰ határozott a SVE-nek és a hozzá kapcsolódó joganyagnak az EK, majd később az EU joganyagába való átültetéséről. E jegyzőkönyv 2. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében foglaltak megfelelően a Tanács 1999/435/EK határozatában¹⁴¹ sorolta fel a schengeni vívmányok részt képező összes jogi aktust. Amelyek közül a legfontosabbak a következők:

- a Schengeni Megállapodás;
- a Schengeni Végrehajtási Egyezmény;
- a tagállamok Megállapodáshoz és Egyezményhez való csatlakozásról szóló jegyzőkönyvek és megállapodások, a kapcsolódó záróokmányokkal és nyilatkozatokkal;
- a Végrehajtó Bizottság által elfogadott határozatok és nyilatkozatok, valamint a Végrehajtó Bizottság által döntéshozatali jogkörrel felruházott szerveknek az Egyezmény végrehajtására elfogadott intézkedései.

Ezt a rendelkezést a tagállamok gyakorlatilag az Amszterdami Szerződés 1999. május 1-jei hatályba lépését követően azonnal érvényesítették, ami egyben azt is jelentette, hogy az EU-hoz újonnan csatlakozni kívánó országoknak is el kell fogadniuk a Schengeni acquis-t az uniós joganyag részeként.

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

A belső határellenőrzések nélküli, úgynevezett schengeni térségnek jelenleg 29 ország tagja, amelyből 25 EU tagállam¹⁴², négy pedig társult ország¹⁴³. Az egyes

¹³⁹ A határigazgatás közösségiesítése az a folyamat, amelynek során az EU egyre nagyobb szerepet vállal a külső határok védelmében, egységesíti a szabályozási kereteket, és intézményi eszközökkel támogatja és részben át is veszi a tagállamok feladatait e területen, miközben megőrzi a nemzeti hatóságok végrehajtó szerepét.

¹⁴⁰ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (konszolidált változat) B. Az Európai Unióról szóló szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek és az Európai Közösséget létrehozó szerződés (2.) jegyzőkönyve a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretében történő integrálásáról (1997) HL C 321. E, 2006.12.29., 191–195. o.

¹⁴¹ The Schengen acquis (1999): The Schengen acquis as referred to in Article 1(2) of Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999 HL L 239., 22.9.2000., p. 1–473.

¹⁴² Ausztria, Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Lettorság, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

¹⁴³ Izland, Norvégia, Svájc, Liechtenstein.

országoknak és területüknek schengeni térséghez való viszonyát a különböző csatlakozási szerződések és az ahhoz kapcsolódó uniós jogi aktusok határozzák meg.

A Schengeni Megállapodást, majd később az SVE-t létrehozó öt tagországhoz 1990. november 27-én Olaszország, 1991. június 25-én Spanyolország és Portugália, 1992. november 6-án Görögország csatlakozott. A bővítés az SVE 1995-ös hatálybalépése után is folytatódott, 1995. április 28-án Ausztria is aláírta a megállapodást. A belső határokon az ellenőrzések megszüntetésére Portugáliában és Spanyolországban 1995 márciusától, Olaszországban 1997. októberétől, Ausztriában 1997. decemberétől, míg Görögország esetében 2000. januárjától került sor. Dánia, Svédország és Finnország 1996. december 19-én csatlakozott, a közös határokon az ellenőrzést 2001. márciusától szünt meg. Az akkori EK tagállamok közül így már csak a két szigetország, az Egyesült Királyság és Írország maradt ki. Az EK-n kívüli országok mellett 1999-ben Izland és Norvégia¹⁴⁴ társult országgént ugyancsak csatlakozott az együttműködéshez majd a belső határokon a határellenőrzést az előbb említett három skandináv országgal egy időben 2001 márciusától szüntette meg. Mint társult országok részt vesznek a schengeni joganyag kidolgozásában, szavazati joggal ugyanakkor nem rendelkeznek. Csatlakozásuk teljesen logikus lépés volt, mivel a Dániával, Finnországgal és Svédországgal közös Északi Útlevíl Unió¹⁴⁵ tagjaként ezek az országok már korábban megszüntették a határellenőrzést egymás között.

Az Amszterdami Szerződés három tagállamnak, az Egyesült Királyságnak, Írországnak és Dániának különleges státuszt biztosított a schengeni vívmányokkal kapcsolatban. Ez a különleges helyzet mindhárom ország esetében eltérő indokokra vezethető vissza. A schengeni vívmányokhoz való kapcsolatukat az Amszterdami Szerződés, az EUSZ és az EUMSZ, valamint az ezekhez csatolt jegyzőkönyvek szabályozzák.

Az Egyesült Királyság és Írország szigetországi státuszukra és közös történelmi múltjukra hivatkozva fenntartotta magának a jogot arra, hogy eldöntsék részt vegyenek-e a schengeni együttműködésben. Írország 1801 és 1922 között Nagy-Britannia és Írország Egyesült Királysága része volt. Az ír állam 1922-es megalakulása tette

¹⁴⁴ Council Decision (1999): 1999/439/EC: Council Decision of 17 May 1999 on the conclusion of the Agreement with the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the latter's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis OJ L 176, 10.7.1999., p. 35.

¹⁴⁵ Fejes Zsuzsanna–Sallai János–Soós Edit–Tóth Judit (szerk.) (2007): Schengentre hangolva, In: Európai Műhelytanulmányok 113. szám. Külügyminisztérium. ISBN: 9789637038327, 4. o.

szükségessé az ún. Közös Utazási Terület (a továbbiakban az angol Common Travel Area kifejezés alapján: CTA) kialakítását.

A CTA működését vezérlő alapelv az, hogy az ír és az Egyesült Királyság kormánya hasonló módon kezeli egymás állampolgárait, hogy lehetővé tegye számukra a két joghatóság közötti szabad mozgást, és így azt, hogy külön engedély nélkül tartózkodjanak és dolgozzanak egymás területén. A CTA emellett olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek lehetővé teszik az ír és brit állampolgárok számára, hogy útlevél nélkül utazhassanak a két ország területei között. Ennek részeként a CTA bizonyos mértékig a schengeni térséghez hasonlóan működik, ahol a két joghatóság bevándorlási hatóságai együttműködnek a CTA határainak ellenőrzése és a visszaélések megakadályozása érdekében.

Az Amszterdami Szerződés erre vonatkozó jegyzőkönyve is elfogadta a két ország között korábban létrejött közös utazási területet és a 2. cikk¹⁴⁶ lehetőséget biztosított arra, hogy egymás területei között a személyek mozgására közös szabályokat alakítsanak ki.

A schengeni vívmányok Amszterdami Szerződésbe történő integrálásáról szóló tárgyalása során az Egyesült Királyság végül kijelentette, hogy nem kíván csatlakozni a schengeni térséghez. Írország, hogy megőrizze az Egyesült Királysággal és a társult szigetekkel közös utazási övezetét, szintén úgy döntött, hogy nem vesz részt az új együttműködésben. Az erről szóló Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv¹⁴⁷ azonban fenntartotta a lehetőséget mindkét ország számára, hogy bármikor kérje részvételét a schengeni vívmányok egészében vagy egy részében. Az ilyen kérelemről a Tanács dönt a schengeni tagállamok és az érintett államok képviselőinek egyhangú szavazatával.

Az Egyesült Királyság egészen az EU-ból való kilépéséig, valamint az azt követő 2020. december 31-ig tartó átmeneti időszak¹⁴⁸ végéig csak a schengeni vívmányok egy részében vett részt, nem volt tagja a schengeni térségnek. A schengeni rendszer egyes elemei közül egyedül a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi

¹⁴⁶ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts OJ C 340, 10.11.1997, p. 97.

¹⁴⁷ Treaty of Amsterdam: Uo. 100.o.

¹⁴⁸ Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az EU-ból, ugyanakkor az EU és az Egyesült Királyság között megkötött megállapodás értelmében egy 2020. december 31-ig tartó átmeneti időszak került meghatározásra, amely időtartama alatt az Egyesült Királyságban továbbra is az uniós jogot kellett alkalmazni, illetve addig az időpontig az uniós jogban a tagállamok körébe az Egyesült Királyságot is bele kell érteni.

együttműködésre vonatkozó részeket alkalmazta, valamint 2020-tól¹⁴⁹ kilépéséig a SIS-be kapcsolódott be.

Írország az önkéntes kívülmaradás lehetőségével élve a mai napig nem csatlakozott a schengeni térséghez, és továbbra is fenntartja önálló határellenőrzési rendszerét. A határellenőrzés szempontjából ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az Írországba belépő és onnan kilépő személyek ellenőrzése az ír nemzeti jogszabályokban előírtak szerint történik. Mindez fordítva is igaz, azaz a schengeni tagállamok területére Írországból belépő személyeket és a schengeni tagállamok területéről Írországba távozó személyeket a schengeni szabályoknak megfelelő határellenőrzésnek kell alávetni. Ez egyben azt is jelenti, hogy az Írország és a schengeni tagállamok közötti határokat nem lehet szabadon átlépni. Ugyanakkor az Amszterdami Szerződésbe foglalt kivételes szabályt kihasználva, az Egyesült Királysághoz hasonlóan, az ír kormány is kifejezte részvételi szándékát a schengeni vívmányok büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben. Az erre vonatkozó kérelmet az EU Tanácsa¹⁵⁰ 2002-ben hagyta jóvá. Az Egyesült Királyságnak az EU-ból való kilépését követően Írország ismételten úgy döntött, hogy továbbra is a schengeni térségen kívül marad, de teljes mértékben eleget tesz az EU tagállamként fennálló kötelezettségeknek, az EU-Szerződések jegyzőkönyveiben foglaltakat magára nézve továbbra is alkalmazandónak tekinti.

A schengeni vívmányok tekintetében az Amszterdami Szerződés Dánia helyzetét is világosan tisztázza.

„Az Európai Közösséget létrehozó szerződés IIIa. címének rendelkezései, az e cím alapján elfogadott intézkedések, a Közösség által az e cím alapján megkötött nemzetközi megállapodások rendelkezései, valamint a Bíróságának az ilyen rendelkezéseket vagy intézkedéseket értelmező határozatai nem kötelezőek és nem alkalmazhatóak Dániára; továbbá az ilyen rendelkezések, intézkedések vagy határozatok semmilyen módon nem érintik Dánia hatáskörét, jogait és kötelezettségeit; valamint az ilyen rendelkezések,

¹⁴⁹ Council Decision (2000): 2000/365/EC: Council Decision of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of the provisions of the Schengen acquis OJ L 131, 1.6.2000, p. 43–47.

¹⁵⁰ Council Decision (2002): 2002/192/EC: Council Decision of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen acquis OJ L 64, 7.3.2002, p. 20–23.

*intézkedések vagy határozatok semmilyen módon nem érintik a közösségi vívmányokat, és nem képezik a közösségi jog részét, amennyiben azok Dániára vonatkoznak.”*¹⁵¹

Dánia ezáltal a schengeni együttműködés részese és az 1999. május 1-ig elfogadott vívmányok kötelezettje, ugyanakkor a Közösség első pillérében elfogadott jogszabályoknak, és azok továbbfejlesztésének nem címzettje. Az erről rendelkező jegyzőkönyv¹⁵² ugyanakkor itt sem zárja ki annak lehetőségét, hogy Dánia a saját nemzeti jogában végrehajtsa a schengeni vívmányok továbbfejlesztésére irányuló tanácsi intézkedéseket. Ennek megfelelően, miután a Tanács a schengeni vívmányok kiegészítésére irányuló javaslatról vagy kezdeményezésről határoz, Dánia hat hónapon belül dönthet arról, hogy ezt a nemzeti jogában végrehajtja-e. Amennyiben igen, úgy a döntés nemzetközi jogi kötelezettséget hoz létre. Amennyiben Dánia úgy dönt, hogy nem hajtja végre a Tanács döntését, úgy a tagállamok mérlegelik a megfelelő intézkedések meghozatalát. A Finnországgal, Svédországgal, Izlanddal és Norvégiával közös határárain a határellenőrzés megszüntetésére 2001. március 25-én került sor.

A Schengen acquis 2000. december 31-i hatályba lépését követően az EK, majd az EU-hoz csatlakozni kívánó államok számára követelmény volt a schengeni normák teljesítésére való felkészülés is. Emiatt a tagállamok a teljes körű alkalmazást kétlépcsős bevezetés formájában határozták meg. Az első szakasz az EU-csatlakozás napjától lép életbe, a második pedig a schengeni rendelkezések teljes alkalmazhatóságát engedélyező tanácsi határozat hatályba lépésétől. A jelölt országok a tárgyalások során kapják meg a csatlakozás időpontjára teljesítendő és a belső határellenőrzés megszüntetéséhez szükséges követelmények jegyzékét, amelynek végrehajtását a saját Schengeni Akciótervükben ütemezik.

Ez történt az EU 2004-ben történt kibővítésekor is. Az új tagállamoknak a schengeni vívmányok uniós keretbe foglalt rendelkezései és az azokon alapuló, vagy azokhoz kapcsolódó jogi aktusok közül a Csatlakozási Okmány¹⁵³ 1. mellékletében felsoroltakat kellett a csatlakozástól kezdve végrehajtaniuk. A többi „... *csak akkor, kell valamely uniós tagállamban alkalmazni, ha a Tanács így határoz azt követően, hogy az*

¹⁵¹ Treaty of Amsterdam: Uo.101.o.

¹⁵² Treaty of Amsterdam: Uo.102.o.

¹⁵³ A Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási szerződése (2003) HL L 236, 2003.9.23.

alkalmazandó schengeni értékelési eljárásokkal összhangban megvizsgálta, hogy az új tagállam teljesíti-e az érintett vívmányok valamennyi részének alkalmazásához szükséges feltételeket, és erről az Európai Parlamenttel konzultációkat folytatott”¹⁵⁴.

Ez azt jelenti, hogy az EU-ba felvett tagállamoknak a schengeni térséghez való csatlakozás előtt egyrészt bizonyítaniuk kell, hogy a belső határellenőrzések nélküli térség biztonsága érdekében képesek megfelelően ellenőrizni a hozzájuk tartozó külső határszakaszokat, beleértve a szárazföldi, tengeri és légi határok ellenőrzését, és felelősséget vállalni a rövidtávú tartózkodásra jogosító egységes vízumok kiadásáért. Másrészt arról is tanúbizonyságot kell tenniük, hogy a belső határellenőrzések megszüntetését követően jól felkészültek arra, hogy hatékonyan együttműködjenek a többi schengeni állammal a magas szintű biztonság fenntartása érdekében, beleértve a rendőrségi együttműködésre és a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok betartását. Harmadrészt pedig meg kell teremtsék a SIS-hez és a Vízuminformációs Rendszerhez (a továbbiakban: VIS) való csatlakozás feltételeit, és készen kell állniuk azok használatára.¹⁵⁵

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

A 2004-ben EU-hoz csatlakozó tíz ország közül a Cseh Köztársaság, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia belső szárazföldi és tengeri határain 2007 decemberében, a belső légi határokon pedig 2008 márciusában szüntették meg az ellenőrzést.

A tíz tagállam közül Ciprus helyzete azért különleges, mert az EU-hoz való csatlakozáskor ugyancsak kötelezettséget vállalt a schengeni vívmányok alkalmazására, de annak teljes körű végrehajtása a szigettel kapcsolatos területi viták miatt késik. A

¹⁵⁴ A Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási szerződése (2003): Uo. 50. o.

¹⁵⁵ Balla József (2018): Schengeni értékelési mechanizmus. Hadtudományi Szemle, 11(1), 287–306. o.

korábbi brit uralomtól való függetlenedés után ugyanis jelentős feszültség alakult ki a ciprusi görög és török lakosság között. Ezek feloldására, a konfliktusok kezelését célzó nemzetközi tárgyalások eredményeként 1963 végén létrehozták az úgynevezett „zöld vonalat”, amely elválasztotta a ciprusi görög területet a ciprusi török területtől, és amely végül kettéosztotta az országot. Az így létrejött északi területen a ciprusi törökök 1975-ben egyoldalúan létrehozták saját autonóm közigazgatásukat, amely a mai napig létezik. A korábban Észak-Ciprusi Szövetségi Állam néven, majd az 1983. november 13-án kikiáltott függetlenség után Észak-Ciprusi Török Köztársaságot jelenleg csak Törökország ismeri el önálló államként. Az elmúlt időszakban több kísérlet is történt a sziget újraegyesítésére, de azok nem jártak sikerrel.¹⁵⁶ A Ciprusi Köztársaság 2004. május 1-jén, így mint megosztott sziget csatlakozott az EU-hoz. Bár a sziget a csatlakozással jogilag teljes egészében az EU részévé vált, az EU a sziget északi részére, annak megosztottságára tekintettel, különleges jogi rendelkezéseket állapított meg. A csatlakozási szerződéshez csatolt 10. jegyzőkönyv 1. cikk (1) bekezdése¹⁵⁷ értelmében a közösségi vívmányok alkalmazása felfüggesztésre került a Ciprusi Köztársaság azon területein, ahol a Ciprusi Köztársaság kormánya nem gyakorol tényleges ellenőrzést. Ez a gyakorlatban a sziget azon északi részére vonatkozik, ahol 1983-ban létrehozták az Észak-Ciprusi Török Köztársaság.¹⁵⁸ Ami a schengeni vívmányok alkalmazását illeti a ciprusi kormány 2019. május 28-án jelentette be, hogy készen áll a schengeni vívmányok valamennyi területének alkalmazására. A Bizottság ennek megfelelően, 2019 novemberétől kezdődően schengeni értékeléseket folytatott le, amelynek egyik eredménye, hogy Ciprus 2023. július 25-én hozzáférést kapott a SIS-hez.¹⁵⁹ A belső határokon történő ellenőrzések eltörlése ugyanakkor még várat magára.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Thomas De WAAL (2018): Uncertain Ground, Cyprus: In Europe, In limbo. Carnegie Endowment for International Peace. 2018.

¹⁵⁷ A Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási szerződése (2003): Uo.

¹⁵⁸ Herczeg Mónika (2022): Az Európai Unió tagállamainak schengeni térséghez való viszonya: Sui generis szabályok a határforgalom-ellenőrzésben. Belügyi Szemle, 70(7), 1491-1506. o.

¹⁵⁹ A Tanács (EU) 2023/870 határozata (2023. április 25.) a schengeni vívmányok SIS-re vonatkozó rendelkezéseinek a Ciprusi Köztársaságban történő alkalmazásáról HL L 113, 2023.4.28., 44–47. o.

¹⁶⁰ Adaoğlu, Hacer Soykan (2009): “Special Territories in European Union and North Cyprus: A Sui Generis Relationship Under Community Law”, Uluslararası İlişkiler, Volume 6, No 23 (Fall 2009)

Románia, Bulgária 2007-ben, valamint Horvátország 2013-ban történt uniós csatlakozási szerződésai^{161, 162}, továbbá az EU alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmányok szintén előírták, hogy a schengeni vívmányok és az azokon alapuló vagy azokhoz kapcsolódó, a csatlakozás időpontja előtt elfogadott jogi aktusok rendelkezései a csatlakozás időpontjától kezdődően kötelezőek. Az okmányok itt is kimondják, hogy a rendelkezések és jogi aktusok csak akkor alkalmazandók ezekben az államokban, ha a Tanács a schengeni értékelési eljárásokkal összhangban úgy határozott, hogy az érintett állam megfelel valamennyi vívmány alkalmazásához szükséges feltételnek. Az átmeneti időszakig, azaz a Tanács határozatának megszületéséig, a belső határokon a határellenőrzés megszüntetésére és a vízumokra vonatkozó jogszabályok kivételével, a schengeni vívmányok teljes egészét alkalmazniuk kell. A három ország közül a Tanács döntése nyomán Horvátország belső szárazföldi és tengeri határain 2023 januárjában, a belső légi határokon pedig ugyanezen év márciusában szüntette meg az ellenőrzést és vált az ország a schengeni térség teljes jogú tagállamává. Románia és Bulgária esetében a Tanács 2023. december 30-án csak a légi és tengeri határok belső határellenőrzésének megszüntetéséről állapodott meg. A határozat¹⁶³ értelmében 2024. március 31-től szűnt meg az ellenőrzés a Bulgária és Románia, valamint a többi schengeni országokkal közös belső légi és tengeri határain. A belső szárazföldi határokon történő ellenőrzés megszüntetéséről a határozat csak annyiban tett említést, hogy a Tanácsnak törekednie kell arra, hogy erről is döntést hozzon. Ennek megfelelően a szárazföldi határokon a határellenőrzés megszüntetése egy újabb, a Tanács által egyhangúan meghozott határozatának függvénye volt. Az újabb tanácsi határozat, illetve az abban megjelölt időpontig minkét tagállamnak a schengeni vívmányokkal összhangban a szárazföldi határokon továbbra is teljes körű határellenőrzést kellett folytatniuk. A Bel-és Igazságügyi Miniszterek Tanács végül a magyar uniós soros elnökség alatt, 2024. december 12-én fogadta el azt a határozatot¹⁶⁴, amely 2025. január 1-jétől a közös belső

¹⁶¹ A Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány HL L 157, 2005.6.21., 203–375. o.

¹⁶² Okmány a Horvát Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió működéséről szóló szerződés és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés kiigazításáról HL L 112 2012.04.24., 21–93. o.

¹⁶³ A Tanács (EU) 2024/210 határozata (2023. december 30.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Bolgár Köztársaság és Románia általi teljes körű alkalmazásáról HL L 2024/210, 04.01.2024, 1–6. o.

¹⁶⁴ A Tanács (EU) 2024/3212 határozata (2024. december 12.) a Bolgár Köztársasággal és Romániával közös és a közöttük lévő belső szárazföldi határokon a személyellenőrzés megszüntetése időpontjának a meghatározásáról ST/16327/2024/INIT HL L 2024/3212, 2024.12.23.

szárazföldi határokon is megszüntette a határellenőrzés, így mindkét ország a schengeni térség teljes jogú tagjává vált.

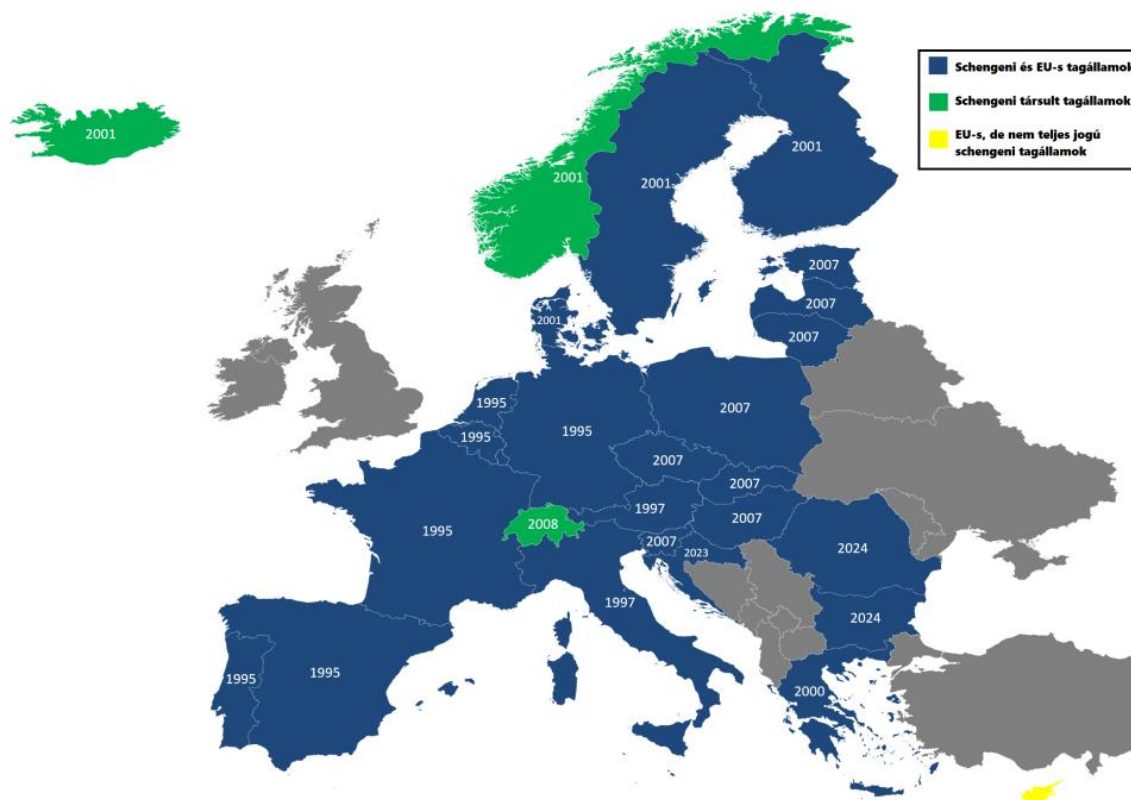
Az EU-n kívüli országok közül Svájc, az Európai Szabadkereskedelmi Társulás¹⁶⁵ (a továbbiakban: EFTA) tagállamként vett részt az Európai Gazdasági Térség (a továbbiakban: EGT) megállapodásról szóló tárgyalásokon és 1992. május 2-án alá is írta azt, de az 1992. december 6-án tartott népszavazás ezt nem hagyta jóvá. Bár a Svájci Szövetségi Tanács lemondott arról a törekvéséről, hogy az EU és az EGT tagja legyen, de annak érdekében, hogy megszüntesse az EU-tól való jelképes elszigetelődését kifejezte a schengeni térséghez való közeledési szándékát. A schengeni együttműködésben való részvételt szabályozó határozatot¹⁶⁶ a Tanács 2004. október 25-én fogadta el. Ezt a közeledést már a 2005 novemberében Svájcban tartott népszavazás is megerősítette, így a megállapodást 2006. március 20-án Svájc ratifikálta. A megállapodás 2008 márciusában lépett hatályba, de gyakorlati alkalmazása nem kezdődhetett meg addig, amíg az EU megfelelőnek nem ítélte Svájc felkészültségét a schengeni tagságra. A szárazföldi határokon az ellenőrzés megszüntetésére így 2008 decemberében, míg a légi határok esetében 2009 márciusában került sor.

Svájc schengeni csatlakozási szándékának bejelentése után Liechtenstein geopolitikai elhelyezkedése miatt szintén érdekelté vált a schengeni vívmányok végrehajtásában. A csatlakozásra 2008 februárjában került sor, így Liechtenstein a negyedik olyan ország, amely anélkül csatlakozott a schengeni térséghez, hogy tagja lenne az EU-nak. Belső határain a határellenőrzés megszüntetésére 2011 decemberétől került sor.

A schengeni térséghez csatlakozó országok és csatlakozási dátumaik összegzett ábráját a 6. számú ábrán mutatom be.

¹⁶⁵ Az Európai Szabadkereskedelmi Társulás, röviden EFTA, az 1960. január 4-i Stockholmi Egyezményen alapuló szabadkereskedelmi övezet, amely alternatívát jelentett azon országok számára, amelyek nem csatlakoztak, vagy nem tudtak az akkori Európai Szén- és Acélközösséghez.

¹⁶⁶ A Tanács határozata (2004. október 25.) az Európai Unió, az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség közötti, a Svájci Államszövetségnek a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló megállapodásnak az Európai Közösség nevében történő aláírásáról, valamint egyes rendelkezések ideiglenes alkalmazásáról 2004/860/EK HL L 370, 2004.12.17., 78–79. o.



6. ábra: A schengeni térség tagállamai és csatlakozásuk időpontjai

Forrás: a szerző saját szerkesztése

2.2.3. Az EU tagállamainak különleges státusszal rendelkező területei

A XV. századtól kezdve a nagy földrajzi felfedezések indították el a gyarmatosítást. Különösen jelentős volt a portugál és spanyol hajósok által feltérképezett, Afrikát délről megkerülő hajózási útvonal. E felfedezések, valamint a területek meghódítása és betelepítése révén egyes európai államok gyarmatbirodalmakat hoztak létre. Ezek közé az országok közé tartozott Portugália, Spanyolország, Hollandia, Franciaország és Anglia. Kezdetben a gyarmatosítás célja az anyaország gazdasági és kereskedelmi megerősítése, vagyis a felfedezett területek kifosztása volt, később azonban a területek gazdagságának hatékonyabb kiaknázása érdekében a telepések bevándorlása is megkezdődött. A későbbi évszázadokban olyan országok is jelentős gyarmatosítókká váltak, mint az USA, Németország, Oroszország, Japán és Belgium. A nagyhatalmak között állandó viták folytak egyes területek feletti joghatóságról, amelyek gyakran háborúhoz is vezettek. Ezek a területi viták, valamint a gyarmatok egyre erősödő függetlenségi törekvései a XX. század elején a gyarmati rendszer felbomlásához vezettek.

A gyarmati rendszer formális felszámolásának jogi keretét az ENSZ¹⁶⁷ 1960. december 14-i 1514 (XV) számú határozata¹⁶⁸ teremtette meg. A gyarmati országok és népek függetlenségének megadásáról szóló nyilatkozat kimondta, hogy a gyarmatosítás összeegyeztethetetlen az alapvető emberi jogokkal, ezért minden gyarmati uralom alatt álló terület esetében tiszteletben kell tartani a függetlenség jogát. A határozat politikai értelemben törvényen kívül helyezte az ENSZ-hez csatlakozott tagállamok kapcsolatainak gyarmati jellegét, mivel az az ENSZ Alapokmányának céljaival és elveivel összeegyeztethetetlennek minősített minden olyan kísérletet, amely egy ország nemzeti egységének és területi integritásának teljes vagy részleges megbontására irányul.

Ennek hatására az 1960-as években többé-kevésbé rendeződött az Európán kívüli területek státusza. A korábbi jellemzően alárendelt viszonyokat felváltották az EU tagállamai és e területek közötti jogi társulások. Az EGK, majd az EU kialakítása során is figyelembe vették, hogy a tagállamok saját alkotmányos berendezkedésük és a korábbi gyarmatok egyes részeinek megtartása miatt nem homogén területek. Ezek a különböző jogállású területeik főként területi autonómiával rendelkező régiók, szigetcsoportok, tengerentúli területek, illetve exklávék.¹⁶⁹ Ennek a kapcsolatrendszernek köszönhetően az EU tehát nem csak a 27 tagállam kontinentális nemzeti területeiből áll, hanem az ún. legkülső régiók, a tengerentúli országok és területek, valamint a speciális tagállami területek révén jóval túlmutat Európa szárazföldi területein. A tengerentúli területek sajátos földrajzi elhelyezkedése, társadalmi és gazdasági helyzete és az ezekből fakadó nehézségek egyben azt is jelentették, hogy az uniós politikákat ezen térségek sajátos helyzetéhez kellett igazítani.

Az előzőekben vázolt történelmi fejlemények következtében az EU tagállamainak 32 olyan területe van, amely különleges kapcsolatban áll az EU-val. Ezek a területek három különböző kategóriába sorolhatók:

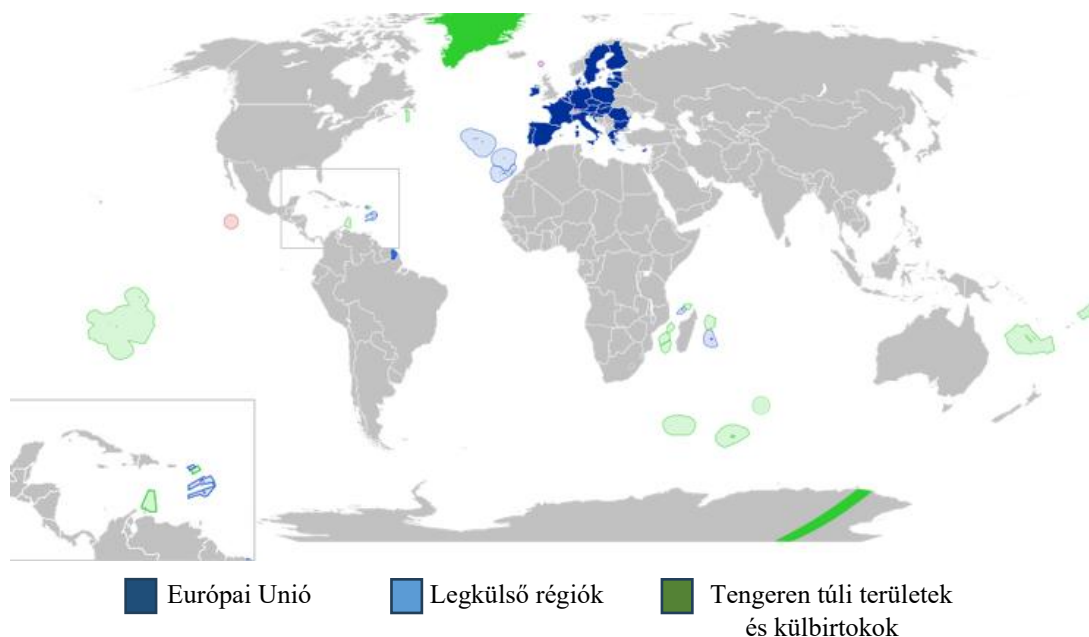
- legkülső régiók;
- tengerentúli országok és területek;
- speciális tagállami területek.

¹⁶⁷ Az Egyesült Nemzetek Szervezetét 1945. június 26-án alapították azzal a céllal, hogy az államok közötti együttműködés elősegítésével megelőzzék a háborúkat és lehetőséget adjanak az országoknak problémáik megtárgyalására. Az ENSZ-nek jelenleg 193 tagállama van.

¹⁶⁸ United Nations (1960): Declaration on the Granting of Independence to colonial Countries and Peoples, Adopted by General Assembly resolution 1514 (XV) 14. December 1960.

¹⁶⁹ A tengeren túli területek és exklávék speciális földrajzi és jogi státuszú területek, amelyek az EU tagállamaihoz tartoznak, de különböző mértékben részesülnek az uniós joghatóságból és politikából.

A területek földrajzi elhelyezkedését a 7. ábrán szemléltetem.



7. ábra: Különleges tagállami területek, külbirtokok

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Legkülső régiók

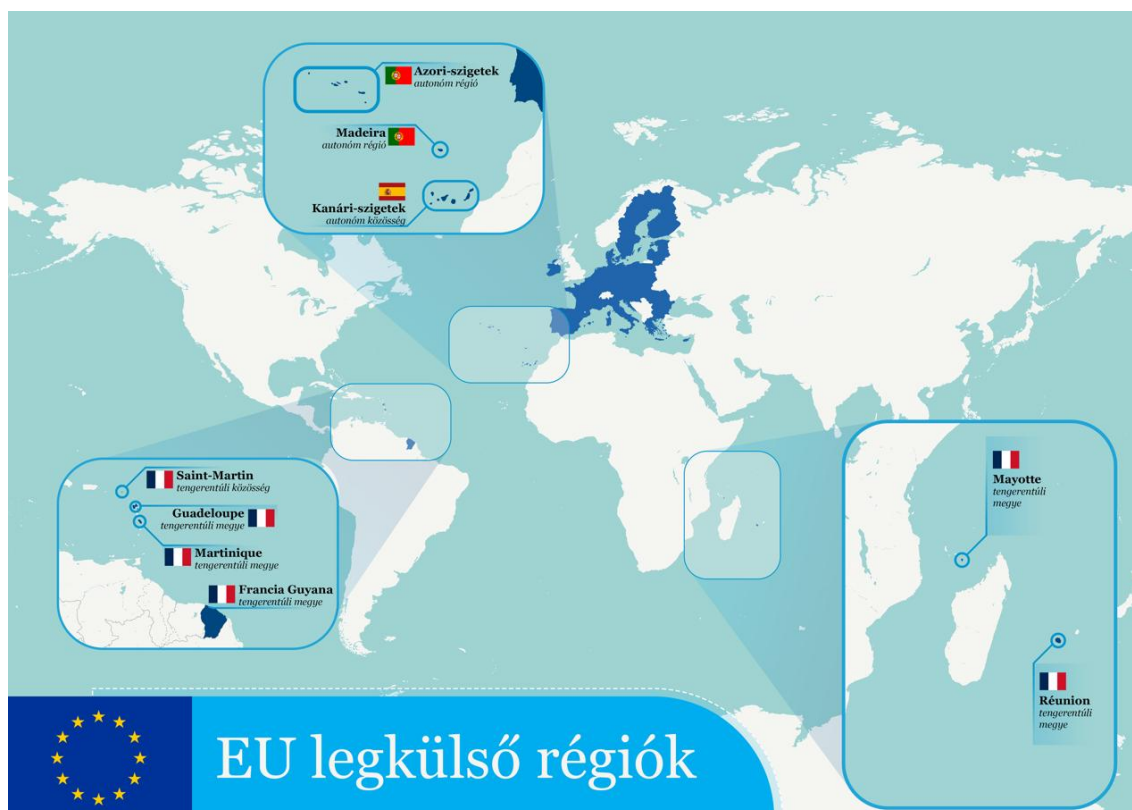
A legkülső régiók (a továbbiakban az angol Outermost regions kifejezés szerint: ORs) olyan területek, amelyek valamely uniós tagállam részét képezik, de jelentős távolságra vannak az európai kontinenstől. Ez a helyzet azt eredményezte, hogy bár szerves részét képezik az EU-nak és az egységes piacnak, sajátos földrajzi elhelyezkedésük és az ebből adódó nehézségek miatt az uniós politikákat speciális helyzetükhöz kellett igazítani. Ennek eredményeképpen egyes területek mentesülnek az EU általános áfaszabályai alól, és nem alkalmazzák a schengeni joganyagokat.¹⁷⁰

Jelenleg kilenc legkülső régió létezik, amelynek pontos földrajzi elhelyezkedését a 8. ábrán szemléltetem. Ezek közül:

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

¹⁷⁰ Európai Parlament: Ismertető az Európai Unióról, Az Európai Unió legkülső régiói Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/100/a-legkulso-regiok>

- egy spanyol autonóm közösség – Kanári-szigetek.



8. ábra: Az EU legkülső régiói

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az újkori gyarmati birodalmak közül Franciaország, miután az 1960-as években ezen területei egymás után nyilvánították ki függetlenségüket, szintén rendezni kívánta kapcsolatait. A függetlenedést követően megmaradt területeket a francia alkotmány két csoportba sorolja. Az egyik az ún. tengerentúli megyék és régiók (Département et régions d'Outre-mer), amelyek többé-kevésbé ugyanazokat a jogokat élvezik, mint az európai kontinens franciaországi megyéi és régiói. A másik a tengeren túli országok és területek (Collectivités d'Outre-mer), amelyek a Francia Köztársaság részét képezik, de területükre a megyéktől és régióktól eltérő szabályok vonatkoznak.¹⁷¹ Az előbbi területek egyben az EU legkülső régiói is, az utóbbiak pedig egyedi társulási megállapodásokkal kapcsolódnak az EU-hoz. Guadeloupe, Francia Guyana és Martinique, valamint Réunion

¹⁷¹ Kosztolányi Ildikó (2009): Franciaország tengerentúli megyéi és területei –Hogyan integrálódnak Európába és az Európai Unióba az ultra - periférikus területek. Szakdolgozat. – Budapesti Gazdasági Főiskola, 2009.

az 1946-os francia Alkotmány elfogadásával váltak francia tengerentúli megyévé.¹⁷² Mayotte lakossága 1976-ban a szigeten tartott népszavazáson döntött úgy, hogy Franciaország része marad. A sziget státuszáról 2009 márciusában tartott népszavazáson a lakosság elsőprő többsége a megye státusz mellett szavazott, így Mayotte 2011 márciusában Franciaország ötödik tengerentúli megyéje lett, 2014. január 1-én pedig az EU legkülső régiója.¹⁷³ Saint-Martin szigetének északi része feletti francia fennhatóságot az 1946-os párizsi szerződés erősítette meg. A szigetet először Guadeloupe-hoz csatolták, majd 2007-ben tengerentúli közösségként külön státuszt kapott.

A XV. századtól kezdve Portugália volt az egyik legnagyobb gyarmatbirodalom, és szinte utolsóként mondott le a tengerentúli területiről. Amikor az 1960-as évek elején fegyveres felszabadító mozgalmak indultak Portugália egy ideig megpróbálta megtartani ezeket a területeket, de a Salazar-diktatúra¹⁷⁴ után hatalomra kerülő új portugál kormány egymás után ismerte el a volt gyarmatok önrendelkezési jogát, lehetővé téve számukra, hogy maguk döntsenek hovatartozásukról. A területeken tartott demokratikus népszavazások eredményeit követően a volt gyarmati területek közül csak Madeira és az Azori-szigetek maradtak portugál fennhatóság alatt. Portugália 1976. július 1-jén politikai autonómiát adott Madeirának, amely régiónak most saját kormánya és törvényhozó közgyűlése van.¹⁷⁵ Az Azori-szigeteket illetően 1974 és 1975 között az Azori Felszabadítási Front kísérletet tett a szigetek Portugáliától való elszakadására, de a tárgyalásos rendezést követően az 1976-os portugál alkotmány az Azori-szigetek jogi státuszát Madeirához hasonlóan autonóm régióként határozta meg.¹⁷⁶

A spanyol gyarmatbirodalom a XVIII. században érte el legnagyobb kiterjedését. A század végére azonban a spanyol király hatalma meggyengült, és a XIX. században jelentős területeket veszített a korábbi riválisai, valamint az újonnan felemelkedő USA, Németország, Oroszország, Japán és Belgium javára. Az egykori gyarmati területek közül a Kanári-szigetek, valamint az afrikai kontinensen fekvő Ceuta és Melilla városok

¹⁷² De Jong, Lammert (2005): "Extended statehood in the Caribbean: Definition and focus." *Extended statehood in the Caribbean: Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch, and British Caribbean* (2005): p. 3–19.

¹⁷³ Bernas, Vlastimil (2020): *Comparative analysis of the status of French Guiana, Mayotte and New Caledonia*. *Caribbean Studies Vol. 48, No. 1* pp. 3–43.

¹⁷⁴ Antonio de Olivera Salazar portugál diktátor. 1932 és 1968 között a portugál Miniszterek Tanácsának elnöke volt. Az akkori Ditatura Nacional (Nemzeti Diktatúra) portugál rezsiment átalakítva egy ún. Estado Novo (Új Állam) rendszerévé alakította át, amellyel a korporatista diktatúrát hozott létre, amely rezsim 1933 és 1974 között jellemezte Portugáliát.

¹⁷⁵ Anderson, James. M. (2000): *The history of Portugal*. Greenwood Publishing Group

¹⁷⁶ Lanceiro, Rui Tavares (2015): *The international powers of the Portuguese autonomous regions of Azores and Madeira* Instituto de Ciencias Juridico-Políticas 2015.p. 1–31.

maradtak spanyol fennhatóság alatt. Előbbi az EU legkülső régiója, míg a két városállam EU-val való kapcsolatát külön megállapodás szabályozza. A Kanári-szigeteken az 1950-es évek Franco diktatúrája¹⁷⁷ idején függetlenségi mozgalom indult, de a spanyol demokratikus alkotmányos monarchia megteremtése után a Kanári-szigetek Spanyolország része maradt, amely egy 1982-ben elfogadott törvény értelmében nagyfokú autonómiát kapott.

Guadeloupe, Francia Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Martin, Madeira, az Azori-szigetek és a Kanári-szigetek polgárainak állampolgárságát az őket fennhatóságuk alatt tartó országok alkotmánya és vonatkozó jogszabályai határozzák meg. A francia, a portugál, valamint a spanyol alkotmány is kimondja, hogy a fennhatóságuk alá tartozó előbb említett szigetek polgárai saját állampolgárnak minősülnek. Ennek megfelelően az itt élő polgárok egyben uniós polgárok is, hiszen az EUMSZ 20. cikke kimondja, hogy uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgárságával rendelkezik. A legkülső régiók állampolgárai tehát a gyakorlatban ugyanazokat a jogokat és bánásmódot élvezik, mit bármelyik uniós tagállam állampolgára. Az EUMSZ 21. cikke alapján minden uniós polgár, ideértve a legkülső régiók lakosságát is, jogosult a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz, az EU Szerződésekben és az azok végrehajtására elfogadott intézkedésekben meghatározott bizonyos korlátozások és feltételek mellett. Az uniós polgársághoz kapcsolódó szabad mozgás joga tehát gyakorlatilag azt eredményezi, hogy az ilyen jogokkal rendelkező személyek szabadon utazhatnak és tartózkodhatnak az EU kontinentális területén és az EU legkülső régióiban. Az EUMSZ legkülső régiókról szóló 349. cikke, elismerve azok sajátosságait és nehéz helyzetét, lehetővé teszi számukra az uniós jog alkalmazása alóli eltéréseket. A személyek szabad mozgása terén ezek az eltérések rájuk nézve nem minden esetben kedvezőek, a schengeni vívmányok például ezeken a területeken nem, vagy csak korlátozottan érvényesülnek.

Bár Franciaország a kezdetektől fogva aláírója volt mind a Schengeni Megállapodásnak, mind az SVE-nek, és részt vett azok kidolgozásában, a tárgyalások során ragaszkodott ahhoz, hogy a Schengeni Megállapodás és az SVE hatályát ne terjesszék ki a legkülső régiókra. Ezt a tényt az SVE 138. cikke¹⁷⁸ is rögzíti, amely

¹⁷⁷ Francisco Franco Bahamonde spanyol tábornok, aki a spanyol polgárháború alatt vezette a nacionalista erőket a Második Spanyol Köztársaság megdöntésében, majd 1939-1975 között diktatórikus rendszert alakított ki Spanyolországban. A spanyol történelemnek ezt az időszakát, a nacionalista győzelemtől Franco haláláig, közismert nevén francoista Spanyolországnak vagy Franco-diktatúrának nevezik.

¹⁷⁸ The Schengen acquis (1999): 53. o.

kimondja, hogy a Francia Köztársaság tekintetében az SVE rendelkezéseit csak a Francia Köztársaság európai területére vonatkoznak. Ennek következtében a francia jog hatálya alá tartozó területek közül Francia Guyana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte és Réunion területein a schengeni vívmányok nem alkalmazandók. Ezt a kitételt erősíti meg a Schengeni határ-ellenőrzési kódex¹⁷⁹ 37. preambulumbekzdése¹⁸⁰ is, amely az EUMSZ 355. cikkben legkülső régiókra vonatkozó eltérésekre hivatkozva szó szerint veszi át az SVE 138. cikkének szövegét. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a külső régióhoz tartozó területeken mind az uniós, mind a harmadik országból érkező személyeknek határellenőrzésen kell átesniük, amikor belépnek ezekre a területekre, vagy ezekről a területekről érkeznek a schengeni térségbe. A szabad mozgásra vonatkozó uniós jogszabályok értelmében az uniós polgárok vízummentesen utazhatnak a térségbe, ugyanakkor a harmadik ország állampolgáira vonatkozó vízumszabályok területenként eltérők.¹⁸¹

Az Atlanti-óceán szigetei közül az Azori-szigetek és Madeira helyzete teljesen eltér az előbb említett francia legkülső régióktól. Ezek a szigetek is nagyfokú autonómiával rendelkeznek, és bár az uniós jog alkalmazásától eltérő szabályok vonatkoznak rájuk, például az adózás, vagy a halászat tekintetében, mindkét sziget a Portugál Köztársaság szerves részét képezi. Portugália 1995. március 26-i, a schengeni térséghez való csatlakozásáról szóló szerződésének¹⁸² értelmében, a szigetekre való beutazás és tartózkodás ugyanazokhoz a feltételekhez kötött, mint a Portugáliába való belépés esetében, azaz mindkét sziget a schengeni térség része. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a schengeni térségből e területekre látogatókat nem ellenőrzik a határokon, de a tartózkodáshoz személyazonosító okmányokat kell bemutatniuk.

Az afrikai partoknál fekvő Kanári-szigetek hasonló helyzetben vannak, mint a portugál szigetek. Spanyolország Portugáliával egy időben csatlakozott¹⁸³ a schengeni térséghez. Bár a Kanári-szigetek a spanyol jog szerint autonóm közösségek, közigazgatásilag nincs különbség a szigetek és a szárazföld között, így a schengeni térség

¹⁷⁹ A „Schengeni határ-ellenőrzési kódexként” is ismert a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) európai parlamenti és tanácsi rendelet a belső határok személyek által történő átlépésére és a külső határokon történő határellenőrzésre vonatkozóan állapít meg közös szabályokat.

¹⁸⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) OJ L 77, 2016.3.23., 5. o.

¹⁸¹ Maslowski, Solange (2017): Freedom of Movement of Union Citizens in the outermost regions of the EU. Economic and Social Development: Book of Proceedings, p. 247–253.

¹⁸² The Schengen acquis (1999): Uo. 76–82. o.

¹⁸³ The Schengen acquis (1999): Uo. 19–62. o.

részei. Következésképpen a szigetre való belépés feltételei megegyeznek a Spanyolországban való beutazás feltételeivel.

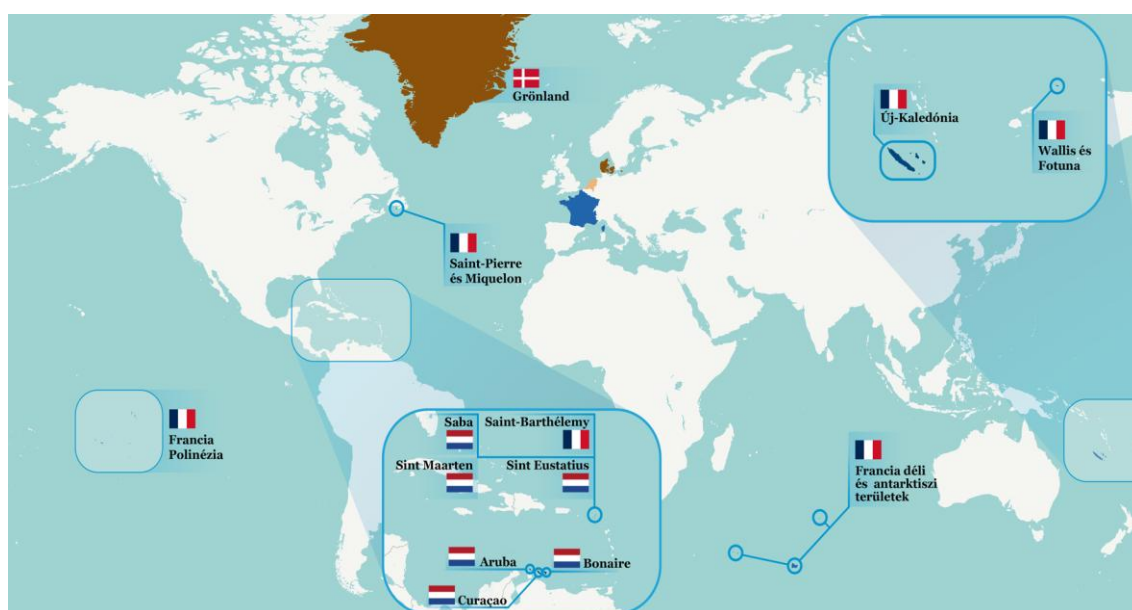
Tengerentúli országok és területek

A tengerentúli országok és területek (a továbbiakban az angol Overseas Countries and Territories kifejezés szerint: TOT) különleges helyet foglalnak el az EU rendszerében.

A Római Szerződés az 1957-ben 15 ilyen területet nevesített, de az Egyesült Királyság EU-ból való kilépésével az EU jelenleg 13 TOT-ot tart nyilván. A TOT-ok sajátossága, hogy nem szuverén országok, hanem különböző mértékben attól a három uniós tagállamtól függenek, amellyel különleges kapcsolatot tartanak fenn. Ezek közül

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

Földrajzi elhelyezkedésüket a 9. ábrán szemléltetem.



9. ábra: Tengeren túli országok és területek

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az ún. TOT-ok széles körű autonómiával rendelkeznek, saját hatáskörben dönthetnek például az olyan területeken, mint a gazdasági ügyek, a munkaerőpiac, a közegészségügy, a belügy és a vámügy. Az EU és e területek közötti kapcsolatot az EUMSZ Negyedik Rész 198. cikke szabályozza, amely lehetőséget biztosít arra, hogy a Dániával, Franciaországgal, Hollandiával különleges kapcsolatban álló, európai kontinensen kívüli országok és területek és az EU között egyfajta társulás jöjjön létre. Ennek megfelelően a Tanács minden pénzügyi ciklus elején egyhangúan egy ún. „tengerentúli társulási határozatot” fogad el, amely meghatározza a társulásra alkalmazandó szabályokat¹⁸⁴ és eljárásokat. Az együttműködés elsősorban gazdasági érdekű, célja a TOT-ok és az EU közötti gazdasági fejlődés és együttműködés javítása.

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

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

Grönland földrajzilag Észak-Amerika része, de politikailag a Dán Királyság fennhatósága alá tartozik. Következésképpen Dánia EK-hoz való 1973-as csatlakozásakor ugyancsak része volt a közösségnek, de az egyre szélesebb körű

¹⁸⁴ European Commission: International Relationship, Overseas Countries and Territories Forrás: https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/overseas-countries-and-territories_en

autonómia bevezetése, majd a közösségben való maradásról szóló 1982-es népszavazás eredményeként 1985-ben kilépett az EK-ből. A kilépés fő okai elsősorban a közös halászatból eredő nézeteltérések és a grönlandi vizek feletti ellenőrzés, különösen a halászati jog visszaszerzése voltak. Az EU és Grönland kapcsolatát Dánia, Írország és az Egyesült Királyság csatlakozási szerződése, valamint a dán csatlakozási szerződés 4. jegyzőkönyve¹⁸⁵ szabályozza. Ennek megfelelően Grönland dán területei nem részei az EU-nak. Ettől függetlenül a TOT-okra jellemzően a szigeten élők uniós polgárok. A schengeni térséghez való kapcsolatát és a Grönlandra való beutazási szabályokat a schengeni együttműködésről szóló dán csatlakozási megállapodás 5. cikke¹⁸⁶ határozza meg. A rendelkezés figyelembe veszi, hogy a sziget az Északi Útlevel Unió részét képezi, ezért a schengeni térségből ideutazókat nem kell ellenőrizni a határok átlépésekor. Az EU tagállamok és az EFTA országok állampolgárai az útlevelen kívül személyi igazolvánnyal, míg a dán, finn, norvég, svéd és izlandi állampolgárok, az Északi Útlevel Unióról szóló megállapodás alapján, más személyi okmányok felhasználásával, például vezetői engedéllyel is beléphetnek.¹⁸⁷

Speciális területek

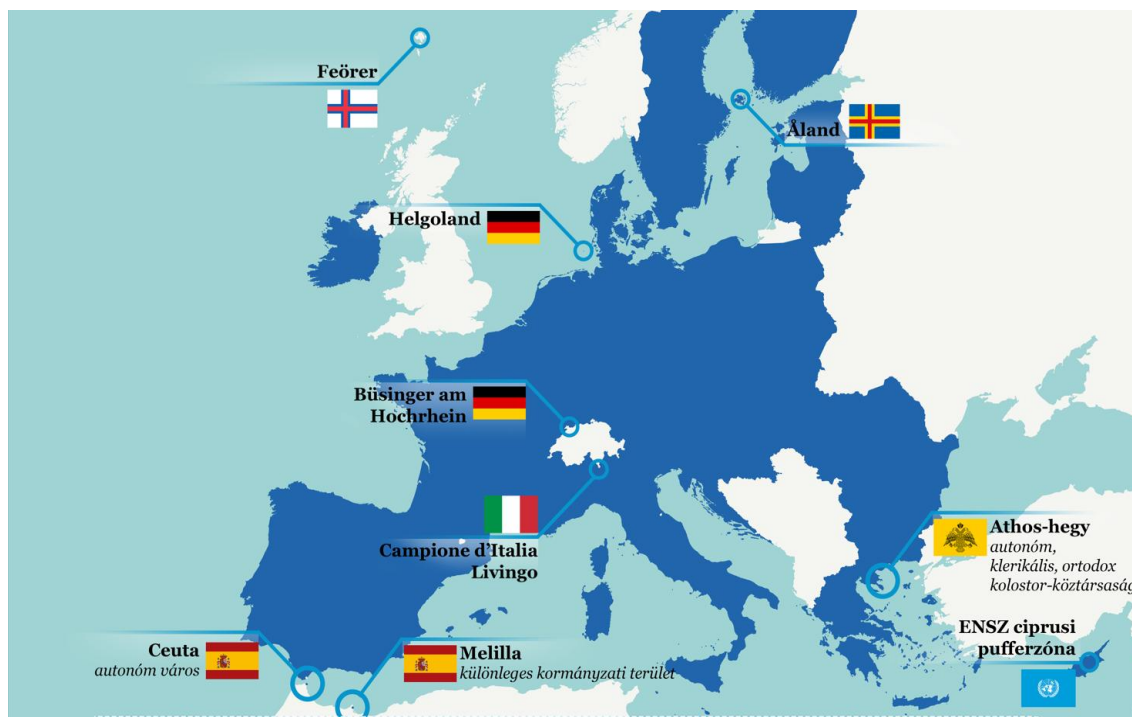
Míg a legkülső régiók és a tengerentúli országok és területek közös mechanizmusok által szabályozott strukturált kategóriákba tartoznak, addig a speciális tagállami területek és az EU kapcsolatát az adott ország csatlakozási szerződéséhez csatolt ad hoc megállapodások és jegyzőkönyvek szabályozzák.

A speciális területek földrajzi elhelyezkedését a 10. ábrán szemléltetem.

¹⁸⁵ Documents concerning the accession to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland OJ L 73., 1972.3.27., p. 165.

¹⁸⁶ The Schengen acquis (1999): Uo. 89. o.

¹⁸⁷ Sallai János (2012: A schengeni integráció negyedszázada és jövője, In.: Gaál Gyula-Hautzinger Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei (2012) „Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből”, Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság, Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2012., 247-256. o.



10. ábra: Speciális területek

Forrás: a szerző saját szerkesztése

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

Az Åland-szigetek Finnországhoz tartozó, részleges autonómiával rendelkező szigetcsoport. A sziget 1995-ben Finnországgal együtt csatlakozott az EU-hoz, és erről külön népszavazást is tartottak. Különleges státusza miatt ugyanakkor a csatlakozási megállapodás 2. jegyzőkönyve¹⁸⁸ bizonyos területeken eltérő szabályokat állapított meg. Ennek megfelelően Åland kívül esik az ún. hozzáadottérték-adó (Magyarországon: ÁFA) területen, és mentesül a forgalmi adókra, a jövedéki adókra és a közvetett adókra vonatkozó uniós szabályok alól. Ezen túlmenően a helyi gazdaság védelme érdekében a csatlakozási szerződés lehetővé teszi a regionális állampolgárság bevezetését, valamint az ingatlanok és a tulajdonjog, illetve az üzleti célú letelepedés jogának korlátozását.¹⁸⁹ Az Åland-szigetek schengeni térséghez való viszonyát Finnország csatlakozási

¹⁸⁸ ACT concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Contents OJ C 241., 1994.8.29., p. 352.

¹⁸⁹ Dabis Attila (2016): Az Åland-szigetek autonómiájának felülvizsgálatáról Századvég 82. 2016/4 113–121. o.

megállapodásához fűzött nyilatkozata¹⁹⁰ teszi egyértelművé, amely kimondja, hogy a schengeni vívmányok a szigeten is érvényesek.

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

Az olasz Campione d'Italia és Livigno szintén különleges jogi státusszal rendelkezik. Campione d'Italia, akárcsak Büsingen egy Svájc területén elhelyezkedő olasz exklávé, amely Olaszország és Svájc között kötött egyezmény értelmében vámügyi szempontból svájci területnek minősül. Svájc schengeni térséghez való csatlakozását követően azonban itt is megszűnt a határellenőrzés a településre való be- és kilépéskor. Livigno, amely szintén Olaszországhoz tartozik, Campione d'Italiával ellentétben nem exklávé. Az olasz–svájci határ közelében fekvő város különleges státuszát földrajzi elszigeteltsége és egyedülálló gazdasági helyzete adja. Mindkét város az olaszországi Lombardia régióhoz tartozik, így az EU része, és ezért mindkét város polgárai élvezik a személyek szabad mozgásának jogát az EU-n belül, azaz szabadon utazhatnak és tartózkodhatnak más EU tagállamokban. Az uniós állampolgároknak joguk van letelepedni és munkát vállalni. Az EU vámkódex 4. cikk (1) bekezdése¹⁹¹ szerint azonban Livigno nem része az EU vámterületének. Ez azt jelenti, hogy a városban folytatott értékesítési és szolgáltatási tevékenységek adómentesek, ami vonzó lehet az idegenforgalom és a kereskedelem számára. Az uniós közös vámjog alkalmazása alóli mentesség pedig vámmentes import- és exporttevékenységeket tesz lehetővé, amely szintén ösztönzi a város kereskedelmét és turizmusát.

¹⁹⁰ The Schengen acquis (1999): Uo. 102. o.

¹⁹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az Uniós Vámkódex létrehozásáról (átdolgozás) HL L 269., 2013.10.10.,12.o.

A spanyol Ceuta és Melilla városok az észak-afrikai partoknál helyezkednek el. Mindkét város nemcsak spanyol, hanem uniós szempontból is különleges terület, mivel autonóm városok, és az egyetlen olyan uniós területek, amelyek nem az európai kontinensen fekszenek. Mindkét enklávén¹⁹² európai várossá vált Spanyolország EK-hoz való 1986-ban történt csatlakozásával. Ennek megfelelően mindkét városban érvényesülnek a szabad mozgás és a letelepedés szabadságával kapcsolatos jogok. Az uniós polgárok mindkét városban szabadon tartózkodhatnak, és élvezhetik az olyan uniós jogokat, mint a letelepedés és munkavállalás. Az állampolgárság és a munkavállalási jogok tekintetében tehát a városok EU-hoz tartozása miatt szinte ugyanolyan jogokat kínálnak, mint bármelyik másik spanyol autonóm közösség. Ami a határok átlépésére vonatkozó szabályokat illeti, a Spanyolország schengeni térséghez való csatlakozási megállapodáshoz fűzött Ceuta és Melilla városokról szóló nyilatkozat e) pontja egyértelművé teszi, hogy Spanyolország *„nemzeti joga szerint és annak ellenőrzése érdekében, hogy az utasok továbbra is megfelelnek-e az 1990. évi egyezmény 5. cikkében meghatározott feltételeknek, amelyek alapján a külső határon történő útlevél-ellenőrzéskor engedélyezték számukra a nemzeti területre való belépést, Spanyolország (személyazonossági és okmányellenőrzést) ellenőrzést folytat a Ceutából és Melillából induló, és egyetlen célállomásként Spanyolország területén lévő bármely más helyre tartó tengeri és légi járatokon”*¹⁹³. Ez azt jelenti, hogy a városokba érkezőknek határellenőrzésen kell átesniük.

A Ciprusi ENSZ pufferzóna a Ciprusi Köztársaság és az Észak-Ciprusi Török Köztársaság között húzódik. Ezt az övezetet az 1974-es török invázió eredményeként hozták létre, amikor a török katonai csapatok szállták meg Ciprus északi részét. Az ENSZ által kijelölt terület a sziget két része közötti határt jelöli, amely területen az ENSZ békefenntartó missziója (UNFICYP) védi és tartja fenn a békét a térségben. Ciprus 2004-ben csatlakozott az EU-hoz, de a sziget megosztottsága miatt a csatlakozási okmány szerinti uniós jogi keret csak a Ciprusi Köztársaság kormánya által ellenőrzött területekre érvényes. Ami az ENSZ által felügyelt ütközési zónát illeti, a csatlakozási okmány azt is megerősíti, hogy mivel a terület jogilag a Ciprusi Köztársaság kormánya alá tartozik, az ott található falvakban élő emberek ugyanazokat a jogokat élvezik, mint az unió polgárai.

¹⁹² Enklávén: Olyan állam, amelynek területe egy másik állam területébe ékelődött, vagyis csak ennek az államnak a szárazföldi területe veszi körül

¹⁹³ The Schengen acquis as referred to in Article 1(2) of Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999 HL L 239., 2000.9.22. 1-473. o.

A csatlakozási okmányhoz csatolt 10. jegyzőkönyv 2. cikkének (1) bekezdése¹⁹⁴ azonban azt is előírja, hogy a Tanácsnak meg kell határozni azokat a feltételeket, amelyek mellett az uniós jog rendelkezéseit alkalmazni kell. Ennek megfelelően a Tanács 866/2004/EK rendelete¹⁹⁵ a személyek és a határvonal ellenőrzésére külön szabályokat állapított meg. Ennek értelmében Ciprus szigetének északi részével közös határvonalat csak a Ciprusi Köztársaság illetékes hatóságai által engedélyezett átkelőhelyeken lehet átlépni, és az azt átlépő személyeket, valamint a birtokukban lévő járműveket és tárgyakat ellenőrizni kell.

A Feröer-szigetek a Dán Királyság részét képezik, de 1948 óta széles körű autonómiával rendelkeznek. Az EK-t létrehozó Szerződés (EKSz) 299. cikke (2) bekezdésének első albekezdése, majd ezt követően az EUMSZ 355. cikk és a (5) bekezdése világossá teszi, hogy az EUMSZ 52. cikkétől és az előbb hivatkozott cikk (1)-(4) bekezdésétől eltérően a Szerződések nem alkalmazandók a Feröer-szigetekre. A feröeriek azonban uniós állampolgárokká válhatnak, ha a dán szárazföldön is rendelkeznek lakóhellyel.¹⁹⁶ A schengeni vívmányok nem érvényesek a Feröer-szigetekre, ugyanakkor az 1973-as dán EK csatlakozási szerződés 5. cikke egyértelműen kimondja, hogy *„figyelembe véve azt a tényt, hogy a Feröer-szigetek és Grönland a Skandináv Útlevelunió keretében megállapított rendelkezéseket alkalmazza a személyek mozgására, a Feröer-szigetek és Grönland, valamint az 1990. évi Egyezményben és az Izlandi Köztársasággal és a Norvég Királysággal kötött együttműködési megállapodásban részt vevő országok között utazó személyeket nem kell határellenőrzésnek alávetni”*¹⁹⁷.

Az Északi-tenger közepén fekvő Helgoland szigete, Németország területéhez tartozik, ezért a német alkotmány és a német jogrendszer vonatkozik rá. A szigeten azonban az uniós jogok bizonyos mértékig korlátozottak. A sziget lakosait megilleti a szabad mozgás joga, a korábban említett kis exklávé¹⁹⁸ Büsingen am Hochreinhez hasonlóan adómentességet élvez, de nem része a vámuniónak. A schengeni vívmányokat ezen a területen is teljes mértékben alkalmazzák.

¹⁹⁴ A Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási szerződése (2003): Uo. 955.o.

¹⁹⁵ A Tanács 866/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a csatlakozási okmány 10. jegyzőkönyvének 2. cikke szerinti rendszerről HL L 161., 2004.4.30., 128-143. o.

¹⁹⁶ Manczinger Krisztián: Nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye, Külügyi Szemle 2016/4 Tizenötödik évfolyam 4. szám 1-13. o.

¹⁹⁷ The Schengen acquis - Agreement on the Accession of the Kingdom of Denmark to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at the common borders signed at Schengen on 19 June 1990 HL L 239., 2000.9.22.,89. o.

¹⁹⁸ Az exklávé olyan terület, ami földrajzilag az anyaterülettől elszakítva helyezkedik el, azaz nincs folytonossága azzal a területtel, amelyhez jogilag tartozik.

A görögországi Athos-hegy egy különleges ökológiai és vallási jelentőségű hely. Az Athos-hegyi Köztársaságként ismert terület egyautonóm klerikális ortodox kolostorköztársaság, amely az ortodox vallás egyik fő központja, és ahol mintegy húsz kolostorban élnek ortodox szerzetesek. Görögország EU-hoz való csatlakozási szerződése kimondja, hogy az Athosz-hegy megtartja a görög alkotmány 105. cikke¹⁹⁹ által garantált évszázados különleges jogi státuszát. A schengeni térséghez való viszonyát illetően pedig Görögország csatlakozási szerződéséhez csatolt nyilatkozat²⁰⁰ úgy rendelkezik, hogy a schengeni szabályok alkalmazása során figyelembe kell venni az Athosz-hegy „különleges státuszát”, így a félszigetre való belépéshez külön engedély szükséges, és a nők beutazása tilos.

2.3. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések

A fejezetben áttekintettem az európai integráció történeti előzményeit és a schengeni együttműködés létrejöttének, valamint intézményi beágyazódásának politikai, gazdasági és biztonságpolitikai hátterét. A kutatásom eredményei alapján igazolható, hogy az integráció elindítását elsősorban a XX. század első felének háborús tapasztalatai és a nemzetállami biztonságpolitika kudarcai motiválták. A világháborúk társadalmi és gazdasági pusztítása, továbbá a Népszövetség hatékonyságának hiányosságai megerősítették annak felismerését, hogy a béke és a stabilitás fenntarthatósága közös intézményi kereteket igényel. A hidegháború bipolarizálódása és a Szovjetunió külpolitikai törekvései tovább ösztönözték a nyugat-európai együttműködés elmélyülését mind gazdasági, mind biztonságpolitikai síkon.

A gazdasági újjáépítés imperatívuma és a protekcionizmus korlátainak felismerése vezetett az ágazati jellegű integráció kezdeti formáihoz. Ennek korai példája az 1951-ben alapított Európai Szén- és Acélközösség, amely egyszerre tükrözte a nehézipar stratégiai jelentőségét és szolgált politikai megbékélési célt Franciaország és Németország között. Az 1957-es EGK létrehozása a teljes gazdasági rendszerre kiterjedő egységes piac kialakítását célozta, különös tekintettel a négy alapszabadság, az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgása elvére.

¹⁹⁹ The Constitution of Greece 119. o.

²⁰⁰ The Schengen acquis (1999): Uo. 83-89. o.

A kutatásom ezen része azt is igazolta, hogy a személyek szabad mozgásának megvalósítása intézményi és végrehajtási akadályokba ütközött, mivel a határigazgatás kezdetben a nemzeti szuverenitás körébe tartozott, ami új megoldásokat tett szükségessé. A 1985-ben létrejött schengeni együttműködés erre a kihívásra adott választ. A schengeni konstrukció célja a belső határellenőrzések fokozatos megszüntetése és a külső határok egységes szabályozásának megteremtése volt.

Az Amszterdami Szerződés révén a schengeni normák az uniós jogrend részévé váltak, ami elősegítette a közös szabályozási és ellenőrzési gyakorlat konszolidációját és az integráció további elmélyítését. Ugyanakkor a differenciált integráció mechanizmusai lehetővé tették, hogy nem EU tagállamok társult részvételt nyerjenek (például Norvégia, Svájc, Izland), míg egyes tagállamok eltéréseket vagy átmeneti mentességeket alkalmaztak (például Írország, Ciprus); ez az aszimmetria jogi és végrehajtási töredezettséget eredményezett, különösen a szabályok egységes alkalmazása, a forráselosztás és a döntéshozatal terén.

A schengeni együttműködés így egyszerre jogi keret, politikai projekt és az európai integráció kézzelfogható eredménye, amely előmozdítja a mobilitást és az identitásépítést, miközben jelentős intézményi és koordinációs kihívásokat támaszt.

A kutatásom 2. fejezetében leírtak megerősítik a H3 hipotézisem érvényességét, hiszen a kezdetben interkormányzati logikára épülő Schengeni Megállapodás és annak végrehajtási keretének fejlődése során világossá vált, hogy a pusztán tagállami szintű megoldások nem elegendőek a komplex, transznacionális biztonsági kihívások kezelésére. Emellett az uniós politikák kialakításának alapfeltétele, hogy figyelembe vegye az egyes tagállamok sajátos helyzetét, például földrajzi elhelyezkedését, kapacitásait és történeti tapasztalatait, hogy a tagállamok közötti különbségeket ne akadályként, hanem az adaptív megoldások alapjaként értelmezzük. A különleges státuszú területek eltérő integrációs szintje is arra utal, hogy a hatékony határigazgatás csak akkor működőképes, ha az uniós szabályozás képes alkalmazkodni a tagállamok és területeik komplex társadalmi-gazdasági viszonyaihoz.

Összességében igazoltnak látom, hogy a határigazgatási kihívások hatékony uniós szintű kezelése elképzelhetetlen a tagállamok közötti konstruktív együttműködés, valamint a különbségekhez igazodó rugalmas politikai és jogi megoldások nélkül.

3. AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁRIGAZGATÁSI POLITIKÁJÁNAK JOGI ÉS SZABÁLYOZÁSI KERETRENDSZERE

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

(Nem államok közötti koalíciót alkotunk, hanem embereket egyesítünk.)

(Jean Monnet, 1952.)

Az előző fejezetben az európai integráció történeti és politikai előzményeit elemezve átfogó képet nyújtottam azokról a geopolitikai, gazdasági és társadalmi mozgatórugókról, amelyek az EU közös határellenőrzési és határigazgatási politikájának létrejöttéhez vezettek. A szabad mozgás eszméje, amely már a Római Szerződés szövegében is megjelent és a Maastrichti és az Amszterdami Szerződéseken keresztül vált általános érvényű alapjoggá, idővel nem csupán gazdasági célkitűzésként, hanem politikai és társadalmi vívmánnyá vált. E fejlődési ív megértéséhez a történeti áttekintésen túl elengedhetetlennek tartom a komplex normatív és intézményi keretrendszer feltárás is, amely ma az EU külső határainak igazgatását, valamint a belső biztonság fenntartását szolgálja.

A szabad mozgás jogának kiterjesztése új típusú kihívásokkal is szembesítette az uniós tagállamokat, különösen az irreguláris migráció, a szervezett bűnözés és a terrorizmus erősödő fenyegetései kapcsán. A tagállami hatóságoknak az új biztonságpolitikai környezetben már nem elegendő az egyoldalú válaszadás, helyette a közös fellépés, az interoperábilis információs rendszerek, valamint az összehangolt jogi és operatív mechanizmusok alkalmazása vált a hatékony határigazgatás kulcsfeltételévé. Ez az igény vezetett el a schengeni együttműködés létrehozásához, majd annak fokozatos uniós integrációjához, amelynek egyik fő pillére a közös szabályozási és végrehajtási normák kialakítása lett.

Ebben a fejezetben a történeti és politikai előzményekre építve az EU határigazgatási politikájának jogi és szabályozási keretrendszerét vizsgálom. Ennek keretében bemutatom azokat az értékelésem szerinti legmeghatározóbb uniós jogforrásokat, amelyek a külső határok ellenőrzésére és a belső biztonság fenntartására vonatkozóan határoz meg közös szabályokat a tagállamok hatóságainak.

Az elemzésem célja nem pusztán a vonatkozó szabályozási környezet deskriptív feltérképezése, hanem annak kritikai elemzése, különös hangsúlyt helyezve arra, hogy az érintett normák milyen értékben képesek előmozdítani a tagállamok közötti egységes végrehajtást, és figyelembe veszik-e, ha igen, milyen mértékben, a nemzeti sajátosságokat. A jogi keretrendszer működésének értékelésével egyúttal előkészítem az értekezés empirikus fejezeteit, amelyek az uniós szakpolitikák gyakorlati implementációját, a tagállami válaszreakciókat, valamint a végrehajtásban részt vevő tisztviselők tapasztalatait vizsgálják a válsághelyzetek kontextusában.

3.1. A schengeni térség jogi kereteinek kodifikációja

3.1.1. Schengeni Megállapodás szerkezete és célja

Az előző fejezetben a schengeni vívmányok fejlődésének részletes bemutatása során már utaltam arra, hogy a határok ellenőrzésére vonatkozó közös szabályokat eredetileg a személyek ellenőrzésének belső határokon történő fokozatos megszüntetéséről szóló Schengeni Megállapodás hozta létre.

Ez a megállapodás arra az elvre épült, hogy a tagállamok lemondanak egy alapvető nemzeti jogkörükről, konkrétan a saját nemzeti határaik ellenőrzéséről, cserébe a schengeni térség külső határainak közös védelméért.²⁰¹

A Schengeni Megállapodás egy rövid keretdokumentum, amely mindössze két fejezet címből áll.

Az I. cím azokat a rövidtávon bevezetendő intézkedéseket határozza meg, amelyek végrehajtásával a felek a határátlépési folyamataik egyszerűsítésével megkönnyítik a szerződő államok közös határain végzett ellenőrzéseket. Ilyen intézkedések például, hogy

- a hatóságok a közös határokon alacsony sebességgel áthaladó gépjárműveket megállítással nélkül szemrevételezéssel ellenőrzik;
- a közúti személyforgalom ellenőrzése során minimalizálják a várakozási időt, míg a közúti áruforgalom esetében szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket végeznek;
- a szomszédos nemzeti határátkelőhelyeken közös ellenőrzést alakítanak ki;

²⁰¹ Sallai János (2004): A bel- és igazságügyi együttműködés általános jogi tudnivalói. Hans Seidel Alapítvány."Pro Renovanda Cultura Hungariae" Alapítvány, Bp., 2004., 31. o.

- intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a közös határok mentén levő települések lakóinak a kijelölt határátkelőhelyeken kívül és nyitvatartási időn túl is lehetőségük legyen a határokat átlépni;
- közelítik egymáshoz vízümpolitikájukat annak érdekében, hogy csökkentsék a közös határok ellenőrzésének megszüntetéséből fakadó biztonsági kockázatokat és harmonizálják a vízumkiadási és belépési engedélyezési eljárásokat;
- erősítik a bűnüldöző szervek közötti együttműködést a bűnözés visszaszorítása érdekében.²⁰²

A Schengeni Megállapodás II. címében a hosszú távú célokat és azok eléréséhez szükséges intézkedéseket fogalmazták meg. Ezek közül a legfontosabb elemek a következők:

- a közös határokon történő ellenőrzések eltörlésére érdekében törekednek arra, hogy szükség esetén harmonizálják az ellenőrzések alapjául szolgáló tilalmakra és korlátozásokra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket;
- külön megbeszélést kezdenek:
 - a) a bűnmegelőzés és a nyomozás terén folytatott rendőrségi együttműködésről;
 - b) a nemzetközi igazságügyi segítségnyújtás és kiadatás során felmerülő nehézségek vizsgálatára és az ezen a területen történő együttműködés javítására;
 - c) a további eszközök keresésére a bűnözés elleni közös küzdelemhez.
- a felek törekednek a törvények és rendeletek harmonizálására, különösen
 - a) a kábítószeres;
 - b) a fegyverek és robbanóanyagok;
 - c) és az utasok szálláshelyeken történő nyilvántartásának kérdéseiben.

²⁰² The Schengen acquis - Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders OJ L 239., pp. 13–15

- összehangolják a vízümpolitikájukat és a területükre való beutazás feltételeit.²⁰³

3.1.2. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény főbb rendelkezései

A Schengeni Megállapodás céljainak megvalósítását az SVE részletezi, amelynek terjedelme és tartalma a Megállapodásával összevetve sokkal átfogóbb, hiszen 7 cím fejezetből és 142 cikkből áll. Az SVE alapfilozófiáját a 2. cikk határozza meg, amely az ellenőrzések belső határokon történő eltörléséről rendelkezik. Lényeges elem, hogy az SVE először definiálja és értelmezi a belső és külső határok fogalmát, amelyek lényegében egy új típusú funkcionális határt jelentenek a nemzetállami határok keretein belül kötött szerződéses viszonyokban. A belső és külső határok megkülönböztetése azon alapul, hogy a felek kijelentik, hogy gazdasági együttműködésük során az államhatár nem szolgálhat olyan demarkációs vonalként, amely akadályozza a négy alapszabadság gyakorlását. A hangsúly a belső határ meghatározásán van, amely alapvetően ezt a fogalmat fedi le, és amelyből az SVE közvetve levezeti a külső határ fogalmát.

Ennek értelmében a belső határok a Szerződő Felek szárazföldi határai, valamint a belföldi forgalomra használt repülőterek és tengeri kikötők, amelyek kizárólag a Szerződő Felek területén közlekedő menetrendszerinti járatok indulási és érkezési pontjai. A felek külső határainak pedig azok a szárazföldi és tengeri határok, valamint repülőterek és tengeri kikötők tekinthetők, amelyek nem a felek belső határai. A belső határokkal ellentétben a külső határokon szigorú ellenőrzési intézkedéseket szükséges alkalmazni, hogy a belső határellenőrzések eltörléséből adódó biztonsági hiányosságok ne veszélyeztessék a személyek szabad mozgását. E szigorú ellenőrzések megerősítik a határok elválasztó funkcióját is. A SVE világosan meghatározza a határ kettős szerepét, mint összekötő és elválasztó tényezőt.

Az SVE emellett olyan integrált és átfogó intézkedéscsomagot is magába foglal, amelynek elsődleges célja a belső határellenőrzések eltörléséből fakadó biztonsági hiányosságok kiküszöbölése. A szöveg az alapfogalmak pontos megfogalmazása mellett részletesen kifejti a személyek mozgásának Schengeni Megállapodás keretében végzett

²⁰³ The Schengen acquis - Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders OJ L 239., pp. 15–17

ellenőrzésével kapcsolatos intézkedéseket, valamint a külső határok átlépésének feltételeit. Emellett ismerteti a határellenőrzés és a határőrizet legfőbb elveit. Az SVE kitér a vízumok és tartózkodási engedélyek különböző típusaira, valamint a kiadásukra vonatkozó eljárásokra, továbbá foglalkozik a menedékjog iránti kérelmek kezelésével. Célja, hogy egységes szabályozást biztosítson a külföldiek schengeni térségen belüli mozgására és tartózkodására. A belső határellenőrzések megszüntetéséből eredő biztonsági deficit csökkentése érdekében az SVE „*Rendőrség és biztonság*” című cikkében definiálja a tagállamok rendőrségi, vám-, igazságügyi, ügyészi és közigazgatási hatóságai közötti együttműködés kereteit, amely a bűncselekmények felderítésére és megelőzésére irányul.²⁰⁴

Emellett mélyrehatóan foglalkozik a SIS-szel²⁰⁵, valamint az SVE megvalósítását segítő Végrehajtó Bizottság²⁰⁶ tevékenységével. A Végrehajtó Bizottság felügyelte és biztosította a végrehajtáshoz szükséges döntéshozatalt, ahová minden részes állam 1-1 képviselőt delegált. Javaslatai alapján a szerződő államok az SVE-hez kapcsolódó számos kiegészítő, végrehajtó jellegű határozatot, nyilatkozatot, intézkedést fogadtak el.²⁰⁷ Ezen rendelkezések közé tartozott például

- a külső határellenőrzésre vonatkozó szabályok meghatározása;
- a schengeni térségbe érkező és a térségen kívülről érkező utasok elkülönítése a repülőtereken és kikötőkben;
- a beutazási és rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok feltételeinek harmonizálása;
- a menekültügyi kérdések;
- a határőrizeti szervek közötti koordináció;
- a fuvarozók és a szállítóvállalatok szerepének meghatározása az illegális bevándorlás elleni harcban;
- a jogi együttműködés megerősítése a gyorsabb kiadatási rendszer és a gyorsabb információszolgáltatás érdekében.²⁰⁸

²⁰⁴ Sallai János (2004): Uo. 33. o.

²⁰⁵ A SIS az EU legnagyobb biztonsági és határigazgatási célú informatikai rendszere, amely a hatékony adatmegosztás eszközével biztosítja a belső határokon az ellenőrzések eltörléséből és a külső határok megszigorított ellenőrzéséből eredő biztonsági kockázatok csökkentését.

²⁰⁶ Executive Committee: a részes államok illetékes minisztereiből állt, döntött az SVE végrehajtását szolgáló intézkedésekről. Az Amszterdami Szerződés után szerepét az EU Tanácsa tölti be.

²⁰⁷ Horváth Zoltán (2022): Uo. 85.o.

²⁰⁸ The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders OJ L 239, 22.9.2000, pp. 19–62

3.2. Programok és menetrendek

A kezdeti jogi alapelvek lefektetését követően számos politikai kezdeményezés és program alakította tovább az európai határigazgatás rendszerét. Az Amszterdami Szerződésben megfogalmazott, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósításához szükséges célok elérésére az EiT ötéves programokat fogadott el, amelyek többek között a belső biztonságra és a határbiztonság területére vonatkozó szakpolitikákat és intézkedéseket is tartalmaztak. A Tamperei Program, a Hágai Program és a Stockholmi Program ötéves munkatervei, majd 2014-től a jogalkotási és operatív tervezésre vonatkozó stratégiai iránymutatások olyan „határpolitikáról” beszélnek, amelynek lehetővé kell tennie az irreguláris migráció határozott kezelését és az EU külső határainak hatékony igazgatását. Ezek a programok és stratégiai iránymutatások a schengeni térség erős védelme érdekében az EIBM modernizálására szólítanak fel, beleértve az intelligens határellenőrzési rendszert, a Frontex tevékenységének megerősítését és növelését, valamint az európai határőrizeti rendszer létrehozásának lehetőségét.

Bécsi Következtetések

Az Amszterdami Szerződés végrehajtását szolgáló programok létrehozását megelőzően az Európai Bizottság 1998 nyarán egy közleményt²⁰⁹ adott ki, amely meghatározta a szabadság, a biztonság és a jog térségének kialakításához szükséges feltétel- és eszközrendszerét. Ezt követően a Tanács és a Bizottság közösen egy cselekvési tervet dolgozott ki, amely iránymutatást adott az Amszterdami Szerződés rendelkezéseinek leghatékonyabb végrehajtására. A cselekvési terv meghatározta a következő öt évre vonatkozó kiemelt célkitűzéseket, és ütemtervet vázolt fel azok eléréséhez.

Ezt a Bécsi Következtetések néven is hivatkozott dokumentumot az állam- és kormányfők a Bécsben²¹⁰ megrendezett EiT csúcstalálkozóján hivatalosan is

²⁰⁹ Communication from the Commission (1998): Communication from the Commission - Towards an area of freedom, security and justice Brussels, COM(1998) 459 final 14.07.1998. p. 1–14

²¹⁰ Presidency Conclusions (1998): Vienna European Council 11-12 December 1998. Presidency conclusions and annexes

megerősítették, hangsúlyozva, hogy a személyek szabad mozgásának garantálása kizárólag a személyek biztonságának megóvásával valósítható meg, amelyhez elengedhetetlen a bűnözés elleni hatékony fellépés. A cselekvési terv egyértelműen meghatározta a szabadság, a biztonság és a jog övezetének alapvető elemeit, ezzel keretet adva a jövőbeni intézkedéseknek és irányelveknek.

Tamperei Program

Az Amszterdami Szerződés bel- és igazságügyi együttműködéshez kapcsolódó legfontosabb rendelkezéseit az 1999 őszi tamperei EiT ülésén konkretizálták. A bel- és igazságügyek témájának fontosságát jól példázza, hogy az EiT a teljes rendkívüli ülését ennek a témakörnek szentelte. Az állam- és kormányfők világos menetrendet és célokat állítottak fel, amelyek közül az 1999 és 2004 közötti időszakra fő célként a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjainak kidolgozását tűzték ki.

Az ülés résztvevői felismerték, hogy a kitűzött célok sikeres eléréséhez elengedhetetlen a migráció komplex kezelése, hiszen a legális migrációval kapcsolatos politikák eredményessége és hitelessége elsősorban az irreguláris migráció ellen folytatott harc hatékonyságától függ. Ennek tükrében az ún. Tamperei Programként²¹¹ emlegetett intézkedéscsomag a következő intézkedéseket tartalmazta:

- átfogó megközelítést alkalmazva, a harmadik országokkal közösen kell kezelni a migrációs problémákat, különös figyelmet fordítva az irreguláris migrációt kibocsátó és tranzit országokkal való együttműködésre;
- létre kell hozni egy közös európai menekültügyi rendszert, amelyben harmonizálni kell a menedéjogi eljárásokra, a befogadási feltételekre és a tagállamok által biztosított menekültstátuszra vonatkozó szabályozásokat;
- a migrációs folyamatok igazgatása során közös erőfeszítésekkel kell reagálni a migrációs nyomásra, fejleszteni szükséges a határőrizetet, a vízumpolitikát, valamint az illegális migráció elleni fellépéseket, és az EU képviselőiben visszafogadási egyezményeket kell kötni.²¹²

²¹¹ Presidency Conclusions (1999): Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions A Tamperei Program 1999 és 2004. közötti időszakra European Council (1999).

²¹² Görbe Attiláné Zán Krisztina (2013): A migráció mint a magyar idegenrendészet XX. századi történetének sajátos területe, In: Szerk.: Gaál Gyula, Szerk.: Hautzinger Zoltán A modernkori magyar határrendészet százöt év. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, 2013., 198-199. o.

A hatékony fellépés érdekében részletesen kidolgozott intézkedéseket fogalmaztak meg az embercsempészás, valamint a jogellenesen tartózkodó migránsok helyzetét kihasználó, kizsákmányoló tevékenységek ellen. E tevékenységekhez kapcsolódóan súlyos büntetések alkalmazását irányozták elő az elkövetők és résztvevők esetében. Ezt a kezdeményezést megerősítve döntést hoztak arról, hogy az Europol mintájára egy új egységet hoznak létre, amely az Eurojust ²¹³nevet viseli. Ez az egység a tagállamok igazságügyi hatóságai közötti együttműködést és az információcserét hivatott ösztönözni. Célja, hogy növelje a nyomozati és büntetőeljárások hatékonyságát, javítsa az illetékes igazságügyi hatóságok közötti együttműködést és a SIS használatával a schengeni rendszerhez kapcsolódva segítse a tagállamok hatóságainak munkáját a több tagállamot érintő súlyos, illetve a szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűncselekményeknél.

A programban megfogalmazott célkitűzések, valamint a migráció kezelésére vonatkozóan meghatározott területek szoros kapcsolatban állnak a schengeni térség céljaival, hiszen közös érdek a jogszerű és biztonságos migráció elősegítése.²¹⁴

Hágai Program

Az 1999-ben elfogadott Tamperei Programot követően az EU bel- és igazságügyi politikája jelentős fejlődésen ment keresztül. Bár nem minden kitűzött célt sikerült elérni a program hozzájárult az összhang megteremtéséhez ezen a területen. Öt évvel a Tamperei Program után időszerűvé vált egy új menetrend kidolgozása annak érdekében, hogy a már elért eredményekre építve az EU képes legyen hatékonyan reagálni a felmerülő új kihívásokra. Az Egyesült Államokban 2001. szeptember 11-én, valamint a Madridban 2004. március 11-én elkövetett terrortámadások világosan jelezték, hogy az EU és tagállamainak fokozott biztonsága érdekében további lépéseket kell tenni. A Ceuta

²¹³ Eurojust: (teljes nevén: Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége) az EU büntető igazságügyi együttműködésének központi koordinációs szerve, amely elősegíti a tagállami hatóságok közötti hatékony, gyors és strukturált együttműködést a súlyos és határokon átnyúló bűncselekmények üldözése során. Forrás: <https://www.eurojust.europa.eu/>

²¹⁴ Tóth Árpádné Dr. Masika Edit (2003): Első értékelés a szabadság, biztonság jog európai térségének az európai alkotmányozás során körvonalazódó reformjáról, „Európai Unió Határrendőrsége” c. A/0013/2003.sz. OKTK kutatás 5. o.

és Melilla spanyol exklávéknál kialakult migrációs válság²¹⁵ pedig arra is rávilágított, hogy a határon történő technikai és technológiai határellenőrzésre való hagyatkozás nem elegendő a migráció ellenőrzéséhez. Így született meg az EiT által elfogadott Hágai Program²¹⁶ néven ismert migrációval kapcsolatos általános megközelítést tartalmazó többéves keret, amely a 2005 és 2009 közötti időszakra számos intézkedést határozott meg a fenyegetések kezelésére és a jogi együttműködés erősítésére.

Megvizsgálta többek között a külső határok irányításának megerősítését célzó ún. "második generációs"²¹⁷ intézkedések kidolgozását. Az EU-ban meglévő határ- és migrációellenőrzési rendszert kiegészítette a külső dimenzióval, amely következtében nemcsak az EU külső határainak folyamatos, szigorú ellenőrzését írta elő, hanem proaktív ellenőrzési intézkedéseket is követelt a migrációs útvonalak mentén, mielőtt azok kereszteznék az EU külső határait. Ennek érdekében kulcsfontosságúnak tartotta a harmadik országokkal, azaz a tranzit- vagy származási országokkal való együttműködést. Megállapította, hogy egy olyan átfogó megközelítésre van szükség a migrációs kérdések területén, amely figyelembe veszi a migráció valamennyi szakaszát, beleértve a kiváltó okokat, a belépési és befogadási politikákat, valamint az integrációs és visszatérési politikákat is.

Hangsúlyozta a belső határellenőrzések mihamarabbi megszüntetését, a külső határok integrált irányítási rendszerének fokozatos kiépítését, valamint a külső határok ellenőrzésének és őrizetének megerősítését. Kiemelte, hogy a külső határok ellenőrzése és őrizete továbbra is a nemzeti határellenőrzési hatóságok hatáskörébe tartozik, de fontos a tagállamok közötti felelősség megosztás erősítése, különösen olyan esetekben, amikor egyes tagállamok a külső határszakaszok ellenőrzése és őrizete során előre nem látható körülményekből, váratlan helyzetekből adódóan migrációs nyomással szembesülnek. A hatékonyabb kihívások kezelése érdekében külön pénzügyi forrásokat is biztosított a hosszabb schengeni külső határral rendelkező tagállamok számára. Emellett kiemelt figyelmet fordított a határok és a vízümpolitika integrált irányítási rendszerének kifejlesztésére is, amely magába foglalta az úti okmányok egységesítését, a biometrikus

²¹⁵ 2005. október 7-én a Ceuta és Marokkó közötti határkerítést több száz migráns támadta meg, azzal, hogy illegálisan lépje át a két terület közötti határt. Az incidensben számos migráns életét veszítette és többen megsebesültek. Az eset jelentős nemzetközi visszhangot kapott a sajtóban.

²¹⁶ European Council (2004): The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union., OJ 2005 C 53. p. 1–14.

²¹⁷ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről {SEC(2008) 153} {SEC(2008) 154} COM /2008/0069 végleges

azonosítók bevezetését és a közös vízümpolitika megvalósítását. A Program megvalósítása során egyre nagyobb hangsúlyt kapott az ún. intelligens határellenőrzés²¹⁸, ami a meglévő határellenőrzések új technológiai rendszerekkel, újonnan létrehozandó információs rendszerekkel, adatbázisokkal történő kiegészítését jelentette.

A Tamperei Programtól eltérően ebben a programban az EiT arra is felkérte a Bizottságot, hogy dolgozzon ki egy cselekvési tervet²¹⁹, amely a stratégiai célok megvalósítását szolgálja. Ez a terv konkrét intézkedések formájában részletesen fogalmazta meg a program céljait és prioritásait. A terv tartalmazta továbbá az összes intézkedés elfogadásának és teljesítésének ütemezését, lehetővé téve ezáltal a hatékony és átlátható végrehajtást. A mai uniós határ- és migrációs keretrendszer számos kulcsfontosságú eleme erre a programra utal.

Stockholmi Program

A következő „*A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa*” mottót viselő 2010 és 2014 közötti időszakra vonatkozó ötéves Stockholmi Programot²²⁰ az EiT 2009-ben fogadta el. Legfőbb célja a polgárok jogait és érdekeit előtérbe, az EU biztonságának megerősítése volt, így segítve a közös érdekek védelmét és a társadalmi kohézió előmozdítását. Bár a program továbbra is a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megszilárdítására törekedett, de a hangsúlyt a hagyományos rendőrségi és igazságügyi együttműködés kérdéseire helyezte át. A határ, a migráció és a menekültügy témái a program végére kerültek, de nem azért, mert az EiT kevésbé tartotta volna őket fontosnak, hanem mert úgy vélte, hogy a migráció globális szintű megközelítése terén már jelentős előrelépések történtek, azaz rendelkezésre álltak már az olyan eszközök, mint például a Frontex, vagy a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (a továbbiakban: KEMR). A program főbb prioritásai a következők voltak:

- az alapvető jogok és szabadságok megerősítése, különös figyelmet fordítva a személyes adatok védelmére;

²¹⁸ Intelligens határellenőrzés, vagy más néven Smart Borders olyan uniós szintű intézkedések összessége, amely a külső határellenőrzést digitalizált, interoperábilis és adatvezérelt rendszerek révén teszi hatékonyabbá, egyensúlyt teremtve a biztonság és a jogszerű utazás szabadsága között. Forrás: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/smart-borders-package_en

²¹⁹ A Tanács és a Bizottság cselekvési terve az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének megerősítéséről szóló hágai program végrehajtására HL C 198., 2005.8.12., 1–22. o.

²²⁰ European Council (2009): The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens OJ C 115, 4.5.2010, p. 1–38.

- a jogi keretek széttöredezettség megszüntetése;
- az EU-n belüli biztonság további fejlesztése, a bűnüldözés, a határigazgatás, a polgári védelem és a katasztrófavédelem terén történő szorosabb együttműködés elősegítése, valamint a büntető ügyekben való igazságügyi együttműködés megerősítése.

A Stockholmi Programra épülő határ- és migrációs menetrend a KEMR reformjára helyezte a hangsúlyt. A szükséges jogalkotási aktusok 2013-2014 között születtek meg, de ezek nagymértékben elszakadtak attól a változó migrációs valóságtól, amely Európán belül és kívül zajlottak. A 2010 decemberében Tunéziában kezdődő „arab tavasz” eseményei következtében az EU migrációs és határellenőrzési rendszere fokozatosan válságba jutott, amelynek csúcspontja a 2015-ös migránsáradat volt. Ennek egyik oka, hogy a politikai és társadalmi zűrzavarok gyakorlatilag érvénytelenítették az EU és az észak-afrikai országok közötti korábbi együttműködéseket, ami a Földközi-tenger ellenőrzésének összeomlásához vezetett, amelynek következtében jelentősen megnőtt a főként Olaszországba irányuló átkelések száma. A másik ok a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) két fontos ítélete^{221,222} volt, amely megkérdőjelezte az EU migráció-ellenőrzési stratégiájának addig alkalmazott feltételeit, amelyek arra kényszerítették a menedékkérőket, hogy kérelmük elbírálásáig az EU külső határának közelében maradjanak.

Az említett okok mellett az új (EU) 604/2013 Dublin III rendelet elfogadása sem hozott változást a menedékjog iránti kérelmek feldolgozásáért felelős tagállamok közötti felelősségelosztási mechanizmusban. Az első beutazó ország elvének alkalmazása ugyanis egyensúlyhiányt teremtett és ténylegesen megakadályozta a nagy migrációs nyomás alatt lévő Olaszországot és Görögországot, hogy átfogóan regisztrálják az irreguláris migránsokat a külső határaikon. Ezek az események, valamint a 2011 után kiújuló, a belső határokon az ellenőrzések újbóli bevezetésével kapcsolatos konfliktusok, illetve a 2013 után a közép-mediterrán térségben kialakuló humanitárius válság is arra ösztönözte az EU döntéshozóit, hogy cselekvésre szánják el magukat.²²³

²²¹ M. S. S. Belgium és Görögország elleni ügye (30.696/09 sz. ügy), az ítéletet a Nagykamara 2011. január 21-i ítélete

²²² Hirsi Jamaa és mások Olaszország elleni ügye (27765/09. sz. ügy), az ítéletet a Nagykamara 2012. február 23-án hozta

²²³ Karamanidou, Lena–Bernd Kasperek–Hess, Sabine (2020): Border Management and Migration Control in the EU. Zenodo, 14.09.2014. 14–17. o.

Stratégiai menetrend és iránymutatások

A Stockholmi Program, valamint a végrehajtására kidolgozott cselekvési terv értékelését követően az EiT 2014 júniusában stratégiai menetrendet²²⁴ fogadott el. Ennek keretében újabb ismételt célkitűzéseket fogalmaztak meg, amelyek eléréséhez stratégiai iránymutatások készültek. A stratégiai iránymutatások célja a meglévő jogi eszközök és szakpolitikai intézkedések végrehajtásának biztosítása, valamint azok megszilárdítása volt. Ennek megfelelően az EiT a következők stratégiai irányokat határozta meg:

- a már elfogadott intézkedések következetes és hatékony megvalósítása;
- az együttműködést szorosabbá tétele és a tagállamok közötti kooperáció megerősítése;
- az uniós ügynökségek szerepének növelése;
- az új technológiák által kínált lehetőségek feltérképezése és a digitális fejlődés előnyeinek kihasználása.

Az EiT ezenkívül a belső és külső politikák közötti összhang javítását is sürgette, valamint hangsúlyozta, hogy az EU-n belül, valamint a harmadik országok esetében is kezelni kell olyan globális témákkal, mint a migráció és a menekültügy, a terrorizmus elleni fellépés, valamint a személyes adatok védelme. Ezzel a holisztikus megközelítéssel kívánta biztosítani, hogy az EU reagálni tudjon a modern kihívásokra.

A fentebb említett általános szempontokon túl az EiT a stratégiai iránymutatások keretein belül részletesebben is megfogalmazta a bel- és igazságügy különböző területeire vonatkozó legfontosabb prioritásokat. Az irreguláris migrációval kapcsolatosan elsősorban olyan intézkedések bevezetését sürgette, amelyek célja a jelenség kiváltó okainak kezelése és ezáltal a migrációs áramlások megfelelő keretek közé szorítása. Ezek közül a legfontosabbak:

- a regionális védelmi programok megerősítése és kiterjesztése;
- az embercsempészség és az emberkereskedelem problémájának hatékonyabb kezelése;
- átfogó és működőképes közös visszaküldési politika kidolgozása;
- a határellenőrzés és vízumügyek hatékonyabb kezelése.

²²⁴ European Council (2014): Strategic Agenda for the union in times of change 26/27 June 2014

Az EU-ba utazók számának folyamatos növekedése, valamint a belső határokon a határellenőrzés megszüntetése miatt a külső határok eredményes és korszerű határigazgatásának biztosítása érdekében az EiT az alábbi intézkedések bevezetésére szólított fel:

- a határigazgatás költséghatékony módszerekkel történő korszerűsítése;
- a Frontex és az új európai határőrizeti rendszer (a továbbiakban: EUROSUR) által nyújtott támogatás fokozása;
- a külső határok felügyeletének javítása érdekében a Frontex fejlesztése keretében vizsgálni kell egy európai határőrizeti rendszer létrehozását;
- a közös vízumpolitika korszerűsítése a megváltozott körülményekhez igazodva.²²⁵

A Bizottság Stratégiai Iránymutatásokban leírt célok elérése érdekében egy európai migrációs stratégiát²²⁶ dolgozott ki, amely azonban nagyrészt csak a meglévő mechanizmusokra és eszközökre támaszkodott, ezért nem irányozta elő az EU migrációs és határellenőrzési rendszerének alapvető reformját csupán stratégia keretét biztosított az EiT által elfogadott menetrend végrehajtásához. A dokumentum négy fő területre összpontosított:

- az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése;
- határigazgatás, életmentés és a külső határok biztosítása;
- erős, közös menekültügyi politika és közös uniós kötelezettségvállalás a menekülők védelme iránt;
- a jogszerű migrációval kapcsolatos új szakpolitika kialakítása.

A stratégiát követő részletes javaslatok előterjesztése csupán 2015 decemberében vette kezdetét, annak ellenére, hogy a migrációs nyomás a balkáni folyosón továbbra is jelentős méretekben megmaradt. Ezt a helyzetet csak a 2016. március 18-án elfogadott ad hoc EU-Törökország nyilatkozat²²⁷ tudta mérsékelni.

²²⁵ European Council Conclusions (2014): European Council Conclusions 26/27 June 2014 EUCO 49/14 p. 1–22.

²²⁶ Az Európai Bizottság Közleménye (2015): Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Európai Migrációs Stratégia COM (2015) 240 final, Brüsszel, 2015.5.13.

²²⁷ EU-Törökország nyilatkozat, 2016. március 18.

A 2019-2024-es intézményi ciklusra vonatkozó stratégiai menetrendjében az EiT „*A polgárok és a szabadságok védelme*” című fejezetében a határigazgatási kérdésekkel kapcsolatban a következőképpen fogalmazott: „*Biztosítanunk kell területünk integritását. Tudnunk kell, ki lép az EU területére, és nekünk kell meghoznunk a döntést arról, hogy ezt megteheti-e. A külső határok hatékony ellenőrzése elengedhetetlen ahhoz, hogy – elveinkkel és értékeinkkel összhangban – garantálni tudjuk a biztonságot, fenn tudjuk tartani a közrendet és biztosítani tudjuk.*”²²⁸

Ennek figyelembevételével Ursula von den Leyen, a Bizottság elnökjelöltje a Bizottság számára készített 2019-2024-re vonatkozó politikai iránymutatásában, az „*Erős határok és a migráció újratervezése*” című fejezetében a migrációval kapcsolatos kérdések mellett úgy fogalmazott, hogy „*Erős külső határookra van szükségünk. E törekvésünk központi eleme az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség megerősítése. A többéves pénzügyi keret időben történő elfogadása lehetővé teszi számunkra, hogy a határőrizettel megbízott Frontex készenléti alakulatának létszáma a jelenlegi 2027. évi céldátumnál korábban érje el a 10 000 főt. Ezeket a határőröket már 2024-ben szeretném az EU külső határain bevetésre készen látni.*”²²⁹

A legutolsó 2024–2029-es időszakra szóló stratégiai menetrendet az EiT a 2024. június 27-i ülésén fogadta el. Ez a menetrend három fő pillérre épül, ám a második fejezetben csupán röviden utal a határigazgatásra. A dokumentum hangsúlyozza a migrációval és a határigazgatással kapcsolatos átfogó megközelítés fontosságát. Kiemeli, hogy a polgárok szabad mozgásának biztosítása az EU-n belül az EU egyik alapvető vívmánya, amely szoros kapcsolatban áll a schengeni térség megfelelő működésével. Úgy fogalmaz, hogy a határok átjárhatósága elválaszthatatlanul összefonódik az EU külső határainak hatékony őrzetével, amely a tagállamok közös felelősségét jelenti. E célok elérése érdekében szükségesnek tartja a szoros együttműködést és koordinációt a tagállamok között.

A bel- és igazságügy területén a legutóbbi stratégiai iránymutatások²³⁰ elfogadására 2024. december 12-én, az EU Tanácsának magyar elnöksége alatt került sor. A dokumentum amellelt, hogy hangsúlyozza a személyek szabad mozgásának

²²⁸ Az Európai Tanács 2019-2024-es időszakra szóló stratégiai menetrendje 3. o.

²²⁹ Európai Bizottság: Politikai iránymutatás a hivatalba lépő következő Európai Bizottság számára (2019–2024) 1–8. o.

²³⁰ Stratégiai iránymutatások a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozóan. ST 16343/2024 Brüsszel, 2024. november 28.

fontosságát arra is felhívja a figyelmet, hogy az uniós polgárok szabadsága és biztonsága szempontjából alapvető fontosságú a schengeni térség jó működése, ezért a belső határellenőrzésekre továbbra is ideiglenes intézkedéseként csak végső esetben kerülhet sor. A stratégiai dokumentum ezzel párhuzamosan arra is emlékeztet, hogy a belső határok átjárhatósága mellett szükség van a külső határok fokozottabb ellenőrzésére, valamint a tagállamok együttműködésére mind a biztonság, mind a migráció területén.

Az iránymutatások hangsúlyozzák az emberkereskedő- és embercsempész-hálózatok elleni küzdelem fontosságát ideértve a preventív megközelítést, valamint az új típusú fenyegetésekkel, mint például a migránsok eszközként való felhasználásával szembeni fellépést. Említést tesz azon személyek uniós támogatásáról is, akik Oroszország Ukrajna elleni háborúja²³¹ elől menekülnek az EU-ba.

Az iránymutatásokban a Tanács megismételve a tagállamok elkötelezettségét a belügy területén elfogadott uniós jogszabályok hatékony végrehajtása iránt felkérte a Bizottságot, hogy aktívan működjön együtt a dokumentumban lefektetett célok megvalósításában.

3.3. A Másodlagos uniós jogforrások szerepe a határigazgatás szabályozásában

Míg a politikai dokumentumok stratégiai célokat, prioritásokat és együttműködési kereteket jelölnek ki, addig a rendeletek, irányelvek, konkretizálják és jogilag kötelezővé teszik ezeket a tanácsi döntésekben lefektetett elveket. A határellenőrzésre vonatkozó másodlagos uniós jogforrások²³² ezért központi szerepet töltenek be a közös határigazgatás szabályozási keretének kialakításában és működtetésében.

A Schengeni Megállapodást, valamint az SVE-t követően a külső határok igazgatására vonatkozó egyes szabályokat a Végrehajtó Bizottság határozatai, a Legjobb

²³¹ Az Európai Tanács következtetései az Ukrajna elleni orosz katonai agresszióról, 2022. március 24. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/25/european-council-conclusions-on-the-russian-military-aggression-against-ukraine-24-march-2022/>

²³² Másodlagos jogforrás: Az EU intézményei által alkotott kötelező erejű és nem kötelező erejű jogforrások, amelyek az alapszerződéseken alapulnak és kizárólag az azokban meghatározott eljárás keretei között, megfelelő felhatalmazás alapján kerülnek kibocsátásra. A másodlagos jogforrások közül a rendelet, az irányelv és a határozat kötelező erejű, az ajánlás és vélemény pedig nem bír kötelező erővel. EUMSZ 288. cikk.

Gyakorlatok Schengeni Jegyzékének ajánlásai^{233,234,235,236}, valamint a schengeni kormányközi együttműködés keretében kidolgozott Közös Kézikönyv²³⁷ tartalmazták. Az Amszterdami Szerződés hatályba lépésével ez utóbbi az EU tagállamainak külső határain történő ellenőrzések alapvető szabályozási eszközévé vált. Fontos azonban megemlíteni, hogy a Közös Kézikönyv eltért a hagyományos jogi normáktól, mivel formailag nem felelt meg az olyan megszokott jogi eszközöknek, mint például a rendelet, vagy az irányelv.

Egyfajta hibrid szabályzóként funkcionált, mivel egyrészt a közösségi jog keretein belül a jogok és kötelezettségek meghatározására szolgált, másrészt praktikus kézikönyv formájában nyújtott olyan információkat a határőröknek, amelyet a végrehajtás szempontjából lényeges, egyéb jogforrásokból emelt át. Az Amszterdami Szerződés hatályba lépésekor ezért felmerült a Közös Kézikönyv felülvizsgálatának szükségessége. A tárgyalások során a tagállamok többsége egyetértett abban, hogy nem csak a közelmúltbeli módosításokra korlátozódó, hanem egy sokkal átfogóbb átdolgozásra van szükség, ezért az az igény fogalmazódott meg, hogy az eddig kialakított szabályzókat együttesen felülvizsgálva a közösségi jognak is megfelelő, a külső és belső határokon történő ellenőrzésekre egyaránt vonatkozó, az EU másodlagos jogába illeszkedő jogi aktus kerüljön kidolgozásra. Ennek megfelelően a Bizottság 2004. május 26-án mutatta be A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló (rövidebb nevén Schengeni határ-ellenőrzési kódex) javaslatát.

3.3.1. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex létrehozása, célja, tartalmi elemeinek vizsgálata

A külső határok ellenőrzését a személyek határátlépésére irányadó szabályokat magába foglaló Schengeni határ-ellenőrzési kódex létrehozásával a Bizottság egy olyan átfogó jogi szabályozót kívánt létre hozni, amely az uniós jogalkotás követelményeinek

²³³ Schengen Catalogue (2002): Council of the European Union EU Schengen Catalogue External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices February 2002. p. 1–53.

²³⁴ Schengen Catalogue (2002a): Council of the European Union EU Schengen Catalogue Schengen Information System, SIRENE: Recommendations and Best Practices December 2002.p. 1–42.

²³⁵ Council of the European Union EU Schengen Catalogue Police Co-operation Recommendations and Best Practices June 2003.

²³⁶ Schengen Catalogue (2003): Council of the European Union Schengen Catalogue Issuing of VISA: Recommendations and Best Practices March 2002. p. 1–26.

²³⁷ Common Manual (2005): Council of the European Union Brussels, 25 February 2005 6297/05 FRONT 18 COMIX 107 Common Manual p. 1–564.

is megfelelően eleget tesz a korábbi tárgyalások során kialakított tagállami elvárásoknak. A Schengeni határ-ellenőrzési létrehozásáról szóló 562/2006/ EK rendelet²³⁸ 2006. október 13-án lépett hatályba, felváltva a Schengeni Egyezmény keretébe ágyazott, a külső határok ellenőrzésére vonatkozó korábbi rendelkezéseket. Elfogadásával a korábbi szabályozás kormányközi keretről közösségi (később uniós) keretre²³⁹ tért át.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex a schengeni integrációnak kulcsfontosságú rendelete, amely nemcsak megerősíti a SVE-t, hanem részletes útmutatót is ad a határőrök számára mind a belső, mind a külső (szárazföldi, tengeri és légi) határok esetében alkalmazandó elvekről és szabályokról. Külön előírásokat fogalmaz meg a szabad mozgás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik országok állampolgárai számára, beleértve azokat a feltételeket is, amelyeket a külső határok átlépéséhez szükséges teljesíteniük. A jogi norma részletezi a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának eljárását, valamint a határőrizet és a beléptetés megtagadásának folyamatát.²⁴⁰

Emellett meghatározza azokat a szabályokat, amelyek a belső határokon a határellenőrzés eltörlésére, illetve ideiglenes visszaállítására vonatkoznak. Továbbá iránymutatást nyújt olyan területeken is, mint a határellenőrzési feladatok ellátásához szükséges személyi állomány és eszközök alkalmazása, a tagállamok közötti együttműködés keretei, valamint a közös ellenőrzések lehetőségei. Az eredeti rendelet 13 mellékletet is tartalmazott, amely a jogi aktus szerves részeként olyan intézkedéseket részletezett, amelyek segítették a tagállamokat a rendelet általános szabályainak végrehajtásában, ezáltal támogatva a határellenőrzési rendszer hatékonyságának növelését.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex a hatálybalépését követően tizenkét alkalommal módosult, illetve egy alkalommal, a könnyebb áttekinthetőség érdekében, a módosításokat egységes szerkezetbe foglalták. A kiigazításokat két fő tényező motiválta.

²³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról HL L 105 2006.4.13. 1–32 o.

²³⁹ A közösségi keretben való együttműködés a kormányközínél jóval kötöttebb, mivel az ügyek jelentős része kikerül a nemzetállamok korlátlan szuverenitásának köréből. A közösségi keretben való együttműködés során a közösség a szervezet tagjaira nézve kötelező erejű döntéseket hoz, vagyis, ha a döntés megszületik, a tagállam nem mérlegelheti annak végrehajtását. A rendeletben lefektetett szabályok általános hatállyal bírnak, teljes egészében kötelezőek és közvetlenül alkalmazandók. A címzetteknek maradéktalanul be kell tartaniuk azokat, anélkül, hogy át kellene ültetni őket a nemzeti jogba.

²⁴⁰ Sallai János (2012): A schengeni integráció negyedszázada és jövője A rendészettudomány határkövei – Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből (2012): 247–256. o.

Egyrészt az uniós jogban bekövetkezett változásokhoz való alkalmazkodás, másrészt a határigazgatással kapcsolatos kihívásokra adott válasz.

Az első jelentős átfogó felülvizsgálatra vonatkozó javaslatot a Bizottság 2011-ben nyújtott be²⁴¹. A kezdeményezés a rendelet alkalmazásának első éve alatt szerzett tapasztalatok figyelembevételével készült, és főként olyan módosításokat tartalmazott, amelyek célja a meglévő szöveg áttekinthetőségének fokozása, valamint az eltérő tagállami értelmezések tisztázása volt. Ezen felül olyan változtatások is szerepeltek, amelyek a rendelet hatályba lépését követően felmerült gyakorlati problémákra kínáltak megoldást.

A jogtechnikai módosításokon túlmenően a legfontosabb érdemi változtatások a következők voltak:

- a már meglévő fogalmak pontosítása, új definíciók bevezetése;
- a tartózkodási idő számításának új szabályozása;
- a vízummentes harmadik ország állampolgárai által használt úti okmányokra vonatkozó követelmények bővítése;
- a határátkelőhelyeken az utasok különböző kategóriáinak ellenőrzésére szolgáló sávok kialakítására vonatkozó szabályok módosítása;
- a személyek bizonyos csoportjaival kapcsolatos különleges ellenőrzési szabályok kiterjesztése;
- a tagállamok és harmadik országok közötti közös határátkelőhelyek létrehozásának jogi kerete.

Az átfogó felülvizsgálattal párhuzamosan a Bizottság a 2011. május 4-én kiadott migrációról szóló közleményében²⁴² egy új mechanizmus bevezetésének lehetőségét is felvetette, amely a schengeni övezet működését veszélyeztető kivételes körülmények kezelésére irányult. A javaslat egy olyan új európai uniós szintű döntéshozatali eljárás bevezetését szorgalmazta, amelynek keretében a tagállamok kivételes jelleggel visszaállíthatnák a határellenőrzést a belső határokon amennyiben olyan körülmény áll fenn, hogy az súlyosan veszélyezteti a schengeni övezet működését.

²⁴¹ Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról Brüsszel, 2011.3.10. COM(2011) 118 végleges 2011/0051 (COD)

²⁴² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a migrációról Brüsszel 2011.5.4. COM(2011) 248.

Az elképzelésekhez a Bel- és Igazságügyi Tanács²⁴³ is hozzájárult, majd az EiT a 2011. június 23–24-i ülésén elfogadott tanácsi következtetésekben²⁴⁴ tett megerősítést követően a Bizottság ki is dolgozta az erre irányuló konkrét javaslatát. A javasolt módosítás nem csak abban a szellemben készült, hogy megőrizze az előre látható események és azonnali intézkedéseket igénylő helyzetekre vonatkozó ideiglenes határellenőrzési kereteket, hanem a különböző eljárásokra vonatkozó szabályokat is pontosította. Továbbá bemutatott egy különleges eljárást is, amely a schengeni övezet működését fenyegető kivételes helyzetekben alkalmazható.²⁴⁵

A javaslat módosította a határellenőrzés visszaállítására vonatkozó általános szabályt, és lehetővé tette, hogy ilyen esetekben az időtartamot legfeljebb két évre meghosszabbítsák. A jogalkotó szándéka az volt, hogy a belső határokon történő határellenőrzést csak végső eszközként, akkor lehessen alkalmazni, ha más intézkedésekkel a külső határ adott szakaszán kialakult helyzet már nem stabilizálható.^{246,247}

Jelentős mérföldkőnek számított a Bizottság azon javaslata, amely a szabad mozgás jogával rendelkező személyek és családtagjaik szisztematikus ellenőrzésének bevezetését kezdeményezte. E javaslat konkrét megfogalmazása az úgynevezett „Határok Csomag” keretében önálló jogszabálytervezetként²⁴⁸ került előterjesztésre. Az ebben foglaltak szerint a schengeni külső határok bármely irányú átlépésekor a szabad mozgásra jogosult személyeket és családtagjaikat is rendszeresen ellenőrizni kellene az EU-s és nemzeti adatbázisokban, továbbá javasolták, hogy a harmadik országbeli állampolgárok esetében eddig elsősorban a beutazáskor végrehajtott alapos ellenőrzéseket kiterjesszék a kilépésekre is.

²⁴³ A Bel- és Igazságügyi Tanácsot az uniós tagállamok igazságügyi és belügyminiszterei alkotják. Az igazságügyi miniszterek általában a polgári és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel és az alapvető jogokkal foglalkoznak, míg a belügyminiszterek többek között a migrációval, a határigazgatással és a rendőrségi együttműködéssel kapcsolatos kérdésekért felelősek.

²⁴⁴ Az Európai Tanács 2011. június 23–24. következtetései

²⁴⁵ Balla József (2018a): A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erő-eszközsükséglete Határrendészeti Tanulmányok XV. évfolyam 2. szám 4–29. o.

²⁴⁶ Balla József (2017): Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítás feltételeinek kutatása. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Szent Lászlótól a modernkori magyar rendszertudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 319–327. o.

²⁴⁷ Balla József–Kui László–Szele Tamás: (2019): A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők. Belügyi Szemle, 67 (7-8). pp. 7-22.

²⁴⁸ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 562/2006/EK rendeletnek a külső határokon végzett ellenőrzések releváns adatbázisok felhasználásával való megerősítése tekintetében történő módosításáról Strasbourg, 2016.12.15., COM(2015) 670 végleges 2015/0307 (COD)

Mivel a Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosításai szoros összefüggésben állnak az EU határellenőrzési kihívásaival és az azokra adandó jogi-intézményi válaszokkal, e változtatások indokoltságát, részletes tartalmát, valamint a bennük foglalt javaslatok jogi logikáját és technikai elemeit, továbbá hatásmechanizmusaik, végrehajthatóságuk és a gyakorlatban várható következményeik kritikai értékelését az értekezés 4. fejezetében fejtem ki részletesen és rendszerezetten.

3.3.2. *Az integrált határigazgatás kialakítása*

Az integrált határigazgatás olyan komplex, koordinált stratégia, amely a határbiztonság, a migrációkezelés, a közrend védelme, a közegészségügyi és állategészségügyi védelem, valamint a gazdasági érdekek érvényesítése érdekében összehangolja a nemzeti és nemzetközi szintű intézkedéseket, szereplőket és információáramlást.²⁴⁹

Már a schengeni rendszer működésének korai éveiben is világosan megmutatkozott, hogy a belső határellenőrzés nélküli térség biztonságának fenntartására irányuló, a külső határok ellenőrzésére vonatkozó eljárások nem minden esetben teljesítették a velük szemben támasztott elvárásokat. A meglévő szabályozások és erőforrások sok esetben nem bizonyultak elegendőnek ahhoz, hogy a külső határok őrizetét koherens módon irányítsák. Az EU annak ellenére, hogy folyamatosan igyekezett az aktuális kihívásokhoz igazítani az egyes szabályzókat a belső határellenőrzés eltörlése által keletkezett biztonsági deficitet csak korlátozott hatékonysággal tudta kezelni. Ez a helyzet rámutatott arra, hogy a külső határok megfelelő igazgatásához egy holisztikus megközelítésre van szükség. Ez a felismerés elindította mind a tagállamok közötti, mind a harmadik országokkal való együttműködés rendszerének kialakítását, vagyis az EIBM koncepciójának kidolgozását.

Az ezredfordulót követően az erre irányuló intézkedések felgyorsultak, amelynek egyik fő oka az EU 2004 évi keleti irányú bővítés volt, amely jelentős nyomást gyakorolt az EU határbiztonságának magas szintű fenntartására, mivel a tapasztalatlan, új tagállamoknak a határok ellenőrzésével járó felelőssége fokozott kockázatot jelentett, különösen a keleti irányból érkező szervezett bűnözői csoportok EU területén való

²⁴⁹ European Commission (2002). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament — Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union [COM(2002) 233 final]

megjelenése miatt. A 2001. szeptember 11-én az Egyesült Államokban végrehajtott terrortámadást követően az EU-ra is nyomás nehezedett és fokozott figyelmet kellett fordítson az ilyen jellegű cselekmények megelőzésére, a terrorveszély koordinált kezelésére.²⁵⁰ Ráadásul a fokozódó fenyegetettség hatására a belső határellenőrzést már megszüntető tagállamok között is sürgetővé vált a kölcsönös bizalom újbóli megerősítése.

Az EIBM kialakítását célzó tényleges cselekvésre a 2001. decemberi laekeni EiT ülésen került sor, ahol a tagállamok miniszterelnökei kijelentették, hogy *„Az Unió külső határellenőrzésének jobb irányítása segíteni fogja a terrorizmus, az illegális bevándorlási hálózatok és az emberkereskedelem elleni küzdelmet. Az Európai Tanács felkéri a Tanácsot és a Bizottságot, hogy dolgozzák ki a külső határellenőrzésért felelős szolgálatok közötti együttműködés szabályait, és vizsgálják meg, hogy milyen feltételek mellett lehetne létrehozni a külső határellenőrzésre vonatkozó mechanizmust vagy közös szolgálatokat.”*²⁵¹

A következő jelentős lépést az EIBM megvalósítása felé a leakeni felkérést követően a Bizottság 2002-ben közzétett *„Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása felé”* című közleménye jelentette²⁵², amely átfogó operatív és jogi elemzés keretében tárgyalta a javasolt intézkedéseket és az EU szintjén az alábbi öt kulcsfontosságú intézkedést fogalmazta meg:

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

A közös joganyag bővítésével kapcsolatban azonban a Bizottság csak egy igen szerény programra tett javaslatot. Ezek közé tartozott a meglehetősen kétes jogi státuszú Közös Kézikönyv felülvizsgálata, valamint a határőrök számára összeállított Schengeni Katalógus, amely a schengeni vívmányok részletes magyarázatát tartalmazta, valamint a legjobb gyakorlatok ismertetésével ajánlásokat fogalmazott meg azok végrehajtására.

²⁵⁰ Korinek, László (2015): A terrorizmus. Belügyi szemle 63.7-8 (2015) 7-38. o.

²⁵¹ Presidency Conclusions (2001): Presidency Conclusions European Council meeting in Leaken 14 and 15 December 2001 SN 300/1/01 REV 1 p. 12.

²⁵² Communication from the Commission (2002): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union COM/2002/0233 final p. 1–26.

A tagállamok közötti együttműködés és koordináció elősegítése érdekében a Bizottság két fontos eszközt javasolt. Egyrészt egy a külső határokkal foglalkozó közös egység felállítását, amely gyakorlati szakemberekből áll, másrészt pedig a meglévő kapcsolati hálózatok és adatbázisok, mint például a SIS technikai infrastruktúráján keresztül a hatóságok közötti folyamatos adat- és információcsere megvalósítását.

A közös, integrált kockázatelemzés kidolgozás érdekében a Bizottság javasolta, hogy a felállításra kerülő külső határokkal foglalkozó közös egységen belül hozzanak létre egy kockázatelemzésre alkalmas struktúrát is, amely lehetőséget teremt a tagállamok közvetlen operatív szükségleteinek felmérésére, amely szinergikus kapcsolatokat alakít ki az Europollal és más rendőri hatóságokkal, különösen a külső határok mentén jelentkező fontos kockázatok azonosítása érdekében.

A Bizottság szerint a külső határok integrált igazgatásában kiemelt figyelmet kell fordítani a pénzügyi terhek valódi megosztására, valamint a felszerelés és a humán erőforrások iránti igények kiegyensúlyozottabb elosztására. A tehermegosztási koncepció lényege az volt, hogy mivel a közös határok kezelésének felelőssége nagyon egyenlőtlenül oszlik meg a tagállamok között, ezért a közösségi költségvetési támogatás hatékonyabb felhasználása érdekében egy pénzügyi újraelosztási mechanizmust kell kialakítani.

A személyzetet és az eszközöket tekintve a Bizottság javaslatot tett a tagállamok határ menti infrastruktúrájának harmonizálására is, amely magába foglalja a személyzet közös szakmai és nyelvi képzésére vonatkozó modulok kidolgozását, valamint közös politika kialakítását a költséges high-tech felszerelések finanszírozására, mint például a helikopterek, hajók beszerzése. Az elképzelések szerint ez hozzájárulna a mennyiségi és minőségi egyenlőtlenségek fokozatos csökkentéséhez. A Bizottság hosszú távú elképzelése között szerepelt emellett egy „európai határrendőrség” felállítása is.²⁵³

Ez utóbbi célok elérésére érdekében a Bizottság kidolgozta az EU tagállamok külső határszakaszainak igazgatására vonatkozó tervét²⁵⁴, amely az EU tagállamok külső határszakaszainak integrált igazgatására vonatkozó intézkedéseken túl, a határigazgatással kapcsolatos egyes fogalmak definiálásával egységes fogalmi rendszer kialakítását is célul tűzte. A tervet az állam- és kormányfők a 2002-ben Sevillában tartott

²⁵³ Peter, Hobbing (2005): Integrated Border Management at the EU Level. CEPS Working Documents No. 227, 1 August 2005

²⁵⁴ Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union 10019/02 Brussels, 14 June 2002 p. 1–35.

ülésükön megerősítették. A találkozón elfogadott Következtetésekben²⁵⁵ ismételten kitértek a migrációs folyamatok hatékonyabb ellenőrzését szolgáló külső határok koordinált és integrált igazgatásának fokozatos bevezetésére. A dokumentum a munkaprogram végrehajtását két lépésben javasolta végrehajtani. Az első szakaszban, 2002 végéig a külső határokon közös műveletek végrehajtását és kísérleti projektek kezdeményezését, valamint egy, a bevándorlási ügyeket érintő összekötő tiszti hálózat létrehozását irányozta elő. A második szakaszban, 2003 júniusáig egy olyan közös kockázatelemzési modell elkészítését határozta meg, amely lehetővé teszi az integrált, közös kockázatelemzést, a határőrizeti képzés közös alapjának megteremtését és a határokkal kapcsolatos európai intézkedések megerősítését, valamint a külső határok igazgatása tekintetében a tagállamok és az EU közötti teherviselés megosztásának felmérését.

Szervesen illeszkedett ebbe a folyamatba a Schengeni Katalógus megjelenése is, amely már konkrétan, a következőképpen definiálta az ún. négylépcsős belépés-ellenőrzési modell tartalmi elemeit:

- harmadik országokban, származási és tranzitországokban végzett tevékenységek;
- kétoldalú és nemzetközi határ menti együttműködés;
- intézkedések a külső határokon;
- további tevékenységek a schengeni államok területén belül.

A Schengeni Katalógus ezen változatának jelentősége abban rejlett, hogy először fogalmazta meg világosan azokat az alapvető elveket, amelyek a szupranacionális határellenőrzési rendszer, vagyis az integrált határigazgatás megalapozásához szükségesek. Az EU keretein belül ez a lépés kulcsszerepet játszott az új határellenőrzési megközelítés kialakításában és a határok biztonságának fokozásában.

A modell első lépcsője a migrációs nyomás származási vagy tranzitországban történő megelőzésére koncentrál, amelynek alapvető logikája, hogy az irreguláris migrációt leginkább annak forrásánál lehet hatékonyan kezelni. Ezen a szinten a hangsúly a strukturális okok kezelésén, valamint a képességfejlesztésen és a partnerségi együttműködésen van. Ennek eszközei:

- a fejlesztési együttműködés keretén belül a gazdasági, társadalmi okok kezelése (pl. oktatás, munkahelyteremtés);

²⁵⁵ Presidency Conclusion (2002): Seville European Council 21 and 22 June 2002 Presidency Conclusion, 13463/02 Brussels, 24 October 2002 (29.10) p. 1–42.

- a migrációs partnerségek kialakítása a harmadik országokkal kötött kétoldalú vagy regionális megállapodások alapján;
- a visszafogadási egyezmények, megállapodások megkötése az EU-ban jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszavételéről;
- kapacitásépítés, vagyis a migrációs és határigazgatási rendszerek fejlesztése harmadik országokban;
- konzuli együttműködés a vízumkiadás és a hamis okmányok kiszűrése.

Ez a lépcső a migráció kezelésének preventív és stratégiai pillére. Hatékonysága abban rejlik, hogy nemcsak a tüneteket, vagyis az irreguláris migrációt, hanem annak okait is igyekszik kezelni.

A második lépcső azon megelőző intézkedések összességét foglalja magába, amelyek az EU külső határaihoz közeli térségekben, de még azokon kívül történnek. Ezek az intézkedések stratégiai fontosságúak, hiszen céljuk az irreguláris migráció és más határbiztonsági fenyegetések kezelése még azelőtt, hogy azok ténylegesen elérnék az EU külső határait. Ez a szint egyfajta határelőtti védelemként funkcionál. A második lépcsőnek tehát arra a felismerésre kell épülnie, hogy a migrációs áramlatokat hatékonyabban lehet kezelni, ha az előretolt ellenőrzések és a regionális együttműködések révén már az EU közvetlen környezetében sor kerül az intézkedésekre. Ennek célja nemcsak a migránsok eljutásának megakadályozása, hanem a jogi és operatív keretek megerősítése a térségben. Az EU-nak ezen a szinten egy úgynevezett határok előtti felügyeleti rendszert kell kiépítenie, amelynek keretében valós idejű megfigyelés történik a migrációs útvonalakon. Ennek része a határ előtti riasztási rendszer, amely lehetővé teszi az EU számára, hogy gyorsabban reagáljon az újonnan kialakuló migrációs krízisekre, technikai eszközökkel (pl. drónok, műholdas megfigyelés, radar) támogassa a migrációs mozgások korai felismerését.

Ezzel párhuzamosan egy olyan kockázatelemzésre épülő döntéshozatal kialakítását javasolja, amely képes előre jelezni, hogy hol van szükség megerősített jelenlétre, hová szükséges humanitárius vagy rendészeti támogatást küldeni, és hol kell pl. információs kampányokat indítani az irreguláris migráció visszaszorítására. Egy másik alapvető elem a regionális partnerség, amely keretében az EU-nak olyan kétoldalú és többoldalú együttműködési kereteket kell kialakítania, amelyek lehetővé teszik közös műveletek, járőrözések, kiképzések és információcserék lebonyolítását.

Összességében ez a szint a migrációkezelés egyik legdinamikusabb és legkritikusabb területe, amely összeköti a megelőző és operatív beavatkozásokat annak

érdekében, hogy a migrációs mozgásokat már az EU határain kívül, de azokhoz közel kezelje, így megelőzve a humanitárius kríziseket és enyhítve a belső határigazgatási terheket.

A külső határokon végrehajtott intézkedések teremtenek alapot a négylépcsős beléptetés-ellenőrzési modell harmadik lépcsőjének, amely az EU külső határain zajló ellenőrzési tevékenységek összességét jelenti. E szint feladata, hogy a migrációs és biztonsági kockázatokat a fizikai határátlépés helyszínén kezelje, megakadályozva a jogellenes belépést, és biztosítva, hogy a belépni szándékozók megfeleljenek a schengeni térség követelményeinek. Ez a szint az EU határigazgatásának leginkább látható és legintenzívebb területe, amely a kockázatelemzésen alapuló határforgalom-ellenőrzést és a határőrizetet fedi le. Ennek megfelelően felvázolja a külső határok őrizete érdekében meghozandó intézkedéseket, a koherens jogszabályok kialakításának szükségességét, a megfelelő anyagi és emberi erőforrásokból álló infrastruktúra kialakítását. Ezenkívül világos képzési koncepciót is meghatároz, amely magában foglalja a működési készségeket, a jogszabályok ismeretét és a nyelvi képzést. A belső koordináció biztosításához pedig előírja a hatóságok közötti információcsere és a hatáskörök egyértelmű elosztását.

Az utolsó, negyedik lépcső a schengeni országok területén belüli tevékenységekkel foglalkozik, amelyek célja az EU területére jogellenesen belépett, vagy ott már jogellenesen tartózkodó személyek felkutatása, a jogellenes tartózkodás visszaszorítása, és a schengeni övezeten belüli biztonság fenntartása. Ezen a szinten a tagállamok különböző típusú célzott ellenőrzéseket végeznek a területükön, különösen a közlekedési csomópontokon, munkahelyeken, szálláshelyeken, annak érdekében, hogy kiszűrjék a jogellenesen tartózkodó személyeket.

Ennek egyik legfontosabb eszköze a schengeni országok közötti rendőrségi együttműködés, különösen az irreguláris mozgások nyomon követését és azonosítását szolgáló tagállamok közötti adatcsere, valamint az irregulárisan tartózkodók visszatérítése, szükség esetén kiutasítása. Fontos megemlíteni, hogy a negyedik szint nem csupán represszív jellegű. A jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára az integrációs programok, például nyelvtanfolyamok, munkavállalási támogatás vagy állampolgársághoz vezető utak, elősegítik a társadalmi beilleszkedést. A jól

szabályozott legális migrációs csatornák biztosítása ugyanis csökkentheti az irreguláris migrációs kényszert.²⁵⁶

Látható, hogy míg a modell első három lépcsője a migráció megelőzésére és a külső határokon való belépés kontrolljára irányul, a negyedik az irreguláris migráció kezelését szolgálja, amelynek hatékonysága elsősorban a nemzeti hatóságok kapacitásán, az uniós adatbázisok használatán és a visszatérési mechanizmusok működésén múlik.

Az EIBM továbbfejlesztésének következő mérföldkövét az EU Bel- és Igazságügyi Tanácsának 2006. december 4–5-i ülésén elfogadott Tanácsi következtetések²⁵⁷ jelentették. E dokumentumban az EIBM fogalmi keretei strukturált formát kaptak és a hatékony külső határigazgatás megvalósítása érdekében az alábbi fő pillérek mentén definiálták az integrált modellt:

- a Schengeni határ-ellenőrzési kódexben meghatározott határforgalom-ellenőrzés és a határőrizet, kiegészítve a kapcsolódó kockázatelemzési és bűnüldözési tevékenységekkel, amelyek célja az irreguláris határátlépések, valamint az ezekhez társuló bűncselekmények (pl. embercsempészás, útokmány tekintetében elkövetett közokirathamisítás) megelőzése és felszámolása;
- a határokon átnyúló bűnözés felderítése és kivizsgálása, amely a releváns nemzeti bűnüldöző hatóságokkal (pl. rendőrség, határőrség, vámhatóságok, ügyészség) való szoros együttműködésen alapul;
- a tagállamok, az EU intézményei és ügynökségei közötti koordináció, amely elősegíti a közös fellépést és a források hatékony elosztását a külső határok hatékonyabb igazgatása érdekében;
- a határigazgatásban részt vevő hatóságok közötti horizontális együttműködés, valamint nemzetközi partnerségek kialakítása, különös tekintettel a szomszédos és tranzitországokkal való kapcsolatokra;
- a négylépcsős belépés-ellenőrzési modell alkalmazása.²⁵⁸

²⁵⁶ Lanfermann, Friederike (2014): "The European Union's Border Management. A study about the coordination in its horizontal and vertical dimension." (2014).

²⁵⁷ Council Conclusions (2006): Council conclusions Enlargement of the Schengen Area, 2768th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels, 4-5 December 2006.

²⁵⁸ Wagner, Johann (2001): The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies. *Commonwealth & Comparative Politics*, 2001. 59(4), 424–448.

A Tanácsi következtetések értelmében az EIBM-nek három alapvető, egymással összeegyeztethető célt kell szolgálnia:

- a belső biztonság garantálása és a migrációs nyomás kezelése az irreguláris migráció, valamint az ahhoz kapcsolódó bűnözés és határokon átnyúló fenyegetések megelőzése által;
- a határokon való zökkenőmentes és gyors határátlépés biztosítása azon utazók számára, akik megfelelnek az uniós normákban meghatározott feltételeknek;
- az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartása, különös figyelemmel az emberi méltóságra és a nemzetközi védelemhez való hozzáférés biztosítására.

Az EIBM uniós jogi és szakpolitikai kereteit végül a Lisszaboni Szerződés teremtette meg. Az EUMSZ 77. cikk (1) bekezdés c) pontja előírja, hogy az EU-nak olyan politikát kell kialakítania, amelynek célja a külső határok integrált határigazgatásának fokozatos bevezetése. Ugyanezen cikk 2. bekezdés d) pontja rögzíti, hogy az ennek megvalósításához szükséges intézkedéseket az EP és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében kell elfogadnia. Ezzel az EIBM nem csupán politikai vízióként, hanem jogilag kötelező érvényű konstrukcióként is megerősítést nyert.

Az EIBM gyakorlati végrehajtásának támogatására, a politikai döntéshozók által meghatározott keretek mentén, 2009-ben a Schengeni Katalógus második változata is átdolgozásra került. A frissített változat²⁵⁹ részletezte az EIBM modell átfogó jellemzőit, valamint meghatározta az egyes dimenziók kulcselemeit. Az új koncepció szerint az EIBM elsődleges jogalapját az uniós jogszabályok képezik, amelyeket a tagállamok nemzeti szinten kiegészítenek a határőrizet, az idegenrendészet, a bevándorlás és az adatvédelem területén hatályos rendelkezéseikkel. A rendszer működésének egyik sarokköve a szolidaritás elvének érvényesülése, amely szerint a tagállamok továbbra is saját határaik elsődleges ellenőrzői maradnak, ugyanakkor tevékenységük során figyelembe kell venniük azon schengeni országok érdekeit is, amelyek belső határaikon megszüntették az ellenőrzést.

Az integrált határigazgatás másik meghatározó eleme a kontinuitás elve, amely azt jelenti, hogy a határellenőrzésnek állandó és mindenre kiterjedő jelleggel kell működnie. A rendszernek nem csupán az ismert vagy aktuális fenyegetésekre kell reagálnia, hanem proaktív módon kell azonosítania az illegális migráció és más határon

²⁵⁹ Az Európai Unió Tanácsa: A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata., 7468/09 Brüsszel, 2009. március 19.

átnyúló jelenségek új formáit is. Ezzel összhangban az EIBM a hatáskörök koncentrált és professzionális végrehajtására épül. A határellenőrzési feladatokat egységes képzési rendszer alapján kiképzett, megfelelő infrastruktúrával és gyors adatáramlási képességgel rendelkező, átlátható működésű hatóságok látják el. Ez a megközelítés biztosítja az összehangolt és standardizált fellépést az EU egész területén.

Az integrált modell keretében minden tagállam nemzeti határigazgatási stratégiát dolgoz ki, amely nemcsak helyzetértékelést, hanem cselekvési és fejlesztési terveket is tartalmaz. E stratégiák alapját a kockázatelemzés képezi, amely az információgyűjtésre, az elemzésre és az értékelésre épül. A stratégiai kockázatelemzés célja a kulcsfontosságú adatok szintetizálása és a változások előrejelzése annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat a lehető leghatékonyabban lehessen allokálni.

Végül, az EIBM teljesítményének egyik mércéje az, hogy a rendszer képes-e alkalmazkodni a külső határokon tapasztalható dinamikus viszonyokhoz. Ennek érdekében az integrált határigazgatásnak fel kell készülnie a váratlan helyzetekre is, így például a hirtelen tömeges migrációs hullámokra, ezekre külön kidolgozott vészhelyzeti tervekkel kell rendelkezni. A rugalmasság, a koordináció, a professzionalizmus és a stratégiai előrelátás együttesen biztosítják az EU külső határainak biztonságát és működőképességét az integrált határigazgatás elvei szerint.²⁶⁰

Az EIBM alkalmazását jogilag az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló (EU) 2016/1624 rendelet²⁶¹ szilárdította meg, amely egyértelműen előírja az integrált határigazgatás kötelező alkalmazását az EU külső határain, és részletesen szabályozza az ehhez kapcsolódó intézményi és operatív kereteket, különös tekintettel a Frontex megerősített mandátumára, a gyorsreagálású határvédelmi egységek telepítésére és az interoperábilis információs rendszerek használatára.

Mivel az EIBM-re vonatkozó jogi és szervezeti szabályozások módosításai közvetlenül összefüggenek az EU határellenőrzési kihívásaival, így azok jogi logikáját és technikai elemet, valamint hatásmechanizmusát az értekezés kihívásokra adott válaszokat vizsgáló 4. fejezetében részletezem.

²⁶⁰ Kui László (2018): A határellenőrzés elveinek és követelményeinek érvényesülési lehetőségei Magyarországon. Hadtudományi Szemle, 2018. 11. évf. 2. szám 268–286. o.

²⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről; HL L 251, 2016.9.16.

3.3.3. *A külső határok őrzését szabályozó eszközök*

Az EIBM egyik első intézményi megvalósulási formája az „Európai Határrendőrség” létrehozására vonatkozó javaslat volt, amelyet a Bizottság 2001-ben fogalmazott meg a bel- és igazságügyi együttműködés megerősítését célzó reform részeként. A Bizottság a koncepciójában egy olyan szervezetet képzelt el, amely képes:

- stratégiai és operatív szinten koordinálni a tagállamok határőrizeti tevékenységét,
- közös képzési rendszert működtetni a határőrök számára;
- egységes információs és kockázatelemző rendszert kialakítani;
- valamint szükség esetén közös műveleteket szervezni a külső határok kiemelten veszélyeztetett szakaszain.²⁶²

A javaslat nem irányozta elő egy olyan központosított európai rendészeti szerv létrehozását, amely közvetlen végrehajtói hatáskörrel rendelkezik, és ezáltal érdemben csorbítaná a tagállamok szuverenitását, ugyanakkor világosan jelezte annak igényét, hogy a külső határok igazgatása terén szükség van egy uniós szinten működő, operatív jellegű együttműködési mechanizmus kialakítására. Az elképzelést egy megvalósíthatósági tanulmány²⁶³ követett, amelynek eredményét a Bizottság 2002 május végén hozott nyilvánosságra.

Az „Egységes Európai Határőrség” az EiT 2002 júniusi sevillai ülésén is napirenden volt. A koncepció ugyanakkor megosztó volt a tagállamok körében. Míg néhány ország, különösen a külső szárazföldi határokkal nem rendelkező tagállamok kedvezően fogadták az elképzelést, de a frontországok jelentős része (pl. Spanyolország, Olaszország, Görögország) óvatosan viszonyult a szuverenitási jogosítványokat érintő kérdésekhez. Több tagállam a határőrizet tagállami kompetenciában való megtartása mellett érvelt és az együttműködést csak technikai és koordinációs szinten javasolta. Ennek eredményeként a Bizottság által elővezetett „Európai Határrendőrségről” szóló kezdeményezés nem került részletes kidolgozásra.

A 2001-es koncepció jelentősége abban rejlik, hogy elsőként vázolta fel egy közös határvédelmi testület működésének intézményi, jogi és stratégiai kereteit. Ez a

²⁶² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a OMcommon policy on illegal migartion Brussels, 15.11.2001 COM (2001) 672 final p. 17-18.

²⁶³ Feasibility study for the setting up of a European Border Police. Final report Forrás: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2005/may/eba-feasibility-study.pdf> (letöltve: 2022.04.19.)

dokumentum tekinthető az EIBM első koncepcionális előfutárának, amely később a Frontex létrehozásában, majd annak 2016-os és 2019-es megerősítésében öltött testet. Az eredeti javaslat hosszú távú hatása tehát abban áll, hogy a közös migrációs és biztonságpolitika szerves részeként rögzítette a határigazgatás „közösségiesítésének” szükségességét. Az azóta eltelt időszak megerősítette az eredeti koncepció időszerűségét. A külső határokon tapasztalt migrációs válságok és biztonsági kihívások világossá tették, hogy az uniós szintű koordináció nem opcionális, hanem stratégiai szükségszerűség, amely ma már a bel- és igazságügyi együttműködés egyik alappillére képezi.

Mivel a tagállamok abban egyetértettek, hogy a hatékony közösségi határőrizet csakis a nemzeti határőrizeti szervek tevékenységének összehangolásával lehet elérni, a Hágai Program keretein belül elkezdődött a munka egy közös európai határőrizeti ügynökség létrehozására. A munka eredményeként, a tagállamok hatáskörébe és felelősségébe tartozó külső határok ellenőrzésének és őrizetének támogatására 2004. október 20-án, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet elfogadásával jött létre az Európai Unió Tagállamai Külső Határain való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség, közismert nevén Frontex²⁶⁴.

A 2007/2004/EK rendelet²⁶⁵ legfőbb célja egy olyan ügynökség létrehozása volt, amely támogatja és koordinálja a tagállamok közötti együttműködést az EU külső határainak ellenőrzése és felügyelete terén. Az ügynökség uniós jogi személyiséggel rendelkezett, így működésében pénzügyi és igazgatási önállósággal bírt. A Frontex egyik legfontosabb feladata a tagállamok közötti operatív együttműködés megszervezése és támogatása volt, különösen olyan helyzetekben, amikor egy-egy ország határellenőrzési kapacitása nyomás alá került. Az ügynökség ehhez kapcsolódóan közös műveleteket és kísérleti projekteket koordinált, elősegítve a közös fellépést a külső határok őrizetében. Emellett képzési programokat dolgozott ki a határőri személyzet számára, amelyek hozzájárultak a szakmai egységesség és a közös eljárásrend kialakításához az unió egész területén. A Frontex egy átfogó kockázatelemzési rendszert is létrehozott, amely a tagállamok és az ügynökség időbeni felkészülését szolgálta a várható migrációs nyomás és biztonsági kockázatokkal szemben.

²⁶⁴ A Frontex (a név a francia frontières extérieures, vagyis "külső határok" kifejezés rövidítése)

²⁶⁵ A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról HL L 349., 2004.11.25., 1–11. o.

Az ügynökség ezen túl technikai és operatív támogatást is nyújtott a tagállamoknak, például szakértők, eszközök vagy logisztikai segítség formájában, különösen akkor, amikor sürgős beavatkozásra volt szükség. A Frontex részt vett az irregulárisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérési műveleteinek szervezésében is, támogatva ezzel a tagállamokat a nemzetközi visszafogadási egyezmények végrehajtásában. Az ügynökség nemcsak az uniós tagállamok között teremtett együttműködési platformot, hanem harmadik országokkal is kapcsolatokat épített ki, különösen a szomszédos államokkal, akikkel közös műveletek és képzések révén erősítette a határellenőrzés kapacitásait. Emellett együttműködött különböző nemzetközi szervezetekkel, így például az Europollal, az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságával (a továbbiakban: UNHCR), vagy a Nemzetközi Migrációs Szervezettel (a továbbiakban: IOM), hogy biztosítsa a migrációs kihívásokra adott válaszlépések összehangoltságát és jogszerűségét.²⁶⁶

A Frontex felállítása tehát mérföldkő volt az EU integrált határigazgatási rendszerének kialakításában, és a 2007/2004/EK rendelet alapozta meg azt az intézményi keretet, amely azóta is meghatározó szerepet tölt be az uniós határőrizetben és migrációkezelésben.

Bár a Frontex megalapítása jelentős lépés volt a közös külső határőrizet megvalósítása felé, ugyanakkor az irreguláris migráció kezelésének javítására további intézkedésekre is szükség volt. A Frontex ugyanis nem rendelkezett önálló, független „határőr csapatokkal”, és a tagállamokban sem rendelkezett joghatósággal. Emiatt, amikor a külső határokon hirtelen, váratlan módon jelentkezett a migrációs nyomás, meghaladva a helyi kapacitásokat, szükség volt egy olyan mechanizmus létrehozására is, amely lehetővé teszi a gyors technikai és operatív segítség nyújtást az olyan uniós tagállamok számára, amelyek sürgős, vagy rendkívüli helyzetbe kerültek.

Ezt a hiányosságot volt hivatott pótolni a „gyorsreagálású határvédelmi csapatok” felállításáról szóló rendelet²⁶⁷, amelyet a tagállamok 2007-ben fogadtak el. A jogi aktus, az előző fejezetben már bemutatott 1999. évi tamperei EiT következtetéseken, a 2004.

²⁶⁶ Zámbo Katalin (2009): A Frontex szervezete és működése, In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. kötet, Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2009. 222–225. o.

²⁶⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról HL L 199., 2007.7.31., 30–39. o.

évi Hágai Programban és az EiT által 2005-ben²⁶⁸ és 2006-ban²⁶⁹ elfogadott migrációval kapcsolatos általános megközelítésben megfogalmazott kérésekre adott választ.

A mechanizmus aktiválására akkor kerülhetett sor, ha egy tagállam nehéz helyzetbe került és kérelmet nyújtott be a Frontexhez, hogy az biztosítson támogatást a helyzet kezeléséhez. A tagállamba kiküldésre kerülő csapatok nagysága és bevetési gyakorisága a tervezett feladatok fontosságától függött. A Frontex határozott²⁷⁰ a rendelkezésre bocsátandó határőrök számáról és a csapatok összetételéről, a tagállamok különböző méreteit és határvédelmi struktúráját figyelembe véve. döntött Az ügyvezető igazgatónak a lehető leggyorsabban, de legkésőbb a kérelem beérkezésétől számított öt munkanapon belül kellett döntést hoznia a gyorsreagálású csapat bevetéséről. Ezt követően a Frontex és a kérelmező tagállam operatív tervet készítettek, amelyben rögzítették a beavatkozás pontos részleteit. Az ügyvezető igazgató által kijelölt koordinátor összekötő szerepet töltött be a Frontex és a fogadó tagállam, valamint a Frontex és a csapatok tagjai között. A koordinátor feladatai közé tartozott többek között:

- a Frontex és a fogadó tagállam, valamint a Frontex és a csapatok tagjai közötti kapcsolat fenntartása;
- az operatív terv végrehajtásának figyelemmel kísérése;
- a csapatok kiküldetésének eredményeiről történő jelentéstétel a Frontex számára.

A tagállamok részéről kinevezett nemzeti kapcsolattartó az adott tagállami hatóságok és a Frontex közötti kommunikációt biztosította.

A tagállamok által kijelölt nemzeti szakértőkből álló gyorsreagálású határvédelmi csapatok, valamint a bevetésre szánt csapatok összetételét, a Frontex határozta meg. A tagállamok által delegált személyek szakértői az adatbázisban történő regisztrációt követően egy, a Frontex által vezetett közös képzésen is részt vettek. A külső határokon működő csapatok tagjainak be kellett tartaniuk a közösségi jogszabályokat, valamint a fogadó tagállam nemzeti jogszabályait. A beavatkozás ideje alatt a csapat tagjai a fogadó tagállam irányítása alatt álltak, és a nemzeti határőrök jelenlétében, azok utasításait követve jártak el. A kiküldött határőrök ugyanakkor saját államuk határőrizeti

²⁶⁸ Elnökségi Következtetések (2005): Az Európai Tanács 2005. december 15-16. Elnökségi Következtetések 15914/05, Brüsszel, 2005. december 17. 1–24. o.

²⁶⁹ Elnökségi Következtetések (2005a): Európai Tanács 2005. december 14-15. Elnökségi Következtetések 16879/06 Brüsszel, 2005. december 15. 1–34. o.

²⁷⁰ Az Ügynökség Igazgatójának javaslatára az Igazgatótanács tagjainak háromnegyedes többségi szavazatával dönt.

szervezetének tagjai maradtak, jogosultak voltak saját szolgálati fegyverük és egyenruhájuk viselésére. Emellett betekintheztek a fogadó tagállam adatbázisaiba, és szükség esetén erőszakot alkalmazhattak.²⁷¹

A mechanizmus a Frontex által létrehozott és használt olyan újabb eszközöként volt értelmezhető, amely a tagállamok erőfeszítéseit támogatva szolgálta az egységes stratégia és az integrált irányítás koncepciójának végrehajtását. Az ún. „RABIT-műveletek”²⁷² első nagyobb próbája 2010-ben volt, amikor Görögország kérte az EU segítségét a Törökországgal közös szárazföldi határszakaszon megnövekedett illegális határátlépések miatt. A 2010 novemberében indított művelet jelentős eredményeket hozott a görög–török szárazföldi határon tapasztalt irreguláris migráció csökkentésében. A napi illegális határátlépések száma mintegy 76%-kal csökkent, az októberi 245 főről napi 58 főre. Összesen 11 809 irreguláris migránst és 34 embercsempészt tartóztattak fel, akik Törökországból, Afganisztánból, Bulgáriából, Palesztinából és Grúziából érkeztek²⁷³

Bár a művelet rövidtávon eredményes volt, hosszú távon a migrációs nyomás nem csökkent jelentősen, és a görög hatóságok számára továbbra is kihívást jelentett az irreguláris migráció kezelése. A Frontex működésének gyengeségei és korlátai különösen élesen a 2015-ös migrációs válság idején mutatkoztak meg, különösen a közép-mediterrán térségben. Mivel eredeti formájában a Frontex nem rendelkezett operatív hatáskörrel, ennek következtében nem végezhetett önálló ellenőrzéseket, nem küldhetett ki saját határőröket, és nem hajthatott végre visszatérési műveleteket a tagállamok hozzájárulása nélkül. Mindez együttesen jelentősen akadályozta a gyors és egységes fellépést válsághelyzetekben. A tagállamok és a Bizottság részéről egyre intenzívebb igényként fogalmazódott meg, hogy az EU közös külső határpolitikát valósítson meg, amely hatékony, gyors és egységes. Ez különösen fontos volt a schengeni térség integritása szempontjából, amely a külső határok biztonságára épül. Ebbe a koncepcióba illeszkedett a Frontex átalakítása is, amelynek célja az ügynökség operatív, jogi és stratégiai képességeinek megerősítése, az EU külső határok védelmének tagállami együttműködésen túlmutató, közösségi alapon történő biztosítása volt.

Az EIBM-hez hasonlóan e módosításokat az értekezés kihívásokra adott válaszokat vizsgáló 4. fejezetében részletezem.

²⁷¹ Zámbó Katalin (2009): Uo. 225-227. o.

²⁷² A RABIT rövidítés az angol nyelvű rapid border investigation team kifejezésből származik, ami gyorsreagálású határvédelmi csapatokat jelent.

²⁷³ Frontex NEWS (2011): RABIT Operation 2010 Ends, Replaced By JO Poseidon 2011

3.3.4. A határigazgatás informatikai rendszerekkel való támogatása

A jogi dimenziók mellett a technikai eszközök, különösen az interoperábilis informatikai rendszerek kiemelt szerepet töltenek be a határigazgatás modernizációjában. Az EU számos központosított adatbázist fejlesztett ki a külső határok védelme, a migrációkezelés és a belső biztonság politikáinak támogatására. Az elmúlt évtizedekben kialakított, átfogó uniós informatikai információs rendszerek célja a biztonsággal, a migrációval és a külső határok igazgatásával kapcsolatos információk gyűjtése, feldolgozása és megosztása volt. Ezek az adatbázisok, amelyek személyes és biometrikus adatokat egyaránt tartalmaznak, elengedhetetlenek a biztonsági együttműködés, a migrációs folyamatok és a külső határok igazgatása szempontjából. Az integrált határigazgatás szempontjából ilyen kiemelkedő jelentőségű rendszerek például a SIS, a VIS, a még elindulás előtt álló Európai Határregisztrációs Rendszer (a továbbiakban: EES) és a fejlesztés alatt álló Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (a továbbiakban: ETIAS).

Az értekezés ezen szakaszában a SIS és a VIS kialakítását és működésének főbb jellemzőit mutatom be, mivel ezek jelentették az uniós határigazgatás korai technológiai alapjait. Az EES és az ETIAS részletes elemzését a 4. fejezetben végzem el, ahol azok szorosabb összefüggésben tárgyalhatók a 2015 utáni időszak határigazgatási és migrációs kihívásaira adott uniós válaszintézkedések kontextusában. Ez utóbbi rendszerek ugyanis már a schengeni térség biztonságának megerősítését, valamint az intelligens határellenőrzés koncepciójának gyakorlati megvalósítását szolgálja. Ezzel az elrendezéssel nemcsak a történeti és funkcionális folytonosságot kívántam megőrizni, hanem azt is biztosítani kívántam, hogy az elemzés logikusan illeszkedjen az értekezés egészébe, különösen az új generációs határigazgatási rendszerek és az adatvezérelt kockázatkezelés vizsgálatát előkészítő fejezetekhez.

A Schengeni Információs Rendszer

A Schengeni Információs Rendszer 1995 óta nyújt támogatást a tagállamok belső biztonságának fenntartásában. Ezt a rendszert a schengeni térséget létrehozó SVE hozta létre, mint egyfajta, a belső határellenőrzés eltörlését követő kompenzációs intézkedést. Célja, hogy a tagállamok egyes személyek és tárgyak közös adatbázisban való automatizált keresése révén ellenőrzéseket végezzenek, ezzel is ellensúlyozva a belső

határokon az ellenőrzés eltörléséből eredő kockázatokat. Az SVE 92. cikke értelmében „*A Szerződő Felek közös információs rendszert (a továbbiakban: "Schengeni Információs Rendszer") hoznak létre és tartanak fenn, amely az egyes Szerződő Felek nemzeti részéből és a technikai támogatóegységből áll. A Schengeni Információs Rendszer lehetővé teszi a Szerződő Felek által kijelölt hatóságok számára, hogy automatizált lekérdezési eljárás révén hozzáférjenek a személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzésekhez a nemzeti jognak megfelelően végzett határellenőrzések, és más, az országon belül végzett rendőrségi és vámellenőrzések céljából, továbbá a 96. cikk szerinti figyelmeztetőjelzés-kategória esetében vízumok és tartózkodási engedélyek kiadása, valamint az idegenrendészeti jogszabályok alkalmazása céljából is ezen egyezmény a személyek mozgására vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása keretében.*”

A rendszer alapját egy központi egység és a tagállamok nemzeti moduljai alkották, amely lehetővé tette a tagállamok közötti adatmegosztást és automatizált kereséseket. Azon személyek esetében, akikre figyelmeztető jelzést adtak ki, a figyelmeztető jelzést kiadó államnak a személyes adatok mellett meg kellett adni a figyelmeztető jelzés okát és a személy megtalálása esetén javasolt intézkedést is. A SIS-ben rögzíthető tárgyak jegyzékét az SVE 100. cikke határozta meg. Ez olyan tárgyakat foglal magában, mint az ellopott, jogellenesen használt vagy elveszett járművek, pótkocsik és felpótkocsik, lőfegyverek, hivatalos okmányok, személyazonosító okmányok és gyanús bankjegyek. Magyarország 2007. december 21-én a schengeni térséghez való csatlakozással egyidejűleg kapcsolódott a rendszerhez.

Mivel a schengeni térség folyamatos bővülésével a már elavult infrastruktúra nem felelt meg az új követelményeknek, a tagállamok a SIS technikai és funkcionális korszerűsítéséről döntöttek. A SIS II legfontosabb célja az EUMSZ IV. címével összhangban a biztonság magas szintjének biztosítása volt a schengeni térségben. Emellett az új tagállamok integrálása, a rendszer kapacitásának bővítése, az új technológia előnyeinek kihasználása, a terrorizmus elleni küzdelem és a biometrikus adatok tárolására alkalmas technológia bevezetése is a továbbfejlesztés szükségességét indokolta. A SIS második generációjának jogi keretét egy 2006-ban elfogadott európai

parlamenti és tanácsi rendelet²⁷⁴, valamint az azt kiegészítő 2007-es tanácsi határozat²⁷⁵ teremtette meg. Az új rendszer 2013-ban kezdte meg működését.

A SIS II technikai architektúrája a SIS első generációjához hasonló. Egy központi rendszerből (C.SIS), nemzeti rendszerekből (N.SIS.II), valamint a központi és a nemzeti rendszerek közötti titkosított kommunikációs infrastruktúrából áll. Minden tagállam feladatául kapta, hogy kijelölje a nemzeti rendszerért felelős hatóságát, amelynek feladata a nemzeti komponens zavartalan működtetése és biztonságos üzemeltetése. Az ugyancsak tagállami szinten kötelezően létrehozott ún. SIRENE-irodák²⁷⁶ a rendszer keretein belül folytatott információcserét biztosítják. Magyarországon az N.SIS Hivatal a Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság, míg a SIRENE Iroda a rendőrség Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ keretein belül működik.

A második generációs rendszerben az adatfeldolgozás köre jelentősen bővült. A személyek tekintetében ez a vezeték- és utónevek, születéskori név, korábban használt utó- és vezetéknevek, születési hely és idő, nem, fényképek, ujjnyomatok, állampolgárság, bármilyen konkrét, nem változtatható objektív fizikai jellemző, a személy magatartására vonatkozó információk, a riasztás oka, a figyelmeztető jelzést kiadó hatóság, a figyelmeztetést elrendelő határozat, a bűncselekmény típusa, az érintettel szemben megteendő intézkedésekre terjed ki.²⁷⁷

A SIS nem csupán egy adatbázis, hanem a schengeni rendszer biztonsági pillére. Az uniós határigazgatás gerinceként lehetővé teszi, hogy a határőrizeti döntések megalapozottak és gyorsak legyenek. A határőr nemcsak az utazási dokumentum érvényességét vizsgálja, hanem azt is, hogy a személy veszélyt jelent-e a közrendre vagy közbiztonságra. A SIS ezért a megelőző biztonsági intézkedések első számú eszköze, amely valós idejű hozzáférést biztosít a tagállamok hatóságai számára olyan információkhoz, amelyek segítenek azonosítani a veszélyes személyeket, tárgyakat, járműveket vagy dokumentumokat, hozzájárulva ezzel a külső határokon folytatott

²⁷⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról HL L 381., 2006.12.28., 4–23. o.

²⁷⁵ A Tanács 2007/533/IB határozata (2007. június 12.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról HL L 205., 07/08/2007., 63–84. o.

²⁷⁶ A SIRENE mozaikszó az angol „supplementary information request at the national entries” kifejezés rövidítése, amely magyarul „kiegészítő információ kérése a nemzeti kapcsolattartó pontoktól” kifejezéssel fordítható.

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

hatékony ellenőrzéshez. A határőrök a SIS-ben ellenőrizhetik, hogy a belépni kívánó személy például beutazási tilalom alatt áll-e, szerepel-e nemzetközi körözésben, kapcsolódik-e emberkereskedelemhez, vagy elveszett, hamisított úti okmánnyal utazik. Mindezt a rendszer másodpercek alatt képes megmutatni a határellenőrzés helyszínén. Ez különösen fontos a harmadik országbeli állampolgárok beléptetésének elbírálásakor. Az EU külső határain zajló kontroll ezáltal nemcsak a belépő személyekre terjed ki, hanem egyben garanciát jelent a belső határok nyitottságának megőrzésére.

A Vízuminformációs Rendszer

Az uniós vízumjog viszonylag korán az EU hatáskörébe került. Az EU rövid távú tartózkodásra jogosító vízumjog alapelveinek kidolgozása és céljainak tisztázása azonban csak az Amszterdami Szerződés 1999-es hatálybalépése után alakult ki, amikor a schengeni határellenőrzési rendszer az uniós jogba integrálódott. A tagállamok a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően azonban úgy döntöttek, hogy felgyorsítják a közös vízumpolitika megvalósítását azáltal, hogy létrehoznak a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó információcsere-rendszer. Erre a feladatra a Bel- és Igazságügyi Tanács 2001. szeptember 20-án elfogadott tanácsi következtetéseinek 26. pontjában²⁷⁸ kérte fel a Bizottságot. Ezt követően az EiT a 2001. december 14–15-i laekeni ülésén elfogadott következtetéseiben²⁷⁹ ugyancsak megerősítette az erre irányuló szándékot, így a Bel- és Igazságügyi Tanács 2002. június 13-án külön iránymutatást²⁸⁰ fogadott el a vízumadatok cseréjére vonatkozó közös rendszer létrehozásáról. Az ebben foglaltak a rendszer létrehozása mellett a vízumadatok megosztására vonatkozóan a következő részletes célokat tűzte ki:

- a tagállamok közötti vízumkérelmek és az azzal kapcsolatos válaszok információcserejének javítása a csalások megelőzése érdekében;
- a konzuli együttműködés és a központi konzuli hatóságok közötti információcsere fokozása;
- a határátkelőhelyeken a fuvarozók és a vízümbirtokosok ellenőrzésének egyszerűsítése;

²⁷⁸ Council Conclusion (2001): Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs) Brussels, 20 September 2001 SN 3926/6/01 p. 1–12.

²⁷⁹ Presidency Conclusions (2001): Uo. p. 12.

²⁸⁰ Council of the European Union Guidelines for the introduction of a common system for an exchange of visa data 9243/02 Brussels, 27 May 2002

- a „visa shopping”²⁸¹ (vízumváráslás) megelőzése;
- a dublini egyezmény keretében a menedékjog iránti kérelmek elbírálásáért felelős tagállam gyors meghatározásának elősegítése;
- az okmányokkal nem rendelkező jogszerűtlen beutazást vagy tartózkodást megvalósító harmadik országbeli állampolgárok azonosításának és dokumentálásának megkönnyítése;
- a közös vízumpolitika, a belső biztonság és a terrorizmus elleni küzdelem támogatása.

Mivel a folyamat lassan haladt, az EiT 2002. június 21-22-i sevillai ülésén elfogadott következtetéseiben²⁸² ismételten sürgette a Tanácsot és a Bizottságot, hogy tulajdonítsanak elsőbbséget a vízumadatok közös azonosító rendszerének mielőbbi bevezetésének.²⁸³ A Tanács végül a Bizottság által 2003 májusában benyújtott megvalósíthatósági tanulmánya, valamint a SIS II fejlesztésével és a jövőbeli vízuminformációs rendszerrel kapcsolatos szinergiákkal foglalkozó közlemény²⁸⁴ alapján határozatot²⁸⁵ fogadott el a rendszer létrehozásáról.

Az ezzel a határozattal létrehozandó Vízuminformációs Rendszert egy, a SIS rendszerhez hasonló, centralizált architektúrára épülő olyan rendszerként definiálta, amely egy központi információs rendszerből (CS-VIS), a tagállamok nemzeti interfészeiből (NI-VIS), valamint a Központi Vízuminformációs Rendszer és a Nemzeti Interfészek közötti kommunikációs infrastruktúrából áll. A VIS uniós költségvetésből finanszírozott fejlesztését a Tanács a Bizottságra ruházta, a rendszer pontos működését meghatározó részletes intézkedéseket pedig a 2008 júniusában elfogadott VIS-rendeletben²⁸⁶ rögzítette.

²⁸¹ visa shopping: A vízumkérelmező azon magatartása, amikor az utazási célországtól függetlenül egy olyan schengeni országhoz nyújt be kérelmet, ahol a vízumkérelmek gyorsabb és kényelmesebb feldolgozását reméli.

²⁸² Presidency Conclusion (2002): Uo. p. 9.

²⁸³ Sergiu Adrian Vasile–Oan Ppescu (2012): Initiatives and perspectives of the information flows management within Schengen Area, Journal of Criminal Investigation Volume V Issue 2/2012 ISSN 2247-9503 p. 177–178.

²⁸⁴ Communication from the Commission (2003): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Development of the Schengen Information System II and possible synergies with a future Visa Information System (VIS) COM (2003) 771 final Brussels, 11.12.2003 p. 1–43.

²⁸⁵ Council Decision (2004): Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS) (2004/512/EC) OJ L 2004/15.6.2004.

²⁸⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet) HL L 218., 2008.8.13., 60–81. o.

A jogi norma a következő területekre vonatkozóan írt elő részletes szabályokat:

- az adatok vízumhatóságok által történő bevitelére és felhasználása;
- más hatóságok adatokhoz való hozzáférése;
- adatok tárolása és módosítása;
- működési és üzemeltetési igazgatás;
- adatvédelemmel kapcsolatos jogok és azok ellenőrzése.

A VIS rendszer a rendelet 48. cikkével összhangban, a Bizottság által jóváhagyott határozatok szerint, fokozatosan, régióként kezdte el működését. A Bizottság összesen 23 régiót jelölt ki, amelyek az eljárás során a migrációnak kitett, a terrorizmusra, a bűnözésre, valamint visszaélésekre és csalásokra leginkább érzékeny országokkal kezdve a fokozatosság elve alapján haladt az európai régió felé. A régiónkénti bevezetési folyamat 2011. október 11. és 2015. november 20. között zajlott.

Az átmeneti időszak alatt mind a vízumkibocsátás, mind a VIS-ben történő ellenőrzés vonatkozásában átmeneti szabályokat vezettek be. E szabályok értelmében a schengeni térségbe való beutazáskor vízumkötelezett személyek számára kibocsátott vízum esetében, ha valamely schengeni tagállam külképviselete a vízumot a VIS rendszerben rögzített ujjnyomat-vétellel állította ki, a vízumbélyeget „VIS” felirattal látta el. A határforgalom-ellenőrző hatóságoknak az ilyen vízumok esetében annak birtokosát a schengeni térségbe való beutazáskor minden esetben, kiutazáskor pedig szűrőpróbaszerűen ujjnyomat alapján is azonosítania kellett a VIS-ben.

A rendszer teljes körű működésének kezdete óta a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 8. cikk (3) bekezdése előírja, hogy a harmadik országok állampolgárait alapos ellenőrzéseknek kell alávetni, amely magába foglalja a VIS adatainak lekérdezésével történő vizsgálatot is. A VIS határforgalom-ellenőrzésben történő alkalmazása lehetőséget biztosít a határőrök számára, hogy a határellenőrzési eljárás során a vízumbélyeg számának és a vízumbirtokos ujjnyomatainak együttes alkalmazásával végzett személyazonosítás során kizárják a vízumok csalárd módon történő felhasználását.

A VIS az integrált határigazgatás szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, mivel lehetővé teszi a vízumok valós idejű ellenőrzését a külső határokon, és ezzel elősegíti a gyors, pontos döntéshozatalt a beléptetési eljárás során. A rendszer különösen fontos a személyazonosság-ellenőrzés területén, mivel a biometrikus adatok, például ujjnyomatok és arcképek révén megbízható módon azonosíthatók a vízumbirtokosok. A

VIS hatékony eszközként szolgál az esetleges visszaélések, személyazonosság-csalások és az irreguláris migráció elleni fellépéshez, miközben hozzájárul a vízumkiadás gyakorlatának egységesítéséhez és átláthatóbbá tételéhez az uniós tagállamok között. Erősíti továbbá a tagállamok közötti együttműködést azáltal, hogy gyors és biztonságos adatmegosztást tesz lehetővé. Mindezek révén a VIS kulcsszerepet játszik az EU integrált határigazgatási rendszerében, hiszen egyszerre garantálja a szigorú biztonsági ellenőrzést és a hatékony, összehangolt vízumpolitika megvalósítását a teljes schengeni térségben.

3.4. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések

Ebben a schengeni rendszer és az uniós határigazgatási keretrendszer fejlődését vizsgáló részfejezetben arra a következtetésre jutottam, hogy a kormányközi kezdeményezésből közösségi jogi struktúrává történő transzformáció alapvetően növelte a rendszer működési hatékonyságát, ugyanakkor új legitimációs, végrehajtási és alapjogi kihívásokat is teremtett. Véleményem szerint a schengeni szabályok integrálása az uniós jogrendbe elkerülhetetlen és szükséges lépés volt a jogbiztonság és a koherens uniós fellépés szempontjából, ám ez a folyamat részben feloldotta a korábbi kormányközi rugalmasságot, miközben továbbra sem rendezte teljes mértékben a másodlagos jogforrások, végrehajtó határozatok és hibrid normák demokratikus legitimitásának kérdését. Ennek következtében az intézményes fejlődés nemcsak jogi stabilitást hozott, hanem fokozott igényt is támasztott a konszolidáció, az átláthatóság és az elszámoltathatóság megerősítése iránt.

Kutatásom alapján úgy látom, hogy az integrált határigazgatás elméleti kerete, különösen a négylépcsős belépés-ellenőrzési modell, koncepcionálisan megalapozott, mivel stratégiai egységbe foglalja a megelőzést, a külső határok védelmét, a regionális együttműködést és a belső ellenőrzést. Ugyanakkor a modell fenntartható hatékonysága döntően a tagállami kapacitások kiegyensúlyozottságán, a hosszú távú tehermegosztáson és a közösségi finanszírozás stabilitásán múlik. A 2004-es bővítés és a 2015-ös migrációs válság tapasztalatai azt mutatták, hogy az uniós mechanizmusok gyakran válságvezérelten, ad hoc módon reagálnak, és kevésbé alkalmasak a strukturális problémák előre tervezett kezelésére. Álláspontom szerint ezért szükség lenne egy kötelező jellegű, előre rögzített tehermegosztási és kapacitástámogatási mechanizmus bevezetésére.

Kutatásom másik fő tanulsága, hogy az informatikai rendszerek, különösen a SIS, VIS, EES és ETIAS, bevezetése alapvetően javította a határellenőrzés információs alapját és a koordináció lehetőségét. Ezek a rendszerek lehetővé tették a határellenőrzés digitalizációját, az adatvezérelt döntéshozatalt és a rendészeti együttműködés interoperábilis megvalósítását. Ugyanakkor meggyőződésem, hogy technológiai innováció önmagában nem biztosít operatív válaszdőt, csupán eszköz arra, hogy a döntéshozók jobb információk alapján döntsenek, feltéve, hogy a háttérben megfelelő technikai infrastruktúra és képzett végrehajtó személyzet áll, mivel rendszerek a hatékonysága a nemzeti adatok minőségétől, az interoperabilitás tényleges megvalósulásától és a felhasználói kapacitástól függ.

Kutatói értékelésem szerint az EU határigazgatásának technológiai modernizációja nem zárult le, és belátható időn belül nem is fog. A folyamatos fejlesztés nem csupán technikai szükségszerűség, hanem stratégiai követelmény, amelyet a változó biztonsági környezet, az irreguláris migráció és a nemzetközi bűnözés új formái, valamint a társadalmi és jogi elvárások egyaránt meghatároznak. A digitális innovációk, mint az arcfelismerés, a prediktív analitika és a mesterséges intelligencia, ma már a határigazgatás mindennapi eszközei, amelyek a kockázatelemzés és a fenyegetés-felismerés területén proaktív megközelítést tesznek lehetővé. Ugyanakkor ezek alkalmazása csak akkor legitim, ha összhangban marad az uniós adatvédelmi normákkal, az alapjogi chartával és az átláthatóság elvével.

Ebből következően álláspontom szerint a H2 hipotézis, miszerint az uniós határigazgatási jogi aktusok módosításai csak korlátozott hatással bírnak a kihívások valós idejű kezelésére, a kutatási részeredményeim alapján alapvetően helytálló, mivel a jogalkotás természeténél fogva normatív és strukturális szerepet tölt be. Ennek megfelelően az uniós jogi aktusok is az EU működési elvét kodifikálva, határozzák meg az intézményi kompetenciákat és biztosítják a technikai, pénzügyi és együttműködési keretek jogi alapját. Ennek megfelelően a jogi módosítások alapvetően a közép- és hosszú távú kapacitásépítést szolgálják. Lehetővé teszik például új ügynökségek létrejöttét, vagy a már meglévő mandátumának megerősítését, szabályozzák az interoperábilis informatikai rendszerek jogi kereteit, és megteremtik a harmonizált eljárásrendek feltételrendszerét. Ilyen értelemben a jogalkotás elengedhetetlen előfeltétele annak, hogy az EU egységesebb, jogilag stabilabb és technikailag összekapcsoltabb határigazgatási rendszert építsen ki.

Ugyanakkor a jogi aktusok hatásának idődimenziója korlátozó tényező, mivel a normák hatása csak akkor realizálódik teljes mértékben, ha a jogi rendelkezéseket végrehajtó intézmények kiépülnek, a szükséges pénzügyi források rendelkezésre állnak, és a tagállami végrehajtó kapacitások (humán erőforrás, infrastruktúra, műszaki eszközök) fejlődnek. A gyakorlatban ez többnyire éveket vesz igénybe. Az uniós kódexek, rendeletek vagy irányelvek megerősíthetik az együttműködést, de nem teremtenek automatikusan működő operatív kapacitást, nem szüntetik meg a tagállamok közötti kapacitáskülönbségeket, és nem oldják fel azonnal a koordinációs mechanizmusok hiányosságait.

A schengeni térséget érintő válságok, különösen a 2015-ben bekövetkezett migrációs válság empirikus bizonyítékot szolgáltatott arra, hogy a jogi eszközök frissítése és a jogi mandátumok bővítése önmagukban nem garantálják a gyors és hatékony reagálást.

4. AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁRELLENŐRZÉSI KIHÍVÁSAI ÉS AZ ARRA ALKALMAZOTT MEGOLDÁSOK

„Azoknak, akik ezt maguk nem élték át, és azoknak, akik most, a válság közepén azt kérdezik, hogy ugyan, miféle hasznot hoz Európa egysége, a válaszom: annak ellenére, hogy Európa mindeddig példátlanul hosszú ideig, 65 esztendeje békében él, és noha még mindig nagyon sok bajt és nehézséget kell leküzdenünk – a békét.”

(Helmut Kohl, 2012.)

A korábbi fejezetekben az EU és annak határigazgatási szakpolitikájának kialakulását és fejlődését vizsgáltam, részletesen elemezve a vonatkozó jogi és intézményi kereteket, feltárva a szabályozási eszközök és stratégiai célkitűzések közötti összefüggéseket. Az elméleti és normatív megalapozás célja az volt, hogy átfogó képet nyújtsak a közös uniós határigazgatás struktúrájáról, és megalapozzam azokat az elemzési szempontokat, amelyek mentén az uniós szakpolitika gyakorlati működése és alkalmazkodóképessége értelmezhetővé válik.

A negyedik fejezetben e keretekre építve a határigazgatás dinamikus és válságérzékeny természetét vizsgálom. A részkutatásom célja, hogy megállapítsam miként reagált az EU az elmúlt másfél évtized során jelentkező komplex kihívásokra, így különösen a tömeges migrációs mozgásokra, a terrorcselekményekre, a világjárványokra, valamint a fegyveres konfliktusokból eredő geopolitikai instabilitásra. A vizsgálatom középpontjában a határigazgatási rendszer rugalmassága, intézményi válaszadóképessége, valamint az uniós szintű koordináció gyakorlati működése áll, különös tekintettel a válsághelyzetek által kiváltott szabályozási és szervezeti változásokra.

Célom továbbá, hogy a 2015 és 2024 közötti időszak irreguláris migrációs statisztikáinak, és az adatokból kirajzolódó ok-okozati összefüggések elemzésével bemutassa azokat a határrendészetre ható főbb kihívásokat, amelyek strukturálisan és operatíván is befolyásolták az EU határpolitikájának alakulását. A kvantitatív és kvalitatív elemzés segítségével átfogó képet nyújtok arról, hogy az EU milyen válaszlépéseket tett

a kihívások kezelésére, és értékelem ezek tényleges hatékonyságát a határbiztonság fenntartása, a szabad mozgás védelme és az uniós értékek érvényesítése szempontjából.

Az elemzések révén rendszerezni kívánom azokat a tanulságokat is, amelyek a rendkívüli helyzetekre adott válaszok értékelése során kirajzolódnak, különös figyelmet fordítva a jogalkotási kezdeményezésekre, az operatív válaszmechanizmusokra és a tagállamok közötti együttműködés strukturális korlátaira. Kiemelt hangsúlyt fektetetek azokra az intézményi és politikai fejleményekre, amelyek tartós változásokat generáltak az EU határigazgatási rendszerében, illetve azokra a tényezőkre, amelyek gátolták az összehangolt uniós fellépést, mint például a politikai konszenzus hiánya, az aszimmetrikus tehermegosztás vagy a szolidaritás gyakorlati érvényesítésének nehézségei.

4.1. Globális migrációs trendek

Migráción általában a népesség közigazgatási vagy politikai határok átlépésével járó egyéni vagy csoportos helyváltoztatást értjük.²⁸⁷ A nemzetközi vándorlások nem ritka jelenségek, hanem szerves részei az emberiség történetének. Az elmúlt fél évszázadban a népességnövekedés, a gazdasági különbségek, a könnyebb és gyorsabb közlekedés és kommunikáció, valamint a társadalmak egyre nyitottabbá válása, vagyis a globalizáció hatására jelentősen megnövekedett a nemzetközi migráció.²⁸⁸

A migráció, mint összetett jelenség sokféle szempont szerint értelmezhető és kategorizálható. Tudományos megközelítésben a migrációt az ún. push-pull faktorok, vagyis a „kényszerítő” és a „vonzó” tényezők gerjesztik.²⁸⁹ A szakirodalom a migrációt leggyakrabban a motiváció, az irány, az érintett terület és a migráció törvényes, jogos volta alapján vizsgálja és értékeli.²⁹⁰ Ennek megfelelően a migráció lehet pl. önkéntes vagy külső tényezők által kiváltott, egyéni vagy csoportos, a lakóhely körülményeinek negatív irányba történő változása vagy az új terület vonzereje miatt bekövetkező, ideiglenes vagy tartós, alkalmoszerű vagy ismétlődő, elvándorlás vagy bevándorlás,

²⁸⁷ Hautzinger Zoltán–Hegedűs Judit–Klenner Zoltán (2014): A migráció elmélete. Nemzeti Közszerzői Jogi Hivatal, Budapest, 2014. 5–7. o.

²⁸⁸ Ritecz György (2016): A migráció trendjei – és ami mögötte van Régió Kisebbség Kultúra Politika Társadalom 24 (2) 109–139. o.

²⁸⁹ Ritecz, György (2018). "Az Európába irányuló tömeges irreguláris migráció felfutásának és okai." Hadtudomány 28.3-4 (2018) 66–78. o.

²⁹⁰ De Haas, Hein, Stephen Castles, and Mark J. Miller (2019): The age of migration: International population movements in the modern world. Bloomsbury Publishing, 2019. p. 21-40.

valamint reguláris vagy irreguláris.²⁹¹ A migráció, mint társadalmi jelenség²⁹² dinamikusan változó folyamat, amelyet a politikai, gazdasági és társadalmi tényezők folyamatosan alakítanak.

Az elmúlt évtizedekben a migráció intenzitásának alakulását számos endogén és exogén tényező befolyásolta. Az „önkéntes migráció” egyik legnagyobb mozgatórugója a globalizáció, ami egy olyan folyamat, amelynek során a világ gazdaságilag, társadalmilag és kulturálisan egyre jobban összekapcsolódik. Ez a folyamat együtt jár az áruk, szolgáltatások, információk és emberek határokon való egyre intenzívebb áramlásával. A globális gazdaság, az utazás egyszerűsége és a transznacionális kommunikáció fokozza a lakosság nemzetközi mobilitását. Egyre több ember költözik országokon belül és határokon át, hogy jobb foglalkoztatási lehetőségeket és jobb életmódot keressen. Bár a migrációt általában problémásnak tekintik, annak szabályozott keretek között történő kezelése elengedhetetlen a fenntartható fejlődéshez.

Az előregező népességű országokban a migráns munkavállalók egyre fontosabb részét képezik a munkaerőnek. A fejlett országokban növekvő munkaerőigény, különösen az alacsony képzettséget igénylő területeken, is sok olyan migránst vonz, akik jobb életkörülményekre és munkalehetőségekre vágyanak. A gazdaságilag elmaradottabb területeken élő háztartások számára pedig az ezekből az országokból történő hazautalások növelik a biztonságot, és megfelelő politikák támogatásával elősegítheti a kevésbé fejlett országok helyi gazdasági növekedését. Az önkéntes migránsok elsődlegesen azért költöznek el hazájukból, mert összességében úgy gondolják, hogy javulni fognak a kilátásaik egy másik országban. A fiatalok esetében a jobb oktatási lehetőségek keresése is ösztönöző tényező, különösen, ha a helyi lehetőségek korlátozottak. Az ilyen migránsokra jellemző, hogy gondosan megtervezik a lakóhely változtatásukat, eldöntik, kivel, mikor, milyen útvonalon indulnak el és mit visznek magukkal. Meghatározzák a célállomást, és legtöbbször az ideiglenes lakóhelyüket kiválasztva már meglévő munkalehetőséggel rendelkeznek, vagyis konkrét elképzelésük van arról a környezetről, ahová tartanak. Az államhatárokat jogszerű módon, az adott ország szabályait betartva, érvényes út okmányokkal és szükség esetén vízummal lépik át.

²⁹¹ Tóth Péter (2016): Az európai migrációs válság értelmezési kereteiről. In: Nemzet és Biztonság. 2016/6 szám pp. 86–92

²⁹² Hautzinger Zoltán (2020): A migráció szabályozásának reaktív tényezői. Belügyi Szemle 2020/9. (47–62.) 48. o.

A UNHCR által gyűjtött adatok szerint a migránsok száma évről évre folyamatosan növekszik. A 2015-2024 közötti időszakot megelőző adatok statisztikai vizsgálata alapján megállapítható, hogy már 2000 és 2015 között is jelentősen nőtt a hazájukat elhagyók száma. Az ENSZ által közzétett adatok alapján 2015-ben 71 millióval több személy hagyta el lakóhelyét, mint 2000-ben²⁹³. A migráció mértékét és jellegét azonban nagyban befolyásolják az adott területek sajátos körülményei, az egyes kontinenseken eltérő mértékben és intenzitással figyelhető meg ezeknek a változásoknak a dinamikája.

Az afrikai kontinenst illetően az IOM 2020-as adatai szerint²⁹⁴ körülbelül 21 millió afrikai élt egy másik afrikai országban, ami jelentős, 16,7%-os növekedés 2015-höz képest, amikor ez a szám körülbelül 18 millió volt. Ugyanebben az időszakban a más régiókban élő afrikai származásúak száma is növekedett, 2015-ben körülbelül 17 millióan éltek más kontinenseken. Ez a szám 2020-ra több mint 19,5 millióra emelkedett, Európában 11 millió, Ázsiában közel 5 millió, Észak-Amerikában pedig mintegy 3 millió afrikai születésű migráns élt.

Az ázsiai régiót megvizsgálva, szintén az IOM adatai szerint, ugyanezen évben a világ nemzetközi migránsainak több mint 40%-a, vagyis mintegy 115 millió származott erről a kontinensről, akik közül több mint fele, 69 millió élt a származási országához képest Ázsia más országaiban. Ez jelentős növekedés 2015-höz képest, mivel ez a szám akkor 61 millió volt. Az elmúlt 20 évben az ázsiai születésű migránsok száma Észak-Amerikában és Európában is jelentős növekedést mutatott. Míg Európában 2020-ban már 23 millió ázsiai tartózkodott, ami a 2015-ös közel 20 milliós számhoz képest erőteljesebb emelkedést jelent, addig az Észak-Amerikába irányuló migráció 2020-ban a 17,5 millió volt, ami a 2015-ös 17,3 milliós adathoz képest csak kisebb emelkedést jelent.

Az észak-amerikai kontinens felé irányuló migráció egyik fontos jellemzője a latin-amerikai és karibi régióból való érkezés. 2020-ban több mint 25 millió migráns tartózkodott Észak-Amerikában. Ebben a régióban a migráció fő iránya elsősorban az Egyesült Államok felé irányult. A 2020-ban mintegy 59 millió migráns tartózkodott Észak-Amerikában a különböző régiókból, ami 3 millióval több, mint 2015-ben, ami akkor 56 millió volt. A legtöbben, mintegy 26 millióan Latin-Amerikából és a Karib-térségből érkeztek, őket követte Ázsia 18 millióval és Európa 7 millióval. Az elmúlt

²⁹³ International Organization for Migration (2016): International Migration Report 2015, UN, New York, 2016.

²⁹⁴ International Organization for Migration (2021): Annual Report 2020.

három évtizedben Észak-Amerikában a migránsok száma megkétszereződött, köszönhetően a Latin-Amerikából, a Karib-térségből és Ázsiából történő kivándorlásnak, valamint a térség gazdasági növekedésnek és politikai stabilitásnak. A térségen belül vagy azon kívül élő észak-amerikai születésű migránsok száma viszont alacsony maradt a térség külföldön született népességéhez képest. Az észak-amerikai születésű migránsokat illetően 2020-ban többen, mintegy 3 millióan éltek a régió kívül, mint ahányan a régió belül máshová költöztek ellentétben Ázsiával vagy Afrikával, ahol a régió belüli migráció sokkal jelentősebb. A Latin-Amerikában és a Karib-térségben élő, más régiókból származó migránsok összlétszáma viszonylag stabilan 3 millió körül maradt, ők többnyire európaiak és észak-amerikaiak. A régió belül, de a származási országtól eltérő helyen élő migránsok száma 11 millió volt.

Ami Csendes-óceáni térséget illeti 2020-ban csaknem 8,3 millió régió kívül született migráns élt a térségben, akik többségét ázsiaiak és európaiak alkották. Az elmúlt 30 év során Óceániában nőtt az Ázsiában született migránsok száma, miközben az Európából érkezőké változatlan maradt. A hat globális régió közül ebben az időszakban Csendes-óceáni térségben volt a legalacsonyabb a régió kívüli migránsok száma, ami a többi régióhoz képest kisebb népességszámnak köszönhető.

Az európai kontinensen a 2020-as adatok szerint közel 87 millió migráns élt, ami közel 16%-os növekedést jelent a 2015-ben mért adatokhoz képest, amikor mintegy 75 millió migráns tartózkodott a régióban. A migránsok valamivel több, mint fele, 44 millió Európában született, de a régió más részén élt. Az Európán kívüli migránsok száma 2020-ban meghaladta a 40 milliót.²⁹⁵

Az adatokat vizsgálva értelmezésem szerint a migráció globális mintázata az elmúlt évtizedben egyrészt általános növekedést mutat, másrészt térben differenciált módon jelentkezik. A legfőbb hajtóerőt a demográfiai nyomás, a gazdasági különbségek, valamint a globalizáció által előidézett mobilitási lehetőségek jelentik.

Az afrikai kontinens esetében világosan látható, hogy mind a belső migrációs áramlások, mind az Afrikán kívüli migráció mértéke növekedett. Ázsia továbbra is központi migrációs térségként működik, nem csupán jelentős kibocsátó, hanem regionális befogadó térség is. Európában és Észak-Amerikában, különösen a latin-amerikai és ázsiai eredetű migrációs nyomás hatására, szintén erősödő tendencia volt megfigyelhető, míg a

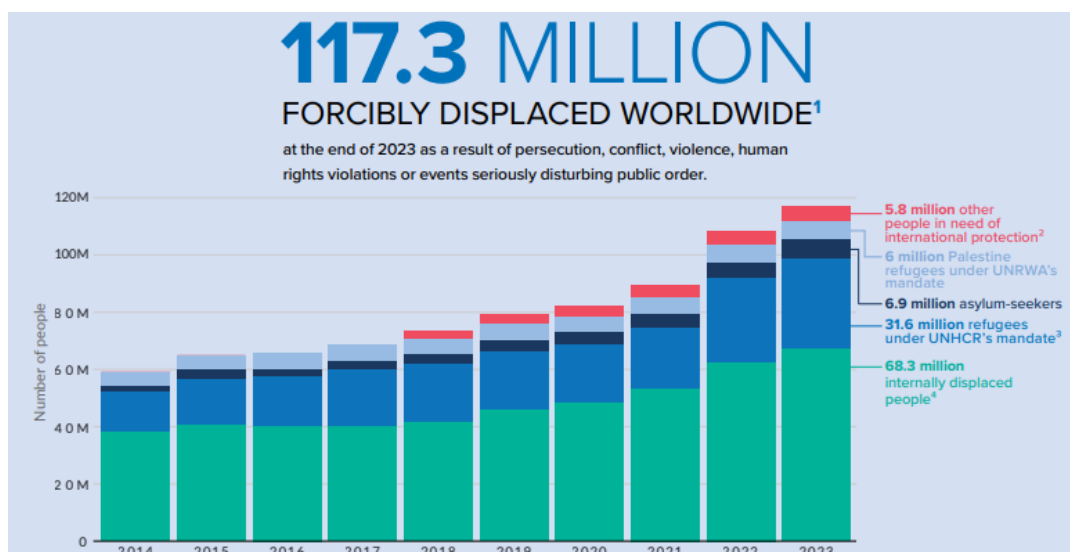
²⁹⁵ International Organization for Migration (2025): World Migration Report 2024

Csendes-óceáni térség továbbra is periférikus célterület maradt, noha a növekedés ott is kimutatható volt.

Megítélésem szerint ezek a trendek jól tükrözik, hogy a migráció nem egyszerűen területi mozgásként, hanem komplex társadalmi és gazdasági átalakulások részeként értelmezendő. A migrációs folyamatok egyben visszajelzést adnak az érintett régiók strukturális stabilitásáról, fejlettségéről, valamint arról, hogy milyen mértékben képesek kezelni a külső demográfiai és munkaerő-piaci nyomásokat. Mindez különösen fontos szempont lehet a befogadó országok integrációs politikáinak újratervezése szempontjából.

4.2. Az Európai Unióba irányuló irreguláris migráció alakulása 2015-2024 között

A UNHCR által 2023-ban közzétett Global Trends jelentés szerint világszerte mintegy 117,3 millió ember kényszerült elhagyni otthonát pl. üldöztetés, konfliktus, erőszak, az emberi jogok megsértése vagy a közrendet súlyosan megzavaró események miatt. Az év végén mért adatok szerint ez 8%-kal magasabb volt, mint 2022-ben, 8,8 millióval több ember kényszerült elhagyni otthonát. Jelenleg minden 69 emberből 1, vagyis a világ teljes lakosságának 1,5 százaléka kényszerült távozni otthonból, ami majdnem kétszerese az egy évtizeddel ezelőtti adatoknak.²⁹⁶

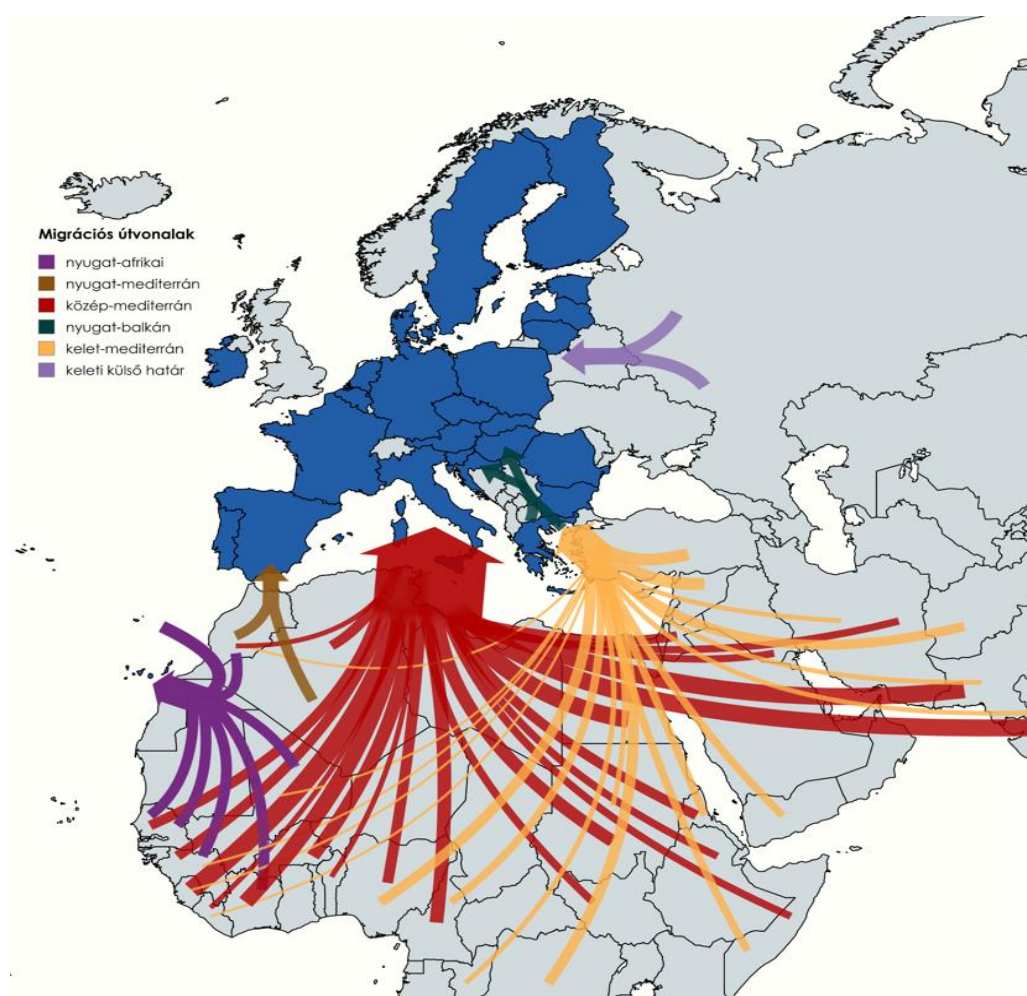


11. ábra: Világszerte erőszakkal lakóhelyüket elhagyni kényszerültek száma

²⁹⁶ UNHCR (2024): Global Trends forced displacement in 2023

A társadalmi egyenlőtlenség, a diszkrimináció és a marginalizáció miatt sokan érzik úgy, hogy a migráció az egyetlen lehetőségük a jobb élet elérésére. Emellett az éghajlatváltozás következményeként fellépő természeti katasztrófák (pl. aszályok, árvizek) és a környezeti degradáció szintén egyre több embert kényszerít arra, hogy elhagyja lakóhelyét. A nemzetközi migrációban résztvevők egy része ún. „kényszmigráns”, vagyis nem önként, hanem valamilyen kényszerítő körülmény hatására, mint például a fegyveres konfliktusok, a politikai instabilitás, vagy természeti katasztrófák miatt kényszerül elhagyni otthonát.

Az irreguláris migráció EU tagállamokba történő beáramlása jellemzően öt fő migrációs útvonal, a nyugat-afrikai, a nyugat-, közép- és kelet-mediterrán térség, a Nyugat-Balkán, valamint a keleti határok, mentén történik.

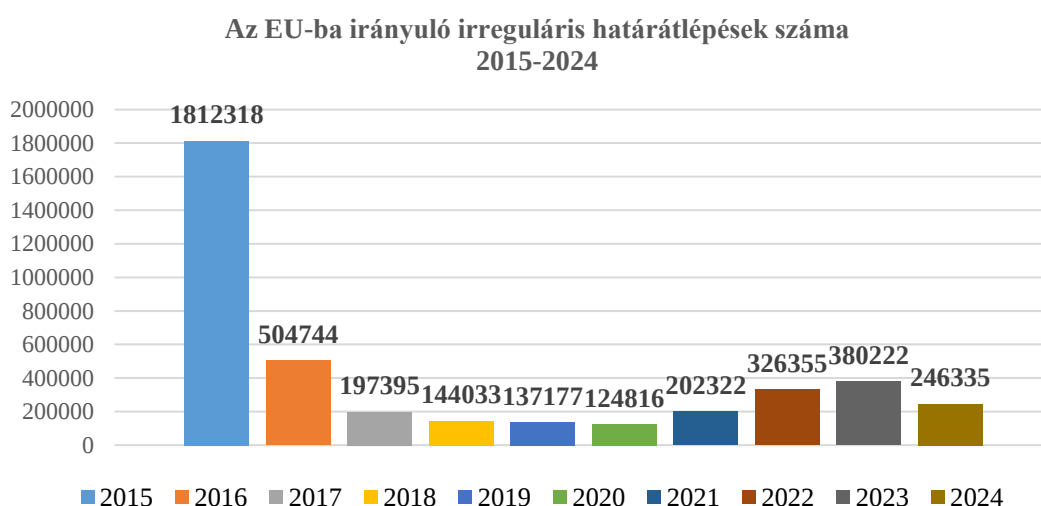


12. ábra: Az EU-ba irányuló főbb migrációs útvonalak

Forrás: Frontex Annual Risk Analysis 2024 adatai alapján saját szerkesztés saját szerkesztés

A Frontex adatai szerint 2015-ben a tagállamok több mint 1,8 millió irreguláris határátlépést²⁹⁷ észleltek a külső határok mentén, amely az EU-ba történő érkezéseket tekintve minden korábbi számot²⁹⁸ felülmúlt. Ez a szám több mint 6,2-szerese a 2014-ben bejelentett észlelések számának. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának adatai²⁹⁹ szerint a tengeri útvonalakon több mint 1 millió migráns érkezett Európába, ami csaknem ötször annyi volt, mint az azt megelőző 2014 évben 280 000 fő. Legtöbbször, 80% Görögországba, 15% Olaszországba, a többiek Spanyolországba és Máltára érkeztek. A legtöbb észlelést a Földközi-tenger keleti részén, az Égei-tenger felől jelentettek, főként Törökország és a görög szigetek között.

A 2015-2024 közötti időszakban az EU-ba irányuló irreguláris határátlépések számának alakulását a 13. számú ábrán szemléltetem.



13. ábra: Az EU-ba irányuló irreguláris határátlépések száma 2015-2024

Forrás: A Frontex által közzétett statisztikák alapján készített saját diagram³⁰⁰

Az adatok elemzése rámutat, hogy az EU-ba irányuló irreguláris migráció 2015 után csökkenő tendenciát mutatott, majd 2020 óta ismét növekszik.

²⁹⁷ Frontex (2016): Uo. 16. o.

²⁹⁸ Frontex (2016): Uo. 17. o. A 2011 és 2014 közötti időszakban az észlelt illegális határátlépések száma 603 815 volt.

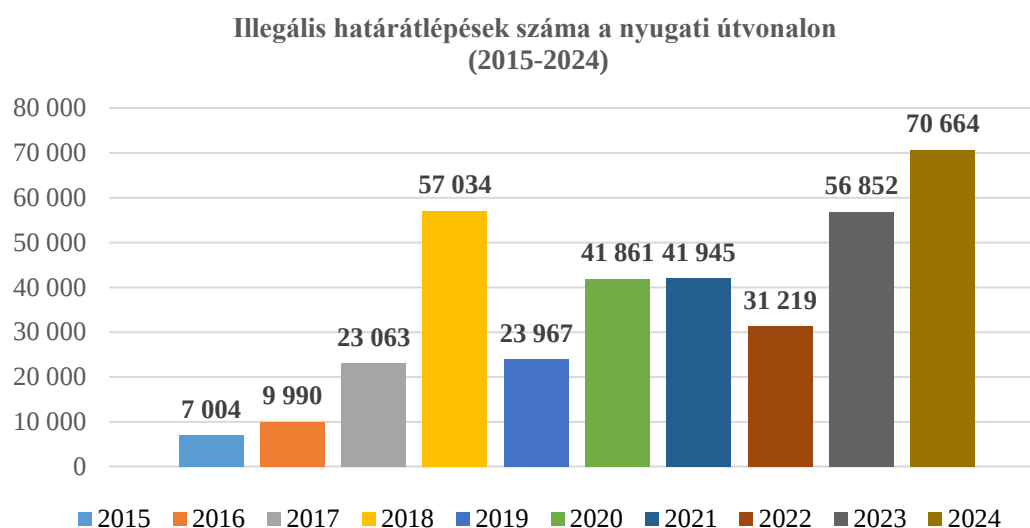
²⁹⁹ UNHCR Operational Data Portal: Az adat az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által működtetett oldalról származik. Az adatok magukba foglalják az Olaszországba, Ciprusra és Máltára érkező tengeri érkezéseket, valamint a Görögországba és Spanyolországba (beleértve a Kanári-szigeteket) érkező tengeri és szárazföldi érkezéseket.

³⁰⁰ Frontex: Migratory Routes

A migránsok származási országára korábban jellemző tendencia is megváltozott. Az afrikai volt gyarmati országokból érkezők helyett a migránsok közel fele, 47,1% a Közel-Keletről és Dél-Ázsiából érkezett. A Frontex adatai szerint 2015-ben a határokat jogszerűtlen módon átlépők többsége, elmondásuk szerint Szíriából, Afganisztánból, Irakból, Iránból érkeztek, akik közül a Szíriából és Afganisztánból származók tették ki a legnagyobb arányt.³⁰¹

Az EU-ba irányuló fő migrációs útvonalak is átrendeződtek. A korábbi többségi arányban gyakran használt kelet-mediterrán útvonal helyett az érkezők az elmúlt években egyre inkább a kelet-mediterrán és a nyugat-balkáni útvonalakat használva igyekeztek eljutni, jellemzően nyugat-európai célállomásukhoz.

A nyugat-afrikai és a nyugat-mediterrán irányából, vagyis a nyugati útvonalon, érkezők jellemzően Északnyugat-Afrika államaiból indultak el. Az ebből az irányból érkezők leggyakrabban a tengeren átkelve, különböző, gyakran életveszélyes lélekvesztő csónakokon érkeztek a spanyol Kanári- szigetekre, illetve Spanyolország déli részére.



14. ábra: Irreguláris határátlépések szám a nyugati útvonalon 2015-2024

Forrás: Európai Unió Tanácsának honlapján található adatok alapján saját szerkesztés³⁰²

A nyugat-afrikai és nyugat-mediterrán útvonalon érkezők számát ismertető 14. számú ábra azt mutatja, hogy 2015-ben az irreguláris migránsok száma nem volt jelentős a nyugat-afrikai és nyugat-mediterrán útvonalakon. Az érkezők összlétszámához képest

³⁰¹ Frontex (2016): FRAN Quarterly Report Q4 October-December 2015

³⁰² Európai Unió Tanácsa (2024): Migrációs áramlások: keleti, középső és nyugati útvonal

az ezen az útvonalon észlelt 7 004 fő csupán a teljes regisztrált érkezési létszám 0,3%-át teszi ki, ami valóban elenyészőnek tűnhet, ugyanakkor a növekedés üteme a későbbiekben mégis ezen az útvonalon volt a legintenzívebb.³⁰³

Az érkezések számának egyik csúcspontja 2018-ban volt, ekkor több mint 57 000 főt regisztráltak, majd ez az emelkedő tendencia egy kicsit megtorpant, de végül 2020-2021 között ismét emelkedésnek indult majd 2023-ban és 2024-ben is jelentősen emelkedett a régióban észlelt érkezések száma. A származási országokat illetően ezen az útvonalon 2024-ben gyakoribb származási országok Mali (32,1%), Marokkó (28,7%), és Szenegál (15,2%) voltak.³⁰⁴

A Földközi-tenger középső részén áthaladó közép-mediterrán útvonal az Európába irreguláris módon érkező migránsok egyik legfontosabb tengeri folyosója és összességében a második legfőbb beérkezési pont, ahonnan a menekülők a vizsgált időszakban a legnagyobb számban érkeztek az európai kontinensre. A közép-mediterrán migrációs útvonalon keresztül jellemzően Észak-Afrika gazdaságilag, egészségügyileg elmaradott, politikailag instabil országaiból, különösen Tunéziából, Guineából, Elefántcsontpartról, Algériából és Líbiából, érkeztek az olasz és a máltai partokra. Az útvonal legfőbb kiindulási pontja a 2011-es líbiai forradalom után ellenőrizetlenül maradt partvidék két líbiai kikötővárosa, Tripoli és Bengázi volt.

Az ezen az útvonalon elinduló menekülők Málta vagy Olaszország területén lépnek Európába. A migránsok többségének származási országai a 2024-es adatok szerint Banglades, Tunézia és Szíria voltak.³⁰⁵

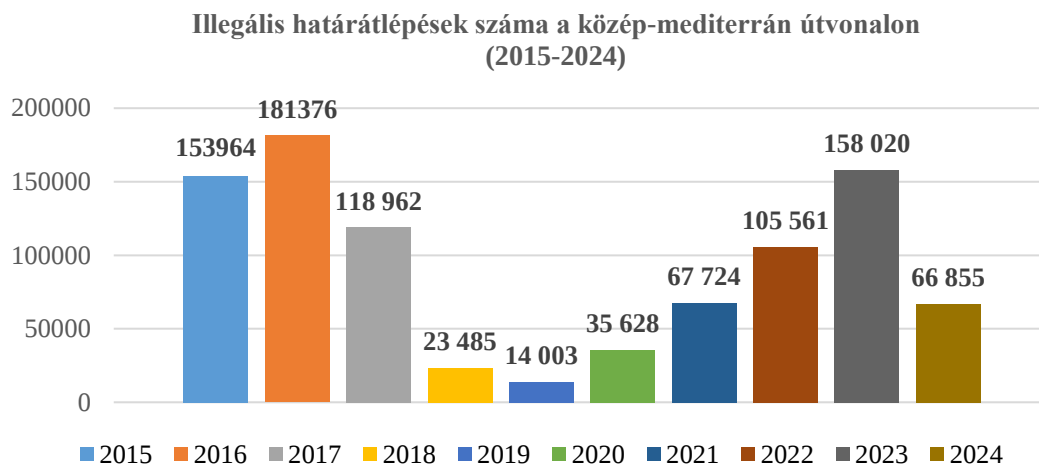
A 2015 és 2024 közötti időszakban, közép-mediterrán útvonalon érkezők számának alakulását bemutató 15. ábrán szereplő diagramon a nyugati útvonalhoz hasonló hullámváz figyelhető meg. A migrációs válság csúcspontján, 2015–2016 között rendkívül magas volt az érkezők száma, a 2016-ban regisztráltak száma 181 376 fő volt, ami a vizsgált időszak legmagasabb értéke. Az ezt követő években, 2017 és 2019 között viszont jelentős csökkenés következett be. A 2019-ben regisztrált 14 003 fő 92,3%-os csökkenést jelent az elmúlt három évhez képest. Ez a visszaesés elsősorban az EU és a líbiai hatóságok közötti együttműködésének köszönhető, amelynek következtében a líbiai

³⁰³ Bak Pál–Hangácsi Ádám–Polák Attila–Szabó Márk–Veres Eszter Adrienn (2018): Az Európát érintő fő migrációs útvonalak és a bevándorlás alakulása. In: Honvédségi Szemle. 5. pp. 4–63.

³⁰⁴ Frontex News (2025): Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024.

³⁰⁵ Frontex News (2025): Uo.

hatóságok szigorúbb határvédelmi intézkedéseket vezettek be és határozottabban léptek fel az embercsempészekkel szemben.³⁰⁶



15. ábra: Irreguláris határátlépések szám a közép-mediterrán útvonalon 2015-2024

Forrás: Európai Unió Tanácsának honlapján található adatok alapján saját szerkesztés³⁰⁷

A 2020-tól kezdődő újabb növekedési tendencia ugyanakkor arra utal, hogy a líbiai hatóság intézkedései csak részben voltak fenntarthatóak, az irreguláris migrációt kiváltó okok továbbra is fennállnak. Az emelkedés 2023-ban tetőzött, ekkor az érkezők száma elérte a 158 020 főt, ami ismét megközelítette a 2015-ös migrációs válság nagyságát. A növekedés hátterében az újabb konfliktusok, a klímaváltozás által súlyosbított gazdasági helyzet, valamint az embercsempész-hálózatok újjászerveződése áll. 2024-ben egy újabb fordulat következtében a számok ismét csökkenést mutattak, az érkezések száma 66 855 főre esett vissza.

Az elmúlt évtized statisztikái szerint a közép-mediterrán útvonalon jelentős változékonyság tapasztalható az irreguláris migráció mértékében. E jelenséget összetett és egymással kölcsönhatásban álló tényezők alakítják, így a migrációs nyomás alakulása sem tekinthető lineáris folyamatnak. A Frontex előrejelzése³⁰⁸ szerint ezen az útvonalon a nyomás fokozódása várható, amelynek hátterében elsősorban az afrikai kontinens több országát érintő politikai és gazdasági instabilitás áll. Ezt a tendenciát tovább erősíti az embercsempészsben alkalmazott módszerek és eszközök technológiai fejlődése, amely jelentősen csökkent a migráció korábban megfigyelhető szezonális jellegét. Ennek

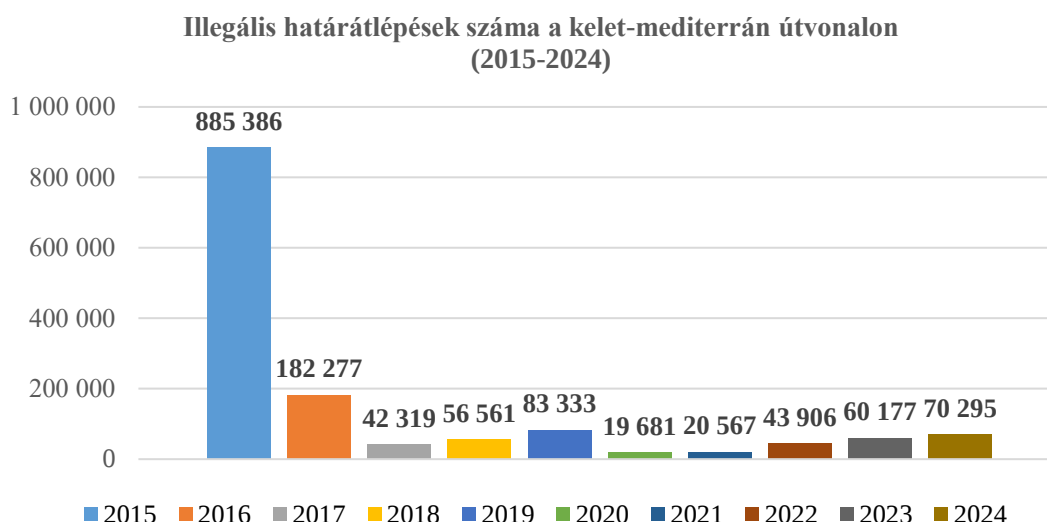
³⁰⁶ Marsai Viktor (2017): Líbia és a migráció – tartós megoldás vagy pillanatnyi könnyebbség? Migrációkutató Intézet Gyorselemzések 2017/27

³⁰⁷ Európai Unió Tanácsa (2024): Uo.

³⁰⁸ Frontex Strategic Risk Analysis Report 2024

következtében már a téli hónapokban is egyre gyakoribbá válnak az illegális határátlépések, ami új kihívások elé állítja az európai határigazgatást.³⁰⁹

A 2015–2024 között a kelet-mediterrán útvonalon érkező irreguláris migránsok számának változását mutató 15. ábra adatai azt mutatja, hogy a migrációs válság első évében kiugró nagyságú irreguláris migráció zajlott ezen az útvonalon, amely során közel 900 000 fő érkezett az EU tagállamaiba. A Ciprus és Görögország tengeri határait, továbbá Törökország és Bulgária szárazföldi határait foglalja magába foglaló útvonalon a migránsok többsége a tengeri átkelést követően a görög szigetvilágba érkezett, főként a Törökországhoz közeli Lesbosz szigetére.



16. ábra: Irreguláris határátlépések száma a kelet-mediterrán útvonalon 2015-2024
Forrás: Európai Unió Tanácsának honlapján található adatok alapján saját szerkesztés³¹⁰

Az illegális határátlépések száma a koronavírus-járvány idején csökkent, de 2022-től ismét növekedésnek indult. 2023-ban már mintegy 60 000 észlelést jeleztek a hatóságok és az emelkedő tendencia 2024-ben sem állt meg. A 2024-es adatok alapján az ide érkezők többsége Afganisztánból, Egyiptomból és Szíriából indult útnak.³¹¹

A vizsgált 2015-2024 közötti időszakban az egyes útvonalak migrációs statisztikáit bemutató 14-16. ábrák alapján világosan látszik, hogy az Európába irányuló irreguláris migrációs útvonalak dinamikája az elmúlt évtizedben jelentős átalakuláson ment keresztül. A nyugat-mediterrán térségen keresztül, elsősorban Spanyolország

³⁰⁹ Frontex: Migratory Routes

³¹⁰ Európai Unió Tanácsa (2024): Uo.

³¹¹ Frontex News (2025): Uo.

irányába vezető migrációs nyomás a vizsgált időszak első felében volt domináns, azonban a 2015-ben kibontakozó migrációs válság következtében a kelet-mediterrán útvonal vált az EU-ba irányuló irreguláris migráció elsődleges tengelyévé. Ennek hátterében elsősorban a Közel-Keleten, különösen Szíriában, Irakban és Afganisztánban kialakult fegyveres konfliktusok, valamint az ezekkel összefüggő humanitárius krízisek álltak.

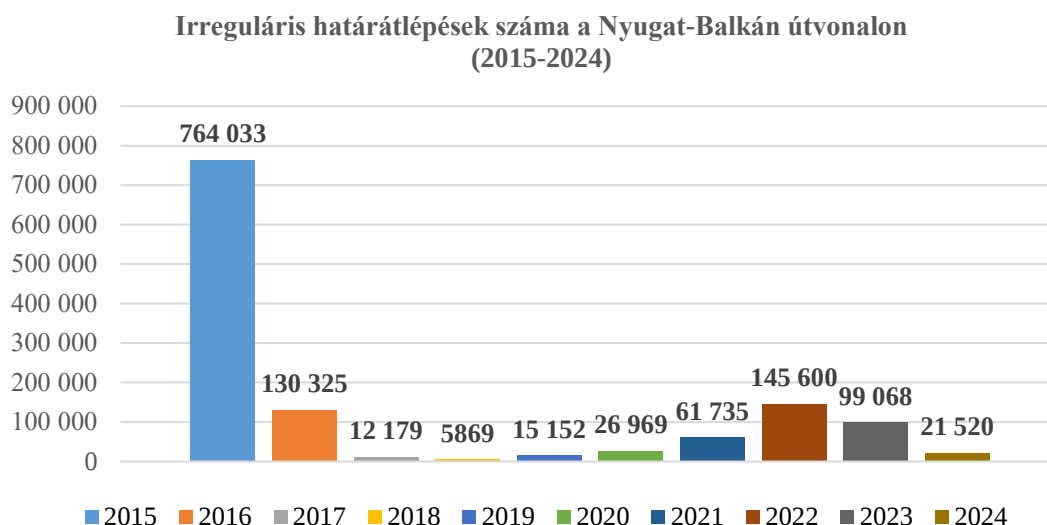
Kutatói álláspontom szerint ez a váltás nem csupán földrajzi irányváltást jelentett, hanem az uniós migrációs és határigazgatási politikák új kihívásokkal való szembesülését is eredményezte, különösen a görög-török határ térségében. A migrációs útvonalak súlypontjának eltolódása tehát strukturális változásként értelmezhető, amely hosszú távon is befolyásolja a migrációs nyomás megoszlását az EU külső határain.

A Közel-Keletről érkező migránsok többsége Görögországot elhagyva a Nyugat-Balkánon keresztül folytatja útját az EU gazdaságilag fejlettebb országai felé. A kelet-mediterrán és a nyugat-balkáni térség migrációs szempontból tehát szorosan összefonódik. A Törökországba érkezők Görögország és Bulgária felé, míg a Görögországba érkezők Észak-Macedónia irányába, a nyugat-balkáni országokon keresztül igyekeztek eljutni elsősorban azokban az EU tagállamokba, amelyek a lehető legkedvezőbb szociális ellátást, pénzügyi támogatást biztosítanak számukra. Ezt az ún. nyugat-balkáni útvonalat és az azon fekvő olyan országokat, mint Albánia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Észak-Macedónia, Koszovó³¹² és Szerbia a migránsok jellemzően tranzitországokként használják, hogy ott egy rövid időt eltöltve tovább induljanak Európa nyugati, északi részei felé.

A nyugat-balkáni útvonalon érkezők számának 2015-2024 közötti változását bemutató 17. ábrából világosan kivehető, hogy a legnagyobb mozgás 2015–2016 években figyelhető meg, majd az azt követő időszakban a számok 2018-ig jelentősen csökkentek. A 6 000 fő alatti esetszámot követően a beáramlás ismét emelkedő tendenciát mutatott, és 2022-ben meghaladta a 2016-ban regisztrált szintet. A 2022-ben rögzített 145 600 fős adatot követően azonban 2023-ban már csupán 99 068 személy érkezett, ami az előző évhez képest mintegy 30%-os csökkenést jelentett. Ez a tendencia 2024-ben is folytatódott, 2022-höz képest ugyanis ekkor már 80%-os volt a csökkenés. A határokat

³¹² Ez a megnevezés az 1244 (1999) sz. ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével van összhangban és nem érinti a jogállással kapcsolatos egyes országok álláspontjait.

illegálisan átlépni szándékozók származási országait tekintve a legnagyobb számban többnyire szír, afgán és török állampolgárok érkeztek.



17. ábra: Irreguláris határátlépések száma a Nyugat-Balkánon 2015-2024

Forrás: Európai Unió Tanácsának honlapján található adatok alapján saját szerkesztés³¹³

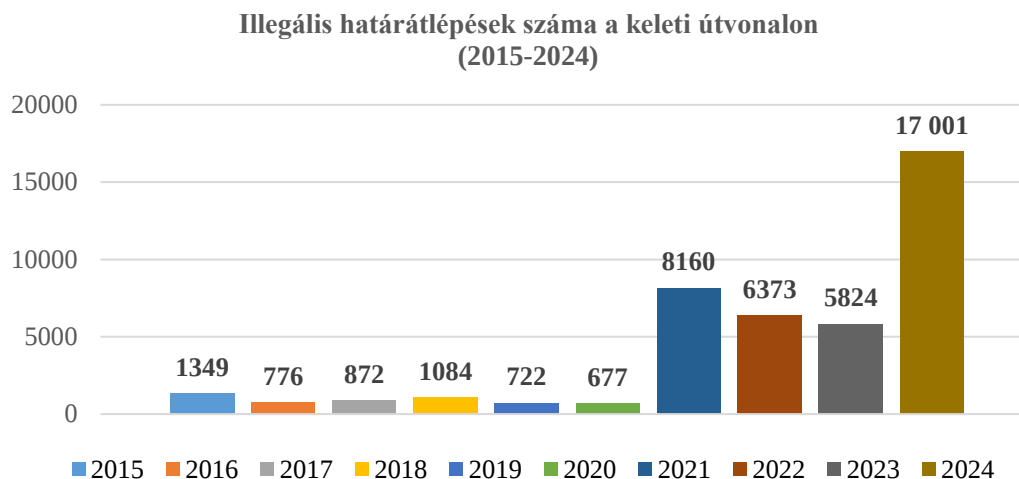
A határsértők jellemzően Bulgária és Románia érintésével igyekeznek a nyugat-európai tagállamokba, ugyanakkor Horvátország és Magyarország határai is időről-időre jelentős nyomásnak van kitéve.³¹⁴ A nyugat-balkáni régió déli határai stratégiai fontossággal bírnak az EU-ba vezető szárazföldi migrációs útvonalak szempontjából. Az irreguláris migráció és a térség biztonsági kihívásainak kezelése érdekében bevezetett szigorú határellenőrzésekkel sikerült csökkenést elérni, azonban az irreguláris migránsok és az embercsempészek gyorsan alkalmazkodnak az új helyzethez, és folyamatosan új alternatív útvonalakat keresnek a határ illegális átlépéséhez. A hatóságok számára további gondot okoz, hogy a csempészek közötti versengés gyakran erőszakhoz vezet, továbbá a rivális szervezett bűnözői csoportok közötti fegyveres konfliktusok mellett számos esetben fordultak elő hasonló incidensek a migránsokkal és a hatóságokkal szemben is.

A határőrizet szempontjából az EU keleti határai is kihívásokat jelentenek, ugyanakkor összességében itt nagyságrendileg kisebb a migráció mértéke, mint bármelyik másik útvonalon. A mintegy hatezer kilométer hosszú szakaszon az irreguláris határátlépések a balti országok, Észtország, Finnország, Lettország, Litvánia, valamint

³¹³ Európai Unió Tanácsa (2024): Uo.

³¹⁴ Dobó Géza (2024): Változások a nyugat-balkáni irreguláris migrációs útvonalon Migrációkutató Intézet Horizont 2024/3

Lengyelország Oroszországgal és Belarusszal közös határszakaszait érinti. Ebből az irányból főleg oroszok, grúzok, szomáliaiak és afgánok érkeznek, de egyik gyakran használt útvonala a Kaukázus és Közép-Ázsia térségéből érkezők számára is. 2015-ben egy új útvonal nyílt, az úgynevezett sarkvidéki útvonal Oroszországon keresztül vezet a norvég és finn határok felé.



18. ábra: Irreguláris határátlépések szám a keleti útvonalon 2015-2024

Forrás: Európai Unió Tanácsának honlapján található adatok alapján saját szerkesztés³¹⁵

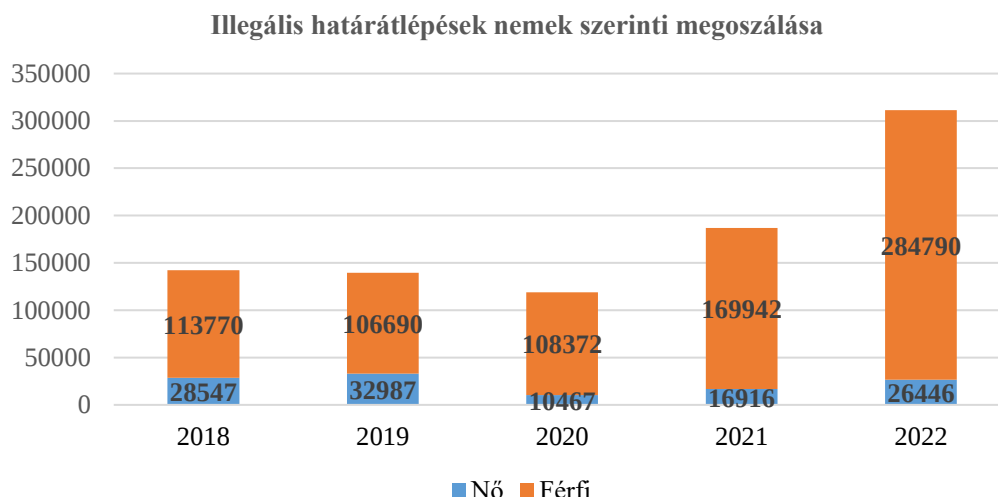
A keleti határok migrációs adatait mutató 18. ábrán szereplő adatok alapján 2015-től ezen az útvonalon folyamatos csökkenés következett be, majd ez a tendencia megváltozott és 2018-tól az irreguláris határátlépések száma folyamatosan növekszik. 2024-ben már elérte a 17 000 főt.

A Frontex adatai alapján^{316,317} az EU külső határszakaszait illegálisan átlépő személyek a nemek szerinti megoszlásának 19. ábra szemlélteti.

³¹⁵ Európai Unió Tanácsa (2024): [Uo.](#)

³¹⁶ Frontex (2023): Risk Analysis for 2023/2024

³¹⁷ Frontex (2021): Risk Analysis for 2021



19. ábra: irreguláris határátlépések nemek szerinti megoszlása 2018-2022

Forrás: A Frontex adatai alapján saját szerkesztés

A vizsgált öt év adatait elemezve megállapítható, hogy a nők számának alakulásában 2018 és 2019 között 23,4%-os növekedés, majd 2020-ban jelentős, 41,2%-os visszaesés következett be, ami 2021-ben egy visszapattanást követően ismét emelkedő tendenciát mutat. A férfiak száma 2018 és 2020 között mérsékelt csökkenést mutatott, így ezt az időszakot viszonylagos stabilitás jellemezte. Ezt követően azonban, 2021-től kezdődően markáns növekedés figyelhető meg, ami jelentős elmozdulást jelez a migrációs dinamikákban.

A férfiak és nők arányának átfogó elemzésével arra a következtetésre jutottam, hogy az irreguláris migrációs áramlatok nemek szerinti megoszlásában a férfiak jelentős túlsúlya figyelhető meg. A vizsgált időszak során a férfi migránsok aránya stabilan magasnak bizonyult, jellemzően 75–85% között mozgott, míg a nők aránya ennél lényegesen alacsonyabb, 15–25% közötti sávban alakult. Különösen szembeűnő a férfiak dominanciája 2022-ben, amikor arányuk elérte a 85%-ot. E tendencia alapján meggyőződésem, hogy az irreguláris határátlépés kockázatvállalást igénylő jellege miatt elsősorban férfiak vállalkoznak az ilyen típusú migrációra. Ez nem csupán a migráció fizikai és logisztikai sajátosságaival, hanem a kibocsátó társadalmak nemi szerepekkel kapcsolatos normáival is összefüggésbe hozható. Álláspontom szerint e nemi arányeltolódás fontos strukturális jellemzője a jelenkori migrációs mintázatoknak, amelyet a szakpolitikai tervezés során is figyelembe kell venni.

4.3. Az irreguláris migráció Európai Unión kívüli okai

Ebben a részfejezetben elsősorban azt vizsgálom, hogy az EU külső határszakaszaira vonatkozó politikái milyen hatást gyakorolnak a tagállamok határigazgatási tevékenységére. Ennek megfelelően a kutatás középpontjában az uniós szintű szabályozások, intézkedések és stratégiák hatása áll a tagállami határforgalom-ellenőrzési és határőrizeti gyakorlatokra, illetve azon strukturális és működésbeli változások feltárása, amelyek e politikai hatások nyomán a nemzeti határigazgatásban bekövetkeznek. Ugyanakkor a konkrét intézkedések értelmezéséhez és hatásmechanizmusuk mélyebb megértéséhez elengedhetetlen a tágabb szakpolitikai és intézményi kontextus elemzése is. Ebben a megközelítésben nem csak az uniós politikákat és szabályozásokat kell vizsgálni, hanem azok hátterét, az európai és nemzetközi folyamatokat, valamint a politikai, gazdasági és társadalmi tényezőket is. Például az irreguláris migrációs nyomás, a biztonsági kihívások, a nemzetközi kapcsolatok vagy a belső politikai viták mind befolyásolják, hogy az uniós határpolitika alakulását, ami a tagállamok gyakorlatára is kihatással van.

Ez a tágabb összefüggés segít abban, hogy ne csak a látható intézkedéseket, hanem azok kialakulásának okait, céljait és következményeit is bemutassam. A kutatásom nemcsak a konkrét határigazgatási tevékenységek változásaira világít rá, hanem segít feltárni azokat a komplex folyamatokat és tényezőket is, amelyek ezeket az intézkedéseket meghatározzák. Ez a holisztikus megközelítés lehetővé teszi, hogy a szakemberek és döntéshozók jobban átlássák és értékeljék az uniós határpolitikák működését és hatását, valamint azok hosszú távú következményeit.

Az EU-ba irányuló irreguláris migráció egy összetett, többdimenziós jelenség, amelyet nem lehet pusztán gazdasági vagy politikai döntések sorozataként értelmezni, hanem olyan strukturális és rendszerszintű problémák következménye, amelyek globálisan alakítják az emberek mobilitásának irányát és mértékét. E jelenség összetettsége abban rejlik, hogy különböző tényezők, például gazdasági, politikai, társadalmi, környezeti és biztonsági szempontok, kölcsönhatásában alakul ki, miközben hatással van mind a kibocsátó-, tranzit- és cél/fogadó országokra, mind pedig magukra a migránsokra.

A migráció elsődleges okai a globális egyenlőtlenségekben gyökereznek. A különböző régiók fejlettségi szintje közötti szakadék, például a gazdasági teljesítmény, a

jövedelmi különbségek, a munkalehetőségek, az oktatáshoz való hozzáférés és az egészségügyi ellátás minősége alapvetően befolyásolja a migrációs hajlandóságot. A globális gazdasági rendszer perifériáján elhelyezkedő országokban élők számára az EU a társadalmi felemelkedés szimbóluma, ahol lehetőség nyílik a megfelelő életre.

Ezeket az egyenlőtlenségeket tovább mélyítik az elhúzódozó fegyveres konfliktusok, amelyek nemcsak közvetlen fizikai fenyegetést jelentenek, hanem az állami intézményrendszerek meggyengüléséhez, gazdasági összeomláshoz és a közszolgáltatások megszűnéséhez is vezethetnek. Az olyan országokból, mint Szíria, Afganisztán vagy Dél-Szudán, nem csupán a megélhetési és foglalkoztatási lehetőségek javítása érdekében indulnak el, hanem azok is, akik a túlélésük érdekében kényszerülnek elhagyni otthonukat. A konfliktusövezetekből való migráció gyakran összefonódik az üldöztetéssel, etnikai vagy vallási alapú diszkriminációval, illetve a politikai elnyomással, tovább bonyolítva az irreguláris migrációs folyamatokat.

A migrációs nyomás egyik legfontosabb mozgatórugója tehát az emberi biztonság hiánya, amely túlmutat a hagyományos katonai értelemben vett biztonság fogalmán. Az ENSZ által is alkalmazott „emberi biztonság” koncepciója³¹⁸ szerint az emberek nemcsak háborús környezetben, hanem gazdasági kiszolgáltatottság, élelmiszerhiány, betegségek, természeti katasztrófák és környezeti degradáció következtében is fenyegetettségben élhetnek. A klímaváltozás következményei, például a vízhiány vagy a mezőgazdaság összeomlása ugyancsak az emberi biztonság erodálódásához vezetnek, akár csak a szervezett bűnözés vagy az állami intézmények működésképtelensége.³¹⁹

Végül soron az irreguláris migráció nem önmagában értelmezendő jelenség, hanem a globális társadalmi és gazdasági struktúrák torzulásainak tünete, amely rámutat azokra a rendszerszintű kihívásokra, amelyekkel a nemzetközi közösség, különösen a fejlett országok nem tudnak, vagy nem akarnak hosszú távon érdemben szembenézni. A migráció ezen formája tehát nemcsak humanitárius kérdésként, hanem fejlesztéspolitikai és geopolitikai kihívásként is értelmezhető.

³¹⁸ United Nations Development Programme (UNDP) (1994): Human Development Report 1994 New York Oxford, Oxford University Press 1994.

³¹⁹ Teke András (2020): Emberi biztonság és migráció = Human Security and Migration: az emberi biztonság koncepciójától a "Biztonságos, rendezett és szabályozott migrációról szóló globális paktum"-ig = From the conception of human security to "The global compact for safe, orderly and regular migration" Magyar Rendészettudományi Társaság (2020) , 394. o.

4.3.1. A megváltozott biztonsági környezethez kapcsolódó okok

A megváltozott biztonsági környezet, az olyan típusú fenyegetés, mint ami például Szíriában, Afganisztánban és Líbiában a 2010-es évek elején kialakult, sok embert kényszerített arra, hogy elhagyja otthonát. A politikai elnyomás, az autoriter rezsimek és az emberi jogok megsértése sok ember számára elviselhetetlenné teszi a hazájukban való tartózkodást.

Az EU-ba irányuló migrációs folyamatok gyökerei az ezredfordulót követő időszakban gyakran összefonódnak, és komplex helyzeteket eredményeznek.³²⁰ A 2015-ben kicsúcsosodó európai migrációs és menekültügyi válság folyamata is már jóval korábban elindult, amely a külső és belső tényezők együttes hatásának eredményeként eszkalálódott.³²¹

Az EU területén az irreguláris migránsok számának növekedését elsősorban a megváltozott hatalmi viszonyok magyarázzák. A bipoláris világrend felbomlását követően, amelyet az Egyesült Államok és a Szovjetunió hegemoniája határozott meg, a gazdasági erőviszonyok is átalakultak. Ezzel a változással egy sokszereplős, többpólusú világrend jött létre, amely jelentősen megnehezítette a globális döntéshozatali mechanizmusokat. Az újonnan kialakuló szövetségek és az eltérő érdekek következtében a konfliktusok megoldása egyre bonyolultabbá vált, ami hozzájárult a fegyveres összetűzések elhúzódásához vagy állandósulásához. Ennek következtében olyan térségek alakultak ki, amelyek egyre több embert kényszerítettek menekülésre. Ilyen példaként említhető a szíriai és a líbiai polgárháború, amelyek kulcsszerepet játszottak a 2015-ös európai migrációs és menekültügyi válság kibontakozásában.

A Szíriában a 2011 óta zajló konfliktus a polgári lakosság számára folyamatos terhet jelent, amely közel 5 millió szír állampolgárt késztetett az ország elhagyására. A menekülők többsége a szomszédos országokban (Törökországban, Libanonban és Jordániában) keresett menedéket, de az EU tagállamaiba is közel 500 000 fő érkezett.³²²

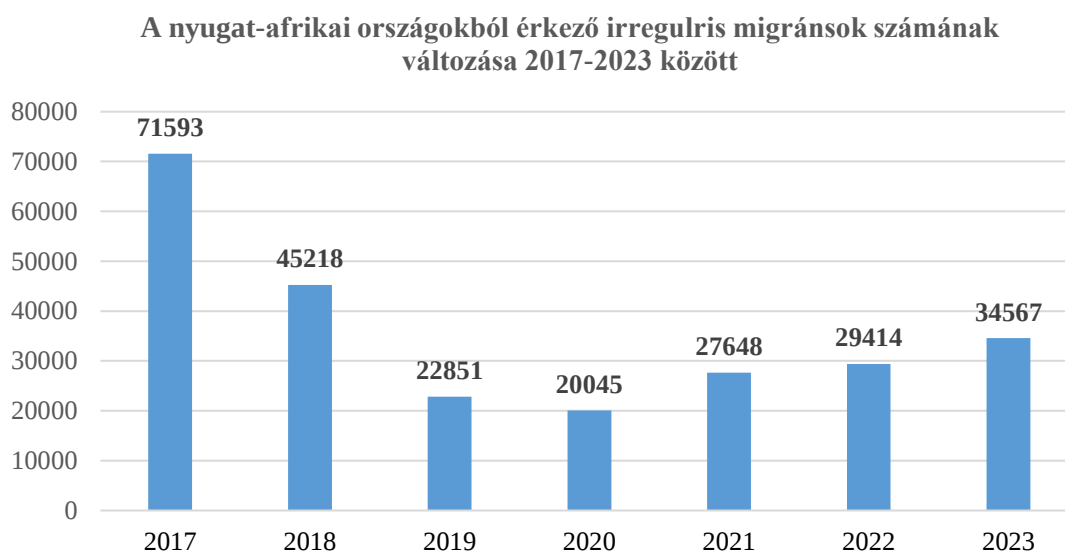
A szíriai polgárháború mellett a tunéziai és líbiai rendszerek összeomlása is jelentős befolyással volt az Európába irányuló migrációs folyamatokra, mivel

³²⁰ Tóth Péter (2016): Uo. 97-113. o.

³²¹ Statista (2025): Number of illegal crossings between border-crossing points in the European Union from 2009 to 2023. Statista

³²² Központi Statisztikai Hivatal (2016): Statisztikai Tükör 2016. július 25.

megnyitotta az utat a szubszaharai térségből érkező migránsok előtt.³²³A Ben Ali- és a Kadhafi-rezsim 2011-es megbuktatását követően, a két országban kialakult politikai instabilitás következtében ugyanis megszűnt a korábbi években jól működő migrációs szűrőrendszer, ez pedig lehetőséget adott arra, hogy tömegek induljanak meg az EU felé.



20. ábra: A nyugat-afrikai országokból érkező irreguláris migránsok számának változása 2017-2023 között

Forrás: IOM jelentése alapján saját szerkesztés³²⁴

A nyugat-afrikai államokból, azok közül is a Száhel-övezetből érkező irreguláris migránsok 2017-2023 közötti adatait bemutató 20. ábra alapján megállapítható, hogy 2017-ben az EU-ba irányuló irreguláris migráció jelentős hányadát, mintegy 36%-át a nyugat-afrikai országokból érkezők tették ki. Az érkezések számban ezt követően 2019 és 2020 között markáns csökkenés mutatkozott, majd újra emelkedésnek indult. Ennek oka továbbra is a politikai-, társadalmi instabilitás, valamint a gazdaság rossz állapota.

A szíriai és líbiai helyzet eszkalálódását, valamint annak migrációra gyakorolt tartós negatív hatása elsősorban annak tudható be, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában kulcsszerepet játszó nagyhatalmak (például USA, Oroszország, Kína, Nagy-Britannia, Franciaország) mellett, olyan regionális hatalmak is beavatkoztak, amelyek jellemzően saját érdekeik érvényesítésére törekedtek. Ilyen országok közé tartozik Törökország, Irán, Izrael, Szaúd-Arábia és az Öbölállamok. Az ilyen

³²³ Marsai Viktor (2015): A migrációs diskurzus margójára III.: A líbiai válság az európai migráció tükrében. *Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle*, 2017. X. évfolyam, 1. szám pp. 110–134.

³²⁴ International Organization for Migration (2025): Uo.

folyamatokra példa az Iszlám Állam és a terrorizmus elleni nemzetközi fellépés, amelyben az említett hatalmak mindegyike részt vett, de mindeközben saját ellenfeleiket is támadták.³²⁵ Ilyen volt Törökország, aki a szíriai kurdok ellen indított támadást, vagy Oroszország, aki az Asszad-rezsim támogatásával a nyugati hatalmak által támogatott szíriai csoportok ellen lépett fel, vagy Izrael, aki a Hezbollahnal szembeni fellépésre használta ki a helyzetet. Az ilyen komplex, többszereplős érdekviszonyok mellett rendkívül nehéz olyan közös, kompromisszumot találni a válság megoldására, amely minden fél számára elfogadható.³²⁶

4.3.2. A konfliktusok szomszédságában fekvő országok menekültügyi rendszerének megtartóképessége

A 2015-ös európai migrációs válság másik Európán kívüli oka a konfliktusokkal terhelt területek közvetlen szomszédjában lévő országok menekültügyi rendszereinek gyenge megtartóképessége. A menekülők és kényszmigránsok migrációs döntései ugyanis legtöbbször nem a végső célországok iránti vágyból fakadnak, hanem a közvetlen környezetükben tapasztalt életkörülmények elviselhetetlenségéből. A menekülésre kényszerülők elsőként a közvetlen környezetükben keresnek biztonságot, és csak akkor hagyják el ezeket a területeket, ha az ottani életfeltételek tartósan elviselhetetlenné válnak. A további migrációra való hajlandóság tehát alapvetően a konfliktussal terhelt területek szomszédos országainak menekültügyi rendszereinek minősége is befolyásolja.

A menekültügyi rendszerek „megtartóképessége” alatt elsősorban azt értjük, hogy az adott ország mennyire képes megfelelő pénzügyi, jogi és szociális támogatást nyújtani a menekülőknek. Egy jól működő rendszer biztosítja az olyan alapvető szükségletek kielégítését, mint például a lakhatás, az egészségügyi ellátás és az oktatás. Az ellátást igénylő menekülők növekvő száma és az ellátásukhoz szükséges források elégtelensége azonban csökkentheti ezt a megtartóképességet.

A szíriai polgárháború, majd az Iszlám Állam földrajzi és hatalmi térnyerése következtében a lakhelyét elhagyni kényszerült több millió menekült Libanonban és Törökországban keresett menedéket. A libanoni kormány szerint mintegy kétmillió szíriai

³²⁵ Ritecz, György (2016). Uo. 117. o.

³²⁶ Ritecz György (2018a): A tömeges irreguláris migráció megszűnése, avagy tények, amelyekről nem akarunk tudomást venni In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) A XXI. század biztonsági kihívásai Pécs, Magyarország: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport (2018) 6. o.

menekült él az országban, ami jelentős terhet ró az ország gazdaságára és infrastruktúrájára. Az országba érkezett menekültek egy részét menekülttáborokban helyezték el, de a később érkezők esetében a libanoni kormánynak a menekültek minimális ellátásának biztosításán kívül már nem volt forrása új menekülttáborok építésére, ezért őket ideiglenes sáttáborokban vagy elhagyott épületekben szállásolták el. A menekültek egy másik része önállóan telepedett le a városokban és a vidéki területeken. Ez az ún. nem-tábor³²⁷ megközelítés költséghatékony volt a befogadó ország számára, de jelentős kihívásokat jelentett a menekülteknek, akik gyakran rossz körülmények között éltek, és korlátozott hozzáférésük volt az olyan alapvető szolgáltatásokhoz, mint az egészségügyi ellátás és az oktatás.

Hasonló kihívásokkal szembesült Törökország is, amely ebben az időszakban a világ egyik legnagyobb menekültbefogadó országává vált. Bár Törökország jelentős támogatást kapott, a több millió menekült ellátása hosszú távon így is súlyos terhet jelentett a társadalmi ellátórendszerekre. A migránsok tömeges érkezése által okozott kritikus helyzetet ugyanakkor Törökország politikai eszközként is használja, amellyel egyfelől belpolitikai pozícióját másfelől regionális befolyását igyekszik erősíteni. Az EU és a nemzetközi szervezetek részéről ugyanis gyakran merülnek fel kifogások vagy kritikák például az emberi jogi helyzet vagy a demokratikus normák megsértése miatt a török kormánnyal szemben, aki ezekre a kritikákra gyakran a migrációs együttműködés felfüggesztésével fenyegetőzik, hogy nyomást gyakoroljon és előnyökhöz jusson mind a nemzetközi diplomáciában, mind az EU-val folytatott tárgyalások során.

A bemutatott példák is alátámasztják, hogy a konfliktus zónák szomszédságában fekvő országok menekültügyi rendszereinek megtartóképesége döntő szerepet játszik abban, hogy a menekültek az EU felé indulnak-e tovább. Ahol ezek a rendszerek összeomlanak vagy nem működnek megfelelően, ott a továbbvándorlás szinte törvényszerű, amelynek függvényében az EU is időről-időre migrációs nyomás alá kerül.

4.3.3. Tranzitországokhoz köthető problémák

Az Európa felé irányuló irreguláris migráció szárazföldi útvonalait tekintve a válságzónák és a válságzónák szomszédságából Európa felé induló irreguláris migránsok útjának fontos állomása a tranzitországok. A Szíriából, Afganisztánból és Irakból érkezők

³²⁷ Sanyal, Romola (2017): "A no-camp policy: Interrogating informal settlements in Lebanon." *Geoforum* 84 (2017): 117-125.

gyakran haladtak át ezen a területen, hogy elérjék Európa nyugati felét. Ugyanakkor ezek az országok, különösen a Nyugat-Balkán államai nem voltak felkészülve a hirtelen jött menekülthullámra. A menekültügyi rendszereik vagy nem léteznek, vagy rendkívül alulfinanszírozottak.

A kialakult helyzet hatékony kezelését az ezekben az országokban fennálló belpolitikai instabilitás is nehezítette. Ez, valamint a regionális együttműködés hiánya miatt a határokon gyakran ad hoc intézkedések születtek. Ezek a koordinálatlan lépések, mint például a líbiai partiőrség átláthatatlan irányítása, vagy Törökország 2020-ban hozott döntése, amikor egyoldalúan megnyitotta határait Görögország felé, olyan láncreakciókat indítottak el, ami hozzájárult a migránsok tranzitországokban való feltorlódásához, ami ezekben az országokban is humanitárius krízishelyzetet teremtett. A segítségnyújtásra és a befogadásra való felkészültség gyakran elmaradt a valós igényektől, mivel sok nyugat-balkáni ország már korábban is gazdasági problémákkal küzdött. A helyi infrastruktúra hiányosságai súlyosan korlátozták a menekültáradat kezelését, ami számos logisztikai kihívást jelentett. Az érkezők számának hirtelen növekedése komplikálta a lakóhelyek, a közegészségügyi ellátás és az oktatás biztosítását, és sok migráns kénytelen volt ideiglenes szálláshelyeken élni, ahol a higiéniai körülmények gyakran meg sem közelítették az elvárt normákat.

A migráció kezelését tovább bonyolította, hogy az állami intézmények gyakran nem tudták hatékonyan koordinálni a migrációs politikákat ezért a különböző kormányok politikai megközelítései eltértek. Megállapítható továbbá, hogy a politikai döntéshozók valójában nem is érezték szükségét a nemzeti menekültügyi rendszer kiépítésének, mivel a migránsok túlnyomó többsége tranzitországgént tekintett a régió országaira az európai célállomásaik felé vezető úton. Ennek következtében, főleg a 2015-ös menekültügyi válság elején, az volt a legfőbb törekvésük, hogy az érkezők minél gyorsabban áthaladjanak területükön, és ennek érdekében akár utaztatták is őket.

A koordinálatlan migráció a helyi közösségek és a menekültek között is feszültséget szült, különösen azokban az esetekben, amikor az állami segélyek nem voltak elegendőek az igények kielégítésére. Bár a civil szervezetek és nemzetközi segítségsszervezetek próbálták enyhíteni a migránsok helyzetét, de a forráshiány és az alacsony szintű állami támogatás gátolta a hatékony munkát.

4.3.4. Nemzetközi embercsempész hálózatok

A válságot előidéző Európán kívüli okok vizsgálata során mindenképp figyelembe kell venni a migrációra rátelepülő embercsempészsézt, amit a problémát körülvevő diskurzusban sokszor tévesen a migráció okaként azonosítanak. A valóság azonban az, hogy az embercsempészség, vagy emberkereskedelem a migránsok szempontjából inkább kényszerű eszköz, mintsem a migrációt gerjesztő tényező. Az Europol jelentései szerint a 2015-ben Európába érkező migránsok több mint 90%-a vette igénybe az embercsempészek szolgáltatásait azért, hogy Európába jussanak. Ezek a „szolgáltatások” elsősorban a kívánt célországba való gyorsabb eljutást kínálták, mivel a legális migráció szigorítása és a határellenőrzések fokozása sok esetben lehetetlenné tette az odajutást.

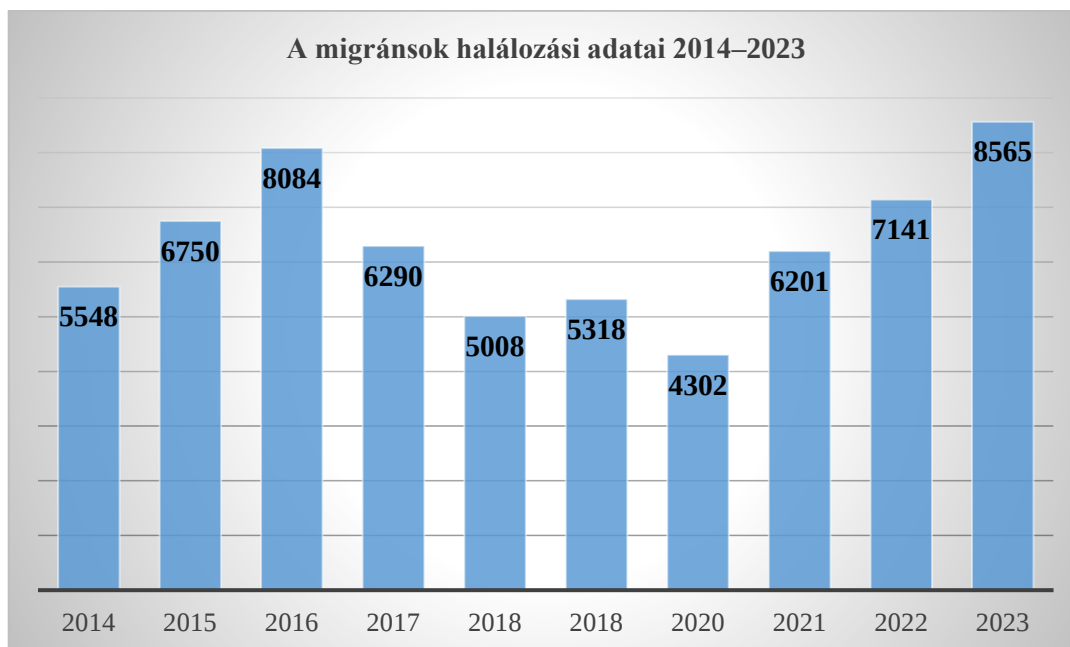
Az Europol becslése szerint a menekültek átlagosan 3-6 ezer dollárt fizetnek a csempészeknek, ami azt tükrözi, hogy az embercsempészség nem csupán illegális tevékenység, hanem komoly üzletággá is vált, amely jelentős profitot termel a bűnözői csoportok számára. Az Europol 2015-ben mintegy 250 csempész csomópontot azonosított, amelyből 170 az EU-n kívül, 80 pedig azon belül működött. A migráció növekedésével párhuzamosan az embercsempészek tevékenységei is kiterjedtek, és mára szinte megközelítik a kábítószer-kereskedelem szintjét.³²⁸

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

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

³²⁸ Europol (2016): Joint Europol-Interpol Report Migrant smuggling Networks Executive Summary 2016 May

A probléma súlyosságát az IOM adatai is alátámasztják, amely szerint a migráns halottak és eltűntek száma 2023-ban meghaladta a 8 500 főt, ami a 2016-ban eddig mért legmagasabb számot is meghaladta. A halálesetek valamivel több, mint fele fulladás következménye, 9%-át közúti baleset, 7%-át pedig erőszak okozta.



21. ábra: A migránsok halálozási adatai 2014-2023

Forrás: IOM jelentése alapján saját szerkesztés³²⁹

A mediterrán átkelés továbbra is a legveszélyesebb útvonal. 2014 óta több mint 20 000 migráns vesztette életét, miközben megkíséreltek átkelni a Földközi-tengeren. E halálesetek közül 2021-ben 1 369-et regisztráltak, ami az egyik legmagasabb szám 2017 óta. Regionálisan példátlan számú halálesetet regisztráltak Afrikában és Ázsiában is. Az Afrikában regisztrált 1866 haláleset többsége a Szaharában és a Kanári-szigetekre vezető tengeri útvonalon történt. Ázsiában 2138 eset közül a legtöbben afgán és rohingya nemzetiségűek voltak.

A közép-mediterrán térségben kialakult embercsempész-hálózatokat tovább erősít, hogy a környező afrikai országokból egyre többen hagyják el származási helyüket, így a kereslet is drámaian megnőtt az ilyen „szolgáltatások” iránt. Az embercsempészség Afrika egyik legveszélyesebb és legnyereségesebb szervezett bűnözési formájává vált. Az elkeseredett, kilátástalan helyzetben lévők évente több milliárd euróval és sok esetben

³²⁹ International Organization for Migration (2024): Deadliest Year on Record for Migrants with Nearly 8,600 Deaths in 2023 NEWS – GLOBAL 07 March 2024

az életük kockáztatásával fizetnek a szervezett bűnözői csoportoknak, amely egyelőre kiapadhatatlan bevételi forrásnak tűnik a bűnszervezetek számára. A nyugat-afrikai útvonalhoz hasonlóan a szervezett bűnözői csoportok itt is a minél magasabb anyagi haszon érdekében egyre több embert zsúfolnak a tengeri átkelésre alkalmatlan, olcsó gumi-, illetve facsónakokba, ami drámaian fokozza az utazás veszélyeit, amely eddig is kockázatos volt. Az embercsempészek egyre kifinomultabb eszközöket és módszereket használnak a migráció támogatásához. Jellemző, hogy a nyereség érdekében az embercsempészek szándékosan kevesebb üzemanyagot, ételt és vizet biztosítanak az útra, mint amennyire szükség lenne, mivel arra számítanak, hogy Líbia partjait elhagyva az európai hatóságok kimentik a migránsokat a veszélyhelyzetből.

Az EU az elmúlt évtizedben számos tengeri műveletet indított a Földközi-tenger térségében, válaszul az irreguláris migráció drámai növekedésére és az emberéleteket követelő hajóbalesetekre. A 2013-ban Lampedusánál történt katasztrófa³³⁰, amely több mint 360 migráns halálát okozta, jelentős fordulópontot jelentett az EU migrációs politikájában. Az olyan műveletek, mint az Operation Mare Nostrum, Operation Triton és az EUNAVFOR MED³³¹ Operation Sophia célja egyrészt a humanitárius segítségnyújtás, elsősorban az életmentés, másrészt a határőrizet és az embercsempészség elleni küzdelem volt. A nemzetközi jog, különösen a tengeri jog és a menekültügyi egyezmények, pl. 1951-es Genfi Egyezmény, előírják, hogy minden állam köteles megmenteni a veszélybe került hajókon utazókat. Az EU tengeri jelenléte ezért morálisan és jogilag is indokolt, sőt elvárt.

Ezek a műveletek azonban politikai és etikai problémát is felvetnek. Vajon az életmentés, amely kétségtelenül morális és jogi kötelesség, egyike-e azoknak a „pull-faktoroknak”, amely ösztönzi az irreguláris migrációt? Egyesek szerint³³² a potenciális migránsok, valamint az embercsempész-hálózatok számításba veszik a Földközi-tengeren jelen lévő uniós mentőkapacitásokat, és emiatt nagyobb valószínűséggel

³³⁰ BC NEW 2023: ITALY BOAT SINKING: HUNDREDS FEARED DEAD OFF LAMPEDUSA Forrás: [HTTPS://WWW.BBC.COM/NEWS/WORLD-EUROPE-24380247](https://www.bbc.com/news/world-europe-24380247) (LETÖLTVE: 2023.04.17.)

³³¹ EUNAVFOR MED: European Union Naval Force Mediterranean Operation (Az Európai Unió haditengerészeti erőinek földközi-tengeri művelete)

³³² Rodríguez Sánchez, A., Wucherpfennig, J., Rischke, R. *et al.* (2023): Search-and-rescue in the Central Mediterranean Route does not induce migration: Predictive modeling to answer causal queries in migration research. *Sci Rep* 13, 11014 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41598-023-38119-4>

vállalják az életveszélyes átkelést. Egy erről készült tanulmány³³³ szerint az ilyen műveletek során megnőtt az induló hajók száma, miközben az ehhez használt eszközök, gyakran lélekvesztők vagy gumicsónakok, technikai állapota romlott. Az embercsempészek ugyanis rábízák a migránsok kimentését az európai hatóságokra, így csökken a felelősségük a biztonságos átkelésért.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a pull-faktor hipotézis nem bizonyított egyértelműen. Más kutatások szerint³³⁴ ugyanis az irreguláris migráció fő mozgatórugói továbbra is a kibocsátó országokban uralkodó körülmények (pl. háború, üldöztetés, szegénység, klímaváltozás), vagyis az ún. „push-faktorok”.

Megint más kutatók pedig azt állítják, hogy a tengeri mentőmissziók eltérítő hatása csekély, de nem elhanyagolható. Szerintük a migránsok döntései racionális kalkuláción alapulnak, amelyben a mentési valószínűség és az útvonal biztonsága is szerepet játszik. E logika alapján az EU tengeri jelenléte, még ha nem is fő okként, növelheti a migrációs szándék kialakulását.³³⁵

Az EU-nak kettős kihívással kell szembenéznie, egyensúlyoznia kell a humanitárius kötelezettségek és a migrációs kontroll között. A politikai diskurzus e tekintetben is megosztott, míg egyes tagállamok (pl. Olaszország, Málta) támogatják a tengeri missziók bővítését, addig mások korlátoznák azokat, épp a pull-faktor veszélye miatt.

Az életmentés politikai célok érdekében történő szándékos korlátozása erkölcsileg erősen kifogásolható, mivel sérti az emberi méltóság tiszteletén és a nemzetközi humanitárius normákon alapuló alapelveket. Ugyanakkor a jelenlegi migrációkezelési modell sem tekinthető fenntarthatónak, amennyiben nem társul hozzá a migráció kiváltó okainak kezelése, a hatékony (önkéntes és kényszerített) visszatérítési rendszerek, valamint a szabályos migrációs lehetőségek bővítése.

³³³ Düvell, Franck, and Chiara Denaro (2024): *Maritim Migration and Maritime Rescue in the Central Mediterranean: Perspectives of Key Actors*. DeZIM Policy Papers 2, Berlin: German Centre for Integration and Migration Research (DeZIM)

³³⁴ Grieveson, Richard, Michael Landesmann, and Isilda Mara (2021): *Future migration flows to the EU: Adapting policy to the new reality in a managed and sustainable way*. No. 49. Policy Notes and Reports, 2021.

³³⁵ Kosmas, Vasileios, Michele Acciaro, and Maria Besiou (2022): "Saving migrants' lives at sea: Improving search and rescue operations." *Production and Operations Management* 31.4 (2022): p. 1872–1889.

4.4. Az irreguláris migráció Európai Unió belüli okai

A 2015-ben tetőző, majd hullámokban ismétlődő migrációs válságok rávilágítottak arra, hogy a közösség migrációs és menekültpolitikája strukturálisan nem készült fel a nagyszámú, ellenőrizetlenül érkező migráns fogadására és integrálására. A válság kialakulásában az EU működéséből és politikai döntéseiből fakadó problémák is jelentős szerepet játszottak. A migrációs válság nem csupán a migrációval leginkább érintett tagállamokat, hanem az EU egészét is alapvető intézményi és politikai dilemmák elé állította.

Egyrészt megkérdőjeleződött a dublini rendszer működőképessége, amely a menekültügyi felelősség első belépési országra ruházásának elvén alapul, másrészt megerősödtek azok a politikai mozgalmak, amelyek a migrációt biztonsági fenyegetésként értelmezik. Ezzel párhuzamosan a közös európai menekültpolitika normatív alapjai, mint például a szolidaritás, az emberi jogok védelme és a közös felelősségvállalás, fokozatosan veszítettek hitelességükből, mivel a tagállamok eltérő mértékben voltak hajlandók részt vállalni a válság kezelésében. A legnagyobb nyomás ugyanis a közép- és kelet-mediterrán, valamint a nyugat-balkáni útvonalon jelentkezett, ezért a legtöbb teher az ezeken a migrációs útvonalakon elhelyezkedő uniós tagállamokra, illetve a menekülőket befogadókra hárult.

A 2015-ös menekültügyi válság rámutatott az uniós migrációs és menekültpolitika intézményi hiányosságaira, az uniós biztonságpolitika korlátozott hatókörére, valamint a tagállamok közötti politikai és morális megosztottságra. Emellett váratlansága és gyors eszkalációja alapjaiban rendítette meg az a schengeni térség működését.

4.4.1. A migrációs- és menekültpolitika ellentmondásossága és strukturális hiányosságai

Az EU migrációs és menekültügyi politikája az elmúlt évtizedek során a közösségi politika egyik legvitatottabb és leginkább próbára tett területévé vált. A szabályozás alapjait a schengeni egyezmény és a dublini rendszer képezi, amelyek a belső határok lebontása és a menekültügyi eljárások harmonizálása céljából jöttek létre. Ezek az intézmények azonban súlyos hiányosságokat mutattak, mint például a 2015-ös

menekültügyi válság idején, amikor az EU képtelen volt közös és hatékony válaszlépésekre.

A Dublin III rendszer 2015-ben élesen felszíne hozta az uniós menekültügyi rendszer aszimmetrikus működését, mivel az első belépés elvére épülő felelősségkiosztás aránytalanul terhelte a külső határokkal rendelkező tagállamokat, például Olaszországra és Görögországra, anélkül, hogy megfelelő kompenzációs vagy szolidaritási mechanizmust kínált volna. Ez strukturális feszültségeket, adminisztratív túlterheltséget és politikai megosztottságot eredményezett az EU tagállamai között.

Az „elosztási kvótarendszer”^{336,337} bevezetésére tett kísérlet politikai ellenállásba ütközött, különösen a közép- és kelet-európai országok részéről. Itt a társadalmi ellenállás, illetve a biztonságpolitikai megfontolások gyakran felülírták a humanitárius érveket. Ez azt mutatja, hogy az uniós döntéshozatal súlyosan akadályozott, amikor a tagállamok értékalapú és érdekalapú megközelítései szemben állnak egymással.³³⁸

Habár a menekültügy az Amszterdami Szerződés óta közös uniós hatáskörbe tartozik, a válságkezelés során kiderült, hogy az addig kiépített szabályozási és intézményi keretek nem voltak alkalmasak nagy volumenű migrációs nyomás kezelésére. Ennek több oka is volt. Egyfelől a tagállamok csak részben adták át bevándorlással kapcsolatos hatásköreiket, így a menekültügyi irányelvek értelmezésében és végrehajtásában jelentős eltérések maradtak fenn. Ez a gyakorlat ösztönözte a menedékkérőket, hogy inkább a befogadóbb államokba igyekezzenek. Másfelől az EU nem rendelkezett hatékony eszközökkel arra, hogy számon kérje a kötelező jogszabályok betartását. A Dublin III rendelet gyakorlatban való végrehajthatatlanságát igazolta a görög menekültügyi rendszer 2011-es összeomlása vagy a 2015-ös magyarországi események, amelyek során a rendszer teljesen működésképtelenné vált. A helyzetet az is súlyosbította, hogy az akkori Frontex és az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (a továbbiakban: EASO) sem rendelkezett a közös politika betartatásához szükséges hatósági jogkörökkel, így az unió nem tudta kikényszeríteni a közös fellépést a tagállamoktól.

³³⁶ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece OJ L 239, 15.9.2015, pp. 146–156

³³⁷ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében hozott ideiglenes intézkedések megállapításáról HL L 248., 2015.09.24., 80–94. o

³³⁸ Thielemann, Eiko (2018): "Why refugee burden-sharing initiatives fail: Public goods, free-riding and symbolic solidarity in the EU." JCMS: Journal of Common Market Studies 56.1 (2018): 63-82.

Ezzel világossá vált, hogy a tagállamok nem hajlandók háttérbe szorítani nemzeti érdekeiket a közös megoldás érdekében. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései is alátámasztották, hogy egyes tagállamok (pl. Bulgária, Olaszország, Málta, Magyarország) menekültügyi rendszere súlyos emberi jogi aggályokat vet fel.^{339,340} A nemzeti megoldások előtérbe kerülése, valamint az uniós szintű közös fellépés hiánya a tagállami szuverenitás védelmének és az EU központi intézményeibe vetett bizalom hiányának egyértelmű következménye.

Az EU migrációs politikájának egyik legmélyebb ellentmondása, hogy ütköznek egymással az unió által hirdetett alapértékek (emberi jogok, szolidaritás) és a tagállamok politikai- és biztonsági érdekei. A líbiai és szíriai válságok példája is mutatja, hogy az EU képtelen volt összehangolni a stabilitás és a demokrácia iránti elköteleződést. Hasonló dilemmák jelentek meg a menekültpolitikában is. A schengeni szolidaritás gyakorlati szintje nem érte el a menekültpolitikai szolidaritás szintjét, ami rámutatott a szabályozási reform szükségességére.³⁴¹

4.4.2. A biztonságpolitikai szerepvállalás hiányosságai

Az EU számára az irreguláris migráció nem pusztán humanitárius, hanem egyre inkább komplex biztonságpolitikai fenyegetést is jelent. A migráció kiváltó okainak kezelése érdekében az EU Közös Biztonság- és Védelempolitikája (KBVP) kulcsszerepet játszhatna a válságrégiók stabilizálásában, azonban a meglévő politikai és katonai eszközök gyakran elégtelenek a migrációs krízisek kezeléséhez. Az EU szerepvállalása a szíriai és líbiai konfliktusokban meglehetősen visszafogott, ami gyakran katonai és biztonságpolitikai értelemben sem helyezi az EU-t a főszereplők közé, ellentétben más nagyhatalmakkal, mint az USA vagy Oroszország, akik aktívabb katonai szereplők a konfliktusterületeken.

Szíria esetében az EU nem vállalt aktív szerepet sem a tűzszüneti megállapodások előmozdításában, sem a politikai rendezésben. Az orosz katonai beavatkozásra adott európai reakciók is elég mérsékelték voltak, miközben az Aszad-rezsim fennmaradásának

³³⁹ European Court of Human Rights: D. v. Bulgaria App. No. 29447/17 20/07/2021 Forrás: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-13366> (letöltve: 2023.09.18.)

³⁴⁰ European Court of Human Rights: Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy App. No. 27765/09 23/02/2012 Forrás: <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-109231> letöltve: 2023.09.18.)

³⁴¹ Oleksiewicz, Izabela, and Ö. Z. Sabri. (2023): The Most Important Changes in EU Asylum and Refugee Policy after 2015. Humanities and Social Sciences 30.4-part 2 (2023): 219-232.

realitását hosszú ideig figyelmen kívül hagyták. A Kadhafi-rendszer bukása után az EU Líbiában sem mutatott kellő proaktivitást a politikai rendezés elősegítésében, ami hozzájárult az embercsempész-hálózatok megerősödéséhez, ami új migrációs útvonalakat nyitott meg.

Az EU elsősorban diplomáciai eszközökkel van jelen a válságok felszámolásának folyamatában. A KBVP keretében létrehozott missziók célja elsősorban a válságrégiók stabilizálása, azonban ezek hatékonysága erősen korlátozott. A Száhel-övezetben működő KBVP-missziók, mint például az EUCAP³⁴² Sahel Mali³⁴³, nem rendelkeznek elégséges katonai vagy logisztikai kapacitásokkal, hogy tartós eredményeket érjenek el a régió biztonsági helyzetének javításában.³⁴⁴

A KBVP hatékonyságát nem csupán a katonai képességek hiánya, hanem a politikai akarat és egységes stratégia hiánya is korlátozza. A tagállamok eltérő külpolitikai prioritásai, a biztonsági és katonai képességeinek továbbfejlesztésére vonatkozó eltérő álláspontok gyakran akadályozzák a közös fellépést, ezért az EU nem tud geopolitikai szinten fellépni olyan rivális hatalmakkal szemben, mint Oroszország vagy Törökország, amelyek aktívan részt vesznek a válságövezetek politikai és katonai folyamataiban.

Emellett a külső határok védelme is jelentős hiányosságokkal küzd, különösen a koordináció, az interoperabilitás és az emberi jogi garanciák terén. Bár a Frontex megerősítésével ez a folyamat fejlődésnek indult, de alapvető fordulatra van szükség, legfőképp a védelmi együttműködés, a katonai kiadások növelése és a saját külső határainak hatékonyabb őrizete terén. A siker attól függ, hogy az EU képes lesz-e a jövőben olyan valódi geopolitikai szereplővé válni, amely képes érdekeinek védelmére és a stabilitás saját határain túli exportálására.

4.5. Az Európai Unió politikai és jogi válaszai az irreguláris migráció kihívására

³⁴² EUCAP: European Union Capacity Building (Európai Unió kapacitásépítés)

³⁴³ Az EUCAP Sahel Mali az Európai Unió mali polgári missziója, amelynek székhelye Bamakóban található. A 2015. január 15-én indított, nem végrehajtó jellegű kapacitásépítési misszió a biztonsági szektor reformját támogatja, és a belső biztonsági erők hatékony és átlátható irányításának és elszámoltathatóságának megerősítésére törekszik.

³⁴⁴ Németh Gábor (2022): Az EU Közös Biztonság- és Védelempolitika égisze alatt működő nemzetközi válságkezelő, békefenntartó missziók mandátuma, azok jogi háttere. Katonai jogi és hadijogi szemle, 2022. (10. évf.) 1. sz. 69–91.o.

Az EU migrációs politikájának alakulása a 2015 és 2023 közötti időszakban részben válaszokat adhat azokra az aggodalmakra, amelyek az uniós polgárok körében egyre gyakrabban megfogalmazódnak. A közösség szintjén felvetődik a kérdés, hogy milyen konkrét intézkedéseket tesz az EU az állampolgárok biztonságának szavatolására, illetve hogyan képes egy olyan migrációs politikai keretrendszert kialakítani, amely érdemben csökkenti a terrorfenyegetettséget és a határokon átnyúló szervezett bűnözés térnyerését. Emellett gyakori vita tárgyát képezi az is, hogy milyen gazdasági terheket ró az uniós intézményekre és a tagállamokra az irreguláris migráció elleni védekezés, illetve a külső határok védelmének fenntartása.

A migrációs válság kezdeti szakaszában, különösen 2015–2016 fordulóján, az EU válaszlépései elsősorban négy stratégiai pillér köré szerveződtek. Elsődleges célként fogalmazódott meg a tagállami jelenlét megerősítése a külső határokon, különösen a Földközi-tenger térségében. A Frontex hatáskörének bővítése és tevékenységének fokozás ebben a térségben (pl. a Földközi-tenger medencéjében) alapvető eszközévé vált az EU külső határvédelmi és irreguláris migrációkezelési politikájának, hogy csökkentsék a tengeri útvonalon történő, sok esetben tragikus kimenetelű átkelési kísérletek számát, amelyeket gyakran a hajózásra alkalmatlan eszközökkel próbáltak végrehajtani a migránsok. Ezzel párhuzamosan előtérbe került az emberkereskedelem elleni fellépés is, hiszen a szervezett csempészhálózatok közvetlenül hozzájárultak a válság elmélyüléséhez.

Az EU további célkitűzései között szerepelt az irreguláris migráció útvonalainak hatékonyabb ellenőrzése, a tranzitországokkal való együttműködés megerősítése, valamint a menekültáradat kezelésére alkalmas kapacitások kiépítése. Emellett kiemelt figyelmet kapott a tagállamok közötti szolidaritás kérdése is. A közösség törekedett olyan mechanizmusokat létrehozni, amelyek lehetővé tették a tagországok közötti erőforrás-megosztást, valamint az együttes fellépést a migrációs nyomás kezelésére.

Az elmúlt évtized során az EU többdimenziós és átfogó megközelítést alkalmazott az irreguláris migráció elleni fellépés érdekében, felismerve, hogy a migrációs kihívások nem csupán belső, hanem külső, geopolitikai, biztonsági és emberi jogi kérdéseket is érintenek. Ennek keretében számos stratégiai irányelv és operatív intézkedés született. Ezek a lépések összetett és folyamatosan fejlődő rendszert alkotnak, amelyek mellett, hogy magukba foglalják a hatékonyabb határőrizeti rendszer kialakítását és megerősítését, aktív együttműködést épít ki a harmadik országokkal, különösen a származási és tranzitországokkal, annak érdekében, hogy közös erővel kezeljék a

migrációs nyomást, visszaszorítsák az embercsempészt, és megakadályozzák a jogellenes belépéseket. Ezen intézkedések és stratégiák célja nemcsak a migrációs folyamatok hatékonyabb felügyelete és ellenőrzése, hanem a migránsok jogainak tiszteletben tartásával az európai menekültügyi és migrációs rendszer fenntarthatóságának biztosítása, hozzájárulva az EU belső biztonságának és stabilitásának megőrzéséhez.

4.5.1. A konfliktuszónáknak nyújtott támogatás

Annak ellenére, hogy már a 2015 májusában elfogadott Európai Migrációs Stratégia is hangsúlyozta a konfliktusövezetekben működő menekültügyi rendszerek támogatásának szükségességét, a gyakorlati megvalósulás csak lassan indult el. A legnagyobb áttörést ezen a területen a 2015. novemberi EU–Törökország csúcstalálkozó jelentette, amelyen az EU vállalta, hogy első lépésként hat milliárd eurót³⁴⁵ biztosít Törökország számára a menekültek befogadásának támogatására. A közös cselevési terv folytatásként született meg az az újabb EU–Törökország megállapodás³⁴⁶, amelynek értelmében minden, Görögországból Törökországba visszafordított, a határokat illegálisan átlépő migránsért cserébe egy szíriai menekültet telepítenek át az EU-ba. Az együttműködés hatására jelentősen visszaesett a Törökországból a görög szigetekre irányuló tengeri átkelések száma, míg 2015-ben több mint 850 000 ember érkezett ezen az útvonalon, addig 2016 második felére ez a szám 200 000 alá csökkent.³⁴⁷

Az EU 2015 novemberében az afrikai stabilitás megertemését, valamint az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás kiváltó okainak kezelésére egy 1,8 milliárd eurós szükséghelyzeti alapot hozott létre. Az ún. „*Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért*”³⁴⁸ elnevezésű alapból a Száhel-övezet és a Csád-tó, Afrika szarva és Észak-Afrika országai részesülnek. Az alap célja elsősorban, hogy stabilizálja a térség gazdasági helyzetét, a kényszerű lakhelyelhagyás és az irreguláris migráció kiváltó okait, hozzájárulva ezzel a migráció jobb kezeléséhez. A szíriai menekültügyi válságra válaszul indított 2,38 milliárd összegű uniós regionális vagyonkezelői alap³⁴⁹ a szíriai

³⁴⁵ Európai Bizottság (2015): Sajtóközlemény 2015. november 24. EU–Törökország együttműködés: hárommilliárd eurós menekültügyi eszköz Törökország támogatására

³⁴⁶ Európai Tanács (2016): Sajtóközlemény 2016. március 18. EU–Törökország nyilatkozat

³⁴⁷ Kirişçi, Kemal (2021): A 2016-os EU–Törökország migrációs megállapodás újragondolása és azon túllépés. Policy (2021).

³⁴⁸ Official website of the European Union: Emergency Trust Fund for Africa

³⁴⁹ Official website of the European Union: EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian crisis

menekülteket befogadó országok Libanon, Jordánia, Irak, Törökország és néhány nyugat-balkáni ország, valamint Örményország és Egyiptom számára nyújt pénzügyi támogatást. A vagyonkezelői alap a szíriai menekültek oktatási, gazdasági, szociális és egészségügyi szükségleteinek kielégítése mellett a túlterhelt helyi közösségeket és azok közigazgatását is támogatja.

A migrációs partnerség keretei között az EU együttműködési megállapodásokat kötött olyan országokkal, mint Marokkó, Niger és Tunézia, amelyek célja a migráncsempészség elleni küzdelem, a határőrizet erősítése és a visszafogadási megállapodások előmozdítása.³⁵⁰ Ezek a támogatási mechanizmusok azonban nemcsak gyors enyhítést céloznak, hanem a régiók fenntartható fejlődését is szolgálják. Ez hozzájárul ahhoz, hogy a helyi rendszerek saját erőforrásaikkal kezelni tudják a válságokat, megelőzve a hosszú távú függőséget a nemzetközi segélyektől.

Végül soron az EU aktív szerepvállalása a konfliktuszónák támogatásában a 2020-as években már komplex és sokszínű rendszerbe szerveződött. A támogatási mechanizmusok, programok és nemzetközi együttműködések révén az EU nemcsak gyorssegélyt nyújt, hanem fejlesztési és stabilizációs stratégiákkal igyekszik hatékonyabban kezelni a konfliktusok következményeit.

4.5.2. A tranzitországoknak nyújtott támogatások

A migráció komplexitásából adódóan az irreguláris migráció által okozott terhek csökkentése érdekében az EU nemcsak a konfliktuszónáknak, hanem az irreguláris migrációval érintett tranzitországoknak is igyekszik támogatást nyújtani. Ezeknek az együttműködéseknek nem csupán a migrációs nyomás csökkentése, hanem a tranzitországok stabilitásának és ellenálló képességének növelése. Az EU által alkalmazott eszközök e cél érdekében politikai, jogi, intézményi és pénzügyi dimenziókat egyaránt magukban foglalnak.

Mivel a Nyugat-Balkán országai fontos szerepet töltenek be az EU felé irányuló irreguláris migrációban, ezért ezen országokkal való együttműködés kiemelt szerepet játszhat az EU külkapcsolati politikájában. Az együttműködés alapját a stabilizációs és társulási megállapodások képezik, amely lehetőséget biztosít a kétoldalú szerződéses kapcsolatok, a pénzügyi támogatás, a politikai párbeszéd, a kereskedelmi kapcsolatok és

³⁵⁰ European Union Agency for Asylum (EUAA) (2023): External dimension of the EU's asylum policy. European Union Agency for Asylum Asylum Report 2023.

a regionális együttműködés fokozására, egyfajta keretet biztosítva a régió országainak EU-hoz való fokozatos közeledéséhez.

A stabilizációs és társulási megállapodások keretében létrejött tartós együttműködési struktúrák szoros kapcsolatban állnak az európai integrációval és a regionális együttműködéssel. Jogi szempontból ezek az együttműködések közös jogi normák, irányelvek és rendeletek keretein belül zajlanak, ugyanis az jogi harmonizáció szerves része a csatlakozási folyamatnak. Ennek keretében az EU arra kötelezi a kandidáló országokat, hogy az uniós joggyakorlatnak megfelelően alakítsák át saját jogrendjüket. A folyamat másik fő célja, hogy ösztönözze a régió országait a különböző szakpolitikai területek, többek között az illegális migráció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén való együttműködésre.³⁵¹

Szintén a hosszabb távú stratégiai tervek közé tartozik a 2022-ben bemutatott Nyugat-Balkán cselekvési terv³⁵², amely öt alappillére (1) a határigazgatás megerősítése, (2) a menekültügyi eljárások gyorsítása, (3) az embercsempészség elleni fellépés, (4) a visszafogadás ösztönzése és (5) a vízumpolitika összehangolása. Ezek az intézkedések a migrációs nyomás csökkentése mellett a régió stabilitásának megőrzésére is irányulnak.

A nyugat-balkáni országok reformjainak pénzügyi és technikai támogatásának fő eszköze az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA)³⁵³, amelyet az EU 2007 óta alkalmaz. Az IPA keretében a 2007–2013-as időszakra 11,5 milliárd eurót, a 2014–2020 közötti időszakra 12,8 milliárd eurót különítettek el. A jelenlegi 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret időszakában az ún. IPA III költségvetési kerete 14,162 milliárd eurót tesz ki.³⁵⁴

Bár az EU jelentős erőforrásokat mozgósít és komplex, több szinten működő stratégiákat alkalmaz a migrációs kihívások kezelésére, ezek hatékonysága nem kizárólag az EU oldaláról érkező támogatások, intézkedések vagy politikai eszközök minőségén múlik. Legalább ilyen fontos, hogy a tranzitországok, például a nyugat-balkáni vagy észak-afrikai országok, mennyire képesek ezeket az intézkedéseket ténylegesen, a gyakorlatban végrehajtani. Ez nemcsak adminisztratív és intézményi kapacitásokat

³⁵¹ Juhász Krisztina (2020): A szabálytalan migráció elleni uniós fellépés közép és hosszú távú intézkedései az Európai Migrációs Stratégia alapján. NKE ÁKK, 2020.

³⁵² Európai Bizottság (2022) EU Action Plan on the Western Balkans 6.12.2022.

³⁵³ Instrument for Pre-accession Assistance (IPA): Előcsatlakozási Támogatási Eszköz, amelynek révén az EU 2007 óta pénzügyi és technikai segítségnyújtással támogatja a bővítési régió reformjait. Az IPA-alapok a csatlakozási folyamat során építik ki a kedvezményezett országok kapacitásait.

³⁵⁴ Európai Bizottság (2024): Overview - Instrument for Pre-accession Assistance

igényel, hanem politikai stabilitást, jogállamiságot, technikai infrastruktúrát és megfelelő emberi erőforrást is.³⁵⁵

A fenntartható eredményekhez indokoltnak tartom, hogy ezek az országok fokozatosan képesek legyenek saját erőből is kezelni a migrációval kapcsolatos kihívásokat, tehát ne szoruljanak tartósan külső támogatásra. Az „önállósodás”, vagyis a helyi erőforrásokra és intézményekre való támaszkodás, elengedhetetlen ahhoz, hogy a migráció kezelése hosszú távon stabil és kiszámítható maradjon. Az EU így nem csupán egyfajta segélyező szerepet vállal, hanem olyan partnerként lép fel, amely a helyi kapacitásokat építi és megerősíti.

4.5.3. A schengeni térség külső határainak kezelése: válaszok a dinamikusan változó kihívásokra

A 2015 utáni időszakban az EU-ban jelentősen megerősödött a külső határok védelmének igénye, amelyre válaszul a Bizottság egy átfogó intézkedéscsomagot terjesztett elő. Az ún. „*Határok Csomag*”³⁵⁶ egyik kiemelt eleme a Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosítása³⁵⁷ volt, amely előírta, hogy a tagállamok a külső határokon szisztematikusan és rendszeresen ellenőrizzék nemcsak a harmadik országbeli állampolgárokat, hanem az uniós polgárokat és családtagjaikat is. A cél az volt, hogy a szabad mozgásra jogosult személyek esetében se maradjon ellenőrizetlen pont a határbiztonsági rendszerben.

A módosítás háttérében elsősorban a megváltozott biztonsági környezet és a fokozódó terrorfenyegetettség állt. Kiemelt szerepet játszottak ebben a 2015–2016-os időszakban történt súlyos terrortámadások, mint például a Charlie Hebdo szerkesztősége elleni merénylet, az azt követő párizsi támadások, a brüsszeli repülőtéri és metrórobbantások, illetve a nizzai tömeges gázolós merénylet.³⁵⁸ Ezek az események rávilágítottak arra, hogy a meglévő határellenőrzési rendszer nem volt képes időben

³⁵⁵ Fejes Zsuzsanna (2009): (Euro) régiók Európája. DE IURISPRUDENTIA ET IURE PUBLICO: JOG-ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT (ISSN: 1789-0446) 2:(1) pp. 21-31. (2009).

³⁵⁶ A Határok Csomag (Borders Package): átfogó jogalkotási és szakpolitikai intézkedés csomag, amelynek célja az EU külső határainak biztonságos, hatékony és egységes irányítása, valamint a belső biztonság garantálása a szabad mozgás fenntartása mellett Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_15_6332

³⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról HL L 74, 2017.3.18., 1–7. o.

³⁵⁸ Dezső Tamás (2019): Idegen (terrorista) harcosok az Iszlám Állam soraiban. Migrációkutató intézet Gyorselemzés 2019/18: Idegen (terrorista) harcosok az Iszlám Állam soraiban — Elemzés 2019. 11. 14.

kiszűrni azokat a veszélyforrásokat, amelyek közvetlenül fenyegették az uniós polgárok biztonságát. Több támadó ugyanis olyan uniós állampolgársággal rendelkező, külföldi konfliktuszónákból visszatérő harcos volt, akik akadálytalanul jutottak vissza Európába, mivel a határellenőrzések nem voltak elég alaposak ahhoz, hogy megelőző hatással idejében azonosítsák őket. A szigorítás célja éppen ezért az volt, hogy minden külső határátlépés során, akár belépésről, akár kilépésről van szó, a tagállamok kötelezően ellenőrizzék az uniós polgárok személyazonosságát, állampolgárságát, valamint úti okmányaik érvényességét és eredetiségét. Az ellenőrzések során az adatokat össze kell vetni több nemzetközi és uniós adatbázissal, így például a SIS, az Interpol által vezetett elveszett és ellopt okmányok adatbázisával (SLTD)³⁵⁹, valamint a tagállamok saját nemzeti nyilvántartásaival. A módosítás nemcsak a belépő, hanem a kiutazó harmadik országbeli állampolgárok esetében is előírta az adatbázisokban történő alapos ellenőrzést.

A szigorúbb szabályozás ugyanakkor figyelembe vette a határellenőrzések technikai és működési kihívásait is. Amennyiben a szisztematikus ellenőrzés aránytalan várakozási időt idézett elő, a tagállamok kivételes esetekben célzott ellenőrzésre térhettek át, de kizárólag abban az esetben, ha ezzel nem veszélyeztetik a közbiztonságot. Ez a rugalmas megközelítés különösen fontos szerepet kapott a nagy forgalmú repülőtereken és tengeri kikötőkben, ahol a torlódások elkerülése érdekében operatív döntésekre volt szükség.

A rendelet legutóbbi érdemi módosítása³⁶⁰ 2024-ben történt, amelynek középpontjában az uniós polgárok alapvető jogainak védelme, a közbiztonság garantálása, valamint a közegészségügyi szempontok érvényesítése állt. A változtatás hangsúlyosan törekedett arra, hogy a belső határokon való szabad mozgás szabadságát az EU alapvető értékeivel összhangban őrizze meg. A reformot több, egymással összefüggő tényező együttes hatása váltotta ki. Ezek közé tartoznak a folyamatosan jelentkező migrációs válságok, a globális közegészségügyi vészhelyzetek, különösen a COVID-19 világjárvány, valamint azok a geopolitikai folyamatok, amelyek során egyes harmadik országok a migrációs nyomást politikai eszközként alkalmazzák. Ezen tényezők új típusú

³⁵⁹ Stolen and Lost Travel Documents (SLTD) – Ellopott és Elveszett Okmányok: az INTERPOL lopott/elveszett utazási dokumentumok adatbázisa. Ez egy kereshető tároló, amelyben azok az utazási és személyazonosító dokumentumok vannak tárolva, amelyekről jelentették, hogy ellopták vagy elvesztették. A SLTD adatbázisban a következő dokumentumok szerepelnek: útlevél, vízum, személyazonosító igazolvány, és olyan útlevelek, amelyekről jelentették, hogy ellopták, elvesztették, érvénytelenítették, vagy töröltek.

³⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1717 rendelete (2024. június 13.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról HL L 2024/1717., 2024.6.20.,

megközelítéseket tettek szükségessé az uniós külső határok őrzete és a belső biztonság megerősítése területén.

A módosított rendelkezések lehetővé teszik, hogy a tagállamok összehangolt módon ideiglenes utazási korlátozásokat vezessenek be az EU külső határain nagyszabású közegészségügyi vészhelyzet esetén. E korlátozások alóli mentességek két szinten kerülnek meghatározásra. Egy uniós szinten egységesített elsődleges, valamint egy tagállami mérlegelésen alapuló másodlagos lista formájában. Emellett a tagállamok, indokolt esetben, szigorúbb nemzeti intézkedéseket is bevezethetnek.

A szabályozás új eszközöket biztosít azokban az esetekben, amikor egy tagállam egy harmadik ország részéről a migránsok tömeges és szervezett beáramoltatását³⁶¹ érzékeli. A migráció instrumentalizációjának³⁶² megakadályozása érdekében lehetőséget biztosít a tagállamok számára olyan intézkedések meghozatalára, amelyek megfelelően reagálnak arra a helyzetre, amikor egy harmadik ország a területén tartózkodó nagyszámú harmadik országbeli állampolgárokat jogellenesen, erőszakosan és tömegesen próbálja meg bejuttatni az EU területére.³⁶³ Ilyen helyzetekben lehetőség nyílik az érintett határszakaszokon a határátkelőhelyek működésének ideiglenes felfüggesztésére, vagy azok nyitvatartási idejének csökkentésére, valamint megerősített határőrizeti intézkedések bevezetésére.

A rendelet emellett elismeri a fizikai határzárak szerepét is, lehetővé téve azok alkalmazását mind mobil, mind helyhez kötött formában. Módosította a belsőhatárokon az ellenőrzés visszaállítására szolgáló keretrendszert, pontosította a visszaállítás és annak meghosszabbítására vonatkozó kereteket. Az új szabályozás szerint előrelátható veszélyek esetén a határellenőrzést legfeljebb hat hónapra állítható vissza, míg tartósan fennálló fenyegetés miatt kialakult különleges helyzetekben ez az időtartam maximum két évig tarthat, amely további, legfeljebb egy évvel meghosszabbítható.

³⁶¹ A jelenség először 2021-ben merült fel, amikor Belarusz a Lettország, Litvánia és Lengyelországgal közös határszakaszaira ékező irreguláris migránsokat politikai eszközként használta fel az Európai Unió és tagállamai destabilizálásához.

³⁶² Migránsok instrumentalizálása: a migránsok harmadik ország vagy nem állami szereplő általi, a tagállam vagy az Unió destabilizálását célzó eszközként való felhasználása. Az eszközként való felhasználás helyzete akkor állhat elő, amikor egy harmadik ország vagy egy ellenséges nem állami szereplő ösztönzi vagy megkönnyíti harmadik országbeli állampolgároknak vagy hontalan személyeknek az Unió külső határai vagy valamely tagállam irányába való haladását, ha az ilyen cselekmények arra utalnak, hogy az adott harmadik ország vagy ellenséges nem állami szereplő szándéka az Unió vagy valamely tagállam destabilizálása, és amennyiben az ilyen cselekmények alkalmasak valamely tagállam alapvető funkcióinak, többek között közrendje fenntartásának és a nemzetbiztonsága védelmének a veszélyeztetésére.

³⁶³ Lebrun, Maxime, et al. (2025): "Instrumentalized migration: avoiding the trap." Open Research Europe 4 (2025): 251.

Összességében így, ugyanazon indokok alapján, a belső határokon az ellenőrzés legfeljebb három évig tartható fenn. Az ideiglenes határellenőrzések visszaállításának korlátozása érdekében a tagállamokat arra ösztönzik, hogy alkalmazzanak alternatív intézkedéseket, amelyek főként rendőri ellenőrzéseket és határokon átnyúló együttműködések foglalnak magukba.

Alternatív intézkedésként lehetővé vált, hogy a határterületen elfogott, illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat közvetlenül abba a tagállamba szállítsák, ahonnan érkeztek. A tagállamok kétoldalú együttműködési megállapodásaikban határozhatják meg az átadási eljárás gyakorlati szabályait, biztosítva, hogy ezt az eljárást ne lehessen alkalmazni olyan személy esetében, akit a határszakaszon, belső határellenőrzés keretében már határforgalom-ellenőrzés alá vontak.

A külső határok felügyeletének azonnali megerősítésére a Bizottság 2015. május 26-án döntött arról, hogy a 2015-ös és 2016-os évre megháromszorozta a Frontex Triton³⁶⁴ műveletéhez szükséges kapacitásokat. Eszközöket és jelentős forrásokat³⁶⁵ csoportosított át a válság kezelését szolgáló intézkedésekre. Emellett az európai migrációs stratégiában³⁶⁶ a külső határok közös igazgatásának bevezetését egy olyan célként fogalmazta meg, amely összhangban állt a külső határok EIBM rendszerének fokozatos bevezetésére vonatkozó EUMSZ 77. cikkében megfogalmazott célokkal. A 2015 decemberében beterjesztett jogalkotási javaslatában³⁶⁷ egy közös Európai Határ- és Parti Őrség (a továbbiakban: EBCG) létrehozását javasolta. A 2016 szeptemberében elfogadott rendelet³⁶⁸ elsődleges célja az volt, hogy egy olyan közös EIBM-et alakítson ki, amelyben a tagállamok határellenőrzésért felelős hatóságai és a korábbi Frontex rendelet alapjain nyugvó, de egy sokkal szélesebb hatáskörrel bíró uniós ügynökség osztott felelősséggel lássa el a külső határok védelmét. Az osztott felelősség elve azt

³⁶⁴ Frontex NEWS (2015): Frontex expands its Joint Operation Triton 26.05.2015.

³⁶⁵ European Commission Press (2015): Managing the Refugee Crisis: Budgetary measures under the European Agenda on Migration 30.09.2015.

³⁶⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Európai Migrációs Stratégia COM(2015)240 final Brüsszel, 2015. 5. 13.

³⁶⁷ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Határ- és Parti Őrségről és a 2007/2004/EK rendelet, a 863/2007/EK rendelet, valamint a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről Strasbourg, 2015.12.15., COM (2015) 671 végleges 2015/0310 (COD)

³⁶⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről HL L 251., 2016.9.16., 1–76. o.

jelenti, hogy a tagállamok továbbra is felelősek a külső határok hozzájuk tartozó szakaszainak igazgatását, ugyanakkor az új működési rend alapján a Frontex, az érintett tagállam kérésére vagy saját kezdeményezésére, az érintett tagállammal egyetértésben a korábbinál sokkal hatékonyabb technikai és műveleti támogatást nyújt a tagállamok határigazgatási tevékenységeinek végrehajtásához.

A rendelet értelmében a Frontex, a korábbinál jóval szélesebb körű megbízást kapott arra, hogy a schengeni térséget fenyegető kockázatok csökkentse és ellássa a tagállamok külső határszakaszain jelentkező alább felsorolt feladatokat.

- a gyorsreagálású határvédelmi intervenciókat szervezése és koordinálása;
- a tagállamok migrációs ügyekkel kapcsolatos feladatainak támogatása az európai határ- és partvédelmi csapatok bevetésével a migrációs csomópontoknál;
- részvétel a külső határok mentén végzett tevékenységek koordinálásában;
- együttműködés a tagállamok és a harmadik országok közös határszakaszain végrehajtott műveletekben;
- visszaküldési intervenciók szervezése;
- a külső határigazgatás hatékonyabb feladatellátásának műszaki eszközökkel való támogatása.

A rendelet emellett a Frontex keretein belül több új egység felállítását is előírta. Az egyik legfontosabb ezek közül a nyomon követési és kockázatelemzési központ, amelynek feladata az EU-ba irányuló és azon belüli migrációs áramlások figyelemmel kísérése. A kockázatelemzési központ feladatkörébe tartozik továbbá a határellenőrzés, a visszatérés, valamint a harmadik országbeli állampolgárok EU-n belüli másodlagos migrációs mozgásainak, valamint a határokon átnyúló bűnözés, például az irreguláris migráció segítése, az emberkereskedelem és a terrorizmus megelőzésére irányuló kockázatok elemzése. A központ emellett értékeli a szomszédos harmadik országokban uralkodó helyzetet is.

A jogi aktusban meghatározott tagállami sebezhetőségi értékelés során a Frontex számba veszi a rendelkezésre álló tagállami erőforrásokat és eszközöket azt vizsgálva, hogy a tagállamok mennyire felkészültek a külső határaiknál jelentkező kihívások kezelésére. A Frontex személyi állományából a tagállamokba kihelyezett összekötő tisztek alkalmazásának is az volt a célja, hogy javítsa a kockázatelemzést és elősegítse az

információcserét, valamint az EUROSUR³⁶⁹ mellett a helyszínen is nyomon követhesse a tagállamok tevékenységét.

A rendelet emellett új eljárásokat is bevezetett. Egyrészt arra az esetre, amikor egy tagállam nem hajtja végre a szükséges korrekciós intézkedéseket a sebezhetőségi elemzésnek megfelelően. Másrészt, arra ha a külső határokra nehezedő migrációs nyomás olyan mértékben eredménytelenné tenné a határellenőrzést, hogy az veszélyeztetheti a schengeni térség működését. A Gyorsreagálási Határvédelmi Csapatok felállításáról szóló rendelet alapján létrehozott, és jelentősen kibővített tartalékkállomány révén kötelezővé vált az emberi erőforrások uniós szintű összevonása. A Frontex szerepét erősítette a visszatéréssel kapcsolatos kérdésekben az Ügynökségen belül létrehozott Visszatérési Iroda is, amelynek feladata a tagállamokban illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésének sikeres lebonyolításához biztosított operatív támogatást. A migráció kezelést támogató csapat pedig az Europolal és az EASO-val közösen nyújtottak támogatást a migrációs csomópontokon (hotspot³⁷⁰) a migránsok azonosításában, regisztrációjában, ujjnyomat-vételi eljárásban és a visszatérésben.

Bár a rendeletet rekordidő alatt fogadták el, gyakorlati végrehajtása során több hiányosság is felszínre került. E problémák kiigazítása érdekében a Bizottság 2018-ban felvázolta új elképzeléseit³⁷¹, amelyet az EiT a 2018. júniusi következtetéseiben³⁷² is támogatott. Mivel az EP is hangsúlyozta a teljeskörű EIBM stratégia kidolgozásának fontosságát a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről elfogadott 2018. május 30-i állásfoglalásában³⁷³ a Bizottság konkrét javaslatot³⁷⁴ nyújtott be az EBCG kereteinek módosítására. Az új, jelenleg is hatályos rendeletet 2019-ben fogadták el, amely a korábbi

³⁶⁹ EUROSUR: európai határőrizeti rendszer, egy közös technikai keret, amely gyors információcserét és együttműködést tesz lehetővé a határőrizeti szervek számára. A tagállamok a nemzeti koordinációs központjaikon keresztül összehangolják a határőrizetért felelős nemzeti hatóságaik tevékenységét más tagállamok és a Frontex ilyen irányú tevékenységével.

³⁷⁰ A hotspot olyan központ, amelyet az Európai Unió külső határain – elsősorban Olaszországban és Görögországban – hoztak létre annak érdekében, hogy a tengeri úton érkező migránsokat azonosítsák, regisztrálják és elsődleges eljárás alá vonják. E létesítmények célja, hogy az érkezők ellenőrzése szervezett módon történjen, ezáltal megelőzve a szabályozatlan beáramlást az uniós területre.

³⁷¹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai tanácsnak és a Tanácsnak Az Európai Unió új, korszerű többéves pénzügyi kerete a 2020 utáni prioritások megvalósításának hatékony szolgálatában Az Európai Bizottság hozzájárulása a vezetők 2018. február 23-i informális üléséhez COM/2018/098 final

³⁷² Az Európai Tanács következtetések EUCO 9/18 2018. június 28.

³⁷³ Az Európai Parlament 2018. május 30-i állásfoglalása a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről 2017/2256(INI), HL 2020/C76/11 106–113. o.

³⁷⁴ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Határ- és Parti Őrségről és a 98/700/IB együttes tanácsi fellépés, az 1052/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint az (EU) 2016/1624 európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről COM(2018) 631 final 2018/0330 (COD) Brüsszel, 2018.9.12.

jogszabályt hatályon kívül helyezve több területen is jelentős változásokat hozott a tagállamok együttműködésében.

A rendelet 4. cikke rögzíti, hogy „Az Európai Határ- és Parti Őrséget a tagállamok határigazgatásért felelős nemzeti hatóságai – határellenőrzési feladataiknak megfelelő mértékben ideértve a parti őrségeket is –, a visszaküldésért felelős nemzeti hatóságok, valamint az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség alkotják.”³⁷⁵ A jogi aktus világosan megfogalmazza, hogy a tagállamok elsődleges felelősséggel bírnak saját külső határszakaszaik kezeléséért. A jogi aktus az is világosan kimondja, hogy ezt a feladatot a tagállamoknak az uniós jogi keretek betartásával és az EIBM stratégiának megfelelően, a Frontexszel³⁷⁶ szorosan együttműködve kell végezniük. A rendelet azt is rögzíti, hogy a Frontex hatásköre kizárólag a külső határok őrizetére terjed ki, a belső határookra nem. Emellett a tagállamok számára opcionális lehetőségként kínálja fel a schengeni térségen belüli másodlagos migrációval kapcsolatos adatok Frontex számára történő megküldését.

Ez EIBM átfogó megvalósítását elősegítő eszközként bevezette a többéves stratégiai szakpolitikai ciklus fogalmát.³⁷⁷ Ezen ciklus keretein belül az EBCG integrált tervezésének kereteit is meghatározta. A tervezés tartalmazza a határőrök és a tagállamok visszaküldésért felelős hatóságai, valamint az ügynökség különböző, rövid-, közép- és hosszú távra vonatkozó tervezési folyamatait. Az integrált tervezés a szakpolitikai ciklus kereteit követi.

Egy másik kulcsfontosságú elem az EBCG keretein belül egy olyan operatív személyzetből álló készenléti alakulat létrehozása, amely személyzetét egyaránt be lehet vetni a határigazgatási, visszatérési és migrációkezelési feladatokba. A készenléti alakulat operatív személyzete négy kategóriába sorolható:

1. kategória: a Frontex által alkalmazott munkatársak;
2. kategória: a tagállamok által az ügynökséghez hosszú távra kötelezően kirendelt állomány;
3. kategória: a tagállamok által rövid távú bevetésre küldött állomány;

³⁷⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 295., 2019.11.14., 21. o.

³⁷⁶ Bár a rendelet kibővítette az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség feladatkörét, amely változásokat tükrözendő az ügynökséget is átnevezte Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggé, ugyanakkor a köztudatban elnevezést a rendelet (11) preambulum bekezdése megtartotta, hogy az ügynökségre a továbbiakban is általában Frontex néven lehessen hivatkozni.

³⁷⁷ Az integrált határigazgatás részleteit az értekezés egy későbbi fejezete részletezi.

4. kategória: a tagállamok személyzetéből álló gyorsreagálású állomány tagjai.³⁷⁸

A Frontex által koordinált alakulat létszámát 2027-re 10 000 főre kell emelni.

Az alakulat tagjai a tagállamoknak nyújtandó hatékony helyszíni támogatás érdekében jóval szélesebb körű végrehajtási jogköröket kaptak. Az is új megközelítés, hogy a Frontex hivatásos állománya is a készenléti alakulat része, amely felhatalmazással bír a határellenőrzési és a visszaküldési feladatok végrehajtására, beleértve a végrehajtási jogköröket igénylő feladatokat is. A rendelet fontos eleme, hogy a tagállamoknak a készenléti alakulat rövid- és hosszú távú szakértői állományába kötelezően kell tagokat delegálniuk, mivel csak így biztosítható, hogy a Frontex tevékenységéhez szükséges hozzájárulások a szolidaritás és a jól működő schengeni térség iránti felelősség természeténél fogva rendelkezésre álljon.

A rendelet hangsúlyozza, hogy mind a Frontex saját állománya (operatív személyzete), mind a készenléti alakulat tagjai csak a fogadó tagállam beleegyezése esetén, a fogadó tagállam által meghatározott igények mentén, a helyi határőrök vagy a visszaküldési feladatokat végző személyzet utasításai alapján, a tagállam nemzeti jogával összhangban hajthatják végre feladataikat a külső határok védelmének erősítése érdekében, beleértve a fegyverhasználat és az erőszak alkalmazására vonatkozó szabályokat is.

A korábbi EUROSUR rendelet³⁷⁹ hatályon kívül helyezésével egyidejűleg a rendelet itt is átvette és kibővítette annak legfontosabb elemeit. Növelve a nemzeti koordinációs központok szerepét és hatáskörét, egyszerűsítette a korábbi EUROSUR-rendelet elemeit. Annak érdekében, hogy javítsa az EUROSUR reakcióképességét, a szárazföldi és tengeri határőrizetre vonatkozó információ megosztási kötelezettséget a légi határellenőrzésre is kiterjesztette.

Tovább szélesítette a Frontex felhatalmazását a visszatérési eljárások során a tagállamoknak nyújtott technikai és operatív támogatást terén. További feladatként határozta meg:

- a nemzeti visszatérés-kezelési rendszerek felépítését leíró visszatérési ügyviteli rendszer referenciamodelljének kidolgozását;

³⁷⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete U. o.

³⁷⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról HL L 295., 2013.11.6., 11–26. o.

- olyan kommunikációs infrastruktúra létrehozását, amely a Frontex és a nemzeti visszatérés-kezelési rendszerek közötti kapcsolatot biztosítva, lehetővé teszi a szükséges információk és adatok feldolgozását a technikai és operatív támogatás érdekében.

A rendelet a migráció külső dimenziójának erősítése céljából rögzítette, hogy milyen körülmények között ajánlhat fel a Frontex technikai és operatív segítséget a harmadik országok számára. A hatáskör bővítésnek köszönhetően Frontex így már bármilyen harmadik ország határán végrehajthat műveletet.

Végül a rendelet a hamis és eredeti okmányok online (a továbbiakban: FADO) rendszerének³⁸⁰ az Európai Határ- és Parti Őrség keretébe történő integrálását is előírta és azzal bízta meg a Frontexet, hogy a FADO rendszerét átvéve aktualizálja és azt a jövőbeli követelményeknek megfelelően alakítsa át.

A külső határok megerősítését célzó eszközök közül a határigazgatás informatikai eszközökkel való támogatási folyamata is egyre nagyobb hangsúlyt kapott. Az EU az új biztonsági kihívásokra reagálva folyamatosan arra törekszik, hogy bővítse és korszerűsítse a meglévő informatikai rendszereit, új rendszereket hozzon létre, valamint biztosítsa ezek összekapcsolását.

A Bizottság 2016 áprilisában közzétett, a határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerekről szóló közleményét³⁸¹ követően számos uniós jogalkotási javaslat és ajánlás született, amelyek célja a meglévő információs rendszerek strukturális hiányosságainak kezelése, azok kihasználásának maximalizálása, az információs hézagok megszüntetését célzó új kiegészítő rendszerek kifejlesztése, illetve a rendszerek közötti átjárhatóság biztosítása.

A hét jogalkotási javaslat közül kettő teljesen új informatikai rendszer fejlesztését³⁸², négy már működő rendszer³⁸³ módosítását, egy további pedig horizontális

³⁸⁰ FADO: False and Authentic Documents Online (Hamis és eredeti okmányok online) egy európai képtároló rendszer, amelyet az eredeti és hamis dokumentumokra vonatkozó, tagállamok közötti információcseréhez terveztek, és amelyet jelenleg a Tanács Főtitkársága kezel.

³⁸¹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak A határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerek COM/2016/0205 final Brüsszel, 2016.4.6.

³⁸² Európai Határregisztrációs Rendszer és Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer

³⁸³ SIS, VIS, EURODAC, ECRIS Központi Vízuminformációs Rendszer, a menedékkérők és illegális határátlépők Európai Daktiloszkópiái Nyilvántartása, a harmadik országbeli állampolgárokra és a hontalan személyekre vonatkozó ítéletekkel kiegészített Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer (ECRIS)

jelleggel az előbbi rendszerek közötti átjárhatóság, interoperabilitás elősegítését célozza. Az értekezésemben, ezek közül a határigazgatás szempontjából leginkább releváns négy rendszer központi elemeit vizsgálom.

SIS-csomag

A 2006-ban létrehozott és 2013 óta működő SIS II megerősítésére 2018-ban egy új SIS-csomagról^{384, 385, 386} született megállapodás. E rendeletek célja a biometrikus adatok, a terrorizmus elleni küzdelem, a kiszolgáltatott személyek védelme, az irreguláris migráció és az uniós ügynökségek hozzáféréseivel kapcsolatos fejlesztések végrehajtása. Ezen szabályozók egyfelől megerősítik az uniós visszaküldési politika végrehajtását és hatékonyságát azáltal, hogy meghatározzák a kiutasítási határozatok hatálya alá tartozó nem uniós állampolgárokra vonatkozó figyelmeztető jelzések bevitelének és feldolgozásának, valamint a kiegészítő adatok cseréjének közös feltételeit és eljárásait. Másfelől kiterjesztik a korábbi rendelet hatályát a beutazási tilalmakat érintő figyelmeztetőjelzések használatára, valamint a rendőrség és az igazságügyi hatóságok közötti együttműködésre.³⁸⁷ A rendszer fentebb említett kibővített funkciókkal való működése 2023. március 7-én kezdődött meg.

A rendszer a rendőri együttműködés mellett a külső határok ellenőrzését is támogatja. A már korábban részletesen is bemutatott Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2017-ben elfogadott módosítása³⁸⁸ ugyanis kötelezően előírja, hogy a tagállamok a külső határok átlépésekor kötelesek minden személyt, köztük az uniós jog szerinti szabad mozgás jogát élvező személyeket (azaz az uniós polgárokat és uniós polgársággal nem

³⁸⁴ A SIS csomag elemei: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1860 rendelete (2018. november 28.) a Schengeni Információs Rendszernek a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszaküldése céljából történő használatáról HL L 312., 2018.12.7., 1–13. o.

³⁸⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1861 rendelete (2018. november 28.) a határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról, valamint az 1987/2006/EK rendelet módosításáról és hatályon kívül helyezéséről HL L 312., 2018.12.7., 14–55. o.

³⁸⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1862 rendelete (2018. november 28.) a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1986/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 2010/261/EU bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről HL L 312., 2018.12.7., 56–106. o.

³⁸⁷ Giray Sadık–Ceren Kaya (2020): “The Role of Surveillance Technologies in the Securitization of EU Migration Policies and Border Management”, *Uluslararası İlişkiler*, Vol. 17, No. 68, 2020, p. 149–151.

³⁸⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról HL L 74, 2017.3.18., 1–7. o.

rendelkező családtagjaikat), is szisztematikusan ellenőrizni a megfelelő adatbázisokban. Ennek egyik eszköze a SIS, amely rendszerbe való lekérdezést az EU valamennyi külső határán folytatott ellenőrzés során ki- és belépő irányban egyaránt végre kell hajtani. A szigorítás célja az volt, hogy a tagállamok jobban fel tudják mérni, hogy a határokat átlépő személyek nem jelentenek-e veszélyt a közrendre, a belső biztonságra vagy a közegészségre.

Bár a határigazgatás területén vizsgált információs rendszerek közvetlenül támogatják a külső határok ellenőrzését és az adatok és funkciók széles skáláját fedik le, még jó néhány olyan hiányosság is megmutatkozott, ami akadályozza a külső határok hatékony igazgatását.

A Bizottság által azonosított információs hiányosságok egyike a schengeni térségbe rövid távú tartózkodásra érkező valamennyi harmadik országbeli állampolgár schengeni térségben töltött idejének szisztematikus nyilvántartása és nyomon követése. Ennek hiányában ugyanis az illetékes hatóságok számára a harmadik ország állampolgárainak schengeni térségben való tartózkodási idejét és a tartózkodás túllépésének ellenőrzését csak az úti okmányokban elhelyezett bélyegzőlenyomatokból tudják kiszámítani. Ez az információhiány negatív hatással van többek között:

- a harmadik országok állampolgárait érintő határellenőrzések minőségére és gyorsaságára;
- a harmadik országok állampolgárainak a schengeni térségen belül engedélyezett tartózkodásának rendszeres és megbízható nyomon követésére;
- azon harmadik országok állampolgárainak azonosítására, akik a schengeni térségbe való belépést követően túltartózkodnak³⁸⁹.

Európai Határregisztrációs Rendszer

Bár számos tagállam³⁹⁰ rendelkezik már olyan nemzeti be- és kiléptető rendszerekkel, amelyek a külső határaikat átlépő harmadik országbeli állampolgárok vonatkozó határátlépési adatokat gyűjtik, de ezek a rendszerek nem tudtak adatokat

³⁸⁹ Túltartózkodó: az engedélyezett tartózkodási időn túl a schengeni térségben maradó személyek.

³⁹⁰ 2013 februárjában a Bizottság arról számolt be, hogy 13 uniós tagállam Bulgária, Ciprus, Észtország, Finnország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Magyarország rendelkezett nemzeti határregisztrációs rendszerrel.

szolgáltatni más tagállamoknak, mivel nincsenek összekapcsolva a többi tagállam hasonló rendszereivel. Erre figyelemmel 2013 februárjában a Bizottság a schengeni térség külső határellenőrzésének korszerűsítésére „Intelligens Határok” néven egy átfogó jogalkotási csomagot terjesztett elő, amely három javaslatot tartalmazott:

- Az Európai Határregisztrációs Rendszer (a továbbiakban: EES)³⁹¹ létrehozását, amely lehetővé tenné az engedélyezett tartózkodás pontos és megbízható kiszámítását, valamint az egyéni utazói múlt ellenőrzését a vízumbirtokosok és a vízummentes utazók esetében egyaránt. A rendszer szisztematikusan gyűjti a külső határokon átlépő harmadik országbeli állampolgárok valamennyi be- és kiutazásra vonatkozó adatait.
- A Regisztrált-utazó program (a továbbiakban: RTP)³⁹² létrehozását, amely a jóhiszemű utazók határátlépésének megkönnyítését jelentené, vagyis a regisztrált utazók a schengeni külső határokhoz érkezéskor egy egyszerűsített, automatizált határforgalom-ellenőrzés alá esnének.
- A Schengeni határ-ellenőrzési kódex előbb említett új rendszerek felállításából fakadó módosítását^{393, 394}.

A jogalkotási csomag tárgyalása során mindkét rendszer körül koncepcionális problémák adódtak, ezért a Bizottság egy műszaki megvalósíthatósági tanulmány, valamint egy tesztelési fázis eredményeire tekintettel, illetve a társ-jogalkotókkal és egyéb érdekelttekkel lefolytatott egyeztetéseket és nyilvános konzultációt követően úgy döntött, felülvizsgálja a korábban benyújtott javaslatait. A felülvizsgálat eredményeként a Bizottság visszavonta a RTP-re vonatkozó javaslatát és ezzel párhuzamosan az EES létrehozását és a Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosító javaslatait is teljesen

³⁹¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union COM(2013) 95 final Brussels, 28.2.2013

³⁹² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Traveller Programme COM(2013) 97 final Brussels, 28.2.2013

³⁹³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 as regards the use of the Entry/Exit System (EES) and the Registered Traveller Programme (RTP) COM(2013) 96 final Brussels, 28.2.2013

³⁹⁴ Varga János–Borszéki Judit (2014): Intelligens határok (Smart Borders), Hadtudományi. Szemle 7. évfolyam 1. szám, 2014., - p. 278–288.

átdolgozta. Az új javaslatokat^{395, 396} 2016 áprilisában mutatta be, amelyek a társ-jogalkotók elfogadását követően^{397, 398} 2017. december 20-án léptek hatályba.

Az EES rendelet mind a vízummal rendelkező, mind a vízumkötelezettség alól mentesített utazókra vonatkozik. A rendelet három fő célkitűzést fogalmaz meg:

- a külső határok igazgatásának javítása;
- az irreguláris migráció csökkentése a túltartózkodók kiszűréseivel;
- hozzájárulás a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelemhez, és a belső biztonság magas szintjének biztosításához.

A rendszert azon tagállamok külső határszakaszain kell működtetni, amelyek a schengeni vívmányokat már maradéktalanul alkalmazzák, valamint azoknak az államoknak a határain, amelyek a rendszer indulásakor még nem integrálták teljes körűen e vívmányokat, ugyanakkor sikeresen teljesítették a schengeni értékelési eljárást, és rendelkeznek passzív hozzáféréssel a VIS-hez, illetve teljes körű hozzáféréssel a SIS rendszerhez. Az egységes uniós határregisztrációs rendszer, főszabályként rögzíti és tárolja az EES-t működtető tagállamok külső határszakaszain átlépő, rövid távú tartózkodásra jogosult harmadik országbeli állampolgárok belépésének és kilépésének dátumát, idejét és helyét, valamint a már eltöltött időt figyelembe véve kiszámítja az engedélyezett tartózkodás időtartamát, továbbá tagállamoknak szóló figyelmeztető jelzéseket hoz létre az engedélyezett tartózkodás időtartamának lejártakor.

Az új informatikai fejlesztéssel az útlevelek kézi bélyegzését, bélyegzőlenyomattal történő ellátását a határforgalom-ellenőrzések során az adatbázisban történő regisztráció váltja fel. Emellett lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy a

³⁹⁵ Javaslat Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Unió tagállamainak külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok be- és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer létrehozásáról és a határregisztrációs rendszerhez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról Brüsszel, 2016.4.6. COM(2016) 194 végleges, 2016/1006 (COD)

³⁹⁶ Javaslat Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendeletnek a határregisztrációs rendszer alkalmazása tekintetében történő módosításáról Brüsszel, 2016.4.6., COM(2016)196 végleges 2016/0105 (COD)

³⁹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2225 rendelete (2017. november 30.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a határregisztrációs rendszer (EES) alkalmazása tekintetében történő módosításáról HL L 327, 9.12.2017, 1–19. o.

³⁹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2226 rendelete (2017. november 30.) a tagállamok külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok belépésére és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer (EES) létrehozásáról és az EES-hez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról HL L 327., 2017.12.9, 20–82. o.

nem uniós állampolgárok esetében automatizálják a határátlépés során eddig a határőrök által manuálisan végzett adat- és információgyűjtési folyamatot. A rendelet értelmében minden olyan harmadik országbeli állampolgárról, akire ez a rendelet vonatkozik, egyedi adatállományt kell létrehozni, amely tartalmazza többek között a személy vezeté- és keresztnévét, születési dátumát, állampolgárságát, nemét, az úti okmányt kiállító ország hárombetűs kódját, az úti okmány, valamint vízumkötelezettség esetén a vízum adatait, az első belépés dátumát és biometrikus azonosítóit.

A vízumkötelezettség alá nem tartozó 12 év feletti harmadik országbeli állampolgároknak az első belépéskor rögzíteni kell az ujjnyomatát. Ugyancsak bejegyzésre kerül a rendszerben, ha a harmadik országbeli állampolgár belépését a hatóság megtagadta, tartózkodásra jogosító vízumát visszavonta, vagy meghosszabbította. Az adatok bevitelét és EES-ben történő ellenőrzését a tagállamok határrendészeti hatóságai végzik a határátlépés alkalmával. Az adatok felvétele az első belépéskor történhet manuálisan, vagy önkiszolgáló rendszer, ún. "e-kapu"³⁹⁹ segítségével.

A jogi aktus emellett részletes szabályokat állapít meg az adatok felhasználására vonatkozóan is. A rendszer egyfelől a határforgalom-ellenőrzést végző hatóságok, a vízumkiadó hatóságok, valamint a harmadik országbeli állampolgárok belépésre vagy tartózkodásra való jogosultságának feltételeit ellenőrző hatóságok számára hozzáférhető. Másfelől biztosítja az Europol, valamint a tagállamok bűnüldöző szerveinek adatokhoz való hozzáférését is, hogy lekérdezéseket végezzenek a bűnügyi azonosítás és bűnügyi információszerzés céljából.

A rendelet az EES rendszer kiépítésére és fejlesztésére az eu-LISA⁴⁰⁰ ügynökséget jelölte ki. Az EES-t a biometrikus és alfanumerikus adatok számítógépes központi adatbázisát működtető központi rendszer, az egyes tagállamok egységes nemzeti interfészei, az EES központi rendszere és a VIS központi rendszere közötti biztonságos kommunikációs csatorna, valamint az EES központi rendszere és az egységes nemzeti interfészek közötti biztonságos és titkosított kommunikációs infrastruktúra alkotja.

³⁹⁹ Az e-kapu (Automated Border Control rendszer): olyan automatizált határellenőrző pont, amely önkiszolgáló módon azonosítja az utazót valamely biometrikus azonosítója és az úti okmány elektronikus dokumentumadatainak összevetésével, majd sikeres művelet esetén lehetővé teszi a fizikai határátlépést, jelentős mértékben gyorsítva az ellenőrzési folyamatot.

⁴⁰⁰ eu-LISA: A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökség.

Kiemelt fontosságú az EES és a VIS rendszerek közötti kapcsolat, mivel a határellenőrzést végző hatóságok így képesek az EES-ben a vízumkötelezett személyek számára a VIS-en keresztül létrehozni a személyes dossziét, amely lehetősége biztosít a VIS-ben tárolt ujjnyomat alapján a vízummal rendelkező személyek beazonosítására és a vízumok érvényességének ellenőrzésére is.⁴⁰¹

A rendszer éles elindulását fejlesztési problémák miatt többször elhalasztották, a rendszer a tagállami tesztek lezárását követően 2025. október 12-én fázisosan kezdi meg működését.

Európa Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer

Az EU, folytatva a migrációs áramlások fokozottabb ellenőrzésére és hatékony határellenőrzés megvalósítására irányuló politikáját 2018. szeptember 5-én egy újabb rendeletet⁴⁰² fogadott el, amelynek célja a schengeni térségbe vízummentesen utazók által jelentett biztonsági kockázat csökkentése és az irreguláris migrációs kockázatok azonosítása. Az ETIAS létrehozásáról szóló rendelet szükségessége a vízummentes utazók által jelentett potenciális kockázaton alapul. Ilyen és ehhez hasonló utazási engedélyezési mechanizmusok már több országban működnek, úgymint Ausztráliában⁴⁰³, Kanadában⁴⁰⁴, USA-ban⁴⁰⁵ és Dél-Koreában⁴⁰⁶.

Az új automatizált uniós rendszer egyik központi funkciója, hogy a vízummentes harmadik országbeli állampolgárok rövid távú tartózkodása előtt azonosítsa az irreguláris migráció, a közbiztonság és a közegészségügy szempontjából eredő kockázatokat és csak az előzetes eljárást követően engedélyezze számukra a schengeni térségbe való belépést. Ez a megközelítés egyúttal új beutazási követelményeket is jelent a vízumkötelezettség alá nem tartozó harmadik országbeli állampolgárok számára. A vízummentes harmadik

⁴⁰¹ Koopmans, Julia–Gonzalez Beilfuss, Markus (2019): Legal and institutional mapping of regular entry governance regimes in the European Union, ADMIGOV Deliverable 1.1, Barcelona: University of Barcelona. p. 13–14.

⁴⁰² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1240 rendelete (2018. szeptember 12.) az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet, az 515/2014/EU rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az (EU) 2016/1624 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról HL L 236, 2018.8.19., 1–71 o.

⁴⁰³ Electronic Travel Authority – ETA: Australian Government – Department of Home Affairs, Electronic Travel Authority

⁴⁰⁴ Electronic Travel Authorisation – eTA: Government of Canada, Electronic Travel Authorisation – eTA

⁴⁰⁵ Electronic System for Travel Authorisation – ESTA: U.S. Customs and Border Protection, Official ESTA Application

⁴⁰⁶ Korea electronic travel authorisation – K-ETA: Ministry of Justice – Korea Immigration Service, K-ETA,

országok állampolgárai ugyanis csak akkor jelentkezhettek a külső határokon határátlépésre, ha rendelkeznek az ETIAS rendszerben rögzített érvényes utazási engedéllyel. Ennek hiányában a beléptetés megtagadják számukra. Fontos azonban azt is megjegyezni, hogy az utazási engedély nem garantál automatikus beutazási vagy tartózkodási jogot a birtokosa számára, az ezt érintő végső döntést továbbra is a határőröknek közvetlenül a határforgalom-ellenőrzés során kell meghozniuk.

A standard határforgalom-ellenőrzési eljárás keretében a határőr elektronikus úton beolvassák az úti okmányok adatait, majd lekérdezést indítanak az ETIAS rendszerben, amelynek eredményeként megjelenik az utazási engedély aktuális státusza. A rendelkezések biztosítják, hogy a határőrök a feladataik elvégzéséhez hozzáférjenek az ETIAS fájlban tárolt bizonyos adatokhoz, hogy megfelelő döntéseket tudjanak hozni a személy schengeni térségbe való beléptetéséről.

A beléptetést megelőző biztonsági átvilágítás során a rendszer olyan fejlett algoritmusalapú profilozási technikákat alkalmaz, amelyek célja a potenciális kockázatot jelentő személyek előzetes azonosítása és a határbiztonság megerősítése. Az utazási engedélyt az utasok online módon kérelmezhetik az ETIAS hivatalos weboldalán vagy mobilalkalmazáson keresztül. A kérelem benyújtása során a kérelmezőknek 7 euró díjat kell fizetniük, amely az utazásengedélyezési folyamat költségeit fedezi. Az ETIAS rendszerből származó bevételek belső címzett bevételekként kerülnek nyilvántartásra, és azokat az ETIAS rendszer központi egységére, valamint az ETIAS nemzeti egységek üzemeltetésével és karbantartásával kapcsolatos költségek fedezésére kell elkülöníteni. A költségek fedezése után megmaradó minden bevétel az EU központi költségvetésébe kerül.

Az utazási engedély igénylése során a kérelmezőnek a személyazonosságukkal és úti okmányukkal kapcsolatos adatokat kell megadniuk, emellett nyilatkozniuk kell állampolgárságukról, az állandó tartózkodási helyükről, az elérhetőségeikről, valamint a végzettségükről és foglalkozásukról. Válaszolniuk kell továbbá az egészségügyi állapottal, bűnügyi előélettel, háborús övezetben való tartózkodással, valamint az esetleges korábbi kiutasításaikkal kapcsolatos kérdésekre is. A kérelmezőknek nyilatkozniuk kell arról is, hogy családtagja-e valamely szabad mozgás uniós jogával rendelkező személynek. Kiskorúak esetében a felügyeleti jogot gyakorló személy azonosítása is szükséges. Az engedély elektronikus formában kerül kiadásra, ezért annak kinyomtatására nincs szükség. Az elbírálás eredménye automatikusan tárolásra kerül a központi adatbázisokban.

Az ETIAS központi rendszerének kialakítása, hasonlóan korábban említett nagyméretű informatikai rendszerekhez, mint a SIS, VIS, vagy EES, az eu-LISA feladata. A központi rendszer és a tagállami szakrendszerek közötti kommunikációt lehetővé tévő nemzeti egységes interfész az EES rendszerével azonos módon működik majd. Az ETIAS a kérelmek feldolgozására szolgáló központi rendszerből, a Frontex keretein belül létrehozásra kerülő ETIAS Központi Egységből, továbbá a tagállamok által kialakítandó ETIAS Nemzeti Egységekből áll.

A kérelem elbírálása automatizált rendszeren keresztül történik, amelynek során a kérelmező által közölt adatokat összevetik a releváns uniós és nemzetközi adatbázisokkal, mint például az EES, SIS, VIS, Eurodac, ECRIS, az Europol által működtetett adatbázisokkal, valamint az Interpol elveszett és elloptott úti okmányok adatbázisával. Ha a rendszer találatot jelez, amely további elemzést igényel a kérelmet az illetékes hatóságoknak kell manuálisan feldolgozniuk. Ebben az esetben az ETIAS központi egység először ellenőrzi a kérelmező által megadott adatok találatokkal való egyezőségét. Egyezés esetén, vagy ha az egyezés továbbra is kétséges, a kérelmet a felelős tagállam ETIAS nemzeti egysége vizsgálja tovább. Az engedély kiadására, vagy a kérelem elutasítására a benyújtásától számított legkésőbb 96 órán belül, vagy ha a kérelmezőnek további információkat kell megadnia, akkor a szükséges információk beérkezésétől számított 96 órán belül kerül sor. A kérelmekkel kiadásával kapcsolatos jogorvoslati eljárásokat a döntést meghozó tagállamok saját nemzeti jogának megfelelően kell lefolytatni.⁴⁰⁷

A rendelet a szállítóvállalatokra is kötelezettségeket ró, amely szerint a szárazföldi-, légi- és vízi úton utasokat szállító fuvarozóknak a beszállítás előtt ellenőrizniük kell, hogy az utazási engedélyhez kötött harmadik országbeli állampolgárok szükséges rendelkeznek-e érvényes engedéllyel. Ennek elmulasztása esetén a nemzeti hatóságok a fuvarozóval szemben szankciókat alkalmazhatnak, amelyek magukban foglalhatják pl. közigazgatási bírság kiszabását, működési jogosultság korlátozását, valamint a jogellenesen beutazó harmadik országbeli állampolgár visszaszállításának kötelezettségét.

Az ETIAS rendszer uniós szintű éles indítását a központi és tagállami informatikai fejlesztések befejezése után 2021 első negyedévére tervezték. A fejlesztések és a rendszer

⁴⁰⁷ Vavoula, Niovi (2017): European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): A flanking measure of the EU's visa policy with far reaching privacy implications. Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies Research Paper No. 256/2017

működésének tesztelése azonban még nem zárult le, a rendszer bevezetése az EES elindulását követően történik meg.

Interoperabilitás

A különböző rendszerek fejlesztése során az EU azt is felismerte, hogy a területére irányuló szabálytalan határátlépések számának növekedése, valamint a belső biztonságot fenyegető folyamatosan növekvő és változó kockázatok hatékony kezeléséhez szükség van azok összekapcsolására. Ez ugyanis hatékonyabbá tenné, hogy a hatóságok és az illetékes tisztviselők zökkenőmentesen hozzáférjenek a szükséges információkhoz akkor és ott, ahol arra szükség van. Véleményem szerint az uniós szintű információs rendszerek közötti interoperabilitás megteremtése jelentősen támogatja az olyan információs hiányosságok megszüntetéséhez, és az olyan személyek kiszűréséhez, akik potenciálisan terrorista tevékenységeket folytatva különféle álnév alatt szerepelnek egymással nem összekapcsolat adatbázisokban.

A Bizottság a fenti célok elérése érdekében 2017-ben kidolgozott egy olyan jogalkotási javaslatot⁴⁰⁸, amely lehetővé teszi a már működő és a jövőben elinduló uniós informatikai rendszerek közötti interoperabilitás megteremtését. A javaslat a megfelelő adatvédelmi garanciák tiszteletben tartása mellett arra irányult, hogy megkönnyítse a hozzáférésre jogosult hatóságok tagjai számára az alfanumerikus és biometrikus adatok felhasználását a személyazonosság megállapítására, beleértve a határforgalom-ellenőrzés során történő azonosítást is.

A gyors tárgyalásokat követően elfogadott rendelet⁴⁰⁹ nem csupán a rendszerek közötti átjárhatóság megteremtését célozza, hanem módosítja a Schengeni határ-ellenőrzési kódex, valamint a határellenőrzést támogató már működő (VIS, SIS) és a jövőben bevezetésre kerülő (EES, ETIAS) uniós informatikai rendszereket szabályozó jogi aktusok rendelkezéseit is. Az interoperabilitási rendeletbe ágyazott módosítások biztosítják, hogy a határátkelőhelyeken a személyekre vonatkozó adatbázisokba történő

⁴⁰⁸ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról (határok és vízumügy), valamint a 2004/512/EK tanácsi határozat, a 767/2008/EK rendelet, a 2008/633/IB tanácsi határozat, az (EU) 2016/399 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról Strasbourg, 2017.12.12. COM(2017) 793 végleges 2017/0351 (COD)

⁴⁰⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/817 rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a határok és a vízumügy területén, továbbá a 767/2008/EK, az (EU) 2016/399, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240, az (EU) 2018/1726 és az (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2004/512/EK és a 2008/633/IB tanácsi határozat módosításáról HL L 135, 2019.5.22., 27–84.o.

kötelező szisztematikus betekintés elsődleges hozzáférési pontja az Európai Keresőportál (a továbbiakban: ESP) legyen, amely lehetővé teszi a releváns adatbázisokban való szimultán keresést. Ezen kívül a Többszörös-személyazonosság Észlelő (a továbbiakban: MID) alkalmazás határforgalom-ellenőrzési folyamatokba való integrálása segíti a határőröket a többszörös személyazonosság kiszűrésében, így könnyebbé válik annak értékelése, hogy az adott személy megfelel-e a Schengeni határ-ellenőrzési kódexben meghatározott beutazási feltételeknek.

A külső határok igazgatására szolgáló uniós információs rendszerek a SIS, a VIS, vagy az éles indulás előtt álló EES és ETIAS rendszerek közötti átjárhatóságának kialakítása zökkenőmentes és biztonságos áramlást biztosíthat a határátkelőhelyeken. Ez nemcsak bővebb információkat nyújt, hanem hozzájárul a határátkelőhelyek megfelelő kialakításához és felszereléséhez is, valamint a határon lefolytatott eljárások harmonizálásához és az ellenőrzések hatékonyságának növeléséhez.

A kronológiai vizsgálatok alapján véleményem szerint a határbiztonságot szolgáló információs rendszerek frissítésével és bővítésével kapcsolatos jogalkotási munka viszonylag gyorsan zajlott, ugyanakkor a változtatások végrehajtásához és az új információs rendszerek kiépítéséhez további erőfeszítésekre van szükség. A végrehajtás ütemezése többször is módosult, a jelenlegi tervek szerint az új információs architektúra 2024 és 2026 között fogja megkezdeni működését.

4.6. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések

A disszertáció negyedik fejezetében az EU határigazgatási rendszerének válságokon keresztül történő átalakulását vizsgáltam, különös tekintettel arra, hogy a 2015 és 2024 közötti időszak milyen módon alakította át a határigazgatási gyakorlatokat mind uniós, mind tagállami szinten. Álláspontom szerint ezek a krízishelyzetek, különösen az irreguláris migrációs hullám, a terrorfenyegetettség növekedése, a világhátrány okozta mozgáskorlátozások, valamint a szomszédos régiókban zajló fegyveres konfliktusok, nem csupán operatív kihívásokat eredményeztek, hanem a határigazgatási rendszer strukturális átrendeződését is elindították.

Kutatásom során arra a következtetésre jutottam, hogy a vizsgált válsághelyzetek közvetlen hatást gyakoroltak a határellenőrzési prioritásokra. Meggyőződésem, hogy a 2015-ös migrációs válság során az EU figyelme a külső határok megerősítésére, az

irreguláris migráció visszaszorítására és az embercsempész-hálózatok elleni fellépésre irányult, miközben a schengeni rendszer alapelvei, különösen a belső határok szabad átjárhatósága fokozott nyomás alá kerültek. Ezt a folyamatot tovább erősítette a COVID–19 világjárvány, amely új dimenziót nyitott a határigazgatásban azáltal, hogy az egészségbiztonsági szempontokat is integrálni kellett a határellenőrzési gyakorlatokba. Álláspontom szerint ebben az időszakban a belső határellenőrzések visszaállítása nem csupán egészségügyi vagy migrációs okokra vezethető vissza, hanem a politikai cselekvés gyorsaságának és szimbolikus erejének is meghatározó szerepe volt. A döntéshozatal gyakran nemzeti hatáskörben, uniós koordinációt mellőzve zajlott, ami a schengeni együttműködés koherenciáját is veszélyeztette.

Elemzésem alapján világossá vált, hogy a határigazgatási intézményekre nehezedő nyomás fokozódása nemcsak a meglévő kapacitásokat terhelte túl, hanem új típusú válaszokat is szükségessé tett. Véleményem szerint a technológiai és informatikai fejlesztések, ideértve az interoperábilis rendszerek kialakítását és az adatbázisok (pl. SIS, VIS, Eurodac) fejlesztését, kulcsfontosságú szerepet játszanak a rendszer rezilienciájának fenntartásában. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy ezeknek a megoldásoknak a hatékonysága továbbra is erősen függ a tagállamok közötti együttműködés minőségétől.

Meggyőződésem szerint a Bizottság szerepe a vizsgált időszakban formálisan megerősödött, ám a tagállamok fogadókészsége az uniós javaslatokra gyakran ambivalens volt. A migrációs és menekültügyi paktum, valamint a schengeni térség reformját célzó dokumentumok bár normatív szinten a közös fellépést erősítették volna, a gyakorlatban a nemzeti érdekek dominanciája továbbra is akadályozta az integrált határigazgatás megvalósítását. Álláspontom szerint ez a dinamika hosszú távon aláássa a közös uniós válaszok legitimitását, és megerősíti a válságkezelés ad hoc, gyakran bilaterális jellegét.

Kutatásom egyik fontos megállapítása, hogy a jogalkotási reformok önmagukban nem elegendőek a rendszerszintű kihívások kezelésére. A tehermegosztás strukturális hiányosságai, a frontországokra nehezedő aránytalan nyomás, valamint a politikai akarat széttöredezettsége azt mutatják, hogy a szolidaritás elve továbbra is inkább deklaratív, mint ténylegesen érvényesülő norma. Véleményem szerint a hosszútávon fenntartható határigazgatás előfeltétele olyan kötelező, kiszámítható és forrásalapú mechanizmusok kialakítása, amelyek képesek kiegyensúlyozni a tagállamok közötti aszimmetriákat.

Kutatásom e fejezetben ismertetett eredményei egyértelműen alátámasztják a H1 hipotézist, amely szerint az EU közös határigazgatási szakpolitikája megfelelően lefedi a

tagállamok tevékenységeit, azonban a biztonságot fenyegető kihívások, különösen az irreguláris migráció akadályozzák a gyors és hatékony közös fellépést. Meggyőződésem, hogy bár a közös normatív keret, például a Frontex megerősített mandátuma vagy az EIBM stratégiai keretrendszere elvileg képes koordinálni a tagállami fellépéseket, a gyakorlatban azonban a migrációs nyomás mértéke, a politikai polarizáció és az intézményi széttagoltság jelentős akadályokat gördít az összehangolt és gyors reakciók útjába.

Ugyancsak igazoltnak látom a H2 hipotézist, ami abból indul ki, hogy az uniós határigazgatási jogszabályok módosításai csak korlátozott hatással bírnak a kihívások valós idejű kezelésére. Véleményem szerint a jogalkotási eljárások lassúsága, a kompromisszumkényszerek és az intézményi közötti koordináció hiányosságai miatt az elfogadott szabályozási változások gyakran utólag követik az eseményeket, nem pedig megelőzik azokat. A Frontex kapacitásainak bővítése vagy az interoperabilitási reformcsomag példája is azt mutatja, hogy a jogi szintű válaszadások és a gyakorlati szükségletek között jelentős időbeli és tartalmi eltérések maradnak fenn.

5. TAGÁLLAMI REAKCIÓK ÉS ÉRTÉKELESEK AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLSÁGKEZELŐ INTÉZKEDÉSEIRE

“A megbékélt, erős és egyesített Európa lényege a bizalom és az összetartozás szövetsége. Mindannyiunk valóságos érdeke az, hogy felismerjük és elfogadjuk egymástól való kölcsönös függésünket.”

Robert Schuman (1952)

A 2015-ben kibontakozott európai migrációs válság nem csupán az EU belső kohézióját és szolidaritását tette próbára, hanem alapvetően kérdőjelezte meg a közös határigazgatási rendszer működőképességét is. A rendkívüli migrációs nyomás, valamint az ehhez kapcsolódó biztonsági és humanitárius kihívások rávilágítottak arra, hogy az uniós válaszreakciók, legyenek azok intézményi, jogi vagy operatív természetűek, csak akkor lehetnek hatékonyak, ha azok összhangban állnak a tagállami érdekekkel, és képesek a gyorsan változó körülményekhez való alkalmazkodásra. A negyedik fejezetben igazoltam, hogy bár az EU jelentős előrelépéseket tett a közös határigazgatás megerősítése érdekében, például a Frontex átalakítása, az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozása, vagy válságkezelési mechanizmusok bevezetése, ezek fogadtatása és gyakorlati implementációja jelentős eltéréseket mutatott a tagállamok között.

A tagállamok reakciói gyakran eltérő nemzeti megfontolásokra, belpolitikai preferenciákra és a szuverenitás védelmére épültek, ami a közös intézkedések végrehajtásának következtetlenségéhez, sőt egyes esetekben nyílt jogi konfliktusokhoz vezetett. Míg egyes országok a közös európai fellépés erősítését szorgalmazták, mások nemzeti megoldásokkal, például határzárak kiépítésével vagy a menedékjogi szabályozás szigorításával, próbálták kezelni a válságot. A statisztikai és kvalitatív elemzések egyértelművé tették, hogy az uniós intézkedések hatékonysága jelentős mértékben függ attól, hogy a tagállamok milyen mértékben tekintik azokat kompatibilisnek saját biztonságpolitikai prioritásaikkal, valamint, hogy milyen mértékben képesek és hajlandók az erőforrások és felelősségek megosztására.

Ezekre az elméleti és rendszerszintű megállapításokra építve az ötödik fejezetben a határigazgatási szakpolitika végrehajtásának empirikus vizsgálatát vezem el. A kutatás középpontjában a tagállamok gyakorlati válságkezelési tapasztalatai, valamint az operatív szinten, különösen a határőrizeti szerveknél, dolgozó szakemberek értékelései állnak. A

kérdőíves adatfelvételen alapuló elemzés lehetőséget teremt annak feltárására, hogyan jelennek meg a mindennapi gyakorlatban az uniós szakpolitikai célkitűzések, milyen nehézségekkel szembesülnek a végrehajtásban dolgozó tisztviselők, és miként értékelik az olyan uniós intézmények működését, mint a Frontex.

Célom nem csupán az uniós intézkedések gyakorlati hatékonyságának értékelése, hanem annak vizsgálata is megtörténik, hogy azok milyen mértékben támogatják vagy akadályozzák a tagállamok önálló cselekvési képességét, illetve hogyan illeszkednek a nemzeti határigazgatási prioritásokhoz. Véleményem szerint, ha ezeket a terepen szerzett tapasztalatokat beemelésre kerülnek a tudományos és szakpolitikai diskurzusba, akkor javul a jövőbeli szakpolitikai döntések megalapozottsága, és ennek következtében rugalmasabb, hatékonyabb, valamint tagállami szempontokra érzékenyebb uniós határigazgatási modell alakulhat ki.

5.1. Az uniós intézkedéseken túlmutató tagállami stratégiák a migrációs válság kezelésére

Az uniós tagállamok által nemzeti szinten meghozott intézkedések célja a migrációs áramlások korlátozása, a belső biztonság növelése, a határellenőrzés erősítése, valamint az irreguláris migráció elleni küzdelem hatékonyságának növelése volt. Emellett ezen intézkedések a közvélemény bizalmának visszanyerését, a társadalmi összetartás erősítését és a migrációs folyamatok jobb kezelhetőségét is szolgálták az adott országokban. Ezen válaszlépések ezért gyakran párhuzamosan léteztek az uniós politikákkal, de esetenként azokkal szemben vagy azok hiányosságait pótolandó születtek meg.

5.1.1. A menekültügyi szabályozás szigorítása és jogalkotási módosítások

Mivel az uniós fellépés gyakran lassú, kompromisszumokra épülő és politikailag megosztott volt, a tagállamok saját hatáskörben kezdtek el szigorítani menekültügyi szabályozásaikon. Számos tagállam módosította saját menekültügyi szabályozásait, hogy korlátozza a menedékjog iránti kérelmek benyújtásának lehetőségét, lerövidítse az eljárási időt, vagy növelje az elutasított kérelmezők visszatoloncolásának hatékonyságát.

Az értekezésben nem célom a tagállami menekültügyi és migrációs politikák átfogó elemzését. Ugyanakkor elengedhetetlen néhány példa bemutatása annak

érdekében, hogy érzékeltetni tudjam a nemzeti menekültügyi intézkedések és a határigazgatási gyakorlatok közötti szoros összefüggést. Ezek a példák segítenek áttekinteni, miként alakították át a tagállamok a határokkal kapcsolatos intézkedéseit a migráció kezelésére irányuló belpolitikai céljaik eléréséhez, és miként járultak hozzá az uniós belső határellenőrzések újraértelmezéséhez.

Egy ilyen tagállami intézkedés volt a Dánia által bevezetett, sokat álal azóta is vitatott ún. „ékszer törvényt”, amely lehetővé tette a menekültek vagyontárgyainak lefoglalását a befogadás költségeinek fedezésére. A hivatalosan L87-es törvény néven ismert jogszabály egy 2016 februárjában lépett életbe. A jogszabály értelmében a dán rendőrség jogosult átvizsgálni a menedékkérők poggyászát és ruházatát, valamint elvenni tőlük a készpénzt és értéktárgyakat, amelyek értéke meghaladja a 10 000 koronát (kb. 1 340 euró). Azonban az érzelmi értékkel bíró tárgyakat, mint például a jeggyűrűket, eljegyzési gyűrűket, családi fényképeket és emléktárgyakat, nem lehetett elkobozni. A törvény célja az volt, hogy a menedékkérők hozzájáruljanak az állami ellátás költségeihez, és ezzel csökkentsék a dán állam pénzügyi terheit. A törvény bevezetését követően több ország, köztük Svédország, Norvégia és Németország hasonló intézkedéseket vezetett be, ami arra utal, hogy a dán példa hatással volt más országok politikájára is.⁴¹⁰

Ezzel szemben Németország a 2015-ös migrációs válság kezdetén még egyértelműen humanitárius álláspontot képviselt, amelyet az akkori német kancellár Angela Merkel híres kijelentése, „*Wir schaffen das*” („Meg tudjuk csinálni”) is kifejezett. Ez a Willkommenskultur⁴¹¹ megközelítés az ország nyitottságát szimbolizálta, amelynek jegyében Németország közel 890 ezer menedékkérőt fogadott be, többségében Szíriából, Irakból és Afganisztánból. A nyitott politikát azonban hamar belpolitikai viták övezték, amelyek nyomán a kormány számos belső reformot hajtott végre a menekültügyi szabályozás területén. A német kormány 2016-tól kezdődően több jogszabályi csomagot (Asylpaket II) vezetett be a menekültügyi rendszer szigorítása érdekében. Ennek részeként bővítették a biztonságos származási országok listáját, amellyel elsősorban a nyugat-balkáni országokból érkezők menedékkérelmi esélyeit csökkentették. Bevezették

⁴¹⁰ Amal Hammes (2021): Protecting Refugee Property and Dignity: A Brief Comment on the Legal and Ethical Basis of the Danish “Jewelry Law” RefLaw 30.07.2021.

⁴¹¹ A „Willkommenskultur” egy német kifejezés, amely elsősorban a külföldiek, azon belül is a migránsokkal szemben tanúsított pozitív hozzáállást jelöli. A szó kifejezi a migránsokkal szembeni megkülönböztetésmentességet és a velük szemben tanúsított támogató hozzáállást.

a gyorsított eljárásokat is, és korlátozták a családegyesítés lehetőségét, különösen az oltalmazotti státuszt élvezők esetében.⁴¹²

A menekültek nagy száma és az integrációs nehézségek feszültségeket okoztak a német társadalomban. A szélsőjobboldali Alternatíva Németországnak (AfD) párt erősödése és több, migránsok által elkövetett erőszakos cselekmény, például a 2015-ös kölni szilveszteri támadások, növelték az migránsellenes hangulatot. Ez a politikai nyomás hozzájárult a szigorúbb migrációs intézkedések bevezetéséhez.⁴¹³ 2024 októberében Olaf Scholz kancellár kormánya további szigorításokat vezetett be, visszaállították a határon történő visszafordítást, megszüntették a családegyesítést és felújították a szíriai visszaküldéseket.⁴¹⁴ A német menekültügyi modell így kettőssé vált, míg kezdetben a nyitottság és humanitárius segítségnyújtás dominált, ezt követően gyors és szisztematikus jogi szigorítások formálták át a rendszer működését.

Magyarország reakciója a migrációs válságra jelentősen eltért a nyugat-európai megközelítéstől. A magyar kormány a válságot nem humanitárius, hanem nemzetbiztonsági kérdésként kezelte. A válaszlépések rendkívül gyorsak és határozottak voltak. A fizikai határzár kiépítése, a jogi környezet átalakítása, a határőrizeti létszám jelentős növelése, valamint az állami kommunikáció egyaránt azt a célt szolgálta, hogy minimálisra csökkentsék az országba történő bejutást a nyugat-balkáni migrációs főirányból. A kormány által bevezetett intézkedések egyik központi eleme a Szerbiával és Horvátországgal közös határon telepített ideiglenes határzár volt, amely fizikai akadályként szolgált a határt illegálisan átlépők ellen. Ezzel párhuzamosan tranzitzónákat alakítottak ki Röszkénél és Tompánál, ahol a menedékkérelmeket formálisan ugyan befogadták, de az eljárások során a kérelmezők mozgásszabadságát jelentősen korlátozták. A tranzitzónák működése lehetővé tette, hogy a kérelmezők ne léphessenek Magyarország területére, amíg a menedékkérelmüket el nem bírálták, ami sok esetben automatikus elutasítással végződött, különösen akkor, ha a kérelmező ún. biztonságos származási országból érkezett.⁴¹⁵ A kormány emellett gyorsított menekültügyi eljárásokat

⁴¹² Pro Asyl: Asylpaket II in Kraft: Überblick über die geltenden asylrechtlichen Änderungen 21.03.2016.

⁴¹³ Wigger, Iris-Yendell, Alexander-Herbert, David. (2021): The end of 'Welcome Culture'? How the Cologne assaults reframed Germany's immigration discourse. *European Journal of Communication*, 37(1), 21-47.

⁴¹⁴ DW: Immigration: What is in Germany's new 'security package'? 15.10.2024.

⁴¹⁵ A Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportjának elemzése (2015): Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, iránya és kilátásai 1-85. o.

vezetett be⁴¹⁶, és a biztonságos harmadik országok fogalmának kiterjesztésével⁴¹⁷ szinte minden környező országot ilyenként definiált. Emellett kimagasló jogalkotói lépés volt az Alaptörvény 2018-as hetedik módosítása, amely a XIV. cikkben megerősítette, hogy Magyarországra „idegen népesség” nem telepíthető be. E szerint az idegen állampolgár, figyelmen kívül hagyva az alanyi jogon a szabad mozgás és tartózkodás jogát élvező személyeket, csak a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelem alapján jogszerűen tartózkodhat a magyar területen. Ez a rendelkezés elsősorban az EU kötelező áthelyezési kvótarendszere elleni jogi garanciaként szolgált, amelyet a magyar kormány következetesen elutasított. A kvótarendszer elleni politikai kampány csúcspontja a 2016-os népszavazás volt, amely ugyan érvénytelen lett az alacsony részvétel miatt, de a kormány kommunikációjában erőteljes legitimációs eszközként jelent meg. A magyar migrációs politika ugyanakkor komoly kritikát váltott ki a nemzetközi jogvédő szervezetek részéről. Az Amnesty International⁴¹⁸ és a Human Rights Watch⁴¹⁹ rendszeresen felhívták a figyelmet az emberi jogi aggályokra, különösen a tranzitónákban történő fogvatartás kapcsán. Az Európai Unió Bírósága (EUB) 2020 májusában hozott ítéleteiben (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU)⁴²⁰ jogellenesnek nyilvánította a tranzitónák működését, kimondva, hogy azok sértik az uniós jogot és a menedékkérők alapvető jogait. Ennek ellenére a magyar kormány politikája következetes maradt és kitart amellett, hogy a migráció kezelésének kulcsa a nemzeti hatáskör, a határok fizikai védelme, valamint a kulturális és nemzeti identitás megőrzése. A kormány számos alkalommal és fórumon hangsúlyozta, hogy az EU menekültügyi politikája elhibázott, mivel az a migráció ösztönzésére épül, nem pedig annak megelőzésére. Ezt a politikai üzenetet a kormány nemcsak belföldön kommunikálta, hanem az uniós fórumokon is képviseli, gyakran konfrontatív módon.⁴²¹

⁴¹⁶ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 71/A cikk 2015. évi CXL törvénnyel való bekutatásával

⁴¹⁷ 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról

⁴¹⁸ Amnesty International (2016): Hungary: Crackdown on the rights of refugees and migrants continues unabated amidst European Commission inaction

⁴¹⁹ Human rights Watch (2016): Hungary: Migrants Abused at the Border

⁴²⁰ A Bíróság ítélete (nagytanács) 2020. május 14. „Előzetes döntéshozatal – Menekültügyi és bevándorlási politika – 2013/32/EU irányelv – Nemzetközi védelem iránti kérelem – A 33. cikk (2) bekezdése – Elfogadhatatlansági okok – 40. cikk – Ismételt kérelmek – 43. cikk – A határon folytatott eljárások – 2013/33/EU irányelv – A 2. cikk h) pontja, valamint 8. és 9. cikk – Órizet – Jogszerűség – 2008/115/EU irányelv – 13. cikk – Hatékony jogorvoslati lehetőségek – 15. cikk – Órizet – Jogszerűség – Hatékony jogorvoslatihoz való jog – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – Az uniós jog elsőbbségének elve” A C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyekben.

⁴²¹ Friedery Réka–Molnár Tamás (2024): Az Európai Unió, valamint Magyarország migrációs és menekültügyi politikája a szabályozás tükrében: leltár az uniós csatlakozás óta eltelt húsz évről. Állam- és jogtudomány, 65 (2). pp. 120–146.

5.1.2. Fizikai határzárak és infrastrukturális megerősítések

A negyedik fejezetben elemzett statisztikai adatokból megállapítható, hogy 2015 decemberétől kezdődően csökkenni kezdett a tranzitországokba érkező irreguláris migránsok száma, amely tendencia 2016 februárjától egy ideig tartóssá is vált. E folyamat hátterében nem csak a korábban vizsgált uniós támogatásokhoz kapcsolódó menekültügyi intézkedések álltak, hanem meghatározó szerepet játszott a nyugat-balkáni migrációs útvonalon fekvő országok határainak fizikai lezárása is.

A 2015 után telepített határzárak annak ellenére generáltak éles politikai és jogi vitákat, hogy erre korábban is volt példa. Spanyolország a nyugat-mediterrán migrációs útvonalon tapasztalható migrációs nyomás csökkentése érdekében Ceutában és Melillában létesített határzárakat.⁴²² Elsőként Ceutában 1993-ban épült egy fizikai akadály, amely egy 8,7 kilométer hosszú és 3 méter magas kerítés volt. Mivel ez a konstrukció nem bizonyult elegendőnek a határátlépések megakadályozására, 1995-ben a kerítés magasságát 6 méterre növelték. Ennek következtében a migrációs útvonal Melilla irányába tolódott, ahol 1996 decemberében egy 12 kilométer hosszú, 3 méter magas határzár épült. Ezen intézkedések célja az EU területére irányuló illegális migráció megakadályozása volt.⁴²³

Hasonló intézkedéseket hoztak a görög hatóságok is 2012-ben, amikor a Törökországgal közös határszakaszon, az Evros folyó völgyében, 10,5 kilométer hosszúságú kerítést építettek a migrációs nyomás csökkentése érdekében.⁴²⁴

A nyugat-balkáni térségben Bulgária volt az első állam, amely fizikai határzár létesítését kezdeményezte. A Törökországgal közös határszakaszon 2013 novemberében jelentették be a kerítés megépítését, amely 2017-re mintegy 234 kilométeres szakaszon valósult meg.

E történeti előzmények tükrében nehezen magyarázható, hogy a 2015-ben a magyar kormány által kezdeményezett és kialakított kerítésépítés gyakorlata miért vált az európai közbeszéd egyik központi és élesen vitatott kérdésévé. A kritikusok szerint a fizikai határzárak alkalmazása ellentétes az EU alapelveivel, különösen a személyek szabad mozgásának, a humanitárius szempontok érvényesítésének, valamint a tagállamok

⁴²² Pinos, Jaime Castan (2009): 'Building Fortress Europe? Schengen and the Cases of Ceuta and Melilla

⁴²³ Saddiki, Said (2017): World of walls: the structure, roles and effectiveness of separation barriers. Open Book Publishers, 2017. p. 57-82

⁴²⁴ Besenyő János (2017): Kerítések és határvédelem: A technikai akadályok felállításának kérdése Európában (2017. január 18.). AARMS 16. kötet, 1. szám (2017) 81.o.

közötti szolidaritásnak eszméjével. Ugyanakkor e kerítések visszatartó erejét és terelő hatását maguk az ellenzők sem vonták kétségbe.

A magyar kormány 2015. június 17-én rendelte el a déli határszakasz lezárását, válaszul a Nyugat-Balkán felől érkező migrációs nyomásra. A 213/2015. (VII. 31.) számú kormányhatározat rendelkezései alapján új jogi kategóriák születtek így például az „*ideiglenes biztonsági határzár*” és annak „*területe*”. Előbbi az első egy fizikai, az állam tulajdonában lévő objektumot jelöl, míg utóbbi a határ mentén kijelölt, 10 méter széles sávot, amelyben az illetékes állami szervek különféle feladatokat látnak el.⁴²⁵

Ezt követően a magyar-szerb határ mentén 163 kilométer hosszúságú határzár épült, amelynek kivitelezését a Magyar Honvédség végezte. A munkálatok hivatalosan 2015. szeptember 17-én zárultak le. A létesítmény egy négy méter magas, szögesdróttal megerősített kerítés volt, amelyet katonai és rendőri erőkkel is őriztek. Rövid időn belül a magyar-horvát határszakasz is lezárásra került⁴²⁶, ahol 134,4 kilométernyi szakasz vált védetté 2015. október 21-ére.⁴²⁷

A magyar intézkedések nyomán más balkáni országok is hasonló lépésekre szánták el magukat. Észak-Macedónia 2015 novemberében fokozta határőrizetét Görögországgal közös határán, célként a Közel-Keletről, különösen Szíriából, Irakból és Afganisztánból érkező migránsok ellenőrzésének szigorítását megjelölve. Az intézkedés keretében a kormány megtiltotta az afgán állampolgárok belépését, míg a pakisztáni, iráni és afrikai országokból érkezők esetében további ellenőrzéseket vezettek be. 2016 januárjában a határellenőrzések terén újabb korlátozások következtek be, és Szlovénia kérésére Észak-Macedónia lezárta nyugati határát.

Ezzel egy időben Észak-Macedónia megkezdte a második határkerítés kiépítését is, amelynek teljes hosszát 320 kilométerben határozták meg, amelyből eddig mintegy 34 kilométer épült meg. A magyar példát követve Szlovénia is bejelentette egy fizikai határzár létesítését a horvát-szlovén határon, az irreguláris migráció hatékonyabb kontrollálása érdekében, amely jelenleg 219 kilométer hosszúságú. Emellett az EU keleti határain is egymást követték a határzárak kiépítése, ilyen fizikai akadályokat telepítettek

⁴²⁵ 213/2015. (VII. 31.) Korm. rendelet a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár építésén dolgozók védelméről, továbbá az államhatárról szóló törvény szerinti közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról szóló 211/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról

⁴²⁶ Horvátország schengeni csatlakozását követően a magyar–horvát határon a kerítés lebontásra kerül.

⁴²⁷ Balla József–Kui László (2017): A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai Hadtudományi Szemle, 2017. (10. évf.) 1. sz. 222–238. o.

az uniós tagállamok a litván-orosz, lett-orosz, észt-orosz, észt-belorusz és lengyel-belorusz határszakaszokra.

Minden érintett állam deklarálta, hogy a kerítések ideiglenes jellegűek, és kizárólag az ellenőrizetlen migráció korlátozását, illetve a menekültáramlatok rendezettebb mederbe terelését szolgálják.

Fontos megjegyezni, hogy nem kizárólag a schengeni külső határokon fekvő tagállamok éltek a fizikai határzár alkalmazásának eszközével. Például 2015 novemberében az osztrák belügyminiszter, Johanna Mikl-Leitner is bejelentette, hogy Ausztria 2,2 méter magas kerítést kíván építeni a szlovén–osztrák határ 3,7 kilométeres szakaszán.⁴²⁸ A bejelentés különös figyelmet kapott, mivel ez volt az első eset, hogy két schengeni ország közötti határon műszaki határzár létesítésének igénye merült fel.

A határzárak kiépítésével jelentős változások következtek be a migrációs útvonalak szerkezetében. A fizikai akadályok és a szigorúbb ellenőrzés hatására a migránsok új útvonalat választottak, a Szerbia–Horvátország–Szlovénia–Ausztria tengely váltotta fel a korábban domináns Szerbia–Magyarország–Ausztria útvonalat.

Ezzel egyidejűleg súlyos kapacitásproblémák jelentkeztek a görögországi menekülttáborokban. Különösen Idomeni településén alakult ki válsághelyzet, ahol rövid időn belül Európa legnagyobb menekülttábora jött létre. A túlszűfolttság következtében gyakoriak voltak az összetűzések a különböző nemzetiségű menedékkérők, a helyi lakosság és a hatóságok között. A tábor 2016 májusában bezárták, a lakóit, mintegy 8500 főt evakuálták.⁴²⁹

A fizikai határzárak kialakításának célja egyértelműen az irreguláris migrációs útvonalak elterelése, lassítása, illetve teljes megszüntetése volt. A tagállamok ennek érdekében saját hatáskörükben növelték határőrizeti kapacitásaikat, továbbá felgyorsították a korszerű technológiai eszközök, például mozgásérzékelő kamerák, drónok, hőkamerás rendszerek alkalmazását a határ menti kontroll erősítése érdekében.

5.1.3. Határellenőrzés ideiglenes visszaállítása a belső schengeni határokon

A tagállamok részéről a belső határokon az ellenőrzés visszaállítása egyfajta válaszként szolgál az olyan kihívásokra, mint a 2015-ös migrációs válságból következő fokozódó biztonsági kockázatok, vagy az olyan közegészségügyi fenyegetések, mint amit

⁴²⁸ Politico (2015): Austria to built fence on Slovenia border 2015. 10. 28.

⁴²⁹ Besenyő János (2017): Uo. 83.o.

a COVID-19 világjárvány okozott. Ez azonban a schengeni rendszer logikája szerint csak ideiglenes és kivételes intézkedés lehet, amit a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 25–30. cikkei szigorúan szabályoznak. E rendelkezések szerint a tagállamok kivételes körülmények között, a közrend vagy a belső biztonság súlyos veszélyeztetése esetén ideiglenesen visszaállíthatják a határellenőrzést. Az intézkedés eredetileg legfeljebb 30 napra szólhat, de meghosszabbítható, legfeljebb két évig, rendkívüli esetekben akár három évig is. Az intézkedések alkalmazásának feltétele, hogy azok szükségesek, arányosak legyenek, valamint kizárólag végső megoldásként kerüljenek bevezetésre. A tagállamok kötelesek előzetesen tájékoztatni az Európai Bizottságot és a többi tagállamot, valamint részletes, írásbeli indoklást is mellékelniük kell.

Az ideiglenes határellenőrzés bevezetését, különösen Németország, Franciaország, Ausztria, Dánia és Svédország esetében elsősorban a fokozódó migrációs nyomás, az embercsempészség elleni fellépés, valamint a nemzetbiztonságot érintő fenyegető veszélyek, különösen a terrorizmus kockázatának növekedése indokolta. Bár e tagállami intézkedések tartalmilag a schengeni rendszer alapelveivel szembenenő gyakorlatnak tekinthető, formailag megfeleltek a Schengeni határ-ellenőrzési kódex előírásainak, azaz az intézkedéseket előzetesen bejelentették, időben korlátozták, és hivatalos indokolással támasztották alá. Az ilyen intézkedések jellemzően a határforgalom ellenőrzését, ellenőrzőpontok kialakítását, valamint harmadik országbeli állampolgárok, különösen a menedékkérők mozgásának célzott korlátozását foglalták magukba.

Annak ellenére, hogy a belső határokon az ellenőrzések visszaállítása az EU-ban nem önkényes lépés, az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a rendkívüli határellenőrzések számos esetben állandósultak, és ez a tendencia alááshatja a schengeni rendszer hitelességét. Bár jogilag ezek az intézkedések ideiglenesnek minősülnek, több ország, mint például Ausztria 2015 óta megszakításokkal ugyan, de gyakorlatilag folyamatosan alkalmaz belső határellenőrzést, amely immár kilenc évnél is hosszabb ideiglenes intézkedést jelent. Hasonló gyakorlat figyelhető meg Franciaország esetében is, ahol az ellenőrzések fenntartását rendszerint terrorfenyegetettségre hivatkozva indokolják. Dánia és Norvégia szintén évek óta él ezzel az eszközzel, jóllehet indokolásaikat évente megújítják az uniós előírásoknak megfelelően.⁴³⁰

⁴³⁰ Salomon, Stefan, and Jorrit Rijpma (2023): "A Europe without internal frontiers: Challenging the reintroduction of border controls in the Schengen Area in the light of Union citizenship." *German Law Journal* 24.2 (2023) pp. 281-309.

Az ilyesfajta gyakorlat hosszú távú fenntartása egyre több kritikát vált ki szakmai és civil szervezetek részéről, mivel ezek az intézkedések de facto állandósulni látszanak, miközben jogilag csupán ideiglenes eszközök lehetnének. Ez nem csupán a schengeni rendszer logikáját sértheti, hanem az EU egyik alapvető szabadságát, a személyek szabad mozgásához való jogot is alááshatja. A több éven át tartó határellenőrzések, például Ausztria és Franciaország esetében komoly kérdéseket vetnek fel a jogbiztonság, az arányosság elve és a szubszidiaritás szempontjából is. Bár a Schengeni határ-ellenőrzési kódex lehetőséget ad a többszöri meghosszabbításra, a gyakorlatban ez az eszköz egyre inkább a rendes kormányzati működés részévé vált, nem pedig kivételes válasz maradt. Ez az állapot az integrációs elvek gyengüléséhez, és hosszú távon a belső piac működési zavaraihoz is vezethet.

A Bizottság több ízben, például 2022-ben⁴³¹ és 2024-ben⁴³² figyelmeztette a tagállamokat arra, hogy a belső határellenőrzések hosszú távú alkalmazása túlmutathat az uniós jogi kereteken. Hangsúlyozta, hogy ezek az intézkedések csak rendkívüli esetekben és időben szigorúan korlátozottan alkalmazhatók, miközben a hangsúlyt inkább a határon átnyúló rendőri együttműködésre, információmegosztásra és technológiai eszközök alkalmazására kellene helyezni.

5.1.4. Kétoldalú és regionális együttműködések erősítése

Az EU közös menekültügyi politikájának lassú reformja és a migrációhoz kapcsolódó tagállami érdekellentétek következtében számos ország saját diplomáciai és biztonságpolitikai csatornáit használta fel a kibocsátó és tranzitországokkal történő célzott együttműködések kialakítására. Ezek az alternatív együttműködések részben kiegészítették, részben helyettesítették az uniós kereteket. Olaszország például együttműködési megállapodásokat kötött Líbia part menti hatóságaival az irreguláris hajóforgalom visszaszorítása érdekében. Ezzel párhuzamosan Ausztria és a Nyugat-Balkán országai között is kialakult egy informális, de hatékony együttműködés, amely elsődlegesen a migrációs útvonalak lezárását és az embercsempészás visszaszorítását

⁴³¹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2022. évi jelentés COM(2022) 301 final Brüsszel, 2022.5.24.

⁴³² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2024. évi jelentés COM(2024) 173 final Brüsszel, 2024.4.16.

célozta. Ebbe a regionális biztonságpolitikai együttműködésbe Magyarország is aktívan bekapcsolódott, nemcsak diplomáciai, hanem operatív eszközökkel is.⁴³³

A Nyugat-Balkánnal való kapcsolatrendszer egyik meghatározó eleme a kétoldalú rendészeti együttműködés, különös tekintettel Szerbiára. 2015 és 2022 között a magyar Rendőrség összesen 59 kontingenst küldött Szerbiába, összesen 970 fővel (átlagosan 16-17 fő/kontingens), akik a szerb hatóságokkal közösen léptek fel a jogellenes határátlépések megelőzése és felderítése érdekében. E közös tevékenységek során 10 761 személy ellen történt hatósági intézkedés.⁴³⁴ A kétoldalú rendészeti missziók célja nemcsak az illegális migráció megfékezése, hanem a helyi biztonsági erők támogatása és kapacitásépítése is volt. A szerb-magyar együttműködés később kibővült egy háromoldalú partnerséggel, amelyhez Ausztria is csatlakozott.⁴³⁵ A háromoldalú misszió keretében 2023. január 12. és 2025. április 13. között összesen 847 magyar rendőr teljesített szolgálatot a szerb–észak-macedón határon. A műveletek során 4 706 fővel szemben került sor hatósági intézkedésre. A hármas kooperáció olyan formális és informális biztonságpolitikai hálózatot alakított ki, amely hatékonyan működött a schengeni övezeten kívüli országokban is, részben pótolva az EU-n belüli egységes migrációkezelés hiányát.

Hasonló együttműködés alakult ki Észak-Macedóniával is, amelynek keretében 2015 után összesen 83 műveleti ciklusban, havi váltásokkal, 2 392 magyar rendőr vett részt a határvédelmi tevékenységben. Az intézkedések során 16 829 jogellenes határátlépést akadályoztak meg.⁴³⁶ E kétoldalú együttműködés 2023. április 19-én szűnt meg, miután az EU és Észak-Macedónia között életbe lépett egy új, közös határrendészeti megállapodás. Az új egyezmény lehetővé tette a Frontex számára, hogy saját személyi állományt és felszerelést vessen be az ország területén, ezzel részben átvéve a tagállami rendőri kontingensek szerepét.

A kétoldalú és háromoldalú operatív együttműködések mellett egy újabb többoldalú rendészeti kontingens is létrejött, amely közvetlenül kapcsolódik Bulgária és

⁴³³ Soós, Edit, Zsuzsanna Fejes, and Balázs Kántás (2008): Hungarian experiences of cross-border cooperation. *Fundamentum* 12 (2008): 123-157. o.

⁴³⁴ Az adatokat az Országos Rendőr-főkapitányság által rendelkezésre bocsátotta rendelkezésemre a „Stratégiai védelem a határokon túl” című tanulmány elkészítéséhez.

⁴³⁵ Vajdaság ma: Délvidéki Hírportál: Szerb-magyar-osztrák egyetértési megállapodás az együttműködés erősítéséről az illegális migráció elleni küzdelemben Forrás: <https://www.vajma.info/cikk/szerbia/32054/Szerb-magyar-osztrak-egyetertesi-megallapodas-az-egyuttmukodes-erositeserol-az-illegalis-migracio-elleni-kuzdelemben.html> (letöltve: 2023.11.16.)

⁴³⁶ Az adatokat az Országos Rendőr-főkapitányság által rendelkezésre bocsátotta rendelkezésemre a „Stratégiai védelem a határokon túl” című tanulmány elkészítéséhez.

Románia 2025. január 1-i schengeni csatlakozásához. A magyar–osztrák–román–bolgár együttműködés keretében a közös rendőri kontingens 2025. február 2-án kezdte meg működését a bolgár–török határszakaszon. A 100 fős kontingensbe amellet, hogy Magyarország havi váltásokban 20 határrendészt biztosít, technikai eszközökkel is hozzájárul a bolgár határőrizet megerősítésére.⁴³⁷

A kétoldalú megállapodásokba illeszkedik Olaszország és Albánia 2024 elején jóváhagyott Jegyzőkönyve⁴³⁸ is, amely új modellként kívánja összekapcsolni a hatékony migrációkezelést és a harmadik országban való elhelyezés lehetőségét az uniós és nemzetközi jog elveinek megtartása mellett. A megállapodás értelmében Albánia területén évente legfeljebb 36 000 fő, Földközi-tengeren feltartóztatott migráns ideiglenes befogadására kerülhet sor, akiknek menedékkérelmét olasz hatóságok bírálják el. Ennek infrastrukturális alapját két, olasz finanszírozásban (megközelítőleg 800 millió euró értékben) megépített befogadóközpont képezi. Az egyik Shëngjin tengerparti kikötőjénél, a másik Gjader térségében, Lezha és Shkodra városok között helyezkedik el. A létesítmények 2024 októberében nyitották meg az olasz joghatóság és normarendszer teljes érvényesítése mellett. Az olasz–albán egyezmény sajátossága, hogy az albán fél kizárólag területi rendelkezésre bocsátással vesz részt az eljárásokban, sem az elhelyezés, sem a menekültügyi eljárás tartalmát, sem az azokhoz kapcsolódó döntéshozatalt nem ruházták át az albán hatóságokra.

Az Albánia területén létesített központok kizárólag fizikai helyszínt biztosítanak, ahol azonban az olasz hatóságok gyakorolják a teljes eljárási és anyagi joghatóságot, az olasz és európai uniós normáknak megfelelően. Az együttműködés szigorúan körülhatárolt jogi kategóriák mentén határozza meg, hogy milyen személyek helyezhetők el az albániai központokban. A megállapodás értelmében kizárólag azok a harmadik országbeli állampolgárok kerülhetnek ide, akik biztonságos származási országokból érkeznek és gyorsított határeljárásban részesülnek, illetve azok, akiket a tengeri kimentést követően benyújtott menekültkérelmüket már elutasították és kiutasításukra jogerős döntés született. Kiskorúak, terhes nők és egyéb kiszolgáltatott személyek automatikusan kizárásra kerülnek. A civil szervezetek által működtetett hajók és alternatív beléptetési módok sem jogosítanak az albán központokhoz való hozzáférésre. A megállapodás az emberi jogi garanciák érvényesülésére különös figyelmet fordít. A személyek számára

⁴³⁷ Rendőrség (2025): Bulgáriában és Szerbiában is segítenek a magyar rendőrök

⁴³⁸ Protocol between the Government of the Italian Republic and the Council of Ministers of the Albanian Republic (2023)

biztosítani kell a megfelelő élelmezést, orvosi ellátást, valamint a fellebbezéshez és jogorvoslathoz való hozzáférést az olasz jog alapján. Az albán hatóságok garantálják a jogászok és nemzetközi szervezetek számára a központokhoz való hozzáférést. A bírói felülvizsgálat lehetősége az olasz bíróságok hatáskörében marad, szükség esetén akár jelenléti tárgyalás, akár telekonferencia formájában.

Az első csoport 2024. október 16-án érkezett az albániai befogadóközpontba. Azonban október 18-án a Római Bíróság jogellenesnek ítélte meg az intézkedést arra hivatkozva, hogy az elhelyezett személyek olyan országokból (például Egyiptom, Banglades) származtak, amelyek nem minősülnek biztonságosnak, így a menedékkérelmek elbírálását és a személyek elhelyezését Olaszország területén kell elvégezni. Ennek hatására az olasz kormány aktualizálta a biztonságos származási országok listáját, lehetővé téve újabb migránsok albániai elhelyezését. November 8-án újabb csoport (8 fő) érkezett a shëngjini központba, azonban a Római Bíróság másodszor is felfüggesztette a központ működését, és az ügyet az EUB elé utalta. Az indoklás szerint az uniós jog elsőbbsége megköveteli, hogy harmadik ország biztonságosságának megítélése kizárólag az uniós kritériumok alapján történjen. A 2025 januárjában az Albániában való elhelyezés ismét kudarcot vallott, mert a római Fellebbviteli Bíróság döntése arra kötelezte a hatóságokat, hogy az elhelyezett személyeket visszaszállítsák Olaszországba. Az EUB végső ítélete az ügyben 2025 júniusára várható, amely precedensértékű lehet a jövőbeni, harmadik országokkal kötött migrációs együttműködések uniós jogi megítélésében.⁴³⁹

A politikai és jogi kihívásokra reagálva az olasz kormány 2025. március 28-án bejelentette, hogy az eredetileg tranzit- és befogadóközpontként létesített albániai létesítményeket a jövőben kiutasítási központokként kívánja működtetni. Ezekben olyan migránsokat helyeznek el, akik menedékkérelmét már jogerősen elutasították, és akiknek kiutasítása végrehajtható. Ezzel párhuzamosan a Bizottság által 2025 márciusában előterjesztett visszatérési rendelettervezet⁴⁴⁰ szintén harmadik országokban működő visszatérési központokat javasol, amelyek a jogerősen kiutasított személyek ideiglenes elhelyezését szolgálnák visszatérésükig.

⁴³⁹ De Leo, Andreina–Celoria, Eleonora (2025). The Italy–Albania Protocol: A new model of border-shifting within the EU and its compatibility with Union law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 31(5), 595–618.

⁴⁴⁰ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az Unióban illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésére vonatkozó közös rendszer létrehozásáról, valamint a 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2001/40/EK tanácsi irányelv és a 2004/191/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről COM/2025/101 végleges Strasbourg, 2025. március 11.

Az olasz–albán megállapodás így nem csupán egy kétoldalú migrációkezelési kísérlet, hanem egyben modellértékű kezdeményezés is a migráció külső dimenziójának újragondolására.

Álláspontom szerint az Olaszország és Albánia közötti megállapodás több szempontból is hozzáadott értéket képvisel az uniós határigazgatás és migrációkezelés rendszerében. Mindenekelőtt enyhíti az olasz befogadórendszer túlterheltségét, különösen a dél-olaszországi partvidéken tapasztalható kapacitáshiányt, miközben lehetővé teszi a menekültügyi eljárások olasz joghatóság alá tartozó lebonyolítását. A konstrukció így biztosítja a jogi és intézményi kontroll fenntartását, miközben a fizikai befogadás egy EU-n kívüli partnerállam területén valósul meg.

Véleményem szerint ez a modell egyensúlyt teremt a nemzeti szuverenitás és a funkcionalitás szempontjai között, és precedensértékű megoldásként szolgálhat más tagállamok számára is. Bár nem zárhatók ki az emberi jogi és eljárásjogi aggályok, különösen a hozzáférés, a jogorvoslat és a garanciák biztosítása terén, a tehermegosztás intézményes hiányában ez a megoldás pragmatikus alternatívát kínál. Meggyőződésem, hogy a megállapodás nem csupán operatív eszköz, hanem politikai és strukturális innováció, amely hozzájárulhat az uniós migrációs és határigazgatási politika adaptívabb és kiszélesedő működéséhez. A kialakuló precedensek meghatározó szerepet játszhatnak abban, hogy a jövőben milyen módon és milyen keretek között valósulhat meg az irreguláris migráció külső határokon túli kezelése.

5.2. Az európai uniós határigazgatási szakpolitikák tagállami megítélése – empirikus kutatás a végrehajtásban érintett szereplők körében

Az értekezés előző fejezeteiben részletesen bemutatam az EU határigazgatási politikáját, az ehhez kapcsolódó jogi és intézményi keretrendszert, valamint a tagállamok nemzeti szintű, alternatív válaszait, amelyekkel kiegészítették vagy helyettesítették az uniós keretben megfogalmazott lehetőségeket. A vizsgált és elemzett szabályozási normák, mint például a Schengeni határ-ellenőrzési kódex vagy a Frontex megerősített szerepköre világosan kijelölik a tagállamok számára követendő irányokat, elveket és kötelezettségeket a külső határok védelmével kapcsolatban. Ugyanakkor a szakpolitikai dokumentumok és jogi előírások csak az uniós határigazgatás egyik oldalát, a formális, intézményes keretet képviselik.

Kutatásomban törekedtem teljesebb képet alkotni az uniós határigazgatási rendszer működéséről és megvizsgálni miként valósulnak meg az elvek és döntések a gyakorlatban. Meggyőződésem, hogy a szabályozás hatékonysága és eredményessége nagymértékben attól függ, hogyan értelmezik, alkalmazzák és hajtják végre azokat a mindennapi határigazgatási tevékenységet végző szakemberek, akik közvetlenül részt vesznek a döntések végrehajtásában, valamint a következmények napi szintű kezelésében.

Ebben a részfejezetben kérdőíves felmérés segítségével igyekeztem feltárni az uniós szintű döntéshozatali folyamatok működését. Kutatásom célja kettős volt. Egyrészt azt kívántam megvizsgálni, hogy az uniós szakpolitikai döntéshozatal milyen módon és mértékben befolyásolja a tagállami gyakorlatokat. Másrészt pedig azt, hogy a végrehajtásban érintett szakemberek mennyire tartják eredményesnek és hatékynak az uniós intézkedéseket. Ezzel nemcsak a szabályozás és a gyakorlat közötti esetleges eltéréseket kívántam feltérképezni, hanem arra is törekedtem, hogy jobban megértsem, milyen visszacsatolások érkezik a végrehajtás szintjéről az uniós döntéshozók felé. Meggyőződésem, hogy ennek feltárása kulcsfontosságú a jövőbeli szakpolitikai reformok megalapozásához és a hatékonyabb, gyakorlatközpontú szabályozás kialakításához.

5.2.1. A kutatás módszertana

Az empirikus vizsgálat során strukturált kérdőíves módszertant alkalmaztam négy európai uniós tagállamban (Magyarország, Bulgária, Lengyelország, Németország), a határigazgatás operatív szintjén dolgozó szakemberek körében. A mintaválasztás során előzetes kritériumokat határoztam meg, hogy a válaszadók releváns szakmai tapasztalatokkal és intézményi háttérrel rendelkezzenek. Csak olyan személyek kerültek bevonásra, akik legalább hároméves folyamatos tapasztalattal rendelkeztek a határigazgatás területén, végrehajtói beosztásban dolgoztak, valamint életkoruk 25 és 50 év közötti volt. A minta kizárólag nemzeti határrendészeti szerveknél szolgálatot teljesítő tisztviselőkből állt, így biztosítva az intézményi koherenciát és az összehasonlíthatóságot.

A kérdőívet két csatornán keresztül terjesztettem, egyrészt a magyar állandó brüsszeli képviselőlet közreműködésével, másrészt a Duna Régió Stratégia 11. Prioritási Területének szakmai hálózatán keresztül. A célcsoport létszámát mintegy 500 főre becsültem, a tényleges válaszadási arány 39,2% volt, összesen 196 érvényes kérdőív érkezett vissza. Az alacsonyabb mintanagyság elsődlegesen időbeli és logisztikai

korlátokra vezethető vissza, mivel az adatfelvétel viszonylag rövid ideig, 2023. november 1. és 2024. február 1. között zajlott.

Az adatelemzést több szinten végeztem. Elsőként deskriptív statisztikai módszerekkel jellemeztem a válaszadók háttérjellemzőit, majd inferenciális statisztikai elemzéseket hajtottam végre (pl. khi-négyzet próba, ANOVA, korrelációanalízis), hogy feltárjam a válaszok közötti összefüggéseket. Az elemzés során az SPSS 25.0 szoftvert alkalmaztam, a kvalitatív adatok (nyílt szöveges válaszok) értelmezésére pedig az NVivo 12 szoftver segítségével tematikus kódolást végeztem. A kvalitatív adatok három fő témakör köré csoportosultak: (1) hatékonyságpercepciók, (2) együttműködési kihívások, valamint (3) technológiai innovációs igények.

A négy ország bevonásával az a kutatói szándékom húzódott meg, hogy földrajzilag, szerkezetileg és funkcionálisan is eltérő tagállamok tapasztalatait hasonlíthassam össze. Magyarország és Lengyelország, mint külső szárazföldi határokkal rendelkező államok, Bulgária, a felmérés pillanatában, mint a schengeni csatlakozás küszöbén álló ország, illetve Németország, mint külső szárazföldi határokkal nem rendelkező tagállam lehetőséget teremtettek a határigazgatási intézkedések eltérő implementációs logikáinak vizsgálatára. A komparatív megközelítés révén mélyebb betekintést nyertem abba, hogy miként alakítják a szakmai gyakorlatokat a geopolitikai pozíciók és a schengeni státusz.

Kérdőíves kutatásom során több tényleges és módszertani korlátot is azonosítottam, amelyek befolyásolhatják az eredmények értelmezhetőségét és általánosíthatóságát. Kutatóként kiemelten fontosnak tartom ezek feltárását, mert meggyőződésem, hogy a korlátok tudatosítása erősíti az elemzés érvényességét.

Az egyik fő kockázat a mintaválasztási torzítás, mivel a részvétel önkéntes alapon történt. Ennek következtében a válaszadók feltehetően aktívabbak, motiváltabbak vagy elkötelezettebbek lehettek a határigazgatási kérdések iránt, mint azok, akik nem töltötték ki a kérdőívet. Ez a jelenség csökkentheti a minta reprezentativitását és befolyásolhatja az attitűdök általános érvényű értékelését.

Nyelvi korlátként jelentkezhet, hogy a kérdőív eredetileg magyar nyelven készült, így a fordítások során fellépő pontatlanságok vagy árnyalatbeli eltérések torzíthatták a kérdések értelmezését és csökkenthették az adatok összehasonlíthatóságát.

Időbeli korlátot jelentett a keresztmetszeti mintavétel alkalmazása, amely csak egy adott időpont állapotát tükrözi, és nem teszi lehetővé ok-okozati összefüggések bizonyítását, csupán korrelációk feltárását.

Végül, kulturális torzítás is felmerülhetett, mivel a különböző országokra jellemző társadalmi, szervezeti és kulturális sajátosságok hatással lehetnek a válaszokra, ami kihívást jelent az eredmények nemzetközi összehasonlításában.

Bár a minta nem tekinthető reprezentatívnak a teljes populációra nézve, véleményem szerint a vizsgálat kvalitatív értéke jelentős. A felmérés olyan attitűdbeli mintázatokat és strukturális különbségeket tárt fel, amelyek megalapozzák a doktori értekezésemben vizsgált hipotézisek érvényességének vizsgálatát, és hozzájárulnak az uniós határigazgatási politika gyakorlatközpontú megértéséhez. A gyakorisági (frekvencia) elemzések során nemcsak az előfordulási arányokat vizsgáltam, hanem az adott változók minimum- és maximumértékeit, az átlagokat, valamint a szórást is, ami lehetőséget adott a vélemények eloszlásának és koncentrációjának részletesebb megértésére. A korrelációs vizsgálatokat a Spearman-féle rangkorrelációs módszer⁴⁴¹ alkalmazásával végeztem el, az értékelést a 21. számú ábrán bemutatott korrelációs együtthatók alapján végezve.

A Spearman-féle korrelációs együttható értékelésének határértékei	
<i>A korrelációs együttható (r) értéke</i>	<i>A kapcsolat jellege és erőssége</i>
0	Nincs lineáris kapcsolat a változók között
0-0,2	Gyenge, hanyagolható kapcsolat van a változók között
0,2-0,4	Biztos, de gyenge kapcsolat van a változók között
0,4-0,7	Közepes korreláció, jelentős kapcsolat van a változók között
0,7-0,9	Nagyon magas kapcsolat, erősen függő korreláció
1	Nagyon magas kapcsolat, erősen függő korreláció

22. ábra: A Spearman-féle korrelációs együttható értékelésének határértékei

⁴⁴¹ A Spearman korreláció azt mutatja meg, hogy milyen mértékben határozza meg az egyik változó nagysága a másik változó nagyságát, illetve az összefüggés irányát és erősségét is.

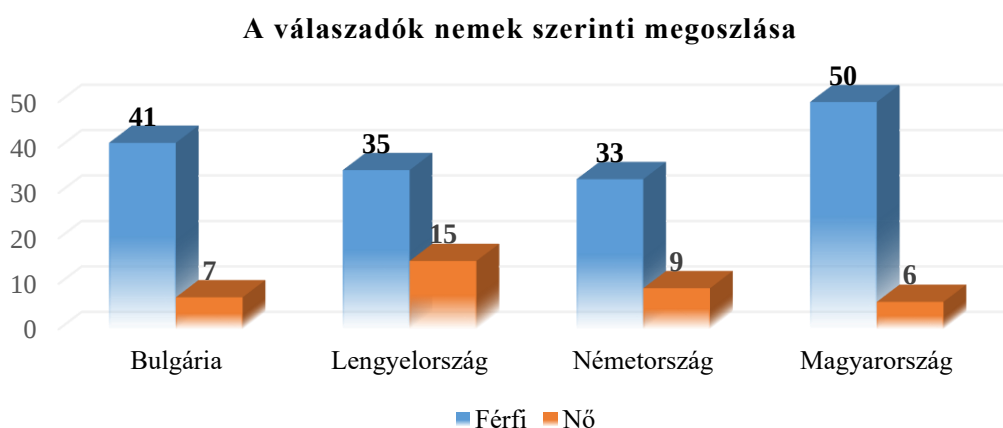
Ez a módszertani megközelítés lehetővé tette, hogy átfogó és megbízható képet kapjunk a határigazgatásban dolgozó szakemberek EU-szintű szakpolitikai döntésekkel kapcsolatos percepcióiról, valamint azok értelmezéséről és gyakorlati hatásairól.

Az adatgyűjtés során alkalmazott strukturált kérdőívet az értekezés 5. számú mellékletében találhatók.

5.2.2. A kérdőíves felmérés eredményei

A mintasokaság demográfiai jellemzői

A kérdőíves felmérésben részt vevő személyek nemek szerinti megoszlása alapján megállapítható, hogy a mintában a férfi válaszadók jelentős többségben szerepeltek, ami a nemek közötti arány számottevő kiegyensúlyozatlanságát mutatja. A válaszadók közül 159 fő (81,1%) férfiként, míg 37 fő (18,9%) nőként azonosította magát. Ez az eloszlás összhangban áll a rendészeti szerveknél általánosan tapasztalható nemi arányokkal, ahol jellemző a férfiak túlsúlya.



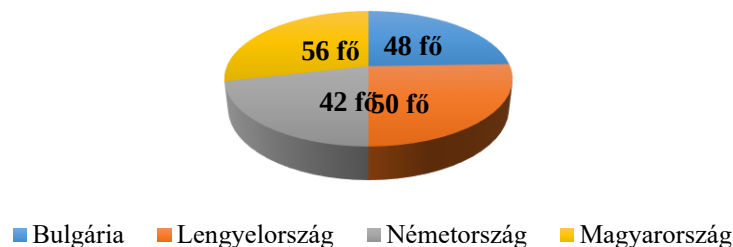
23. ábra: a1. A válaszadó neme (n=196)

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

Az országonként hasonló arányú megoszlás, amelyet a 22. számú ábra szemléltet, megerősíti, hogy a vizsgált célcsoport földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül kiegyensúlyozottan volt jelen a mintában, ezáltal támogatva az eredmények nemzetközi összehasonlíthatóságát és értelmezhetőségét. Kutatói álláspontom szerint ez a kiegyensúlyozottság egyrészt lehetővé tette, hogy a regionális sajátosságokat is értékelni

tudjam, és releváns következtetéseket vonjak le a különböző tagállami határigazgatási gyakorlatokról.

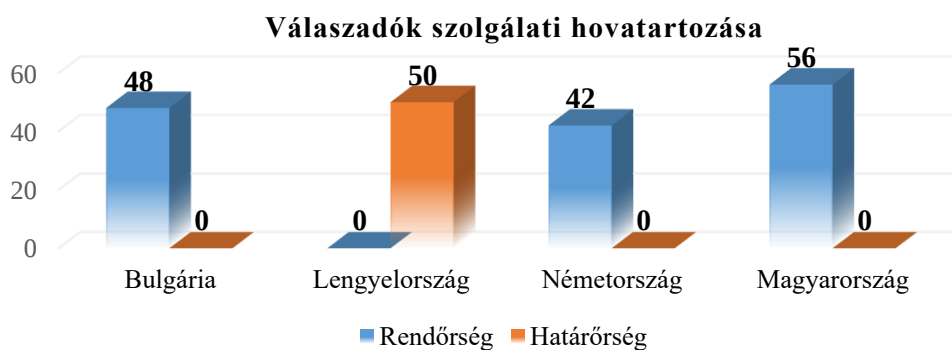
Válaszadók országonkénti megoszlása



24. ábra: a2. Melyik európai uniós országban dolgozik (n=196)

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A szolgálati hovatartozásra adott válaszok alapján a mintában szereplők 74,5%-a a rendőrség határrendészeti szolgálati ágához tartozott, míg 25,5%-uk a határőrség, illetve határrendőrség kötelékében látta el feladatait. Ez az eloszlás jól tükrözi a határrendészeti területen dolgozók jelenlegi intézményi struktúráját, amely a határrendészeti szolgálat rendőrségbe való beágyazódásának dominanciáját mutatja. A vizsgált tagállamok közül egyedül Lengyelországban működik önálló, a rendőrségtől szervezetenként elkülönülő határőrizeti szerv. Ez az eltolódás hatással lehet a szolgálati tapasztalatokra, a szakmai identitás alakulására, valamint az intézményi normákhoz való viszonyulásra is.

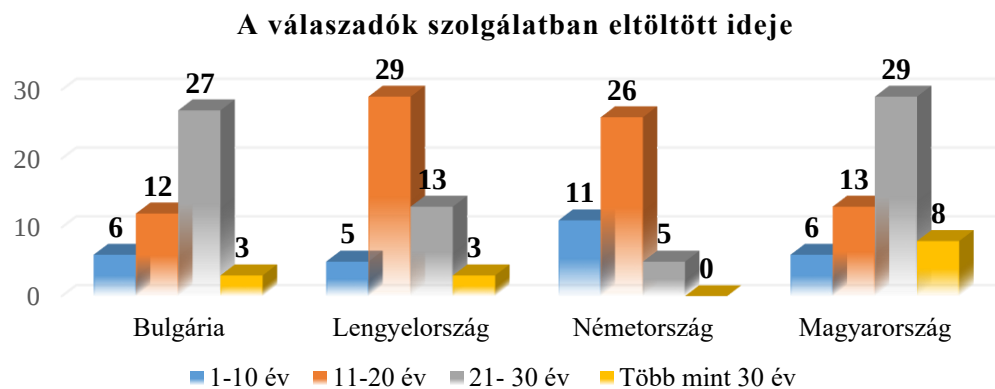


23. ábra: a3. Ön melyik rendészeti szerv, vagy szervezet alkalmazottja? (n=196)

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A szolgálati idő szerinti megoszlás vizsgálata alapján megállapítható, hogy a válaszadók jelentős része hosszabb rendészeti tapasztalattal rendelkezik, ami a mintasokaság szakmai érettségére és intézményi stabilitására utal. A legnagyobb arányt a 11–20 év közötti szolgálati idővel rendelkezők képviselték, ők a válaszadók 40,8%-át, azaz 80 főt teszik ki. A 21–30 éve határrendészeti területen tevékenykedők aránya szintén

jelentős, 37,8% (74 fő). Az 1–10 év közötti szolgálati idővel rendelkező válaszadók 14,3%-ot (28 fő) képviselnek, míg 14 fő, több mint 30 éves szolgálati múlttal rendelkezik, amely a résztvevők 7,1%-a. Ez az eloszlás egyértelműen azt mutatja, hogy a vizsgálatban részt vevő személyek túlnyomó többsége jelentős szakmai tapasztalattal rendelkezik, ami elősegíti a határrendészeti gyakorlatok és jelenségek mélyebb, empirikus alapokon nyugvó értelmezését.



24. ábra: a4. Hány éve dolgozik rendészeti szerv, vagy szervezet állományában? (n=196)

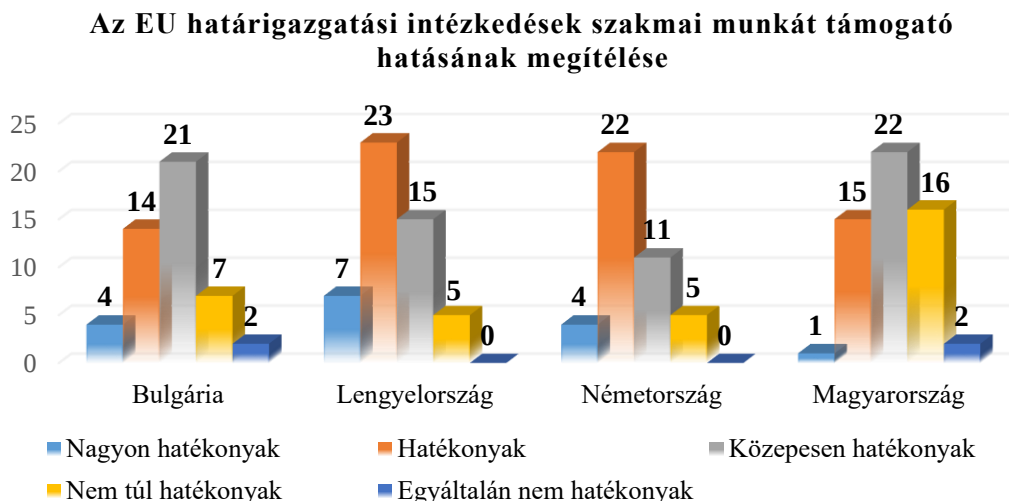
Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

Az EU határigazgatási politikáinak hatása a rendészeti gyakorlatra: tapasztalatok és megítélések

A demográfiai jellemzők áttekintése után a kérdőív második szakaszában arra fókuszáltam, hogy feltérképezzem az EU határigazgatási intézkedéseinek tagállamok rendészeti gyakorlatára kifejtett közvetlen és közvetett hatásait. Ennek keretében arra kértem a válaszadókat, hogy saját tapasztalataik és megfigyeléseik alapján értékeljék, hogy hogyan hatnak az uniós szintű szabályozások és intézkedések a mindennapi szolgálati tevékenységükre. A kutatási kérdőívre adott válaszok statisztikai szempontú, táblázatos formában történő összesítése az értekezés 5. számú mellékletében található, lehetővé téve az eredmények részletesebb megismerését és ellenőrizhetőségét, amely a kvantitatív elemzés átláthatóságát és reprodukálhatóságát szolgálja.

Az uniós határigazgatási intézkedések szakmai munkát támogató hatásának megítélését vizsgáló b1. kérdésre adott válaszok elemzése alapján megállapítottam, hogy a válaszadók körében viszonylag alacsony azoknak az aránya, akik az intézkedések kiemelkedő hatékonyságát tapasztalják. Mindössze 16 fő (8,2%) értékelte úgy, hogy az

EU határigazgatási mechanizmusai jelentős mértékben segítik a mindennapi határrendészeti feladatellátást. A válaszadók legnagyobb csoportja, 74 fő (37,8%), a „hatékony” kategóriát választotta, 69 fő (35,2%) „közepes hatékonyságúnak” ítélte meg az EU-szintű intézkedések támogató szerepét. A negatív értékelések aránya szintén figyelemre méltó, 33 fő (16,8%) szerint az uniós határigazgatási intézkedések „nem túl hatékonyak”, míg 4 fő (2,0%) úgy vélte, hogy ezek az intézkedések „egyáltalán nem járulnak hozzá” a hatékony munkavégzéshez.



25. ábra: b1. Véleménye szerint mennyire hatékonyak az EU határigazgatási intézkedései az Ön munkájának támogatásában?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

Az eredmények összességében arra utalnak, hogy a vizsgálatban részt vevő szakemberek többsége mérsékeltén pozitívan viszonyul az uniós határigazgatási intézkedések gyakorlati hasznosságához, ugyanakkor a válaszok jelentős szórása valószínűsíthetően összefügg a konkrét munkakörrel, az intézményi környezettel, valamint az egyéni szakmai tapasztalatokkal.

Az országokénti eloszlás részletesebb vizsgálata alapján azok aránya, akik az EU határigazgatási intézkedéseit „nagyon hatéklynak” ítélték, Lengyelországban volt a legmagasabb (14%, 7 fő), ezt követte Németország (9,5%, 4 fő) és Bulgária (8,3%, 3 fő), míg Magyarország esetében ez az arány mindössze 1,8% (2 fő) volt. Ez arra utal, hogy a magyar válaszadók szignifikánsan kevésbé kedvezően ítélték meg az uniós intézkedések hatékonyságát. Ezzel szemben azok aránya, akik szerint az EU határigazgatási intézkedései „egyáltalán nem hatékonyak”, a magyar válaszadók körében 3,6% (4 fő),

míg a bolgár válaszadók esetében 4,1% (2 fő) volt. Lengyelországban és Németországban ugyanakkor egyetlen válaszadó sem adott ilyen mértékben negatív értékelést.

Az adatok alapján megállapítható, hogy a magyar és bolgár válaszadók körében az elégedetlenség fokozottabban jelenik meg, míg a pozitív attitűdök kisebb arányban fordulnak elő, mint a lengyel vagy német válaszadók esetében. A tagállami bontásban vizsgált válaszok alapján a változók közötti kapcsolat statisztikailag szignifikánsnak bizonyult ($p = 0,021$), ami azt jelzi, hogy a munkavégzés szerinti tagállam és az intézkedések hatékonyságának percepciója között érdemi kapcsolat áll fenn. Mivel a statisztikai próba eredményei szignifikáns eltérést mutatnak ($p = 0,127$) azt jelzi, hogy léteznek országonkénti különbségek a percepciókban, a munkavégzés helye önmagában nem magyarázza teljes mértékben az EU határigazgatási intézkedéseinek hatékonyságáról alkotott vélemények alakulását.

Az EU határigazgatási intézkedéseinek a mindennapi szakmai tevékenységre gyakorolt hatását vizsgáló kérdés b2. kérdés célja annak feltárása volt, hogy a válaszadók miként értékelik az uniós intézkedések gyakorlati következményeit a határrendészeti feladatellátás szintjén. A kérdés lehetőséget biztosított több válasz megjelölésére, valamint egyéni vélemények kifejtésére is, így az eredmények részben kvantitatív, részben kvalitatív adatokat tartalmaznak.

Az eredmények alapján megállapítottam, hogy a válaszok többsége az EU határigazgatási intézkedéseinek pozitív hatásait emelte ki, különösen az információcsere, a technológiai fejlesztések és az eljárási hatékonyság javulása terén. A leggyakrabban megjelölt válasz az volt, hogy az uniós intézkedések gyorsítják a határellenőrzési folyamatokat és elősegítik az információáramlást, ezt 14,8% (29 fő) választotta. Hasonló arányban, 14,3% (28 fő) vélekedett úgy, hogy az intézkedések nemcsak az információcsere hatékonyságát növelik, hanem hozzájárulnak a határellenőrzési technológiák fejlesztéséhez is. A válaszadók 10,7%-a (21 fő) szerint az uniós határigazgatási politikák az információáramlás javítása mellett a képzési és oktatási lehetőségek bővítésére is pozitív hatást gyakorolnak. Ezzel összhangban 8,2% (16 fő) úgy nyilatkozott, hogy az EU intézkedései az eljárások egyszerűsítését és az információcsere fejlesztését egyaránt előmozdítják. További 6,1% (12 fő) kizárólag az információcsere javulását emelte ki kedvező következményként.

A válaszok kisebb hányadát alkották azok, akik komplexebb hatásokat érzékeltek, 4,6% (9 fő) a technológiai fejlesztést, az eljárások egyszerűsítését és a képzések

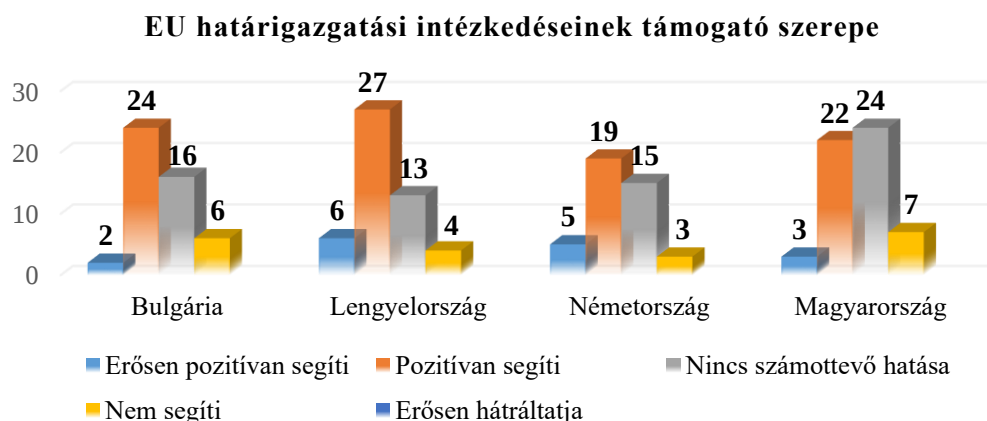
hatékonyságát együttesen tekintette az EU intézkedései eredményének, míg 5,1% (10 fő) az eljárások gyorsítása és a képzési lehetőségek bővülése terén tapasztalt pozitívumokat hangsúlyozta. Csupán 3,6% (7 fő) említette önálló tényezőként a határellenőrzési folyamatok gyorsulását, és 3,1% (6 fő) azok aránya, akik kizárólag a képzési és oktatási lehetőségek fejlődését emelték ki.

A nyitott szöveges válaszok között néhány esetben, 0,5% (1 fő) kritikai megjegyzések is megfogalmazódtak, amelyek szerint az uniós határigazgatási intézkedések nem egyszerűsítik, hanem inkább bonyolítják az eljárásokat, és egyes esetekben hátráltatják a gördülékeny munkavégzést.

A kvalitatív adatok alapján különösen a bolgár és magyar válaszadók körében jelentek meg kritikus észrevételek, amelyek szerint az EU intézkedései a gyakorlatban nem mindig eredményeznek hatékonyságnövekedést, sőt bizonyos esetekben a határátlépési eljárások bonyolultabbá és lassabbá válását idézik elő.

Az eredményekből azt a következtetést vontam le, hogy a megkérdezett szakemberek döntő többsége pozitív tapasztalatokról számolt be az EU határigazgatási politikáinak gyakorlati hasznosulása kapcsán, különösen az információcsere, a technológiai modernizáció és az eljárási egyszerűsítések területén. Ugyanakkor kisebb, de releváns arányban kritikai vélemények is megjelentek, amelyek az uniós szabályozások gyakorlati alkalmazhatóságának nehézségeire, a túlzott adminisztrációs terhekre és a koordinációs hiányosságokra hívták fel a figyelmet.

A vizsgálat b3. kérdése arra irányult, hogy a válaszadók milyen mértékben érzékelik az EU határigazgatási intézkedéseinek támogató szerepét a mindennapi szolgálati tevékenységük során, különös tekintettel arra, hogy ezek az intézkedések miként segítik elő a jogsértő cselekmények előfordulási helyének, idejének és típusának azonosítását, valamint hogyan befolyásolják a reagálóképességet az ilyen események kezelésében.



26. ábra: b3. Milyen mértékben segíti az EU határigazgatási intézkedései, az Ön napi munkája során azt, hogy hol és mikor, milyen jogsértő cselekmény elkövetésével kell számolnia és ez milyen hatással van a reagálási képességére?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

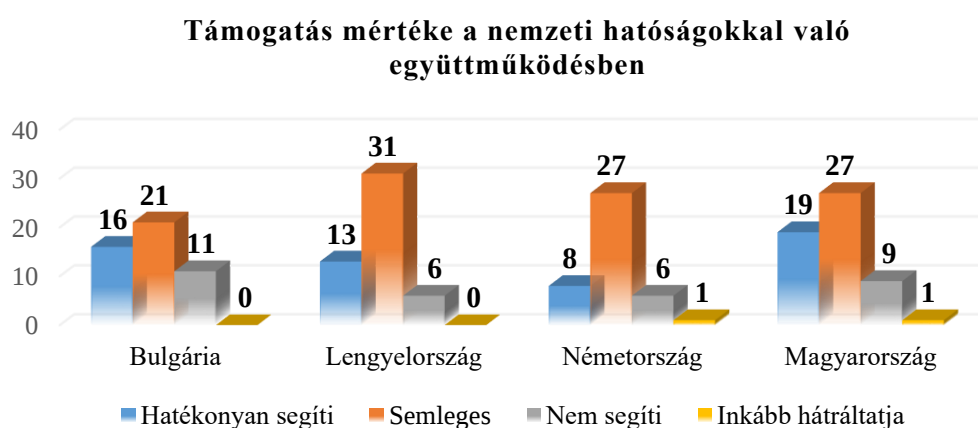
A kiértékelést követően megállapítottam, hogy a válaszadók többsége pozitív hatást tulajdonít az uniós határigazgatási intézkedéseknek a szolgálati reagálóképesség szempontjából. A megkérdezettek 46,9%-a (92 fő) úgy ítélte meg, hogy az EU határigazgatási rendszerei kedvezően befolyásolják a reagálóképességet, mivel elősegítik a gyorsabb és pontosabb beavatkozást jogsértő események esetén. Ezen túlmenően 8,2% (16 fő) egyértelműen erőteljes pozitív hatásról számolt be, ami arra utal, hogy bizonyos szolgálati környezetekben vagy határszakaszokon az uniós mechanizmusok kiemelkedő hatékonysággal támogatják a feladatellátást.

A válaszadók 34,7%-a (68 fő) szerint az EU határigazgatási intézkedései nem gyakorolnak számottevő hatást a jogsértések észlelésére és az azokra adott reagálásra, míg 10,2% (20 fő) úgy vélte, hogy az uniós szintű intézkedések egyáltalán nem járulnak hozzá a gyors és hatékony fellépéshez. Figyelemre méltó, hogy a legnegatívabb válaszopciót, miszerint az intézkedések kifejezetten hátráltatják a reagálóképességet, egyetlen válaszadó sem választotta, ami arra enged következtetni, hogy teljes elutasítás nem jellemzi a vizsgált mintát.

A kérdésre adott válaszok mérsékeltén pozitív megítélést tükröz, mivel azok átlagértéke a négyfokú értékelési skálán 2,47 volt, ami. Ez arra utal, hogy a válaszadók összességében inkább előnyösnek, semmint hátrányosnak érzékelik az EU határigazgatási intézkedéseinek hatását saját operatív munkavégzésükre. Az eredményekből az is levezethető, hogy bár az uniós szintű intézkedések nem minden esetben hoznak áttörő javulást, a többségi percepció szerint ezek hozzájárulnak a

határrendészeti reagálás hatékonyságának növeléséhez, különösen a jogsértő cselekmények megelőzésének és kezelésének folyamatában.

Azzal a kérdéssel, hogy az EU határigazgatási intézkedései milyen mértékben segítik elő a nemzeti hatóságokkal való együttműködést az illegális migráció és a határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem során (b4.) azt kívántam feltárni, hogy az uniós szintű szakpolitikai és operatív intézkedések milyen gyakorlati hatással bírnak a napi szintű kooperációra, különösen a határigazgatási és rendészeti szervek közötti információáramlás és koordináció vonatkozásában.



27. ábra: b4. Segíti-e az Ön napi munkája során a nemzeti hatóságokkal való együttműködését az EU illegális migráció és határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem terén hozott határigazgatási intézkedései?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

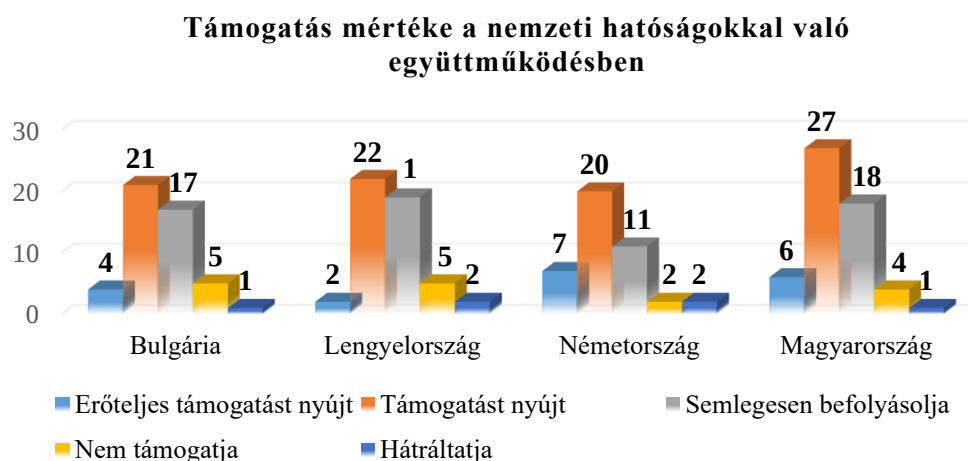
Az eredmények alapján megállapítottam, hogy a válaszadók többsége nem érzékeli az uniós intézkedések jelentős mértékű pozitív hatását a nemzeti hatóságokkal való együttműködésre. A megkérdezettek 54,1%-a (106 fő) úgy nyilatkozott, hogy az EU határigazgatási intézkedései nem gyakorolnak érdemi befolyást a napi munkavégzés során megvalósuló együttműködésre. Ezzel szemben 28,6% (56 fő) úgy ítélte meg, hogy az uniós intézkedések hatékonyan támogatják a nemzeti szervekkel való együttműködést, különösen az illegális migráció és a határon átnyúló bűnözés elleni fellépés területén. A válaszadók 16,3%-a (32 fő) arról számolt be, hogy az EU határigazgatási intézkedései nem segítik érdemben a napi munkafolyamatokat, míg mindössze 1,0% (2 fő) vélte úgy, hogy ezek az intézkedések kifejezetten hátráltatják az együttműködést a nemzeti hatóságokkal.

A kapott eredmények alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a megkérdezett szakemberek körében nem alakult ki egységes álláspont az uniós

határigazgatási intézkedések gyakorlati hasznosságáról a nemzeti szintű együttműködés tekintetében. Bár a válaszadók közel egyharmada pozitív hatásokról számolt be, elsősorban az információcsere és a koordináció javulása terén, a többség nem érzékelt közvetlen, kézzelfogható előnyöket. Mindez arra utal, hogy az uniós szabályozások gyakorlati implementációja nem minden esetben eredményez hatékonyságnövekedést, ezért indokoltnak tartom a koordinációs és kommunikációs mechanizmusok további fejlesztését annak érdekében, hogy az EU határigazgatási politikái a nemzeti szintű végrehajtásban is hatékonyabban érvényesüljenek.

A b5. kérdésben azt vizsgáltam, hogy a válaszadók miként értékelik az EU határigazgatási intézkedéseinek hatását a más országok hatóságaival folytatott együttműködésre, különösen az illegális migráció és a határon átnyúló bűnözés elleni fellépés területén. Céлом az volt, hogy feltárjam, az uniós szintű szakpolitikai és operatív beavatkozások milyen mértékben járulnak hozzá a nemzetközi kooperáció eredményességéhez, illetve hogyan befolyásolják a határigazgatási gyakorlatban megvalósuló közös fellépést.

Az eredmények elemzése alapján megállapítottam, hogy a válaszadók többsége pozitív tapasztalatokat társít az uniós határigazgatási intézkedésekhez.



28. ábra: b5. Segíti-e az Ön napi munkáját más országok hatóságaival való együttműködését az EU illegális migráció és határon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben terén hozott határigazgatási intézkedései?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

A megkérdezettek 45,9%-a (90 fő) úgy ítélte meg, hogy az EU intézkedései kedvezően hatnak a más országok hatóságaival folytatott együttműködésre, elősegítve a közös fellépést a határon átnyúló biztonsági kihívások kezelésében. Emellett 9,7% (19

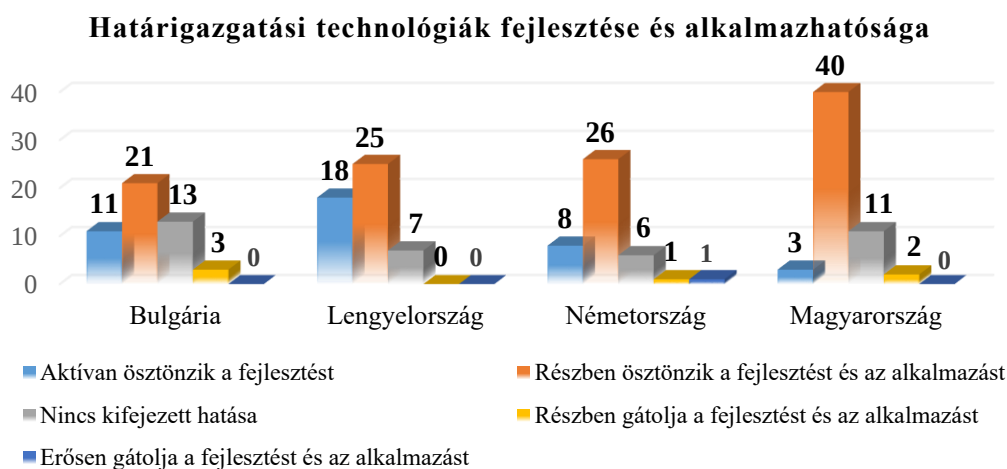
fő) kifejezetten erőteljes pozitív hatásról számolt be, ami arra utal, hogy bizonyos szolgálati területeken vagy beosztásokban az uniós intézkedések meghatározó szerepet töltenek be a hatékony nemzetközi együttműködés kialakításában. A válaszadók 33,2%-a (65 fő) semleges álláspontot képviselt, tehát úgy ítélte meg, hogy az EU határigazgatási intézkedései nem gyakorolnak érdemi befolyást a más államokkal folytatott operatív kooperációra. Ugyanakkor 8,2% (16 fő) szerint az uniós intézkedések nem támogatják kellő mértékben a tagállamok közötti együttműködést, míg 3,1% (6 fő) úgy vélte, hogy azok kifejezetten hátráltatják a közös fellépés hatékony megvalósítását.

A válaszok eloszlása alapján arra a következtetésre jutottam, hogy bár a válaszadók több mint fele (55,6%, azaz 109 fő) pozitívan értékeli az EU határigazgatási intézkedéseinek hatását a nemzetközi együttműködésre, a megítélés összességében nem egységes. Ez arra utal, hogy az uniós határigazgatási politika nem minden szolgálati szinten és nem minden nemzeti kontextusban fejt ki azonos intenzitással a hatását. Eredményeim alapján megállapítottam, hogy a határigazgatási intézkedések gyakorlati implementációja, valamint a hatóságközi információáramlás minősége további fejlesztést igényel. Úgy vélem, hogy az együttműködés hatékonyságának növelése érdekében szükség van a kommunikációs és koordinációs mechanizmusok megerősítésére, hogy az uniós szintű határigazgatási politika a tagállami végrehajtásban is egységesebben és kézzelfoghatóbban érvényesüljön.

A kérdéssorozat utolsó elemében (b6.) a vizsgálatom arra irányult, hogy feltárjam, a válaszadók miként értékelik az EU határigazgatási intézkedéseinek hatását a határigazgatási technológiák fejlesztésére és gyakorlati alkalmazására. Céлом az volt, hogy megértssem, az uniós szakpolitikai döntések és kezdeményezések milyen mértékben járulnak hozzá az innovatív technológiai megoldások elterjedéséhez, valamint azok operatív munkavégzésbe történő beépítéséhez.

Az adatok elemzése alapján megállapítottam, hogy a válaszadók többsége a technológiai fejlesztések terén csupán részleges előremutató hatást tulajdonít az uniós intézkedéseknek. A megkérdezettek 57,1%-a (112 fő) úgy ítélte meg, hogy az EU határigazgatási intézkedései csak korlátozott mértékben ösztönzik a technológiai fejlesztéseket és az új technológiák gyakorlati alkalmazását. Ez az eredmény arra utal, hogy a politikai szándék és a gyakorlati végrehajtás között még mindig érzékelhető egyfajta strukturális szakadék.

A válaszadók 20,4%-a (40 fő) szerint az uniós intézkedések aktívan támogatják a technológiai fejlődést, és hozzájárulnak olyan eszközök, módszerek, illetve rendszerek bevezetéséhez, amelyek javítják a határigazgatási folyamatok hatékonyságát és biztonságát. Ezzel szemben 18,8% (37 fő) semleges álláspontot fogalmazott meg, azaz nem érzékelt közvetlen hatást sem a technológiai fejlesztésekre, sem azok operatív szintű alkalmazására. A válaszadók kisebb hányada, 3,1% (6 fő), úgy vélte, hogy az uniós intézkedések inkább hátráltatják a hatékony technológiai megoldások bevezetését, míg mindössze 0,5% (1 fő) fejezett ki határozottan negatív véleményt, miszerint az EU intézkedései kifejezetten akadályozzák a technológiai innovációt.



29. ábra: b6. Ön szerint hogyan befolyásolják az EU határigazgatási intézkedései a határigazgatási technológiák fejlesztését és alkalmazását a gyakorlatban?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

Az eredményekből arra a következtésre jutottam, hogy a gyakorló szakemberek körében az uniós határigazgatási intézkedések technológiai fejlesztésekre gyakorolt hatása nem egységesen pozitív. Bár a válaszadók többsége elismeri az uniós politika részleges ösztönző szerepét, csupán kisebb hányaduk tekinti azt a technológiai modernizáció hatékony katalizátorának. A semleges és kritikus vélemények aránya arra utal, hogy a technológiai fejlesztések adaptációja és gyakorlati implementációja még nem teljes mértékben valósul meg a tagállami szinten, és ebben további fejlesztési potenciál rejlik.

Az országokénti válaszok eloszlásából megállapítottam, hogy azok aránya, akik szerint az EU határigazgatási intézkedései aktívan ösztönzik a technológiai fejlesztéseket, jelentős eltérést mutat a különböző tagállamok között. A lengyel válaszadók körében ez az arány volt a legmagasabb, 45% (18 fő), őket követték a bolgár válaszadók 27,5%-os (11 fő) és a német válaszadók 20%-os (8 fő) aránnyal. A magyar válaszadók körében

ezzel szemben mindössze 7,5% (3 fő) ítélte meg úgy, hogy az EU intézkedései kedvezően hatnak a technológiai fejlődésre. Ez azt jelzi, hogy a magyar válaszadók körében a technológiai innováció előmozdításával kapcsolatos elégedettség számottevően alacsonyabb, mint más vizsgált tagállamokban.

Érdekes módon az összes válaszadó közül mindössze egyetlen fő (0,5%) fogalmazott meg olyan véleményt, miszerint az uniós határigazgatási intézkedések kifejezetten gátolják a technológiai innováció megvalósulását. Ez arra utal, hogy a szakmai közegben az EU intézkedéseit inkább semleges vagy mérsékelt ösztönző hatásúnak tartják, míg kifejezetten negatív percepció ritkán jelenik meg.

A statisztikai elemzés alapján kimutattam, hogy bár a technológiai fejlesztések megítélése és a válaszadók munkavégzés szerinti országa között kimutatható volt bizonyos szintű összefüggés, az országok közötti eloszlás és a válaszok között nem mutatkozott statisztikailag szignifikáns különbség. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti hovatartozás önmagában nem magyarázza teljes mértékben a technológiai fejlesztésekkel kapcsolatos attitűdök különbségeit.

Összegzésként megállapítottam, hogy a technológiai innovációk megítélése tagállamonként eltérő képet mutat, ami arra enged következtetni, hogy az EU határigazgatási intézkedései nem egységes módon jelennek meg a tagállami gyakorlatban. Úgy vélem, hogy a helyi politikai, intézményi és társadalmi kontextusok jelentős szerepet játszanak abban, miként valósul meg az uniós szintű technológiai fejlesztések gyakorlati adaptációja, és milyen mértékben tudják azok ténylegesen erősíteni a határigazgatás hatékonyságát.

A FRONTEX tevékenységének határőrök munkájára gyakorolt hatásai

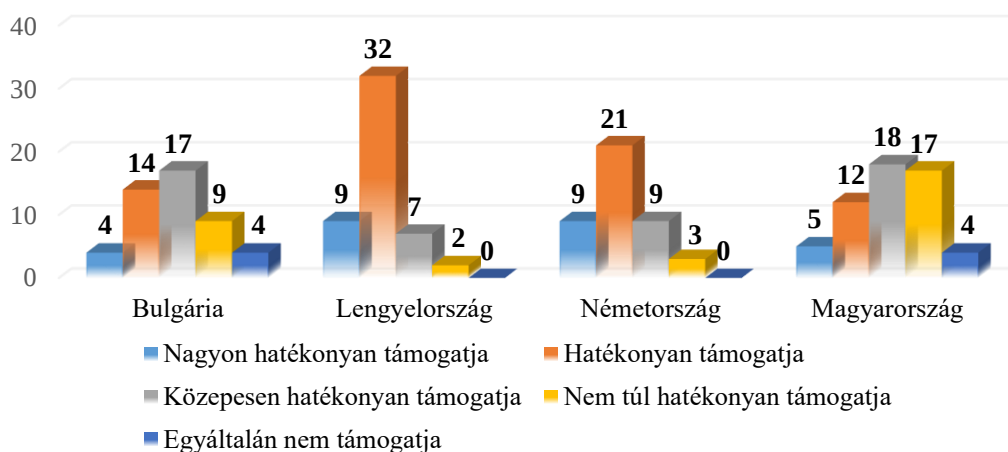
A kérdőív második szakaszában a Frontex gyakorlati támogatásának megítélését vizsgáltam a határellenőrzési tevékenységek kontextusában. Ennek keretében arra voltam kíváncsi, hogy a terepen szolgálatot teljesítő szakemberek miként értékelik az ügynökség operatív szerepét és hozzájárulását a mindennapi határigazgatási feladatellátáshoz.

A c1. kérdéssel az volt a célom hogy feltárjam a Frontex működésének gyakorlati, szakmai szintű megítélését a különböző tagállamokban szolgáló rendészeti állomány tapasztalatai alapján.

Az eredmények alapján megállapítottam, hogy a válaszadók többsége pozitív tapasztalatokkal rendelkezik a Frontex támogatásával kapcsolatban, ugyanakkor a

megítélés nem volt egységes. A megkérdezettek 41,8%-a (82 fő) úgy nyilatkozott, hogy a Frontex hatékonyan képes támogatni a határellenőrzési tevékenységeket a gyakorlatban. A válaszadók 13,8%-a (27 fő) még kedvezőbben ítélte meg az ügynökség munkáját, és „nagyon hatékornynak” tartotta a Frontex szerepét. Ezzel szemben 24,5% (48 fő) közepes hatékonyságúnak, míg 15,8% (31 fő) korlátozott mértékben hatékornynak minősítette az ügynökség támogatását. A válaszadók 4,1%-a (8 fő) arról számolt be, hogy a Frontex egyáltalán nem nyújt érdemi segítséget a mindennapi határigazgatási feladatok során. Összességében a Frontex támogatási tevékenységének megítélése alapvetően pozitív, de az ügynökség hatékonyságát a válaszadók eltérő tapasztalatai és nemzeti kontextusaik befolyásolják.

A Frontex támogató szerepének hatékonysága



30. ábra: c1. Ön hogyan látja, mennyire hatékornyan tudja támogatni a Frontex a határellenőrzési tevékenységeket a gyakorlatban?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

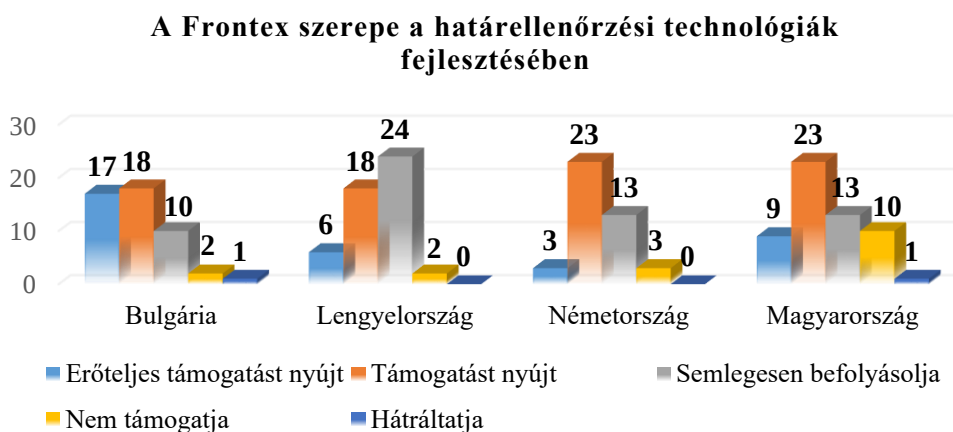
Az országonkénti bontásban végzett elemzés eredményei alapján a Frontex tevékenységét „rendkívül hatékornynak” ítélők aránya Lengyelországban 18% (7 fő), Németországban 21,4% (9 fő), Bulgáriában 8,3% (3 fő), míg Magyarországon mindössze 8,9% (4 fő) volt. Ez az eloszlás azt jelzi, hogy a magyar és bolgár válaszadók körében a Frontex támogató szerepének megítélése szignifikánsan kedvezőtlenebb, mint a nyugat-európai országokban.

A negatív percepciók különösen markánsan jelentek meg azoknál a válaszadóknál, akik úgy vélték, hogy a Frontex „egyáltalán nem támogatja hatékornyan” a határőrizeti tevékenységeket. E véleményt Bulgáriában a válaszadók 8,3%-a (3 fő), Magyarországon 7,1%-a (3 fő) fogalmazta meg, míg Lengyelországban és

Németországban ilyen vélemény egyáltalán nem jelent meg. Ezek az adatok arra utalnak, hogy a Frontex tevékenységének gyakorlati megítélése jelentős mértékben függ a tagállami kontextustól és az ügynökség operatív jelenlétének intenzitásától. A közép-kelet-európai országokban tapasztalható szkeptikusabb attitűdök háttérében valószínűleg az eltérő együttműködési tapasztalatok, a közös műveletek gyakorisága, valamint a nemzeti határigazgatási struktúrák integrációs kapacitása állhat.

Összességében megállapítottam, hogy a Frontex hatékonyságának megítélése a gyakorló szakemberek körében inkább pozitív, de nem egységes. A válaszadók körében érzékelhető heterogenitás arra utal, hogy az ügynökség támogatási tevékenységének eredményessége eltérően jelenik meg a tagállamok operatív gyakorlatában. Ennek alapján indokolt lenne további kvalitatív vizsgálatokat lefolytatni annak tisztázására, hogy pontosan melyek azok a tényezők, amelyek érdemben befolyásolják a Frontex támogatói szerepének szakmai megítélését.

A c2. kérdésben arra kerestem választ, hogy a válaszadók miként értékelik a Frontex szerepét a határellenőrzési technológiák fejlesztésében és bevezetésében. Célom az volt, hogy feltárjam, az ügynökség milyen mértékben járul hozzá az innovatív technológiai megoldások kidolgozásához, elterjesztéséhez és gyakorlati alkalmazásához a határigazgatás területén.



31. ábra: c2. Hogyan értékeli a Frontex szerepét a határellenőrzési technológiák fejlesztésében és bevezetésében?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

Az eredmények alapján megállapítottam, hogy a válaszadók többsége visszafogottan értékeli a Frontex technológiai fejlesztésekre gyakorolt hatását. A megkérdezettek 41,8%-a (82 fő) úgy ítélte meg, hogy a Frontex ugyan támogatja a

technológiai fejlesztések megvalósítását, de ezt csupán korlátozott mértékben teszi. A válaszadók 30,6%-a (60 fő) szerint az ügynökség egyáltalán nem gyakorol érdemi befolyást a határellenőrzési technológiák fejlődésére és alkalmazására. Pozitív tapasztalatokról a résztvevők 17,9%-a (35 fő) számolt be, akik szerint a Frontex jelentős mértékben támogatja a fejlesztéseket és azok gyakorlati bevezetését. Ezzel szemben 8,7% (17 fő) úgy vélte, hogy az ügynökség szerepe nem igazán érzékelhető a technológiai innováció előmozdításában, míg 1,0% (2 fő) kifejezetten hátráltatónak ítélte a Frontex tevékenységét ezen a területen.

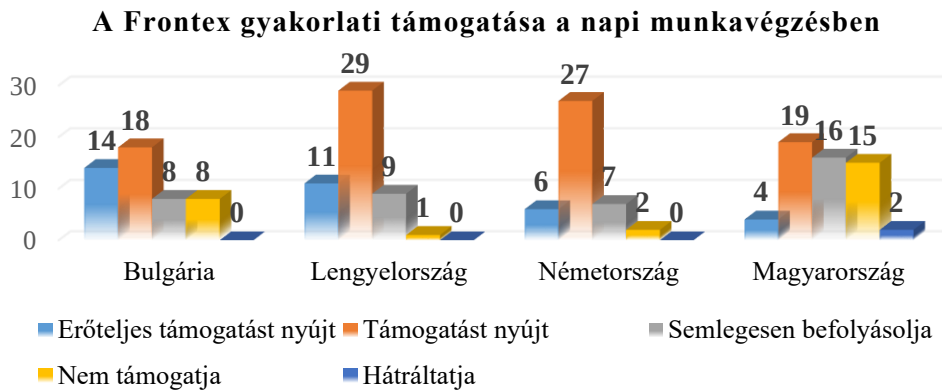
A kvantitatív adatok azt mutatják, hogy bár a válaszadók egy része elismeri a Frontex pozitív hatását, a többség inkább semleges vagy mérsékelt negatív véleményt fogalmazott meg. Ez arra enged következtetni, hogy a Frontex technológiai fejlesztésekben betöltött szerepe a gyakorlati szakemberek számára nem egyértelműen kézzelfogható, illetve a hatás mértéke országonként és szolgálati környezetként jelentős különbséget mutat.

A válaszadók állampolgársága és a Frontex technológiai fejlesztésekre vonatkozó értékelése közötti összefüggést vizsgálva az eredmények azt mutatják, hogy azok aránya, akik szerint a Frontex „rendkívül hatékonyan támogatja” a technológiai fejlesztéseket, országonként változó képet mutatott. Bulgáriában a válaszadók 35,4%-a (17 fő), Magyarországon 16,1%-a (9 fő) osztotta ezt a véleményt, míg Lengyelországban 12,0% (6 fő), Németországban pedig 7,1% (3 fő) tartotta az ügynökség szerepét kiemelkedően hatékonynak. Ez a különbség arra utal, hogy a Frontex tevékenységének kedvező megítélése elsősorban a bolgár és magyar válaszadók körében volt jellemzőbb, míg a lengyel és német résztvevők visszafogottabban értékelték az ügynökség hatékonyságát.

Érdekes ugyanakkor, hogy a Frontex támogató szerepének teljes hiányát érzékelő válaszadók aránya is Bulgáriában és Magyarországon a legmagasabb, míg Lengyelországban és Németországban ilyen vélemény nem fordult elő.

Összességében megállapítottam, hogy a Frontex technológiai és operatív szerepvállalásának értékelése tagállamonként változó. A kedvezőbb vélemények elsősorban azokban az országokban figyelhetők meg, ahol az ügynökség aktívabban van jelen, illetve ahol gyakoribbak a közös műveletek.

A c3. kérdésben arra voltam kíváncsi, hogy a válaszadók miként ítélik meg a Frontex gyakorlati támogatását a mindennapi határellenőrzési munkavégzésük során.



32. ábra: c3. Segíti-e az Ön napi munkáját a Frontex Ön országában folytatott határellenőrzéssel összefüggő tevékenysége?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

Az eredmények alapján megállapítottam, hogy a válaszadók többsége a Frontex tevékenységét támogató jellegűnek értékeli. A megkérdezettek 47,4%-a (93 fő) úgy nyilatkozott, hogy az ügynökség érdemben segíti a napi munkavégzést, előmozdítva a határellenőrzési feladatok hatékony ellátását. Emellett 17,9% (35 fő) szerint a Frontex kiemelkedően erős támogatást nyújt a mindennapi feladatellátáshoz. A válaszadók 20,4%-a (40 fő) úgy vélte, hogy az ügynökség nem gyakorol érdemi hatást a mindennapi operatív tevékenységeikre, míg 13,3% (26 fő) kifejezetten hiányolta a Frontex aktív jelenlétét. A legnegatívabb visszajelzés, miszerint a Frontex tevékenysége akadályozza a hatékony feladatellátást, csupán 1,0%-nál (2 fő) jelent meg.

A következő elemzési lépésben azt vizsgáltam, hogy statisztikailag kimutatható-e kapcsolat a válaszadók munkavégzés szerinti országa és a Frontex tevékenységének megítélése között. A kereszttábla-elemzés eredményei egyértelműen igazolták a két változó közötti kapcsolat erősségét. Az országokénti bontásban elvégzett elemzés azt mutatta, hogy a Frontex határellenőrzési tevékenységét legkedvezőbben a lengyel és a német válaszadók értékelték. A lengyel válaszadók 58,0%-a (29 fő), míg a német válaszadók 64,2%-a (27 fő) úgy vélte, hogy az ügynökség hatékonyan támogatja a mindennapi munkavégzést. A bolgár válaszadók körében ez az arány 37,5% (18 fő), míg a magyar válaszadóknál mindössze 33,9% (19 fő) volt.

A legnegatívabb percepciók egyértelműen a magyar válaszadók körében jelentek meg. Ők voltak az egyetlenek, akik közül néhányan úgy nyilatkoztak, hogy a Frontex tevékenysége hátráltatja a határellenőrzési feladatokat (3,6%, 2 fő). Emellett a Frontex tevékenységét nem támogatóként értékelő válaszok aránya is a magyar mintában volt a

legmagasabb (26,8%, 15 fő), szemben a bolgár (16,7%, 8 fő), a német (4,8%, 2 fő) és a lengyel (2,0%, 1 fő) válaszadókkal.

Az erőteljes támogatás kategóriát, amely a Frontex tevékenységének kiemelkedően pozitív értékelését fejezi ki legnagyobb arányban a bolgár válaszadók (29,2%, kb. 14 fő) választották, őket követték a lengyel (22,0%, 11 fő) és a német (14,3%, 6 fő) válaszadók, míg a magyar válaszadók körében ez az arány mindössze 7,1% (2 fő) volt.

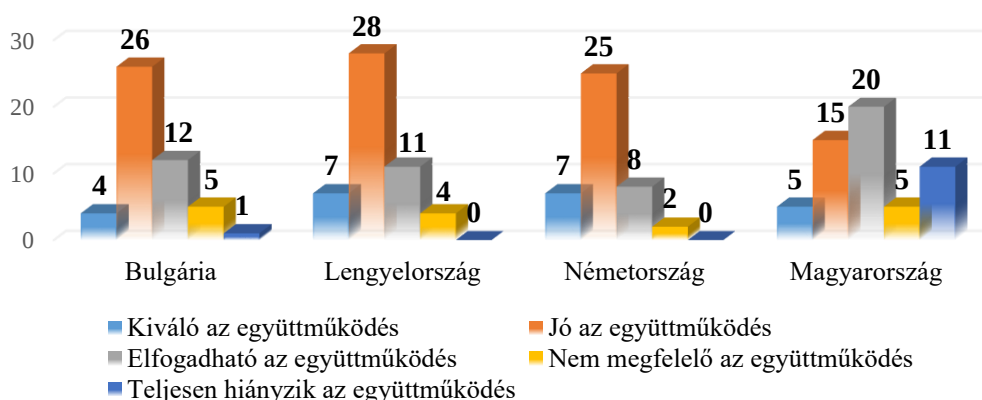
Ezek az eredmények arra engednek következtetni, hogy a Frontex tevékenységének megítélése jelentős nemzeti különbségeket mutat. Míg Lengyelországban és Németországban a válaszadók döntő többsége pozitív tapasztalatokról számolt be, addig Magyarországon és kisebb mértékben Bulgáriában a vélemények szkeptikusabbak voltak. Ez egyben azt is jelenti, hogy míg egyes tagállamokban a Frontex jelenléte a közös uniós határigazgatás sikeres példjaként jelenik meg, addig más országokban, különösen Magyarországon a bizalom hiánya és az együttműködés korlátozottsága befolyásolja az ügynökség tevékenységének szakmai megítélését. Úgy vélem, hogy a magyar válaszadók kedvezőtlenebb attitűdje mögött intézményi és politikai tényezők is meghúzódhatnak. A magyar válaszadókat feltételezhetően nagyban befolyásolta, hogy a Frontex 2021-ben felfüggesztette magyarországi tevékenységét, amely döntés háttérében az EUB 2020 decemberében hozott ítélete⁴⁴² állt, amely kimondta, hogy Magyarország megsértette az uniós jogot azáltal, hogy jogellenesen toloncolt vissza menedékkérőket Szerbiába, figyelmen kívül hagyva a menedékkérelemhez való hozzáféréshez és az eljáráshoz való jogot.

Kutatásom ezen szakaszában arra törekedtem, hogy feltárjam, a válaszadók miként értékelik a Frontex és az egyes tagállamok határellenőrzési szervei közötti gyakorlati együttműködést a közös műveletek végrehajtása során (c4. számú kérdés).

⁴⁴² A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. december 17. Európai Bizottság kontra Magyarország. Tagállami kötelezettségszegés – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – A határok ellenőrzésével, a menekültügyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák – 2008/115/EK, 2013/32/EU és 2013/33/EU irányelv – Nemzetközi védelem megadására irányuló eljárás – Tényleges hozzáférés – A határon lefolytatott eljárás – Eljárási garanciák – Transzitzónákban való kötelező elhelyezés – Őrizet – Harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérése – A nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító közigazgatási határozatokkal szemben benyújtott keresetek – A területen való tartózkodáshoz való jog. C-808/18. sz. ügy.

Az eredmények alapján a válaszadók többsége alapvetően pozitív tapasztalatokról számolt be. A megkérdezettek 48,0%-a (94 fő) jónak értékelte a Frontex és az adott tagállam illetékes hatóságai közötti együttműködést, míg 11,7%-uk (23 fő) kiválónak ítélte azt, ami azt jelzi, hogy ezen válaszadók különösen kedvező gyakorlati tapasztalatokkal rendelkeznek a közös műveletek végrehajtása terén. A válaszadók 26,0%-a (51 fő) elfogadhatónak tartotta az együttműködést, míg 8,2% (16 fő) nem kielégítőnek minősítette azt. A legkritikusabb véleményt megfogalmazó 6,1% (12 fő) úgy nyilatkozott, hogy a Frontex részéről nem érzékelhető tényleges együttműködés a közös műveletek során.

A Frontex támogatása a közös műveletek során



33. ábra: c4. Milyennek látja az Ön országában folytatott közös műveletek során a Frontex-szel való gyakorlati együttműködést?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

Ezek az eredmények arra utalnak, hogy bár a Frontex és a tagállami hatóságok közötti operatív együttműködés általánosságban pozitív megítélés alá esik, az együttműködés minősége és gyakorlati tapasztalatai országonként eltérőek. A válaszok eloszlása arra enged következtetni, hogy a kooperációt olyan tényezők befolyásolják, mint a közös műveletek gyakorisága, a kommunikációs és koordinációs mechanizmusok hatékonysága, valamint a nemzeti és uniós intézmények közötti munkamegosztás és bizalmi viszony.

A következő elemzési lépésben azt vizsgáltam, hogy van-e statisztikailag szignifikáns összefüggés a válaszadók munkavégzési országa és a Frontex-szel való gyakorlati együttműködés megítélése között. Az országonkénti bontás egyértelmű különbségeket mutatott. A német és lengyel válaszadók körében volt a legmagasabb a pozitív értékelések aránya, míg a magyar és bolgár válaszadók visszafogottabb vagy kritikusabb véleményt fogalmaztak meg. A Frontex-szel való együttműködést kiválónak

minősítők aránya Németországban 16,7% (7 fő), Lengyelországban 14,0% (7 fő) volt, míg Magyarországon 8,9% (5 fő), Bulgáriában pedig 8,3% (4 fő).

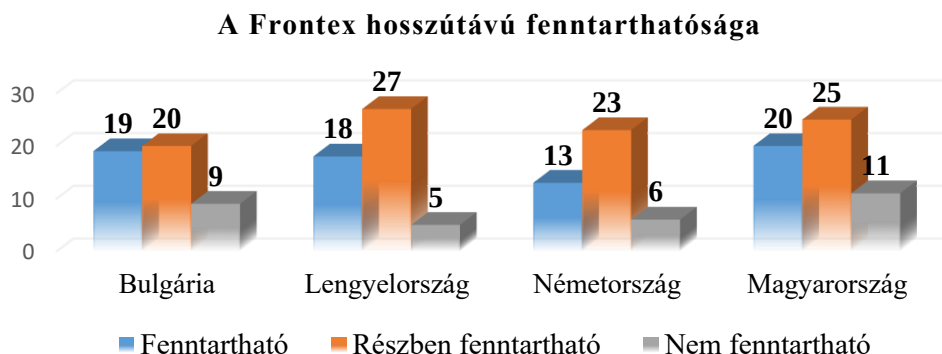
A jó minősítést, amely továbbra is pozitív, de kevésbé kiemelkedő megítélést tükröz a német válaszadók 59,5%-a (25 fő), a lengyelek 56%-a (28 fő), a bolgárok 54,2%-a (26 fő) adta, míg a magyar válaszadók körében ez az érték mindössze 26,8% (15 fő) volt. Ez a különbség egyértelműen a legkedvezőtlenebb megítélést mutatja a magyar válaszadók esetében.

Különösen szembetűnő a negatív tapasztalatok előfordulása Magyarországon: a magyar válaszadók közel ötöde (19,6%, 11 fő) úgy nyilatkozott, hogy a Frontex-szel való együttműködés gyakorlatilag nem létezik. Ezzel szemben a bolgár válaszadók 2,1%-a (1 fő) vélekedett hasonlóan, míg német és lengyel válaszadók közül senki (0%) nem számolt be az együttműködés teljes hiányáról.

Ezek az eredmények azt jelzik, hogy a Frontex működésének operatív jelenléte és hatékonysága országonként eltérő módon érzékelhető. A különbségek mögött feltehetően nem csupán az együttműködés gyakorlati aspektusai, hanem a tagállami intézményi struktúrák, a jogalkalmazási gyakorlatok, valamint a politikai és bizalmi viszonyok eltérései is meghúzódnak. E tendenciák a Frontex jövőbeni stratégiai tervezése szempontjából is relevánsak lehetnek, mivel rávilágítanak arra, hogy a tagállami együttműködés erősítéséhez ország-specifikus megközelítésre, a kommunikációs és koordinációs mechanizmusok fejlesztésére, valamint a bizalmi kapcsolatok elmélyítésére van szükség a hatékonyabb közös műveleti együttműködés érdekében.

A kérdőív c5. számú kérdésével azt vizsgáltam, hogy a válaszadók miként ítélik meg a Frontex határellenőrzésben betöltött szerepének hosszú távú fenntarthatóságát saját országuk kontextusában. Az eredmények alapján megállapítottam, hogy a válaszadók többsége a Frontex szerepét részben fenntarthatónak ítélte. A megkérdezettek 48,5%-a (95 fő) szerint az ügynökség jelenléte és működése bizonyos aspektsaiban hosszabb távon is értéket képvisel, ugyanakkor strukturális, jogi vagy működési korlátok akadályozhatják a teljes körű integrációt. A válaszadók 35,7%-a (70 fő) úgy vélte, hogy a Frontex szerepe teljes mértékben fenntartható, ami azt jelzi, hogy e csoport a szervezet működését stabil, hosszú távon is hasznos tényezőnek tekinthető a határigazgatási rendszerben. Ugyanakkor 15,8% (31 fő) nyilatkozott úgy, hogy a Frontex határellenőrzési szerepvállalása hosszú távon nem fenntartható, amely vélemény részben az

együttműködés hiányosságaiból, részben az észlelt szervezeti és működési problémákból eredhet.



34. ábra: c5. Hogyan értékeli az Ön országának vonatkozásában a Frontex határellenőrzésben vállalt szerepének hosszú távú fenntarthatóságát?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

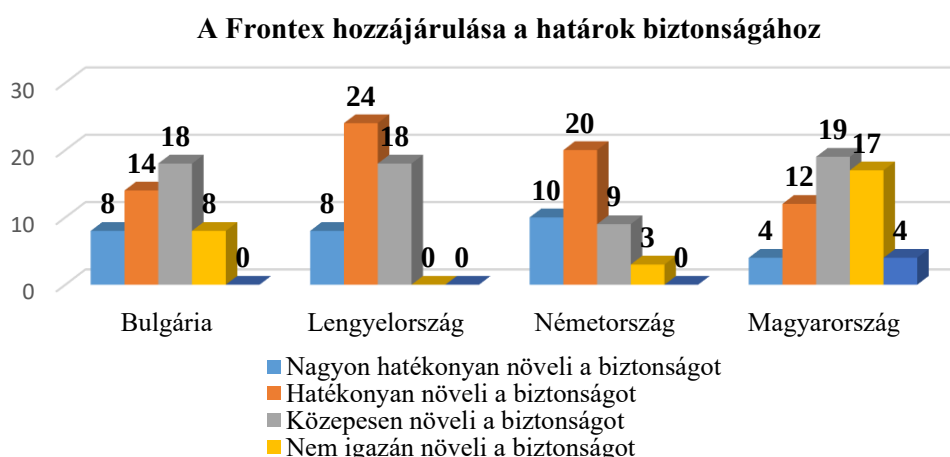
Az adatokból arra következtetek, hogy bár a válaszadók többsége pozitívan értékeli a Frontex hosszú távú működését, az észlelt fenntarthatóság mértéke eltérő. A különbségek valószínűsíthetően összefüggenek az egyes országokban szerzett gyakorlati tapasztalatokkal, a koordináció hatékonyságával, valamint azzal, hogy a nemzeti intézmények mennyire képesek befogadni és integrálni a Frontex működését.

A keresztábra-analízis során azt vizsgáltam, hogy a válaszadók által megjelölt munkavégzés országa és a Frontex hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozó megítélés között kimutatható-e statisztikai kapcsolat. A vizsgálat során nem találtam szignifikáns összefüggést, amiből arra következtettem, hogy a Frontex működésének fenntarthatóságáról alkotott vélemények viszonylag egységes képet mutatnak az egyes országok között. A válaszadók megítélése tehát nem elsősorban nemzeti tapasztalatokon vagy operatív együttműködési mintákon alapul, hanem inkább általános, uniós szintű benyomásokat és intézményi percepciókat tükröz. Ez arra utal, hogy a Frontex megítélése az európai határigazgatás tágabb diskurzusának részeként értelmezhető, amelyben a szervezetet az uniós integráció, a biztonságpolitikai stabilitás és a határvédelmi szolidaritás szimbolikus tényezőjeként érzékelik.

Összegzőként megállapítottam, hogy bár a Frontex határellenőrzési tevékenysége általában fenntarthatónak ítéltetik, a válaszadók egy része*strukturális és működési kihívásokat is azonosít, amelyek hosszú távon korlátozhatják az ügynökség hatékonyságát. A jövőbeni működés szempontjából ezért elengedhetetlen a Frontex részéről a rugalmas alkalmazkodás az ország-specifikus igényekhez, valamint az

átlátható, kiszámítható és hosszú távon stabil támogatási struktúrák fenntartása, amelyek erősítik az ügynökség intézményi legitimitását és stratégiai fenntarthatóságát az európai határigazgatási rendszerben.

A kutatás c6. számú kérdésében a válaszadók percepcióit vizsgáltam a Frontex határigazgatási tevékenységének a határok biztonságára gyakorolt hatásáról. A válaszok eloszlása alapján a megkérdezettek 35,7%-a (70 fő) úgy ítélte meg, hogy a Frontex tevékenysége hozzájárul a határok biztonságának növeléséhez, míg 15,3% (30 fő) szerint ez a hozzájárulás nagymértékű és kifejezetten pozitív. A válaszadók 32,7%-a (64 fő) közepes mértékű hatást tulajdonított az ügynökség tevékenységének, ami arra utal, hogy e csoport kiegyensúlyozott, de nem kiemelkedően pozitív megítéléssel rendelkezik. Ezzel szemben 14,3% (28 fő) úgy vélte, hogy a Frontex nem járul hozzá érdemben a határbiztonság javításához, míg 2,0% (4 fő) szerint az ügynökség kifejezetten csökkenti a biztonság szintjét. Bár ez az arány marginális, mégis jelzésértékű a kritikai attitűdök megléte szempontjából.



35. ábra: c6. Véleménye szerint milyen mértékben járul hozzá a Frontex tevékenysége a határok biztonságához?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

Az adatok alapján arra következtettek, hogy a válaszadók többsége inkább pozitívan értékeli a Frontex hatását a határbiztonságra, ugyanakkor a megítélés nem egységes. A vélemények diverzitása arra utal, hogy a biztonsági szempontú percepciókat jelentős mértékben befolyásolhatják az egyes országok operatív tapasztalatai, a Frontex jelenlétének intenzitása, valamint az együttműködés minősége a nemzeti hatóságokkal.

A válaszadók munkavégzés szerinti országa és a Frontex tevékenységének a határok biztonságához való hozzájárulásáról alkotott véleménye közötti összefüggést

vizsgálva megállapítottam, hogy az ország szerinti különbségek érdemben befolyásolják a Frontex biztonsági szerepének megítélését, mivel az országokénti bontás eredményei jelentős eltéréseket mutattak. A német válaszadók körében volt a legmagasabb azok aránya, akik a Frontex tevékenységét nagyon hatékonnak ítélték, 23,8% (10 fő) nyilatkozott így. A bolgár válaszadók 16,7%-a (8 fő), a lengyel válaszadók 16,0%-a (8 fő) tartotta a Frontex szerepét kimagaslóan pozitívnak, míg a magyar válaszadók körében ez az arány mindössze 7,1% (4 fő) volt, ami a legkedvezőtlenebb értéket jelenti a négy vizsgált ország között.

Hasonló mintázat figyelhető meg a hatékonnak ítélt válaszok esetében is. A Frontex hatékonyságát Lengyelországban 48,0% (24 fő), Németországban 47,6% (20 fő), Bulgáriában 29,2% (14 fő), míg Magyarországon csupán 21,4% (12 fő) ismerte el. Ez a különbség jól mutatja, hogy a nyugat- és kelet-európai válaszadók percepciói között jelentős eltérés figyelhető meg.

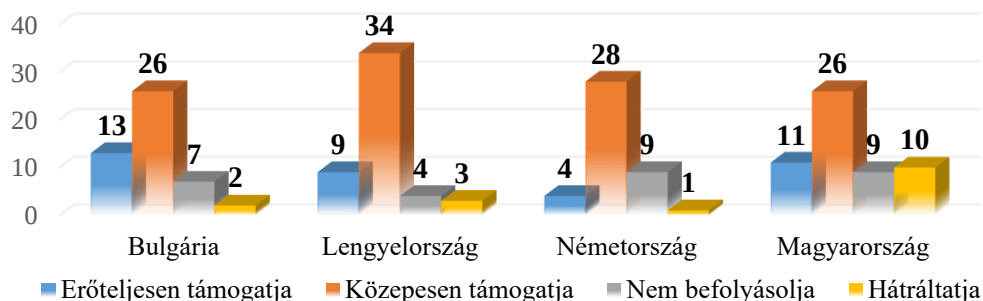
A negatív vélemények kizárólag a magyar válaszadók körében jelentek meg: 7,1% (4 fő) nyilatkozott úgy, hogy a Frontex tevékenysége inkább csökkenti a határok biztonságát. A bolgár, lengyel és német válaszadók körében ilyen vélemény egyáltalán nem fordult elő (0%), ami tovább erősíti azt a következtetésemet, hogy a magyar percepciók különösen kritikusak a Frontex biztonságpolitikai szerepével kapcsolatban.

Összességében megállapítottam, hogy a Frontex biztonsági szerepének megítélése jelentős országonkénti eltéréseket mutat. A német és lengyel válaszadók többsége pozitív és bizalommal teli értékelést adott, míg a magyar válaszadók körében markáns kritikák és szkeptikus attitűdök érvényesülnek. A bolgár válaszadók értékelése e két pólus között helyezkedik el. Ezek a megállapítások fontos implikációkkal bírnak a Frontex stratégiai legitimitásának és működési hatékonyságának jövőbeli uniós szintű értékelése szempontjából. Úgy vélem, hogy az ügynökség hitelességének megerősítéséhez országonként differenciált kommunikációra, a nemzeti hatóságokkal való együttműködés további mélyítésére, valamint a látható és mérhető eredmények hangsúlyosabb bemutatására van szükség annak érdekében, hogy a Frontex a határbiztonság területén egységesen pozitív megítélést nyerjen az Európai Unió egészében.

A kérdőív c7. számú kérdésével azt vizsgáltam, hogy a válaszadók miként értékelik a Frontex szerepét a nemzetközi határrendészeti együttműködések előmozdításában. A kérdés célja annak feltárása volt, hogy az uniós ügynökség milyen

mértékben járul hozzá a tagállamok és harmadik országok határőrizeti szervei közötti szakmai kapcsolatok kiépítéséhez, fenntartásához és fejlesztéséhez.

A Frontex szerepe a határon túli együttműködések támogatásában



36. ábra: c7. Ön hogyan látja, mennyire támogatja a Frontex a határőrök határon túli együttműködését más európai uniós és harmadik országok határőreivel?

Forrás: saját kutatás alapján saját szerkesztés

Az eredmények alapján a válaszadók többsége, 58,2%-a (114 fő) úgy vélte, hogy a Frontex közepes mértékben támogatja a határőrök közötti határokon átnyúló együttműködések. Ez az arány arra utal, hogy bár a Frontex hozzájárulása érzékelhető, a válaszadók jelentős része nem tartja azt teljes mértékben kielégítőnek. További 18,9% (37 fő) erőteljes támogatásról számolt be, ami azt jelzi, hogy bizonyos országokban vagy operatív kontextusokban a Frontex jelentős mértékben elősegíti a nemzetközi együttműködések. Ezzel szemben 14,8% (29 fő) úgy ítélte meg, hogy az ügynökség tevékenysége nem gyakorol érdemi hatást az együttműködésekre, míg 8,2% (16 fő) szerint a támogatás csupán alacsony szintű. Fontos megállapítás, hogy a legnegatívabb válaszlehetőséget – miszerint a Frontex hátráltatná a nemzetközi együttműködések kialakítását egyetlen válaszadó sem választotta (0 fő), ami a rendkívül negatív percepciók hiányát jelzi.

A kvantitatív elemzés eredményei azt mutatják, hogy a Frontex nemzetközi együttműködések támogató szerepe alapvetően pozitív, ugyanakkor a válaszadók jelentős része a támogatást csak részben kielégítőnek tekinti. A megoszló vélemények valószínűsíthetően összefüggnek a Frontex által koordinált közös műveletek gyakoriságával, az országonként delegált szakértők aktivitásával, valamint az információcsere és képzési mechanizmusok rendszerességével. A hatékony határigazgatás és a közös európai fellépés szempontjából ezért a Frontex ezen

együttműködési dimenziójának további optimalizálása kulcsfontosságú fejlesztési irányt képvisel.

A kérdőív utolsó elemzési szakaszában azt vizsgáltam, hogy a válaszadók munkavégzés szerinti országa és a Frontex nemzetközi együttműködések előmozdítására gyakorolt hatásáról alkotott véleménye között kimutatható-e statisztikai kapcsolat.

Az országokénti bontás alapján egyértelműen látható, hogy a Frontex tevékenységének együttműködésre gyakorolt hatásának megítélése országoként jelentős eltéréseket mutat. A bolgár válaszadók értékelték a legpozitívabban a Frontex támogatói szerepét: 27,1% (13 fő) szerint az ügynökség erőteljes támogatást nyújt a határokon átnyúló együttműködésekhez. Ezt követték a magyar válaszadók 19,6%-os aránnyal (11 fő), majd a lengyel válaszadók 18,0%-kal (9 fő), míg a német válaszadók körében ez az arány 9,5% (4 fő) volt.

Ha a támogatónak ítélt válaszokat tekintem, vagyis azokat, amelyek a Frontex tevékenységének pozitív, de nem kiemelkedő hatást tulajdonítanak, a lengyel válaszadók mutatták a legmagasabb arányt, 68,0% (34 fő), őket követték a németek 66,7%-kal (28 fő), majd a bolgárok 54,2%-kal (26 fő) és a magyarok 46,4%-kal (26 fő). Ezek az adatok arra utalnak, hogy a Frontex megítélése Nyugat- és Közép-Európában általában pozitívabb, mint a délkelet-európai térségben.

A negatív vélemények, amelyek szerint a Frontex nem befolyásolja a nemzetközi határrendészeti együttműködések fejlődéséhez, legnagyobb arányban a magyar válaszadók körében jelentek meg (17,9%, 9 fő). Ezzel szemben ez az arány Németországban 2,4% (9 fő), Lengyelországban 6,0% (3 fő), míg Bulgáriában 4,2% (2 fő) volt. Meglepő, hogy olyan válaszok is születtek, hogy a Frontex hátráltatja az együttműködések kialakulását. A bolgár válaszadók 4,1%-a (2 fő le) a lengyelek 1,5%-a (3 fő) a németek 0,42%-a (1 fő) a magyarok 5,6%-a (10 fő). A magyar minta esetében a negatív tapasztalatok aránya és a korlátozott hatékonyság észlelése aránytalanul magasabbnak bizonyult.

Összességként megállapítottam, hogy a Frontex együttműködést támogató szerepének megítélése országoként eltérő mintázatokat mutat. A közép-európai országok közül különösen Magyarországon rajzolódik ki kritikusabb attitűd, ahol a válaszadók kisebb mértékű támogatást érzékelnek az ügynökség részéről. Ezzel szemben a német és lengyel válaszadók értékelése megerősíti a Frontex koordinatív és integrációs funkcióinak legitimitását.

Ezek az eredmények arra engednek következtetni, hogy a Frontex megítélése nem pusztán a formális együttműködési mechanizmusoktól függ, hanem erőteljesen meghatározza azt az országonként eltérő intézményi kontextus, a tagállamok közötti gyakorlati kooperáció minősége, valamint a nemzeti hatóságok és a Frontex közötti kapcsolat dinamikája. A jövőbeni szakpolitikai tervezés során ezért különös figyelmet kell fordítani a Frontex és a nemzeti szervek együttműködési gyakorlatának harmonizálására, valamint az ügynökség láthatóságának és elfogadottságának erősítésére a kevésbé pozitív percepciókkal rendelkező tagállamokban.

A határigazgatási gyakorlat támogatásának további lehetséges eszközei

A kutatás záró szakaszában arra törekedtem, hogy feltérképezzem a válaszadók véleményét az EU határigazgatási gyakorlatának továbbfejlesztését szolgáló potenciális eszközökről, különös tekintettel azokra a technológiai, szervezeti és együttműködési megoldásokra, amelyek hozzájárulhatnak a határellenőrzés hatékonyságának, rugalmasságának és adaptivitásának növeléséhez. E vizsgálati szakasszal az volt a célom, hogy azonosítsam, a gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező szakemberek milyen fejlesztési irányokat tartanak prioritásnak a jövőbeli uniós szakpolitikai döntéshozatal és intézményi reformok szempontjából. Emellett arra is választ kerestem, hogy a válaszadók miként értékelik az EU határigazgatási rendszerének innovációs képességét, valamint milyen lehetőségeket azonosítanak a tagállami és uniós szintű koordináció javítására a biztonságos és hatékony határvédelem érdekében.

A d1. kérdés célja az volt, hogy feltérképezzem a válaszadók jogi reformokra vonatkozó preferenciáit, és megértsem, milyen típusú jogalkotási, illetve intézményi beavatkozásokat tartanak a határigazgatás hatékonyságának növelése szempontjából leginkább relevánsnak.

A válaszok megoszlása alapján a résztvevők legnagyobb aránya, 26,5% (52 fő), az uniós határigazgatási jogszabályok egyszerűsítését, valamint az eljárások gyorsítását és az adminisztratív terhek csökkentését nevezte meg, mint az egyik legfontosabb fejlesztési irányt. Ez az eredmény azt mutatja, hogy a válaszadók érzékelik a jelenlegi jogi és intézményi keretek túlzott komplexitását, és annak negatív hatását a napi operatív működésre. A válaszadók egy további, 10,2%-os (20 fő) csoportja komplexebb reformjavaslatot fogalmazott meg. Ők nemcsak a bürokratikus terhek csökkentését, hanem a határőrök jogainak megerősítését és védelmét is elengedhetetlennek tartják a

hatékonyság növeléséhez. Ez a megközelítés arra utal, hogy a válaszadók egy része a hatékonyságot nem pusztán szervezeti, hanem emberi tényezők mentén is értelmezi, és az intézményi reformot a személyi állomány biztonságának, jogi védelmének és autonómiájának megerősítésével látja megvalósíthatónak.

A leggyakrabban megjelölt javaslat a hatáskörök és jogkörök rugalmasabb kialakítása volt, amelyet a válaszadók 38,1%-a (75 fő) tartott szükségesnek. Ezt a választ sok esetben más tényezőkkel együtt jelölték meg, ami arra utal, hogy a válaszadók a hatékonyság növelését komplex, egymással összefüggő változtatások sorozataként képzelik el. A rugalmasság iránti igény jól értelmezhető az uniós és tagállami hatáskörök megosztásának kontextusában. A válaszadók szerint szükség lenne a jogérvényesítés helyi adaptálhatóságának növelésére, a nemzeti sajátosságokhoz illeszkedő szabályozásra, valamint a Frontex mozgásterének bővítésére.

A válaszok sokfélesége azt jelzi, hogy a megkérdezettek nem egyetlen intézkedéstől várják a rendszer hatékonyságának növekedését, hanem komplex, egymást kiegészítő reformokban látják a megoldást. Összességében megállapítom, hogy a kutatásban részt vevő szakemberek többszintű reformigényt fogalmaztak meg, amely a jogalkotás egyszerűsítését, az eljárásrend racionalizálását, az intézményi struktúra korszerűsítését, valamint a határőrök jogi és munkakörnyezeti feltételeinek megerősítését egyaránt szükségesnek tartja. Ez a holisztikus szemlélet jól illeszkedik az EU határigazgatási rendszerének dinamikus és többdimenziós karakteréhez, amelyben a rugalmas koordináció és a tagállami–uniós szintű együttműködés alapvető fontosságú tényezővé válik.

Az adatok országonkénti bontása alapján a jogszabályok egyszerűsítését és az eljárások gyorsítását a lengyel válaszadók 50,0%-a (25 fő) és a német válaszadók 47,6%-a (20 fő) jelölte meg elsődleges fejlesztési irányként. Ezzel szemben a bolgár válaszadók 8,3%-a (4 fő), valamint a magyar válaszadók 5,3%-a (2 fő) említette ki ugyanezt a lehetőséget. Ez az eltérés azt mutatja, hogy a nyugat- és közép-európai tagállamok képviselői inkább az eljárásrendi egyszerűsítést tekintik a hatékonyságnövelés kulcsának, míg a kelet-európai országok válaszadói más, például strukturális vagy szervezeti tényezőket tartanak prioritásnak.

A nemzeti kontextusok figyelembevétele véleményem szerint elengedhetetlen egy olyan rugalmas, mégis egységes európai határigazgatási rendszer kialakítása, amely egyszerre biztosítja az uniós jogi keretek következetességét és a tagállami sajátosságokhoz való alkalmazkodás lehetőségét.

A d2. kérdéssel azt vizsgáltam célja az volt, hogy a kutatásban részt vevő szakemberek milyen technológiai fejlesztéseket tartanak leginkább relevánsnak az EU határigazgatási gyakorlatának továbbfejlesztése szempontjából. A kérdés középpontjában annak megértése állt, hogy a gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező határrendészeti szakemberek milyen technológiai innovációkat tartanak operatív szempontból alkalmazhatónak és hatékonyak.

A válaszok megoszlása alapján a résztvevők közül 45 fő (23%) nevezte meg a határfigyelésre alkalmazott drónokat és a migrációs mozgások követését szolgáló geolokációs technológiákat, mint a hatékonyság növelésének legígéretesebb eszközeit. Ez az eredmény jól illeszkedik az EU határigazgatási stratégiájában megfigyelhető digitalizációs és távérzékelési trendekhez, amelyek egyre inkább a valós idejű adatgyűjtésre, prediktív elemzésre és a technológiai alapú döntéstámogatásra épülnek. A dróntechnológia alkalmazása különösen a nehéz terepviszonyokkal jellemezhető, kiterjedt vagy magas kockázatú határszakaszok ellenőrzésében kínál operatív előnyöket, míg a geolokációs rendszerek a migrációs útvonalak feltérképezését és a mozgások előrejelzését segítik elő, ezáltal támogatva a stratégiai tervezést és beavatkozást.

A válaszadók közül 17 fő (8,7%) a kéziszkennerek és az azonosítást támogató képfelismerő technológiák bevezetését tartotta kulcsfontosságúnak. Ezek az eszközök a személyazonosság gyors és megbízható ellenőrzését teszik lehetővé, különösen olyan helyzetekben, amikor a hagyományos okmányellenőrzés korlátozottan működik. A biometrikus azonosítórendszerek, mint például az arcfelismerő algoritmusok, valamint a mesterséges intelligencián (AI) alapuló rendszerek alkalmazása hozzájárulhat a határforgalom ellenőrzésének gyorsításához, miközben csökkenti az emberi hibákból fakadó kockázatokat.

A megkérdezettek egy kisebb, de szakmailag releváns csoportja, 15 fő (7,7%), többszintű technológiai szinergiát javasolt. Szerintük a drónok, a kéziszkennerek és a képfelismerő rendszerek integrált, egymással összehangolt alkalmazása vezethet a legjelentősebb eredményekhez. Ez az álláspont összhangban áll a modern, adatvezérelt határigazgatási koncepcióval, amely szerint az egyes technológiai elemek nem önállóan, hanem rendszerszintű kapcsolódásokban képesek a legnagyobb hozzáadott értéket teremteni.

Az eredményekből megállapítom, hogy a válaszadók technológiai preferenciái világosan tükrözik a digitalizáció és az automatizáció előretörését a határigazgatásban. A

válaszok alapján a résztvevők többsége* a jövő határigazgatási modelljét adatvezérelt, intelligens rendszerekbe integrált technológiák alkalmazásával képzelel, amelyek nem csupán a fizikai ellenőrzést, hanem az információáramlást és a helyzetértékelést is hatékonyabbá teszik.

A tagállami válaszok összehasonlítása során a részletes adatok azt mutatták, hogy a drónok és geolokációs eszközök használatát a német válaszadók 42,9%-a (9 fő) és a lengyel válaszadók 32,0%-a (16 fő) tartotta prioritásnak. Ezzel szemben a bolgár válaszadók 12,5%-a (6 fő), míg a magyar válaszadók 7,1%-a (3 fő) sorolta ezt a lehetőséget az elsődleges fejlesztési irányok közé.

Összességében azt a következtetést vontam le, hogy a válaszadók országoként eltérő technológiai fejlesztési igényeket fogalmaztak meg, ami a különböző migrációs, biztonsági és infrastrukturális környezetekből adódik. A technológiai preferenciák e diverzitása azt is jelzi, hogy a határigazgatási innovációk sikeres bevezetése csak akkor lehet hatékony, ha azokat ország-specifikus körülményekhez és kapacitásokhoz igazítják. Az eredmények megerősítik, hogy az EU határigazgatásának jövője a technológiai fejlesztések adaptív, integrált és kontextusérzékeny alkalmazásán alapul.

A d3. kérdés annak feltárására irányult, hogy a határrendészeti állomány képzésének és szakmai fejlődésének támogatására a gyakorlati területen dolgozó szakemberek milyen további intézkedéseket tartanak szükségesnek.

A válaszok elemzése során megállapítottam, hogy a résztvevők többsége komplex fejlesztési megközelítést támogatott, vagyis nem egyetlen eszközben, hanem több tényező összekapcsolt alkalmazásában látja a képzési hatékonyság növelésének lehetőségét. A legnagyobb arányban, 18,9% (37 fő) esetében, azok a válaszok jelentek meg, amelyek szerint a hatékonyságot leginkább a határokon átnyúló együttműködési programok, valamint a speciális oktatási anyagok és eszközök együttes alkalmazása képes előmozdítani. Ez a vélekedés arra utal, hogy a válaszadók az oktatás és a gyakorlat integrációját, továbbá a nemzetközi jó gyakorlatok közös feldolgozását tekintik kulcsfontosságúnak a határigazgatási képzési rendszerek korszerűsítésében.

Ezzel szemben 11,7% (23 fő) úgy vélte, hogy már önmagukban a határokon átnyúló szakmai együttműködések is jelentős mértékben képesek elősegíteni a szakmai fejlődést. Ez az álláspont megerősíti a gyakorlat-orientált tudásmegosztás és tapasztalatcsere növekvő jelentőségét, különösen olyan határrendészeti területeken, ahol az operatív együttműködés a nemzeti határokon túl is elengedhetetlen.

A válaszadók 10,7%-a (21 fő) a speciálisan kidolgozott oktatási anyagokat és technikai eszközöket, például digitális tanulási platformokat, szimulációs eszközöket és célzott oktatási modulokat önállóan is elegendőnek tartotta a képzési hatékonyság növeléséhez. Ez a vélemény a tartalmi és módszertani innováció jelentőségét hangsúlyozza, kiemelve, hogy az oktatás sikerességét nem kizárólag a szervezeti formák, hanem az átadott tudás minősége és relevanciája határozza meg.

További 10,2% (20 fő) a szakmai képzések, gyakorlati tréningek és oktatási eszközök együttes bevezetését tekintette a leghatékonyabb fejlesztési stratégiának. Ez az eredmény jól tükrözi az integrált képzési modellek iránti igényt, amelyek az elméleti tudás és a gyakorlati készségek párhuzamos fejlesztésére építenek, és a helyzetalapú tanulás módszereit részesítik előnyben.

Összességében az eredmények alapján megállapítottam, hogy a válaszadók által megfogalmazott javaslatok nem egyetlen fejlesztési irányt emelnek ki, hanem a képzés többdimenziós megközelítését szorgalmazzák. A kutatásban részt vevő szakemberek a határigazgatási képzések korszerűsítését elsősorban a nemzetközi együttműködések erősítésében, a célzott, releváns oktatási anyagok kidolgozásában, valamint a gyakorlatorientált képzések fejlesztésében látják.

A válaszadók munkavégzés szerinti országa és a képzés fejlesztésére vonatkozó javaslatok között nem mutattam ki összefüggést, ami azt jelzi, hogy a válaszadók nem az országukhoz kötötten vélekednek a határőrök képzésének és szakmai fejlődésének fejlesztési irányairól.

A kutatás egyik fontos elemeként a d4. kérdésben azt vizsgáltam, hogy a válaszadók milyen intézkedéseket tartanak szükségesnek a határőrök közötti információcsere és együttműködés javításához, különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem területén.

Az eredmények alapján a válaszok között 36 fő (18,4%) azonosította a közös adatbázisok és információmegosztó platformok létrehozását, valamint a továbbfejlesztett kommunikációs eszközök és hálózatok bevezetését a legfontosabb intézkedésként. Ez a vélemény arra utal, hogy a válaszadók a technológiai integrációt és adatmegosztást tartják kulcsfontosságúnak a határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem hatékonyságának növelésében. A közös platformok alkalmazása nemcsak a valós idejű információáramlást tenné lehetővé, hanem hozzájárulna a gyorsabb és pontosabb operatív döntéshozatalhoz is.

Ezzel párhuzamosan 21 fő (10,7%) vélekedett úgy, hogy a közös adatbázisok, a rendszeres közös gyakorlatok és szimulációk, valamint a fejlett kommunikációs eszközök kombinált alkalmazása együttesen jelentené a leghatékonyabb megoldást. Ez a komplex megközelítés a technológiai és humán tényezők összehangolását hangsúlyozza, mivel a közös gyakorlatok során szerzett tapasztalatok hozzájárulnak a műveleti együttműködés javításához, valamint az operatív reagálás sebességének és pontosságának növeléséhez.

A további elemzésem arra is rávilágított, hogy az adatbázisok és információmegosztó platformok fejlesztését, valamint a közös gyakorlatok és szimulációk rendszeresítését 27 fő (13,8%) tartotta a leghatékonyabb intézkedésnek. E válaszok alapján a résztvevők úgy vélik, hogy a gyakorlati helyzetek szimulálása, valamint a tapasztalatok közös feldolgozása kulcsszerepet játszhat a határőrök közötti együttműködés elmélyítésében és a bűnözés elleni fellépés hatékonyságának növelésében.

Az adatok részletes elemzése alapján két válaszlehetőség emelkedett ki. Az első, leggyakrabban említett kombináció a közös adatbázisok és információmegosztó platformok, valamint a rendszeres közös gyakorlatok és szimulációk együttes alkalmazását hangsúlyozta. Ezt az opciót 47 fő (23,8%) választotta. A második leggyakrabban említett válaszkombináció, amely a közös adatbázisok és információmegosztó platformok mellett a továbbfejlesztett kommunikációs eszközök és hálózatok bevezetését is tartalmazza, 27 fő (13,8%) válaszaiban szerepelt.

Az országokénti bontás alapján a közös adatbázisokat és gyakorlatokat előnyben részesítők aránya Bulgáriában 18,75% (9 fő), Lengyelországban 14% (7 fő), Németországban 31% (13 fő), míg Magyarországon 12,5% (6 fő) volt. Ezzel szemben a második válaszkombinációt, a közös adatbázisokat és fejlett kommunikációs hálózatokat Bulgáriában 6,25% (3 fő), Lengyelországban 22% (11 fő), Németországban 26,2% (11 fő), míg Magyarországon 3,6% (2 fő) jelölte meg.

Ezek az eredmények egyértelműen jelzik, hogy országoként eltérő preferenciák figyelhetők meg a határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem információcserére épülő intézkedéseivel kapcsolatban. A német válaszadók esetében a technológiai fejlesztések és a kommunikációs hálózatok fejlesztése kapta a legmagasabb értékelést, míg a magyar válaszadók körében visszafogottabb támogatás mutatkozott e területeken.

Ebből azt a következtetést vontam le, hogy a válaszadók egyetértenek abban, hogy az információcsere javítása érdekében a technológiai fejlesztések, a közös adatbázisok és kommunikációs platformok létrehozása elengedhetetlen, ugyanakkor a gyakorlati

együttműködések és szimulációk fejlesztése is kulcsfontosságú tényező. A kutatási eredmények egyértelműen azt mutatják, hogy a válaszadók többsége a technológiai és humán komponensek integrált megközelítésében látja a határon átnyúló bűnözés elleni fellépés hatékonyságának növelését

A kutatás során a válaszadóktól azt is kérdeztem, hogy véleményük szerint milyen intézkedések segíthetnék elő hatékonyabban az EU tagállamai és más országok közötti határmenti együttműködést és koordinációt (d5. kérdés).

Az elemzés alapján a legtöbb válaszadó, 34 fő (17,3%), úgy vélte, hogy a határellenőrzési központok határ mentén történő létrehozása, valamint a határőr szakemberek közötti csereprogramok bevezetése jelentősen hozzájárulhatna a határmenti együttműködés és koordináció fejlődéséhez. E válaszok arra utalnak, hogy a résztvevők többsége a szervezeti és személyzeti integráció megerősítésében látja a határigazgatás fejlesztésének egyik kulcstényezőjét. A határellenőrzési központok létrehozása elősegítheti a valós idejű információcserét, a közös műveleti koordinációt, valamint a kockázatelemzési és reagálási folyamatok összehangolását, míg a határőrök közötti szakmai mobilitás növelheti a kölcsönös megértést és bizalmat az uniós és harmadik országok közötti kapcsolatokban.

A válaszadók közül 24 fő (12,2%) szerint a rendszeres határőri találkozók és szakmai konferenciák már önmagukban is képesek lennének előmozdítani az együttműködést. Ez a vélemény a kommunikációs és tudásmegosztási csatornák fejlesztésének jelentőségét hangsúlyozza, mivel a rendszeres személyes egyeztetések és tapasztalatcserék javíthatják a közös műveletek tervezését, valamint a krízishelyzetekre való felkészülést.

Emellett 23 fő (11,7%) vélte úgy, hogy a határellenőrzési központok önálló felállítása is számottevő előrelépést eredményezhetne, még a személyi csereprogramok nélkül is. Ez a vélekedés azt tükrözi, hogy sok válaszadó az intézményi struktúrák erősítésében látja az együttműködés fejlesztésének alapját, különösen olyan határszakaszokon, ahol a forgalom intenzív, vagy a biztonsági kockázatok magasak.

A legkisebb arányban, 2 fő (1,0%) képviselte azt az álláspontot, hogy a rendszeres határőri találkozók, konferenciák és a közös határőri stratégia együttes bevezetése eredményezhetné a legnagyobb javulást. Noha ez az opció kisebb támogatottságot kapott,

jól jelzi, hogy bizonyos válaszadók a stratégiai tervezés és koordináció szintjén is látják a fejlődés lehetőségét.

Az országonkénti válaszadást vizsgálva a részletes elemzés kimutatta, hogy a határellenőrzési központok létrehozását és a határőrök közötti cserét kombinált fejlesztési irányként 34 fő (17,3%) jelölte meg. Ezt azok követték, akik szerint kizárólag a határellenőrzési központok létrehozása elegendő lenne a határmenti együttműködés javításához (23 fő, 11,7%).

Az országonkénti bontás arra is rámutatott, hogy a határellenőrzési központok létesítését szinte minden tagállam válaszadói kulcsfontosságú tényezőnek tartják, ugyanakkor a határőr szakemberek cseréje elsősorban a lengyel és német válaszadók körében kapott nagyobb hangsúlyt. A lengyel válaszadók 32%-a (16 fő) és a német válaszadók 28,6%-a (12 fő) sorolta ezt az intézkedést elsődleges fejlesztési irányként, míg a bolgár válaszadók 8,3%-a (4 fő) és a magyar válaszadók 6,4%-a (3 fő) említette.

Ez a megoszlás arra utal, hogy az egyes tagállamok között eltérő fejlesztési prioritások és együttműködési igények figyelhetők meg, amelyek a nemzeti biztonságpolitikai kontextus, az infrastrukturális adottságok, valamint a határforgalom jellemzői szerint alakulnak. A bolgár és magyar válaszadók számára elsősorban a fizikai infrastruktúra és ellenőrzési központok fejlesztése bír elsődleges jelentőséggel, míg a lengyel és német válaszadók inkább a személyzeti és szakmai mobilitást, valamint a transznacionális szakmai hálózatok erősítését tartják meghatározónak.

Összességében megállapította, hogy a válaszadók a határmenti együttműködés javítását elsősorban két kulcstényezőhöz kötötték. A határellenőrzési központok létrehozásához és a határőr szakemberek közötti csereprogramokhoz. Ezek az intézkedések a technológiai és szervezeti kapacitások bővítésén túl hozzájárulhatnak a bizalomépítéshez, az interoperabilitás növeléséhez, valamint az információáramlás és reagálóképesség javításához a határok mentén.

A kutatás d6. kérdése arra irányult, hogy feltárjam, a válaszadók mely erőforrásokat tartják leginkább meghatározónak a határellenőrzés hatékony megvalósítása szempontjából. A kérdés célja annak feltérképezése volt, hogy a gyakorlati határrendészeti tapasztalatokkal rendelkező szakemberek miként értékelik a technológiai, anyagi és humán tényezők szerepét a hatékonyság növelésében.

Az eredmények elemzése alapján a válaszadók többsége komplex, több tényezőt ötvöző megközelítést tart szükségesnek. A legnagyobb arányban, 52 fő (26,5%)

vélekedett úgy, hogy a modern technológiai eszközök alkalmazása és a határőrizeti projektek pénzügyi támogatásának növelése együttesen képes érdemben javítani a határellenőrzés hatékonyságát.

A válaszadók 14,3%-a (28 fő) ezzel szemben úgy ítélte meg, hogy már önmagukban a modern technológiai rendszerek és megoldások is elegendő fejlesztést jelentenének a hatékonyság növeléséhez. Ez a vélemény a technológiai modernizáció önálló erejét hangsúlyozza, különösen azokban az esetekben, amikor a határőrizeti infrastruktúra korszerűsítése még nem teljes körűen valósult meg.

További 26 fő (13,3%) egy szinergikus, többszintű megközelítést támogatott, amely a határőrök létszámának növelését, a technológiai fejlesztések bevezetését, valamint a pénzügyi források bővítését egyaránt szükségesnek tartja.

A válaszok országokénti megoszlását illetően a modern technológiai eszközök és a határőrizeti projektek pénzügyi támogatásának növelését tartotta a legfontosabb fejlesztési iránynak. Bulgáriában a válaszadók 14,6%-a (7 fő), Lengyelországban 48% (24 fő) Németországban 35,7% (15 fő), míg Magyarországon 10,7% (5 fő) támogatta ezt az opciót.

Az eredményekből jól látható, hogy a lengyel válaszadók körében a legnagyobb arányban jelent meg a technológiai fejlesztések és a finanszírozási források növelésének kombinált szükségessége, ami a modernizációs szemlélet erőteljesebb érvényesülésére utal. Ezzel szemben a bolgár és magyar válaszadók alacsonyabb arányban hangsúlyozták ezt a tényezőpárost, ami arra utal, hogy ezen országokban inkább szervezeti vagy humán fejlesztéseket tartanak prioritásnak. A német válaszadók véleménye hasonlóan kedvezően viszonyult a technológiai és forrásbővítéshez, ugyanakkor az arányuk mérsékeltebb, ami egy kiegyensúlyozottabb fejlesztéspolitikai szemléletet jelez.

Ezek az eltérések arra engednek következtetni, hogy az egyes tagállamok képviselői a határellenőrzéshez szükséges erőforrásokat nemzeti biztonságpolitikai és gazdasági adottságaik mentén értékelik. A különböző válaszadói csoportok prioritásainak eltérései nagy valószínűséggel a nemzeti határvédelmi stratégiák, a forráselosztási mechanizmusok és a regionális biztonsági kockázatok különbözőségéből fakadnak. Ugyanakkor a technológiai innovációk, pénzügyi források és humán kapacitások összehangolt alkalmazása a válaszadók szerint elengedhetetlen feltétele az EU integrált határigazgatási rendszerének hatékony és fenntartható működéséhez.

A kutatás d7. kérdésében arra kértem a válaszadókat, hogy ítélik meg, milyen intézkedések és fejlesztések segíthetnék leginkább elő a határőri és migrációs szervezetek közötti információáramlás javítását az irreguláris határátlépések csökkentése érdekében. A kérdés célja annak feltárása volt, hogy a gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező határrendészeti szakemberek milyen rendszerszintű megoldásokat, jogi kereteket és koordinációs mechanizmusokat tartanak leghatékonyabbnak a határon átnyúló együttműködések fejlesztésében.

Az elemzésem eredményei alapján többféle preferencia rajzolódott ki. A válaszadók közül 40 fő (20,4%) azt hangsúlyozta, hogy a határőri szervek és a migrációs, illetve civil szervezetek közötti koordinációs programok önálló alkalmazása már önmagában is jelentős pozitív hatással lehet az információcsere és az együttműködés hatékonyságára. Ez az eredmény arra utal, hogy a válaszadók egy része a gyakorlati, operatív szintű partnerségekben látja az irreguláris migráció kezelésének egyik leghatékonyabb eszközét. A közvetlen gyakorlati együttműködés, a valós idejű adatmegosztás és a rendszeres közös egyeztetések olyan tényezők, amelyek szerintük közvetlenül hozzájárulnak az illegális határátlépések visszaszorításához.

A válaszadók közül 34 fő (17,3%) egy összetettebb, intézményi szintű megközelítést támogatott, amely a koordinációs programok mellett a jogszabályi háttér megerősítését is elengedhetetlennek tartja. E válaszadók szerint az együttműködés csak akkor lehet valóban hatékony, ha szabályozott keretek között zajlik, amely biztosítja az adatvédelmi megfelelést, az intézményi felelősség egyértelmű kijelölését, és elősegíti a bizalom kiépítését az állami és civil szereplők között.

További 20 fő (10,2%) véleménye szerint már önmagában a jogszabályi háttér létrehozása is jelentős előrelépést hozhatna az információcsere hatékonyságában. E válaszadók úgy vélik, hogy az egységes normatív keretek kialakítása előfeltétele az átlátható, ellenőrizhető és célirányos adatmegosztásnak. Ez a megközelítés a jogi és intézményi biztonságot helyezi a hatékony együttműködés középpontjába.

A válaszadók kérdésre adott országok szerinti vizsgálata azt mutatta, hogy a válaszadók országonként eltérő módon ítélik meg az információcsere fejlesztésének leghatékonyabb eszközeit. Ebben a kérdésben négy beavatkozási lehetőség közül választhattak:

- biztonságos kommunikációs platformok létrehozása;
- jogi szabályozás kialakítása az információcsere támogatására;
- koordinációs programok indítása a határőrök és civil szervezetek között;

- erőforrások bővítése a migrációs szervezetek információs rendszereihez való hozzáférés támogatására.

A válaszok közül két megoldás emelkedett ki. Az első, amelyet 67 fő (34,0%) választott, a határőri és civil szervezetek közötti koordinációs programok önálló alkalmazását tartotta a leghatékonyabbnak. A második, 28 fő (14,3%) által megjelölt opció, a koordinációs programok és a jogszabályi háttér együttes bevezetését tartalmazta. Ez utóbbi egy integrált, strukturális megközelítést képvisel, amely egyszerre célozza a gyakorlati együttműködés megerősítését és a normatív háttér stabilizálását.

Az országokénti bontás további árnyalatokat mutatott. A koordinációs programokat önállóan is hatékonynak ítéelő válaszadók aránya Németországban volt a legmagasabb (33%, 14 fő), ezt követte Lengyelország 26%-kal (13 fő), míg Magyarországon 12,5% (6 fő) és Bulgáriában 3,6% (2 fő) jelezte ugyanezt. A koordinációs programokat és jogszabályi háttérrel kombináló megoldás támogatottsága szintén Németországban (33%, 14 fő) és Lengyelországban (30%, 15 fő) volt a legerősebb, míg Magyarországon mindössze 5,4% (3 fő), Bulgáriában pedig 4,2% (2 fő) támogatta ezt az integrált modellt.

Ezek az adatok arra utalnak, hogy a nyugat- és közép-európai országokban dolgozó válaszadók körében erősebb az intézményesített együttműködésbe és jogszabályi szabályozásba vetett bizalom, mint a délkelet-európai országokban. Míg Németországban és Lengyelországban a válaszadók jelentős része a rendszerszintű, koordinált megközelítést tartja célravezetőnek, addig Magyarországon és Bulgáriában inkább a gyakorlati, eseti együttműködések kerülnek előtérbe.

Az eredményekből azt a következtetést vontam le, hogy a hatékony határigazgatás nem kizárólag technikai kérdés, hanem komplex intézményi és partnerségi együttműködést igényel. A válaszok alapján a koordinációs programok, a közös képzések és a biztonságos adatkezelési protokollok együttes bevezetése jelentheti a leginkább fenntartható megoldást.

A kutatás d8. kérdésében arra kértem a válaszadókat, hogy értékeljék, milyen formájú uniós támogatás segíthetné leginkább a határbiztonság növelését és a határőrizeti kapacitások fejlesztését.

Az elemzés eredményei szerint a válaszadók véleménye több irányban oszlott meg, ugyanakkor néhány tényező kiemelten gyakran jelent meg, ami a határbiztonság fejlesztésének egységes stratégiai szemléletére utal. A legnagyobb arányban, 38 fő

(19,4%) fogalmazta meg azt a véleményt, hogy a határellenőrzési technológiák beszerzése és fejlesztése, valamint a határőrök számára nyújtott célzott uniós támogatás (például eszközellátás, operatív háttér, vagy határőrizeti projektekben való részvétel) együttesen képes elősegíteni a határok biztonságának megerősítését. E válaszadók hangsúlyozták, hogy a technológiai és humán erőforrások integrált fejlesztése egyaránt szükséges a fenntartható határigazgatási kapacitások kiépítéséhez.

Ugyancsak 38 fő (19,4%) értett egyet abban, hogy már önmagában a korszerű technológiák beszerzése és folyamatos fejlesztése, mint például drónok, arcfelismerő rendszerek, automatizált ellenőrzőpontok és adatfeldolgozó rendszerek is jelentősen hozzájárulhat a határbiztonság szintjének emeléséhez. Ez a megközelítés a technológiai modernizáció közvetlen hatékonyságnövelő szerepét hangsúlyozza, különösen azokban az országokban, ahol az infrastrukturális fejlesztések kulcsfontosságúak.

Ezzel szemben 21 fő (10,7%) egy összetettebb, rendszerszintű fejlesztési megközelítést tartott célravezetőnek, amely szerint a határellenőrzési technológiák fejlesztését kiegészítve szükség lenne speciális képzési programokra és szakértői tanácsadásra is. E válaszok azt jelzik, hogy a határellenőrzés hatékonysága nem csupán az eszközök meglétén, hanem azok szakszerű és integrált alkalmazásán múlik. A válaszadók ezen csoportja szerint az EU által biztosított szakmai mentorálás, tapasztalatcsere-programok és módszertani támogatás szintén kulcsfontosságú elemei lehetnének egy korszerű, interoperábilis határigazgatási rendszernek.

A válaszadók ország szerinti eloszlása és a határbiztonság növeléséhez szükséges támogatási formákról alkotott véleményük között végzett vizsgálatom nem igazolt statisztikailag kimutatható összefüggést.

A kapott eredmények alapján arra következtetek, hogy a határbiztonság megerősítésére irányuló preferenciák viszonylag egységesek az EU belül. A válaszadók szakmai álláspontjai függetlenek a nemzeti kontextustól, ami arra utal, hogy a határrendészeti gyakorlatban hasonló típusú kihívások és fejlesztési igények jelennek meg a tagállamok többségében. Ez a konvergencia a határigazgatás európaizációjának és az uniós szintű standardizációs törekvéseknek a sikerét is tükrözheti.

Összességében a válaszadók döntő többsége a technológiai fejlesztések, a humán kapacitásfejlesztés és az uniós szintű szakmai koordináció egymást kiegészítő szerepében látja a határbiztonság megerősítésének alapvető feltételét. Az eredmények azt mutatják, hogy a modernizáció és az innovációs eszközök beépítése az uniós határrendészet gyakorlatába kulcsszerepet játszik a hatékonyság, a reagálóképesség és a fenntarthatóság

növelésében. Ugyanakkor a válaszadók hangsúlyozták, hogy a technológiai fejlesztéseket elengedhetetlen humán és intézményi kapacitásépítésnek kell kísérnie, amely magában foglalja a képzések, tanácsadások és operatív támogatások bővítését is. Mindezek alapján a határbiztonság erősítése az Európai Unión belül általánosan elismert cél, amelynek megvalósításához a technológiai, szakmai és intézményi tényezők összehangolt alkalmazása biztosíthatja a leghatékonyabb támogatási keretet.

A d9. kérdésben arra voltam kíváncsi, hogy a válaszadók szerint milyen konkrét szakmai és szervezeti mechanizmusok járulhatnak hozzá az EU belüli határőri együttműködés erősítéséhez. A célom az volt, hogy azonosítsam azokat a gyakorlatban is megvalósítható intézkedéseket, amelyek a határrendészeti szervek és a velük együttműködő intézmények közötti koordinációt, információáramlást és közös fellépést hatékonyabbá tehetik.

Az elemzés eredményei jelentős véleménybeli diverzitást mutattak, ugyanakkor néhány javaslat egyértelműen domináns tendenciaként azonosítható. A válaszadók közül 32 fő (16,3%) szerint a határőri csereprogramok bevezetése már önmagában is számottevő előrelépést jelenthetne az együttműködés javításában. Ez az álláspont arra utal, hogy a tagállamok közötti intézményesített tapasztalatcsere, például hosszabb távú kiküldetések, közös képzések, vagy közös határőrizeti műveletek erősítheti a kölcsönös bizalmat és hozzájárulhat az egységesebb határigazgatási gyakorlatok kialakulásához.

A válaszadók 14,3%-a (28 fő) egy komplexebb modellt támogatott, amelyben a csereprogramokat közös határőri stratégiák kidolgozásával és végrehajtásával kellene összekapcsolni. E válaszok a strukturált, stratégiai szintű együttműködés irányába mutatnak, amely túlmutat az operatív tapasztalatcserén, és az uniós szintű harmonizáció és koordináció intézményesítését célozza meg. A válaszadók szerint a közös stratégiai tervezés és végrehajtás növelheti az uniós határigazgatás reakcióképességét és kohézióját, különösen a határokon átnyúló biztonsági kihívások kezelésekor.

További 25 fő (12,8%) egy gyakorlatorientált megközelítést részesített előnyben, amely a közös határőrgyakorlatok és szimulációk, valamint a csereprogramok rendszeres alkalmazása révén erősítené az együttműködést. Ez a válaszcsoporthoz a képességfejlesztésre és a válsághelyzetekre való felkészültségre helyezte a hangsúlyt, kiemelve, hogy a szimulált helyzetek és közös tréningek elősegíthetik a gyors, összehangolt reagálást és a közös működési protokollok gyakorlati alkalmazását.

Az országonkénti bontás alapján jól kirajzolódnak a regionális különbségek. Azok aránya, akik a csereprogramokat önmagukban is hatékony eszköznek tartották, Bulgáriában 3,0% (2 fő), Magyarországon 12,5% (6 fő), Lengyelországban 20,0% (10 fő), míg Németországban 21,4% (9 fő) volt. Ez arra utal, hogy a kelet-közép-európai országok válaszadói kevésbé tekintik elegendőnek a csereprogramokat, míg a nyugat- és közép-európai országok képviselői nagyobb bizalmat helyeznek ezekbe az intézményesített formákba.

A második opciót, vagyis a csereprogramok és közös stratégiák együttes alkalmazását, Bulgáriában és Magyarországon egyaránt alacsony arányban említették meg (2-2 fő, 3,0%-3,0%), míg Lengyelországban 18,0% (9 fő), Németországban pedig 26,2% (11 fő) tartotta ezt a megközelítést hatékonynak. Ezek az eltérések statisztikailag is szignifikánsnak bizonyultak, és azt mutatják, hogy az országonként eltérő biztonságpolitikai hagyományok, jogi környezetek és intézményi kapacitások érdemben befolyásolják az együttműködési gyakorlatokkal kapcsolatos percepciókat.

A válaszok alapján úgy vélem, hogy a nyugat-európai országok (különösen Németország) szakemberei nyitottabbak az integrált, hosszú távú együttműködések iránt, míg a közép- és kelet-európai tagállamok esetében inkább rövidebb távú, projektalapú együttműködések élveznek elsőbbséget. Ez a különbség nem csupán a forrás- és kapacitásbeli eltéréseket tükrözi, hanem azt is, hogy az egyes régiókban különböző intézményi érettségi szint jellemzi a határigazgatási rendszereket. A kelet- és közép-európai országok alacsonyabb aránya nem feltétlenül az együttműködés elutasítását, hanem sokkal inkább a gyakorlati akadályok (például forráshiány, jogi korlátok vagy intézményi nehézségek) jelenlétét tükrözi.

Összességében a válaszadók többsége a határőri csereprogramokat, a közös képzéseket és a stratégiai szintű koordinációt tartja az EU-n belüli határőri együttműködés fejlesztésének legfontosabb pilléreinek. A csereprogramok különösen a tudásmegosztás, az interkulturális tanulás és a szakmai hálózatépítés szempontjából kaptak kiemelt szerepet, míg a stratégiai és intézményi koordináció erősítése a hosszú távú harmonizáció és integráció irányába mutat. Álláspontom szerint ezek az eredmények arra is rámutatnak, hogy a határőrizeti együttműködés mélyítése nem egységesen támogatott a tagállamok között, az ország-specifikus körülmények, kapacitások és politikai prioritások jelentős mértékben befolyásolják, hogy a különböző tagállamok milyen együttműködési formákat tartanak megvalósíthatónak és hatékonynak. A jövőbeni uniós határigazgatási fejlesztéseknek ezért rugalmas, differenciált

megközelítésre kell épülniük, amely figyelembe veszi az eltérő intézményi feltételeket, kapacitásokat és együttműködési potenciálokat.

A kérdéssorozat záró d10. kérdéssel a civil szféra és a helyi közösségek határigazgatásban játszott szerepét vizsgálta. A kutatás során célom az volt, hogy feltérképezzem, a válaszadók miként ítélik meg a civil szervezetek és a lakosság bevonásának lehetőségeit a határellenőrzési folyamatok támogatásában, különös tekintettel a helyi biztonsági intézkedések társadalmi elfogadottságának és hatékonyságának növelésére.

Az eredmények elemzése alapján a válaszadók körében a leggyakrabban megfogalmazott vélemény az volt, hogy a civil szervezetekkel folytatott rendszeres párbeszéd és együttműködés, valamint a közös projektek és kezdeményezések jelenthetik a legnagyobb hozzáadott értéket a határellenőrzés fejlesztésében. Ezt a megközelítést 35 fő (17,9%) támogatta. E válaszadók szerint a civil szervezetek közvetítő szerepe kulcsfontosságú lehet a helyi lakosság bevonásában, a társadalmi bizalom erősítésében, valamint az információáramlás javításában. Ez a szemlélet abból indul ki, hogy a határ régiókban élő közösségek aktív részvétele a biztonsági célú intézkedésekben hozzájárulhat a társadalmi legitimitás növeléséhez és a határigazgatás hosszú távú fenntarthatóságához.

A válaszadók 12,2% (24 fő) vélte úgy, hogy már önmagukban a civil szervezetekkel közösen lebonyolított projektek és kezdeményezések is jelentősen növelhetik a hatékonyságot. Ez a csoport elsősorban a bizalomépítést, a közösségi tudatosság erősítését és a helyi tapasztalatok rendszerszintű becsatornázását emelte ki, mint olyan tényezőket, amelyek segíthetik a határigazgatás társadalmi beágyazottságát.

A válaszadók ország szerinti megoszlásának vizsgálata során megállapítottam, hogy az érdemben befolyásolja a civil társadalom szerepének megítélését a határigazgatási folyamatokban, ami jelentős eltéréseket mutatott. A civil szervezetekkel való együttműködést a német válaszadók 33%-a (14 fő) és a lengyel válaszadók 24%-a (12 fő) tartotta kulcsfontosságúnak, míg ez az arány Magyarországon mindössze 7,1% (3 fő), Bulgáriában pedig 10,4% (5 fő) volt. A különbségek statisztikailag is szignifikánsak, és azt jelzik, hogy az országonként eltérő intézményi, politikai és társadalmi környezet hatást gyakorol a civil szereplők bevonásával kapcsolatos attitűdökre.

A nyugat- és közép-európai országokban (különösen Németországban és Lengyelországban) erősebb a civil társadalommal való partnerségi együttműködés iránti nyitottság, ami a demokratikus intézményi kultúrák és fejlettebb társadalmi párbeszédmechanizmusok eredményének tekinthető. Ezzel szemben a délkelet- és kelet-közép-európai térségben (például Bulgáriában és Magyarországon) a válaszadók visszafogottabban értékelték a civil társadalom határigazgatásban betöltött szerepét. E különbségek részben történelmi okokra, részben pedig a biztonságpolitikai narratívák dominanciájára vezethetők vissza, amelyekben a civil részvétel másodlagos szerepet kap.

Mindezek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a civil társadalom és a helyi lakosság bevonása a határigazgatásba nem csupán kiegészítő elem, hanem a fenntartható és legitim határbiztonsági rendszer egyik alapvető pillére. A társadalmi együttműködésre épülő modellek, különösen a határ menti térségekben, képesek elősegíteni az információáramlást, erősíteni a közösségi biztonságérzetet, és támogatni az emberi jogi szempontok érvényesülését a határigazgatási gyakorlatban. Különösen fontos, hogy azokban az országokban, ahol a civil részvétel jelenleg alacsonyabb támogatottságot élvez, az uniós és nemzeti szintű intézmények célzott bizalomépítő és partnerségi programokat indítsanak, ezzel elősegítve a közösségi részvétel kultúrájának erősödését a határigazgatásban.

A kutatási eredményeim mutatta különbségek figyelembevételét elengedhetetlennek tartom a jövőbeli európai uniós határigazgatási és biztonságpolitikai stratégiák kialakításakor, amelyekben a civil részvétel megerősítése a fenntartható és legitim határbiztonsági rendszer egyik alapvető pillérét jelentheti.

5.3. A fejezet összefoglalása, részkövetkeztetések

Az ötödik fejezet kutatási eredményei alapján véleményem szerint az EU határigazgatási válságkezelő intézkedéseire adott tagállami reakciók mélyen tükrözik az uniós integráció jelenlegi korlátait, valamint a nemzeti érdekek és az uniós célok közötti feszültséget. Az elemzés során világossá vált, hogy a válságok, különösen a 2015 utáni migrációs hullám, olyan rendszerszintű kihívásokat hoztak felszínre, amelyek próbára tették a schengeni térség alapvető működési elveit. A tagállami válaszlépések sokszínűsége egyértelműen rámutat arra, hogy az uniós határigazgatás továbbra is a szuverenitás és a közösségi koordináció közötti egyensúlykeresés fázisában van.

A belső határellenőrzések visszaállítása, a fizikai határzárak kiépítése és a kétoldalú együttműködések elterjedése azt jelzik, hogy a tagállamok elsősorban nemzeti keretek között próbálták kezelni a válságot, gyakran megkerülve vagy kiegészítve az uniós mechanizmusokat. Ez a folyamat rövidtávon növelhette a határbiztonságot, ugyanakkor hosszú távon gyengítette a schengeni rendszer kohézióját és az uniós jogrend egységét. A kutatás alapján a válságra adott intézkedések egyre inkább a politikai realitásokra, nem pedig az uniós normatív alapokra épültek, ami aláásta a közös határigazgatás eredeti célját, az egységes, szolidaritáson alapuló működést.

A tagállami gyakorlatok közötti különbségek mögött világosan kirajzolódnak az eltérő biztonsági percepciók és kapacitásbeli adottságok. A nyugat- és észak-európai államok inkább a strukturált, integrált válaszokat részesítették előnyben, míg a közép- és délkelet-európai országok, így Magyarország, Bulgária vagy Görögország, jellemzően a gyors, ad hoc intézkedéseket alkalmazták. Ez a megosztottság a közös felelősségvállalás hiányára és a tagállami együttműködés korlátaira is rávilágít.

A kutatásom empirikus eredményei alátámasztják, hogy a tagállamok szakemberei szerint a hatékony határigazgatás többdimenziós megközelítést igényel. A válaszadók többsége a technológiai modernizáció, a humán erőforrás-fejlesztés és az intézményi koordináció együttes alkalmazását tartotta a leghatékonyabbnak. A technológiai innovációk, mint a biometrikus azonosítás, a dróntechnológia, vagy az interoperábilis adatbázisok, nélkülözhetetlenek a hatékonyság növeléséhez, ugyanakkor ezek kizárólag akkor működnek fenntartható módon, ha átlátható jogi szabályozással, adatvédelmi garanciákkal és megfelelő képzéssel párosulnak. A válaszadók kiemelték, hogy az uniós támogatások és a közös képzési programok nélkülözhetetlenek a tagállamok közötti kapacitáskülönbségek mérsékléséhez.

A Frontex szerepét a megkérdezettek többsége alapvetően pozitívan értékelte, különösen a közös műveletek és a technikai segítségnyújtás terén. Ugyanakkor sokan jelezték, hogy az ügynökség működésében továbbra is feszültség tapasztalható a nemzeti szuverenitás és a közösségi irányítás között. A Frontex hatékonyságát elsősorban a koordinációs mechanizmusok lassúsága, a döntéshozatali hierarchia és az elszámoltathatóság korlátai gyengítik. Ez alátámasztja azt a kutatói következtetésemet, hogy az uniós ügynökségek szerepe csak akkor válhat stabil és legitim elemmé, ha a jogi, intézményi és demokratikus kontroll egyensúlyba kerül.

Azt is megerősítést nyert, hogy a tagállami szakértők szerint a civil társadalom és a helyi közösségek bevonása elengedhetetlen feltétele annak, hogy a határigazgatás szélesebb társadalmi támogatottságot és legitimitást nyerjen. A partnerségre épülő modellek nemcsak az információáramlást és a helyi biztonsági tudatosságot erősítik, hanem hozzájárulnak a határigazgatás legitimációjához is. Ez a megközelítés különösen releváns azokban a régiókban, ahol a migrációs nyomás és a társadalmi bizalmi válság együttesen jelent kihívást az állami intézmények számára.

A fejezet legfontosabb tanulsága, hogy a modern válsághelyzetek, különösen azok rendszerszintű és egymást erősítő jellege, új szemléletmódot követelnek az uniós és nemzeti határigazgatási szakpolitikák tervezésében. A jövőbeli reformok csak akkor lehetnek hatékonyak, ha építenek a terepen dolgozó szakemberek visszajelzéseire, figyelembe veszik a helyi és nemzeti intézményi sajátosságokat, valamint képesek operatív szinten is biztosítani a gyors, célzott és rugalmas válaszadást. Ez különösen igaz a válsághelyzetek kezelésére szolgáló eszközrendszer kialakítására, amelynek középpontjában az operatív támogatás megerősítése, a gyors reagálóképesség biztosítása és az uniós szintű koordináció hatékonyságának növelése kell, hogy álljon.

A kutatás ezen részfejezetében feltárt eredmények a doktori értekezés mindhárom hipotéziséhez kapcsolódnak és azt mutatják, hogy az EU közös határigazgatási politikája bár jogilag és intézményileg széles körűen lefedi a tagállamok tevékenységeit, a gyakorlati megvalósítás során számos strukturális, politikai és kapacitásbeli korlát nehezíti a hatékony közös fellépés. Álláspontom szerint a biztonsági prioritások, a politikai megosztottság és az erőforrások egyenlőtlen eloszlása következtében az uniós válságkezelő mechanizmusok túlnyomórészt reaktív jellegűek, és ritkán képesek a gyors, összehangolt válaszadásra. Bár a jogi reformok és intézményi módosítások elengedhetetlenek a hosszú távú stabilitás biztosításához, hatásuk csak akkor érvényesül ténylegesen, ha a tagállamok megfelelő végrehajtási kapacitásokkal, technikai háttérrel és koordinált működéssel támogatják azokat.

6. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEGZÉSE

Kutatásom középpontjában az EU határigazgatási rendszerének átfogó és kritikai vizsgálata állt, különös tekintettel a 2015 utáni válsághelyzetek által felszínre hozott strukturális kihívásokra. Célom annak feltárása volt, hogy a közös határigazgatási szakpolitika mennyiben képes alkalmazkodni a tagállami sajátosságokhoz, és milyen mértékben járul hozzá egy koherens, hatékony és jogilag legitim uniós modell kialakításához.

Elemzésem multidiszciplináris megközelítésen alapult, amely kiterjedt a schengeni együttműködés fejlődéstörténetére, valamint a közös jogi és intézményi eszközök, különösen a Schengeni határ-ellenőrzési kódex, a Frontex megerősített mandátuma és az integrált európai határigazgatási rendszer, gyakorlati működésére.

Empirikus adatgyűjtésem révén kvalitatív vizsgálatot is végeztem, amelyben a végrehajtásban részt vevő tagállami szakemberek tapasztalatait elemeztem és értékeltem. Ennek eredményeként a kutatásomban nemcsak a normatív kereteket tártam fel, hanem a végrehajtási gyakorlatok vizsgálatán keresztül átfogóbb képet adtam az uniós határigazgatás tényleges működéséről.

6.1. Összegzett következtetések

Az értekezés első fejezetében a kutatás elméleti kereteit fektettem le. A második fejezetben az EU határigazgatási politikájának normatív és intézményi kialakulását vizsgáltam meg, különös tekintettel a Schengeni Megállapodás fejlődésére és az uniós jogrendbe való beágyazódására. Elemezve a közösségi és kormányközi megközelítések határigazgatási vetületeit, a fejlődési ív alapján feltártam a schengeni intézményrendszer uniós jogba való beintegrálódásának folyamatát, kiemelten az Amszterdami Szerződés 1999-es hatását, amely az uniós jog szerves részévé tette a schengeni rendelkezéseket. Elemeztem továbbá a differenciált integráció dinamikáját, vizsgálva az EU tagállamok schengeni térséghez való viszonyát, valamint azokat az országokat (pl. Norvégia, Svájc, Izland), amelyek társult országgént vesznek részt az együttműködésben. Rendszereztem és táblázatba foglaltam az EU különleges jogi státusszal rendelkező területeinek helyzetét, vizsgálva, hogy az olyan régiók, mint a tengeren túli országok és területek, ultraperiférikus régiók, valamint a különböző exklávék és autonóm térségek hogyan

kapcsolódnak az EU jogrendjéhez. E területek sajátos földrajzi és politikai jellemzőikből adódóan ugyanis gyakran kivételt képeznek a schengeni szabályozás alól, és különös alkalmazkodást igényelnek a határigazgatási szabályozásban is.

A harmadik fejezetben a történeti és politikai előzményekre építve az EU határigazgatási politikájának jogi és szabályozási keretrendszerére fókuszáltam. Elemzésem során áttekintést adtam azokról az uniós jogforrásokról, amelyek a külső határok ellenőrzésére és a belső biztonság fenntartására vonatkozóan közös szabályokat határoznak meg a tagállamok hatóságainak. Kutatásom ugyanakkor nem csupán a vonatkozó szabályozási környezet deskriptív feltérképezésére irányult, hanem annak kritikai elemzésére is, különös hangsúlyt helyezve arra, hogy az érintett normák milyen mértékben képesek előmozdítani a tagállamok közötti egységes végrehajtást, miközben figyelemmel vannak a nemzeti sajátosságok érvényesülésére is. Vizsgáltam továbbá, hogy az uniós szintű határigazgatási normák hogyan érintik a tagállamok szuverenitását, különös tekintettel a nemzeti hatáskörök gyakorlásának és a jogállami elveknek való megfelelésre. A jogi keretrendszer működésének értékelésével egyúttal előkészítettem az értekezés empirikus fejezeteit, amelyekben az uniós szakpolitikák gyakorlati implementációját, a tagállami válaszreakciókat, valamint a végrehajtásban részt vevő tisztviselők tapasztalatait vizsgáltam a válsághelyzetek kontextusában.

A negyedik fejezetben a kutatásom középpontjába a tagállamok migrációs válságokra adott gyakorlati válaszlépéseinek elemzését helyeztem. Elsődleges célom annak feltárása volt, hogy a tagállami határigazgatási intézkedések miként formálódtak a különböző nemzeti kontextusok és belpolitikai prioritások függvényében. A kutatás során kiemelt figyelmet szenteltem a tagállamok azon törekvéseinek, amelyek a nemzeti hatáskörök megőrzésére, a schengeni térség integritásának megőrzésére, valamint a polgárok biztonságának szavatolására irányultak. Ennek keretében vizsgáltam, hogy az EU határrendészeti politikájának, normáinak és intézményi kereteinek átalakulása milyen hatást gyakorolt a nemzeti válságkezelési mechanizmusokra. Elemzésem kiterjedt a schengeni térség tagjainak intézkedéseire, többek között a határellenőrzések visszaállítására, a menekültügyi szabályok szigorítására, valamint a harmadik országbeli állampolgárok mozgásának korlátozására. A megállapítások összességéből egyértelműen kirajzolódott, hogy az uniós határigazgatási politikák egyes országokban milyen jelentős stratégiai változásokon mentek keresztül. Célom volt továbbá annak feltárása, hogy a tagállamok milyen erőfeszítéseket tettek a harmadik országokkal való együttműködés terén, különös tekintettel a tranzitországok és a kibocsátó államok szerepére.

Összességében a kutatás ezen része átfogó értékelést adott arról, hogy a tagállami válságkezelési stratégiák milyen mértékben járultak hozzá a schengeni térség működőképességének fenntartásához, a migrációs áramlások kontrollálásához.

Az értekezés ötödik fejezetében arra fókuszáltam, hogy feltérképezsem azt, hogy a tagállamok a határigazgatás területén, a gyakorlatban milyen válaszlépéseket alkalmaztak a különböző válsághelyzetekben, elsősorban a 2015-ös migrációs válság és az azt követő időszak tanulságaira építve. Ebben az összefüggésben azt vizsgáltam, hogy az egyes tagállamok, nemzeti sajátosságai és belpolitikai megfontolásai mentén, miként alakították át a határellenőrzési eljárásokat, valamint a nemzetközi együttműködési mechanizmusokat. A kutatás során megállapítottam, hogy a válsághelyzetek jelentős nyomást gyakoroltak a tagállamokra, és arra ösztönözték őket, hogy a határbiztonság megerősítése érdekében a fizikai, technikai és humán erőforrásaikat fejlesszék. A műszaki határzárak építése, a technológiai eszközök alkalmazása és a határőrök képzése központi elemei voltak a válságkezelési stratégiáknak. A tagállami válaszlépések értékelésekor figyelembe vettem a szolidaritás, a jogbiztonság és az arányosság elveit is. A kérdőíves adatfelvételen alapuló elemzés lehetőséget teremtett annak feltárására, hogy megvizsgáljam azt, hogy hogyan jelennek meg a mindennapi gyakorlatban az uniós szakpolitikai célkitűzések, milyen nehézségekkel szembesülnek a végrehajtásban dolgozó tisztviselők, és miként értékelik az olyan uniós intézmények működését, mint a Frontex.

Kutatásomat három hipotézis mentén végeztem. Elsőként azt vizsgáltam, hogy az EU közös határigazgatási szakpolitikája mennyiben képes lefedni a tagállamok tevékenységeit, illetve hogy a biztonságot fenyegető kihívások, például az irreguláris migráció, miként nehezítik meg a gyors és hatékony közös fellépést (H1). Eredményeimből azt a következtetést vontam le, hogy az uniós jogi és intézményi keretek, ideértve a Schengeni határ-ellenőrzési kódexet és az Európai Határ- és Parti Őrségre vonatkozó szabályozást, világos alapot biztosítanak a tagállamok tevékenységeinek összehangolásához, ugyanakkor a 2015-ös migrációs válság, a fokozódó terrorfenyegetettség és a világjárványok tapasztalatai rávilágítottak a rendszer strukturális korlátaira. A tagállamok eltérő kapacitásai, belpolitikai prioritásai és jogi értelmezései gyakran akadályozták a gyors és összehangolt uniós fellépést, és a gyakorlati tapasztalatok szerint az uniós intézkedések sokszor nem illeszkedtek kellőképpen a helyi

körülményekhez. E megállapítások és következtetések alapján a H1 hipotézist bizonyítottnak tekintem.

Második hipotézisem annak feltárására irányult, hogy az uniós határigazgatási jogi aktusok módosításai milyen mértékben képesek valós idejű választ adni a gyorsan változó migrációs és biztonsági kihívásokra (H2). Kutatásom eredményei azt mutatják, hogy bár az uniós jogalkotási reformok, különösen a Frontex megerősített mandátuma, az új informatikai rendszerek (pl. EES, ETIAS, SIS, VIS) és az interoperabilitás fejlesztése, fontos lépéseket jelentenek a hosszú távú stratégiai célok eléréséhez, ezek az intézkedések csak korlátozottan alkalmasak a válsághelyzetekre adott gyors és adaptív válaszadásra. A jogalkotási folyamat időigényessége, valamint a politikai kompromisszumokból fakadó lassú implementáció csökkenti ezek hatékonyságát az akut kihívások kezelésében. Ezen megállapításaim és következtetéseim alapján a H2 hipotézist szintén megalapozottnak és igazoltnak tekintem, miszerint a jogi reformok szükségesek, de önmagukban nem elegendők a sürgős helyzetek megfelelő kezeléséhez.

A harmadik hipotézis (H3) alapján azt vizsgáltam, hogy a tagállamok közötti konstruktív együttműködés, amely figyelembe veszi az eltérő társadalmi-, gazdasági adottságokat, külpolitikai orientációkat és intézményi kapacitásokat, mennyiben előfeltétele az uniós határigazgatás működőképességének. Kutatásom empirikus és elméleti eredményei egyaránt alátámasztják és igazolják, hogy a közös határigazgatás csak akkor lehet sikeres, ha a tagállamok közötti koordináció, bizalom és szolidaritás ténylegesen megvalósul. A regionális együttműködési modellek, mint a visegrádi országok fellépése vagy a nyugat-balkáni partnerségek, pozitív példái annak, hogy a közös érdekek mentén történő együttműködés növelheti az uniós koherenciát. Ugyanakkor azt is megállapítottam, hogy az uniós szintű döntéshozatalban sokszor dominálnak a nemzeti érdekek, ami kompromisszumos és széttöredezett szakpolitikai megoldásokhoz vezet. Ebből következően a H3 hipotézist megalapozottnak ítélem, mivel empirikus és elméleti eredményeim egyaránt alátámasztják, hogy az uniós határigazgatás működőképessége a tagállamok tényleges koordinációját, rendszeres információcseréjét és kölcsönös szolidaritását követeli meg.

A három hipotézis mentén végzett elemzések összegzéseként arra a következtetésre jutottam, hogy az EU határigazgatási rendszerének jövőbeli hatékonysága és fenntarthatósága nagymértékben attól függ, hogy sikerül-e megerősíteni a tagállamok közötti politikai kohéziót, növelni a jogalkotási keretek alkalmazkodóképességét, és előmozdítani egy olyan együttműködési kultúrát, amely

bizalmon, szolidaritáson és kölcsönös intézményi tanuláson alapul. E tényezők együttes hiánya jelentősen korlátozhatja a közös határigazgatási politika működőképességét és válságállóságát.

Úgy vélem, hogy az EU jövőbeli határigazgatási rendszerének sikeressége azon múlik, képes-e az EU olyan adaptív és rugalmas együttműködési mechanizmusokat kialakítani, amelyek egyensúlyt teremtenek a nemzeti szuverenitás és a közösségi fellépés között, miközben biztosítják a jogállamiság, a szolidaritás és az intézményi bizalom egyidejű érvényesülését.

Álláspontom szerint a hatékony uniós határigazgatás kulcsa nem kizárólag a normatív fejlesztésekben, hanem a tagállamok közötti bizalom, a kölcsönös elismerés és a partnerség kultúrájának erősítésében rejlik. A vizsgált országok példái megerősítik, hogy ahol a politikai akarat és az intézményi együttműködés magasabb szinten valósul meg, ott az uniós intézkedések is hatékonyabban érvényesülnek.

Ö az EU válságkezelő határigazgatási rendszere jelenleg egy átmeneti, adaptációs szakaszban van, amelyben a normatív integrációt fokozatosan felváltja a pragmatikus, rugalmas megközelítés. Kutatói álláspontom szerint a jövőbeli fejlesztések akkor lehetnek fenntarthatók, ha egyszerre erősítik a tagállamok közötti szolidaritást, a technológiai és humán kapacitásokat, valamint a demokratikus és jogállami garanciákat. A hatékony uniós határigazgatás nem pusztán technikai vagy jogi kérdés, hanem az integráció mélységének és a tagállamok közötti politikai bizalomnak a legfontosabb indikátora.

6.2. Új tudományos eredmények

Értekezésem új tudományos eredményeinek az alábbiakat tekintem:

1. Kutatásom során **egységes tipológiát alkottam, amely újszerű módon feltárja és rendszerezi** az EU és a schengeni térség államainak viszonyrendszerét, valamint részletesen elemeztem és értékeltem az EU különleges jogállású területeinek határigazgatási sajátosságait. E vizsgálat eredményeként **kimutattam**, hogy e területek speciális státusza nem csupán kivételeket hoz létre a schengeni szabályozás alkalmazásában, hanem egyúttal strukturális kockázatokat is jelent az EU külső határainak integritására nézve.

2. Új elemzési keretet dolgoztam ki, amelyben azonosítottam és rendszereztem azokat a strukturális feszültségeket, amelyek a schengeni rendszer működését korlátozzák.
3. Empirikus elemzésem révén **bizonyítottam**, hogy az EU határigazgatását szabályozó jogi és szakpolitikai eszköztára elsősorban a hosszú távú stratégiai célkitűzések elérését szolgálja, ezért korlátozottan alkalmas a gyors reagálást igénylő, valós idejű migrációs válsághelyzetek hatékony kezelésére.
4. Kérdőíves és kvalitatív adatgyűjtésem révén **feltártam** a határellenőrzésben részt vevő szakemberek uniós szabályozás gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatait és értékeléseit. **Kimutattam**, hogy az uniós normák helyi alkalmazása gyakran nehézségekbe ütközik, mivel az intézkedések nem minden esetben illeszkednek a nemzeti kapacitásokhoz és az operatív gyakorlatokhoz. Ez az eredmény rávilágít arra, hogy a jogi normák önmagukban nem elegendőek, a végrehajtási szint rugalmassága és erőforrásai kulcsszerepet játszanak az uniós célkitűzések megvalósításában.
5. Elemzésem **rámutatott**, hogy a tagállamok közötti konstruktív együttműködés, beleértve a regionális kezdeményezéseket és a harmadik országokkal folytatott kétoldalú párbeszédet, kulcsfontosságú a határigazgatási rendszer működőképességének fenntartásához. Ezzel **empirikus bizonyítékot nyújtottam** arra, hogy a hatékony válságkezelés nem pusztán jogi normák, hanem intézményi bizalom, információ megosztás és közös kapacitásépítés kérdése is.
6. A kutatás során **új összefüggésrendszert tártam fel** a jogi reformok, az uniós intézményi struktúrák és a tagállami válságkezelési stratégiák hatékonysága között. **Kimutattam**, hogy a határigazgatási rendszer jövőbeli fenntarthatósága alapvetően azon múlik, sikerül-e egyensúlyt teremteni a tagállami szuverenitás és az uniós szintű szolidaritás, valamint a hosszú távú szabályozás és a gyors reagálás között.
7. Kutatásom **igazoltam**, hogy a tagállamok válságkezelési gyakorlata jelentős eltéréseket mutat, amelyek a nemzeti kontextusokból, politikai prioritásokból és

erőforrásokból adódnak. **Ez új bizonyítékot szolgáltat arra,** hogy az uniós szabályozás jelenlegi formájában nem képes teljes mértékben egységesíteni a határigazgatási gyakorlatot, és a jövőbeli reformok során a nemzeti sajátosságok figyelembevétele elengedhetetlen lesz az EU határigazgatási rendszerének megerősítéséhez.

6.3. A kutatási eredmények gyakorlati hasznosíthatósága és továbbfejlesztése

Fontosnak tartom, hogy kutatásom eredményei a gyakorlatban is hasznosuljanak, különösen az uniós és tagállami határigazgatás fejlesztésének területén. Az értekezésemben feltárt szabályozási és végrehajtási sajátosságok, valamint az empirikus adatgyűjtés eredményei olyan alkalmazható tudásanyagot képeznek, amely több szinten is beépíthető a határigazgatási szakmai működésbe, a döntéshozatali folyamatokba, valamint az oktatás és képzés struktúráiba.

A szakmai határrendészeti képzések során hasznosíthatónak tartom azokat a gyakorlatban megfigyelt problématerületeket és visszajelzéseket, amelyeket a kérdőíves és kvalitatív adatfelvétel során gyűjtöttem a tagállami hatóságok szakembereitől. Különösen fontosnak tartom ezek beépítését az uniós szabályozás helyi alkalmazásáról szóló tananyagokba. E visszacsatolások a rendészeti és közigazgatási felsőfokú képzések, valamint a határrendészeti továbbképzések korszerűsítéséhez is alapul szolgálhatnak, különös tekintettel arra, hogy miként lehet az uniós normákat a nemzeti sajátosságokhoz igazítani anélkül, hogy sérülne a schengeni térség integritása.

A kutatás során kidolgozott elemzési szempontok, különösen a tagállami válságkezelési gyakorlatok összehasonlítása, szintén hasznosíthatók a határigazgatás jogalkotási megalapozásában. A kutatásom alapján javaslatokat lehet megfogalmazni a határigazgatásról szóló hazai és uniós jogszabályok, például Schengeni határ-ellenőrzési kódex, a nemzeti integrált határigazgatási stratégiák finomhangolására, különösen a tehermegosztás, a gyorsreagálású mechanizmusok és a harmadik országokkal folytatott együttműködések jogi keretei kapcsán.

A kutatás gyakorlati hasznosítása megvalósulhat továbbá az oktatási tananyagokba integrált esettanulmányok formájában is, amelyek a 2015 utáni válsághelyzetek konkrét példáin keresztül mutatják be az uniós és tagállami válaszlépések eltéréseit és tanulságait.

Kutatásom alapján kezdeményezhető egy olyan interdiszciplináris fejlesztési projekt is, amely a migrációs válságokra adott tagállami válaszok rendszerszintű értékelését végzi el, különösen a jogi, technikai és szervezeti tanulságok szintézisére építve. Ez a projekt a nemzeti és uniós szintű határrendészeti stratégiaalkotás megalapozását is szolgálhatja, valamint hasznos előkészítője lehet egy egységes válságkezelési kézikönyv kidolgozásának.

Végül a kutatási eredményeimre alapozva lehetőség van olyan új rendészettudományi kutatások megvalósítására is, amelyek a határigazgatás és szuverenitás viszonyát, a schengeni térség működését korlátozó strukturális tényezőket, illetve a jogi szabályozás és végrehajtás közötti eltéréseket vizsgálják. E kutatási irányok nemcsak tudományos szempontból relevánsak, hanem hozzájárulhatnak egy adaptívabb és szolidaritásalapú uniós határigazgatási rendszer kialakításához is.

7. FELHASZNÁLT IRODALOM

7.1. Publikációk, tudományos munkák, tanulmányok

1. Adaoğlu, Hacer Soykan (2009): Special Territories in European Union and North Cyprus: A Sui Generis Relationship Under Community Law, Uluslararası İlişkiler, Volume 6, No 23 (Fall 2009) Forrás: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/540016> (letöltve: 2023.10.10.)
2. Anderson, James. M. (2000): The history of Portugal. Greenwood Publishing Group. ISBN-10. 0313311064
3. Bak Pál–Hangácsi Ádám–Polák Attila–Szabó Márk–Veres Eszter Adrienn (2018): Az Európát érintő fő migrációs útvonalak és a bevándorlás alakulása. In: Honvédségi Szemle. 5. pp. 46–63. Forrás: https://real.mtak.hu/124956/1/HSZ_2018_146_5_Bak_Pal.pdf (letöltve: 2024.3.4.)
4. Balla József (2017): Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítás feltételeinek kutatása. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 19. 319–327. HU ISBN 978-615-00-0454-9
5. Balla József (2018). Schengeni értékelési mechanizmus. Hadtudományi Szemle, 11(1), 287–306. o. Forrás: http://epa.niif.hu/02400/02463/00038/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2018_01_287-306.pdf (letöltve: 2022.11.21.)
6. Balla József (2018a): A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erő-eszközsükségele Határrendészeti Tanulmányok XV. évfolyam 2. szám 2018. 4–29. o. Forrás: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/16049/A%20hatarellenorzes%20ideiglenes%20visszaallitasanak%20kovetelmenyrendszere.pdf?sequence=1> (letöltve: 2022.12.13.)
7. Balla József –Kui László (2017): A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai Hadtudományi Szemle, 2017. (10. évf.) 1. sz. 222–238. Forrás: https://epa.oszk.hu/02400/02463/00034/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2017_1_222-238.pdf (letöltve: 2024. 06.19.)
8. Balla József–Kui László–Szele Tamás: (2019): A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők. Belügyi Szemle, 67 (7-8). pp. 7–22. Forrás: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.7-8.1> (letöltve: 2022.12.17.)
9. Balla Zoltán (2014): A rendészet unortodox jellegű megközelítése. In Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2014, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztályának Pécsi Szakcsoportja. Pécsi Határőr Tudományos közlemények, XV. 101–109. o. Forrás: <http://pecshor.hu/periodika/XV/balla.pdf> (letöltve: 2022.10.16.)

10. Berta Krisztina (2008): Hová vezet a schengeni út? Nemzet és biztonság: Biztonságpolitikai szemle 1. évf. 2. sz. / 2008. Forrás: https://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/berta_krisztina-hova_vezet_a_schengeni_ut_.pdf (letöltve: 2022.12.28.)
11. Bernas, Vlastimil (2020): Comparative analysis of the status of French Guiana, Mayotte and New Caledonia. Caribbean Studies Vol. 48, No. 1 pp. 3–43. Forrás: <https://doi.org/10.1353/crb.2020.0000> (letöltve: 2022.12.28.)
12. Besenyő János (2017): Kerítések és határvédelem: A technikai akadályok felállításának kérdése Európában (2017. január 18.). AARMS 16. kötet, 1. szám (2017) 77–87. Forrás: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3610001 (letöltve: 2024.02.17.)
13. Boda József–Finszter Géza–Imre Miklós–Kerezsi Klára–Kovács Gábor–Sallai János (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. Államtudományi Műhelytanulmányok, 2016. évi 17. szám, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 1–24. o. Forrás: https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/2016_-evi-17_-szam-a-rendeszettudomanyi-kutatasok-elmeleti-megalapozasa-es-fobb-iranyai.original.pdf (letöltve: 2022.12.15.)
14. Boda József (2018): A XXI. század nemzetbiztonsági kihívásai. Gaál Gyula–Hautzinger Zoltán szerk.: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XX., A XXI. század biztonsági kihívásai. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja (2018) 5-13. o. Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/hatarkovek2/boda.pdf> (letöltve: 2022.11.12.)
15. Caparini, Marina – Marenin, Otwin, (2006): Borders and Security Governance - Managing Borders in a Globalised World, DCAF, Geneva ISBN-10: 382-589-438X
16. Carrera, Sergio–Mitsilegas, Valsamis–Allsopp, Jennifer–Vosyliute, Lina, Policing humanitarianism: EU policies against human smuggling and their impact on civil society, Oxford; London: Hart Publishing, 2019, ISBN 9781509923014
17. Cristina Elena Popa (2006): The Challenges of the Schengen Area. Expert Journal of Economics, 4(3) 2006., pp. 96-104. ISSN: 2359-7704 Forrás: https://economics.expertjournals.com/ark:/16759/EJE_410popa96-104.pdf (letöltve: 2022.3.29.)
18. Csiki Tamás (2015): Terrortámadás Párizsban. Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle 8.5 (2015) 2-2. Forrás: https://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2014_5_01_csiki_tamas_-_terrortamadas_parizsban.pdf (letöltve: 2022.12.20.)
19. Dabis Attila (2016): Az Åland-szigetek autonómiájának felülvizsgálatáról SZÁZADVÉG 82. 2016/4 1-168. o. ISSN 0237-5206 Forrás: https://www.academia.edu/31587976/Az_%C3%85land_szigetek_auton%C3%B3mi%C3%A1j%C3%A1nak_fel%C3%BClvizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l (letöltve: 2022.12.17.)

20. De Haas, Hein, Stephen Castles, and Mark J. Miller (2019): The age of migration: International population movements in the modern world. Bloomsbury Publishing, 2019. p. 1-423. ISBN. 978-0-230-51785-1
21. De Jong, Lammert (2005): "Extended statehood in the Caribbean: Definition and focus." Extended statehood in the Caribbean: Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch, and British Caribbean (2005): 3–19. Forrás: <https://rozenbergquarterly.com/wp-content/uploads/2021/03/070211ExtendedStatehood.pdf> (letöltve: 2022.11.29.)
22. Deiana, Claudio–Vikram Maheshri–Giovanni Mastrobuoni (2024): "Migrants at sea: unintended consequences of search and rescue operations." American Economic Journal: Economic Policy 16.2 (2024): 335–365. Forrás: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/pol.20220014> (letöltve:2024.12.12.)
23. De Leo, Andreina–Celorina, Eleonora (2025). The Italy–Albania Protocol: A new model of border-shifting within the EU and its compatibility with Union law. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 31(5), 595–618. Forrás: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1023263X241309601> (letöltve: 2025. 02.19.)
24. De Waal, Thomas (2018): Uncertain Ground, Cyprus: In Europe, In limbo. Carnegie Endowment for International Peace. 2018. Forrás: https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/deWaal_UncertainGround_final.pdf (letöltve: 2022.12.14.)
25. Dezső Tamás (2019): Idegen (terrorista) harcosok az Iszlám Állam soraiban. Migrációkutató intézet Gyorselemzés 2019/18: Idegen (terrorista) harcosok az Iszlám Állam soraiban — Elemzés 2019. 11. 14. Forrás: https://migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2019/11/foreign_fighters_idegen_harcosok_dezso_tamas_1_v.pdf (letöltve: 2022. november 30.)
26. Didier, Bigo and Guild Elspeth (2015): The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris. Towards an EU Security and Liberty Agenda. Brussel: CEPS, 2015. Forrás: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/145460/145460.pdf> (letöltve: 2021.12.03.)
27. Didier, Bigo (2002): Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. Alternatives: Global, Local, Political, 27, 63–92. Forrás: <https://ir101.co.uk/wp-content/uploads/2017/11/bigo-security-and-immigration.pdf> (letöltve:2024.03.11.)
28. Dixon, Marion (2011): An Arab Spring. Review of African Political Economy 38.128 (2011) p. 309-316. Forrás: <https://www.iemed.org/publication/arab-spring-the-awakening-of-civil-society-a-general-overview/> letöltve: 2022.11.13.)
29. Dobó Géza (2024): Változások a nyugat-balkáni irreguláris migrációs útvonalon Migrációkutató Intézet Horizont 2024/3 Forrás: https://migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2024/02/20240208_HORIZONT_2024_3_dobo_geza_valtozasok_a_nyugat_balkani_irregularis_migracios_utvonalon.pdf (letöltve:2024.9.12.)

30. Düvell, Franck, and Chiara Denaro (2024): Maritim Migration and Maritime Rescue in the Central Mediterranean: Perspectives of Key Actors. DeZIM Policy Papers 2, Berlin: German Centre for Integration and Migration Research (DeZIM) Forrás: https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/fis/publikation_pdf/FA-6186.pdf (letöltve: 2022.06.12.)
31. Fejes Zsuzsanna (2009): (Euro)régiók Európája. In: De Iurisprudentia et iure publico Jog- és Politikatudományi Folyóirat, ISSN: 1789-0446, 2008. (2. évfolyam), 1. sz., 21-31. o. Forrás: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2008-1-03.pdf> (letöltve 2022.11.23.)
32. Fejes Zsuzsanna–Sallai János–Soós Edit–Tóth Judit (szerk.) (2007): Schengenre hangolva, In: Európai Műhelytanulmányok 113. szám. Külügyminisztérium. ISBN: 9789637038327
33. Fejes Zsuzsanna (2013): Európaizáció és a kormányzás új formái az Európai Unióban. Jog-és Politikatudományi Folyóirat 7 (2013): 43-56. o. Forrás: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2013-3-03.pdf> (letöltve: 2022.11.14.)
34. Fejes Zsuzsanna–Soós Edit–Balázs Kántás (2008): Hungarian experiences of cross-border cooperation. Fundamentum 12 (2008): 123-157. o. Forrás: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/08-e-12.pdf> (letöltve: 2022.11.25.)
35. Finszter Géza (2003): A rendészet elmélete KJK-KERSZÖV, OKRI, Budapest, 2003., monográfia ISBN: 963-224-701-9
36. Finszter Géza (2013): A rendészet elmélete és eszközrendszere. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. ISBN 978-615-534-424-4
37. Finszter Géza (2016): Rendészettan. Ludovika Egyetemi Kiadó. 2016. ISBN: 978-615-584-593-2
38. Friedery Réka–Molnár Tamás (2024): Az Európai Unió, valamint Magyarország migrációs és menekültügyi politikája a szabályozás tükrében: leltár az uniós csatlakozás óta eltelt húsz évről. Állam és Jogtudomány, 65 (2). pp. 120–146. Forrás: <https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.06> (letöltve: 2024. 12.21.)
39. Gazdik Gyula (2009): A gázai válság. ZMNE SVKI Elemzések (2009) Forrás: <http://epa.niif.hu/00000/00039/00027/pdf/gazdik.pdf> (letöltve: 2022.10.02.)
40. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (2016): Foreign fighters under international law. Academy briefing No. 7. october 2016 Forrás: https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/Foreign%20Fighters_2015_WEB.pdf (letöltve: 2022.12.21.)
41. Giray Sadik–Ceren Kaya (2020): “The Role of Surveillance Technologies in the Securitization of EU Migration Policies and Border Management”, Uluslararası İlişkiler, Vol. 17, No. 68, 2020, p. 149–151. Forrás: <https://doi.org/10.33458/uidergisi.856932> (letöltve: 2023.6.21.)
42. Görbe Attiláné Zán Krisztina (2013): A migráció mint a magyar idegenrendészet XX. századi történetének sajátos területe, In: Szerk.: Gaál Gyula, Szerk.: Hautzinger Zoltán A modernkori magyar határrendészet százöt év. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, 2013. 193–208. o. ISBN 978-963-08-6212-7
43. Grieson, Richard, Michael Landesmann, and Isilda Mara (2021): Future migration flows to the EU: Adapting policy to the new reality in a managed and

- sustainable way. No. 49. Policy Notes and Reports, 2021. Forrás: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/237683/1/1760125857.pdf> (letöltve: 2023.04.13.)
44. Hammes, Amal (2021): Protecting Refugee Property and Dignity: A Brief Comment on the Legal and Ethical Basis of the Danish “Jewelry Law” RefLaw 30.07.2021 Forrás: https://reflaw.org/protecting-refugee-property-and-dignity-a-brief-comment-on-the-legal-and-ethical-basis-of-the-danish-jewelry-law/?utm_source=chatgpt.com (letöltve 2024.11.15.)
 45. Hautzinger Zoltán (2011): A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In. Szerk.: Drinóczi Tímea: Magyarország új alkotmányossága. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs. ISBN 978-963-642-437-4, 66–71. o.
 46. Hautzinger Zoltán–Hegedűs Judit–Klenner Zoltán (2014): A migráció elmélete. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014. ISBN 978-615-5305-54-2, 1-103. o.
 47. Hautzinger, Zoltán (2016): Szemelvények a migráció szabályozásáról ISBN: 978-963-89224-2-7 Pécs 2016. Forrás: https://real.mtak.hu/62546/1/HautzingerZ_Szemelv_migr_szab_u.pdf (letöltve: 2022.11.24.)
 48. Hautzinger Zoltán (2020): A migráció szabályozásának reaktív tényezői. Belügyi Szemle 2020/9. 47–62. o. Forrás: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.9.3> (letöltve: 2022.10.20.)
 49. Héra Gábor–Ligeti György (2006): Módszertan. A társadalmi jelenségek kutatása. Osiris Kiadó 2006., Budapest, ISBN 978-963-389-788-1
 50. Horváth Zoltán (2022): Kézikönyv az Európai Unióról. Ötödik, átdolgozott, bővített kiadás, Földkör Kiadó, 2022. ISBN: 9632027590
 51. Jenei Petra–Kende Tamás–Löwenberg Viktória (2005): Európai Közösségi jog. Novissima Kiadó 2005. ISBN 963-9403-3-26
 52. J. Nagy László (2005): Az európai integráció politikai története Szeged, 2005 Forrás: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/3325/1/EUINTEGR.pdf> (letöltve: 2022.03.16.)
 53. Juhász Krisztina (2020): A szabálytalan migráció elleni uniós fellépés közép és hosszú távú intézkedései az Európai Migrációs Stratégia alapján. NKE ÁKK, 2020. ISBN 9789634981176
 54. Kamil, Czaplicki (2021): Schengen Information System (SIS) GIS Odyssey Journal, vol. 1 No. 2(2021). Forrás: <https://doi.org/10.57599/gisoj.2021.1.2.123> (letöltve: 2023.10.11.)
 55. Karamanidou, Lena–Bernd, Kasperek–Hess, Sabine (2020): Border Management and Migration Control in the EU. Zenodo, 14.09.2014. 14–17. o. Forrás: <https://doi.org/10.5281/zenodo.1418601> (letöltve:2023.2.12.)
 56. Karvasy Ágoston (1843-44): A politikai tudományok rendszeresen előadva. I–III. Győr, Streibig, 1843–44.
 57. Kende Tamás–Szűcs Tamás–Jeney Petra (2007): Európai Közjog és politika Complex kiadó 2007. ISBN 978-224-920-9
 58. Keinis, Virginijs (2016). A személyek szabad mozgása, mint a nemzetbiztonságot fenyegető veszélyek megelőzése érdekében felmerülő

- problémák oka. *European Integration Studies*, 10 (1), 64-72. Forrás: <https://doi.org/10.5755/j01.eis.0.10.14633> (letöltve: 2023.01.12.)
59. Kirişci, Kemal (2021): Revisiting and going beyond the EU-Turkey migration agreement of 2016. Policy Paper 64/2021. Forrás: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2021/04/Policy-paper-64-Kirisci.pdf> (letöltve: 2024.11.19.)
 60. Koopmans, Julia–Gonzalez Beilfuss, Markus (2019): Legal and institutional mapping of regular entry governance regimes in the European Union, ADMIGOV Deliverable 1.1, Barcelona: University of Barcelona. p. 13–14. Forrás: <https://doi.org/10.5281/zenodo.8217836> (letöltve:2023.3.21.)
 61. Korinek László (2015): A terrorizmus. Belügyi szemle 63.7-8 (2015) 7-38. o. Forrás: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.7-8.1> (letöltve: 2022.01.23.)
 62. Kosmas, Vasileios– Michele, Acciaro and Maria, Besiou (2022): "Saving migrants' lives at sea: Improving search and rescue operations." *Production and Operations Management* 31.4 (2022): 1872–1889. Forrás: <https://doi.org/10.1111/poms.13653> (letöltve: 2024.12.28.)
 63. Kosztolányi Ildikó (2009): Franciaország tengerentúli megyéi és területei – Hogyan integrálódnak Európába és az Európai Unióba az ultra - periférikus területek. Szakdolgozat. – Budapesti Gazdasági Főiskola, 2009. – Forrás: http://elib.kkf.hu/edip/D_14542.pdf (letöltve: 2022.7.13.)
 64. Kui László (2018): A határellenőrzés elveinek és követelményeinek érvényesülési lehetőségei Magyarországon. *Hadtudományi Szemle*, 2018. 11. évf. 2. szám 268–286. o. Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/hsz/article/view/1573> (letöltve: 2023.4.8.)
 65. Lanfermann, Friederike (2014): "The European Union's Border Management. A study about the coordination in its horizontal and vertical dimension." (2014). Forrás: <https://core.ac.uk/download/pdf/289951041.pdf> (letöltve: 2023. 11.10.)
 66. Lanceiro, Rui Tavares (2015): The international powers of the Portuguese autonomous regions of Azores and Madeira. *Instituto de Ciencias Juridico-Políticas* 2015. Forrás: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/756-1151.pdf> (letöltve: 2022.7.13.)
 67. Lázár Ede: *Kutatásmódszertan a gyakorlatban SPSS program használatával*. Scientia Kiadó, Kolozsvár; ISBN: 978-973-1970-23-3 (973-1970-23-1).
 68. Magyar Péter (2000): *Az Európai Unió története*. Press Publica kiadó 2000. ISBN: 963–9001-46-5
 69. Lebrun, Maxime, et al. (2025): Instrumentalized migration: avoiding the trap. *Open Research Europe* 4 (2025): 251. Forrás: <https://doi.org/10.12688/openreseurope.18635.2> (letöltve: 2025.05.01.)
 70. Magyary Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás, A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*, Budapest, 1942.
 71. A Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportjának elemzése (2015): Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, iránya és kilátásai 1-85. o. Forrás: <https://mta.hu/data/cikkek/106/1060/cikk-106072/europabairanyulo.pdf> (letöltve: 2023.7.23.)
 72. Manczinger Krisztián (2016): Nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye, *Külügyi Szemle*

- 2016/4 Tizenötödik évfolyam 4. szám 1-13. o. Forrás: https://www.academia.edu/34556076/Nemzetis%C3%A9gi_r%C3%B6bb%C3%A9g%C5%B1_r%C3%A9gi%C3%B3k_%C3%A9s_az_Eur%C3%B3pai_Uni%C3%B3_avagy_a_Brexit_egyik_lehets%C3%A9ges_politikai_k%C3%B6vetkezm%C3%A9nye (letöltve: 2023.2.12.)
73. Marsai Viktor (2015): A migrációs diskurzus margójára III.: A líbiai válság az európai migráció tükrében. Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle, 2017. X. évfolyam, 1. szám pp. 110–134.; Forrás: https://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2017_1_11_marsai_viktor_-_a_migracios_diskurzus_margojara_ii-a_libiai_valsg_az_europai_migracio_tukreben.pdf (letöltve:2025.2.15.)
74. Marsai Viktor (2017): Líbia és a migráció – tartós megoldás vagy pillanatnyi könnyebbég? Migrációkutató Intézet Gyorselemzések 2017/27 Forrás: <https://migraciokutato.hu/2017/12/13/libia-es-a-migracio-tartos-megoldas-vagy-pillanatnyi-konnyebbseg/> (letöltve: 2024. 11. 23.)
75. Marsai, Viktor (2016): A migrációs diskurzus margójára: Afrika mint kibocsátó régió. Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle 4 (2016): 96-127. o. Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/neb/article/view/3813/3083> (letöltve: 2022.12.11.)
76. Maslowski, Solange (2017): Freedom of Movement of Union Citizens in the outermost regions of the EU. Economic and Social Development: Book of Proceedings, pp. 247–253. ISSN 1849-7535 Forrás: <https://www.proquest.com/docview/2070393402?sourcetype=Conference%20Papers%20&%20Proceedings> (letöltve: 2023.7.28.)
77. McCabe, Kaela (2016): Schengen acquis: The development of the right to free movement of persons within the European Union legal framework and the necessary reforms to adapt to evolving security threats in the region. Creighton Int'l & Comp. LJ 7 (2016) pp. 107-138. Forrás: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/creintl7&div=9&id=&page=> (letöltve: 2022.12.13.).
78. Mohl, Robert; Löw Tóbiás (ford.) (1866): Az államtudományok encyklopaediája. Pest, Heckenast. 496. o. Eredeti cím: Encyklopädie der Staatswissenschaften. 2. kiad. 1871
79. Murádin, János Kristóf (2020): Az európai integráció története és elméletei. Scientia Kiadó, 2020. Forrás: https://real.mtak.hu/116699/1/Muradin_EuropaiIntegracio_REAL.pdf (letöltve: 2023.01.17.)
80. Nagy Boldizsár (2019): A schengeni rendszer és Magyarország: Az út Amszterdamig és tovább. Acta Humana, Emberi jogi közlemények 37-38. sz. 1999, 24-56. p. Forrás: <https://mail.nagyboldizsar.hu/images/articles/blog/schengen6a.pdf> (letöltve: 2023.02.12.)
81. Németh Gábor (2022): Az EU Közös Biztonság- és Védelempolitika égisze alatt működő nemzetközi válságkezelő, békefenntartó missziók mandátuma, azok jogi háttere Katonai jogi és hadijogi szemle, 2022. (10. évf.) 1. sz. 69–91.o. Forrás:

- https://epa.oszk.hu/02500/02511/00020/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2022_1_069-091.pdf (letöltve:2024.11.30.)
82. Oleksiewicz, Izabela, and Ö. Z. Sabri. (2023): The Most Important Changes in EU Asylum and Refugee Policy after 2015. *Humanities and Social Sciences* 30.4-part 2 (2023) pp. 219-232. Forrás: <https://doi.org/10.7862/rz.2023.hss.75> (letölte: 2022.03.21.)
 83. Peter, Hobbing (2005): Integrated Border Management at the EU Level. CEPS Working Documents No. 227, 1 August 2005 Forrás: <http://aei.pitt.edu/6672/> (letöltve: 2022.08.10.)
 84. Párizsi békekongresszus 1849-ben. Victor Hugo elnöki megnyitó és záró beszéde (1919): Fordító: Ignác Gábor Világ Páholy kiadó, Budapest, 1919.
 85. Pinos, Jaime Castan. (2009): 'Building Fortress Europe? Schengen and the Cases of Ceuta and Melilla Forrás: https://www.researchgate.net/publication/251750668_Building_Fortress_Europe_Schengen_and_the_Cases_of_Ceuta_and_Melilla (letöltve: 2022.11.13.)
 86. Répási Krisztián (2019): Kapcsolódási pontok a 2015 januárjában és novemberében Párizsban történt merényletek, valamint a 2016. március 22-i brüsszeli robbantások között. *Nemzetbiztonsági Szemle* 7.1 (2019): 52-65. Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/nbsz/article/view/1479/798> (letöltve: 2022.01.13.)
 87. Ritecz György (2014): IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán *Magyar Rendészet* 2014/3. ISSN 1586-2895-55-75. o. Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/3970> (letöltve: 2023.8.19.)
 88. Ritecz György–Sallai János (2016): A migrációs trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0. Budapest: Hanns Siedel Alapítvány. pp. 114-115.
 89. Ritecz György (2016): A migráció trendjei – és ami mögötte van *Régió Kisebbség Kultúra Politika Társadalom* 24 (2) 109–139. o. Forrás: https://kisebbssegkutato.tk.hun-ren.hu/uploads/files/RiteczGyorgy_A_migracio_trendjei_es_ami_mogotte_van.pdf (letöltve: 2022.10.20.)
 90. Ritecz, György (2018). "Az Európába irányuló tömeges irreguláris migráció felfutásának és okai." *Hadtudomány* 28.3-4 (2018): 66–78. o. Forrás: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2018.28.3-4.66> (letöltve: 2023.1.14.)
 91. Ritecz György (2018a): A tömeges irreguláris migráció megszűnése, avagy tények, amelyekről nem akarunk tudomást venni In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) *A XXI. század biztonsági kihívásai* Pécs, Magyarország: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport (2018) 378 p. pp. 237–243., 6 p. Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/XX/ritecz.pdf> (letöltve: 2024. 11. 23.)
 92. Ritecz György (2021): Államhatár ellenőrzés és turizmus pandémia idején *Határrendészeti Tanulmányok* 2021/3. 35–81. o. Forrás: https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/HatrendTan_2021_3_szam.pdf (letöltve 2022.5.2.)
 93. Rodríguez Sánchez, A., Wucherpfennig, J., Rischke, R. et al. (2023): Search-and-rescue in the Central Mediterranean Route does not induce migration: Predictive modeling to answer causal queries in migration research. *Sci Rep* 13,

- 11014 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41598-023-38119-4> Forrás: <https://www.nature.com/articles/s41598-023-38119-4> (leoltve: 2024.10.12.)
94. Saddiki, Said (2017): World of walls: the structure, roles and effectiveness of separation barriers. Open Book Publishers, 2017. Forrás: <https://www.openbookpublishers.com/books/10.11647/obp.0121> (letoltve: 2022.07.13.)
95. Sajtos László–Mitev Ariel Zoltán: Kutatási és adatelemzési kézikönyv. Alinea, Budapest 2007 ISBN: 978-963-9659-08-7
96. Sanyal, Romola (2017): A no-camp policy: Interrogating informal settlements in Lebanon. Geoforum 84 (2017) pp. 117-125. Forrás: https://eprints.lse.ac.uk/83749/1/Sanyal_no_camp_policy.pdf?utm (letoltve: 2023.4.12.)
97. Sallai János (2012): A schengeni integráció negyedszázada és jövője, In.: Gaál, Gyula–Hautzinger, Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei (2012) Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből, Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság, Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2012., 247–256. o. ISBN: 978-963-08-4112-2
98. Sallai János (2015): A magyar rendészettudomány etablációja. Belügyi Szemle, 63(6), 5–28. o. Forrás: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.6.1> (leoltve: 2023.11.15.)
99. Sallai János (2015a): Közigazgatás vagy rendészet? A Kiss Mihály kontra Falcsik Dezső vita 1896-ban. Magyar Rendészet 2015/3. 141–147. o. ISSN 1586-2895 Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/3702> (letoltve: 2023.1.29.)
100. Sallai, János (2015b): Concha Győző, a rendészet jeles tudósa. In: Magyar Rendészet 2015/1. 39-45. o. Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/3770> (letoltve: 2022.3.2.)
101. Sallai János (2020): A modern magyar rendészet kezdetei. Magyar Rendészet 2020/3. 227–244. ISSN 1586-2895 Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/4153/4016":>> (letoltve: 2023.9.21.)
102. Selján Péter (2016): A közel-keleti hatalmi egyensúly átalakulása. *Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle* 9.4 (2016) 30-53.o. Forrás: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/neb/article/view/3809/3079> (letoltve: 2022.9.13.)
103. Salomon, Stefan– Jorrit, Rijpma (2023): A Europe without internal frontiers: Challenging the reintroduction of border controls in the Schengen Area in the light of Union citizenship. German Law Journal 24.2 (2023) pp. 281-309. Forrás: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.60> (letoltve: 2024.01.12.)
104. Stein, Lorenz von; Kautz Gusztáv (ford., hazai utalások) (1871): Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai, folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Magyarország törvényhozása- és irodalmára. Pest, Ráth Mór. XXXII, 519 o. 2. kiad. 1890
105. Szamel Lajos (1990): A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Kutatások Programirodája, Budapest, 1990. ISBN 963-745-037-8

106. Szikinger István (1998): Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó, Budapest, 1998. ISBN: 963-858-211-1
107. Szuhai Ilona–Tálas Péter (2017): A 2015-ös európai migrációs és menekültválság okairól és hátteréről. In: Tálas Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017 ISBN: 9786155376634
108. Tálas Péter (2016): Az európai migrációs válság értelmezési kereteiről. In: Nemzet és Biztonság. 2016/6 szám. pp. 86-115 Forrás: https://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2016_6_06_talas_europai_migracios_valsag.pdf (letöltve: 2023.3.20.)
109. Trauner, Florian–Turton, Jocelyn (2017): “Welcome culture”: the emergence and transformation of a public debate on migration. Austrian Journal of Political Science, 46(1), 33-42. Forrás: <https://doi.org/10.15203/ozp.1587.vol46iss1> (letöltve: 2022.12.4.)
110. Teke András (2006): A veszélyek kezelése és a határbiztonság. In: Hautzinger Zoltán (szerk.). Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja. pp. 65-89.
111. Teke András (2020): Emberi biztonság és migráció. Az emberi biztonság koncepciójától a "Biztonságos, rendezett és szabályozott migrációról szóló globális paktum"-ig Magyar Rendészettudományi Társaság (2020), 394 p. ISBN: 9786158144124 Forrás: https://real.mtak.hu/154734/1/Teke%20Andras_Emberi%20biztons%C3%A1g%20%C3%A9s%20migr%C3%A1ci%C3%B3_2020.pdf (letöltve: 2021.10.23.)
112. Thielemann, Eiko (2018): "Why refugee burden-sharing initiatives fail: Public goods, free-riding and symbolic solidarity in the EU." JCMS: Journal of Common Market Studies 56.1 (2018): 63-82. Forrás: <https://doi.org/10.1111/jcms.12662> (letöltve: 2022-3.26.)
113. Tóth Árpádné Dr. Masika Edit (2004): Az EU bel- és igazságügyi együttműködésének, illetve a szabadság, biztonság, és jog európai térségének története az alapító szerződések tükrében, Miniszterelnöki Hivatal Európai Integrációs Irodája, 2004 ISBN 963-928-490-4
114. Tóth Árpádné Dr. Masika Edit (2003): Első értékelés a szabadság, biztonság jog európai térségének az európai alkotmányozás során körvonalazódó reformjáról, „Európai Unió Határrendőse” c. A/0013/2003.sz. OKTK kutatás
115. Van Ginkel, Bibi. and Eva Entenmann (Eds.), ‘The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats & Policies’, The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT) Evolutions in Counter-Terrorism, Vol. 1 (November 2020 [2016]): 11-18. Forrás: <https://icct.nl/sites/default/files/2023-01/Special-Edition-1-2.pdf> (letöltve: 2022.12.20.)
116. Varga János–Borszéki Judit (2014): Intelligens határok (Smart Borders), Hadtudományi. Szemle 7. évfolyam 1. szám, 2014., p. 278–288. Forrás: https://epa.oszk.hu/02400/02463/00022/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2014_01_278-288.pdf (letöltve: 2023.1.25.)
117. Vasile, Sergiu Adrian–Oana, Popescu (2012): Initiatives and perspectives of the information flows management within Schengen Area, Journal of Criminal

- Investigation Volume V Issue 2/2012 p. 175–207 ISSN 2247-9503 Forrás: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=1941a1e41e4c78e377b4b88f9a2f24c60eb1a4c0> (letöltve: 2023.3.19.)
118. Vavoula, Niovi (2017): European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): A flanking measure of the EU's visa policy with far reaching privacy implications. Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies Research Paper No. 256/2017 Forrás: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2928082 (letöltve: 2023.5.31.)
 119. Wagner, Johann (2001): The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies. Commonwealth & Comparative Politics, 2001. 59(4), 424–448. Forrás: <https://doi.org/10.1080/14662043.2021.1999650> (letöltve: 2022.11.19.)
 120. Wigger, Iris-Yendell, Alexander-Herbert, David. (2021): The end of 'Welcome Culture'? How the Cologne assaults reframed Germany's immigration discourse. European Journal of Communication, 37(1), 21-47. <https://doi.org/10.1177/02673231211012173>
 121. Zaiotti, Ruben (2009): Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers. Diss. 2009. Forrás: <https://utoronto.scholaris.ca/server/api/core/bitstreams/44e21007-b6db-4d16-bc81-9ecfe863dd87/content> (letöltve: 2023.01.21.)
 122. Zámbo Katalin (2009): A Frontex szervezete és működése, In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. kötet, Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2009. 221–233. o. HU ISSN 1589-1674

7.2. Nemzetközi normák, ajánlások és nyilvános anyagok

1. United Nations (1960): Declaration on the Granting of Independence to colonial Countries and Peoples, Adopted by General Assembly resolution 1514 (XV) 14. December 1960 Forrás: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-granting-independence-colonial-countries-and-peoples> (letöltve:2022.10.18.)
2. Documents concerning the accession to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland OJ L 73., 27.3.1972., p. 1–206 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11972BN02/8/PT1A3> (letöltve: 2022.09.19.)
3. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze (Saarbrücken, 13. Juli 1984) Forrás: <https://www.cvce.eu/obj/agreement-between-france-and-the-frg-on-the-gradual-abolition-of-checks-at-the-franco-german-border-saarbrucken-13-july-1984-en-46468e59-54ec-41c1-a15e-258d92568910.html> (letöltve:2022.10.18.)
4. Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992 OJ C 191., 29.7.1992., p. 1–115. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_1992_191_R_TOC (letöltve: 2022. 12.11.)
5. ACT concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Contents OJ C 241, 29.8.1994., 9–404. o. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/acc_1994/sign/eng (letöltve:2022.10.18.)
6. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts OJ C 340, 10.11.1997, p. 1–144 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/ams/sign/eng> (letöltve: 2022.12.13.)
7. Communication from the Commission (1998): Communication from the Commission – Towards an area of freedom, security and justice Brussels, COM(1998) 459 final 14.07.1998 p. 1–14 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0459> (letöltve: 2022.9.19.)
8. Presidency Conclusions (1998): Vienna European Council 11-12 December 1998. Presidency conclusions and annexes p. 1–28. Forrás: https://aei.pitt.edu/43334/1/Vienna_1998.pdf (letöltve: 2023.3.15.)
9. Council Decision (1999): 1999/439/EC: Council Decision of 17 May 1999 on the conclusion of the Agreement with the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the latter's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis OJ L 176, 10.7.1999., p. 35–35. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.1999.176.01.0035.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A1999%3A176%3ATOC (letöltve: 2023.10.23.)

10. Presidency Conclusions (1999): Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions A Tampere Program 1999 és 2004. közötti időszakra European Council (1999), p. 1–10. Forrás: https://aei.pitt.edu/43337/1/Tampere_1999.pdf (letöltve: 2023.3.16.)
11. The Schengen acquis (1999): The Schengen acquis as referred to in Article 1(2) of Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999 OJ L 239, 22.9.2000, p. 1–473. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2000.239.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2000%3A239%3ATOC (letöltve: 2022.6.23.)
12. 1999/439/EC: Council Decision of 17 May 1999 on the conclusion of the Agreement with the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the latter's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis OJ L 176, 10.7.1999, p. 35–35 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1999/439/oj/eng> (letöltve: 2022.7.1.)
13. Council Decision (2000): 2000/365/EC Council Decision of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of the provisions of the Schengen acquis OJ L 131, 1.6.2000, p. 43–47. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32000D0365> (letöltve: 2022.11.28.)
14. Council Conclusions (2001): Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs) Brussels, 20 September 2001 SN 3926/6/01 p. 1–12 Forrás: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/ACF6BA.pdf (letöltve: 2022.10.13.)
15. Presidency Conclusions (2001): Presidency Conclusions European Council meeting in Leaken 14 and 15 December 2001 SN 300/1/01 REV 1 p. 1–35. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf> (letöltve: 2022.08.14.)
16. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal migration Brussels, 15.11.2001 COM(2001) 672 final Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2001%3A0672%3AFIN%3AEN%3APDF&utm> (letöltve: 2022.03.12.)
17. Council Decision (2002): 2002/192/EC: Council Decision of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen acquis OJ L 64, 7.3.2002, p. 20–23. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32002D0192> (letöltve: 2022.11.30.)
18. Communication from the Commission (2002): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union COM/2002/0233 final p. 1–26. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52002DC0233> (letöltve: 2022.08.15.)
19. Schengen Catalogue (2002): Council of the European Union EU Schengen Catalogue External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices February 2002. p. 1–53. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/media/31011/catalogue-en.pdf> (letöltve: 2022.09.18.)

20. Schengen Catalogue (2002a): Council of the European Union EU Schengen Catalogue Schengen Information System, SIRENE: Recommendations and Best Practices December 2002. p. 1–42. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/media/46232/eu-schengen-catalog-vol2-en.pdf> (letöltve: 2022. 9.13.)
21. Schengen Catalogue (2002b): Council of the European Union Guidelines for the introduction of a common system for an exchange of visa data 9243/02 Brussels, 27 May 2002 p. 1–16. Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9243-2002-INIT/en/pdf> (letöltve: 2022.08.23.)
22. Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union 10019/02 Brussels, 14 June 2002 p. 1–35. Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2010019%202002%20INIT/EN/pdf> (letöltve: 2022.08.21.)
23. Presidency Conclusion (2002): Seville European Council 21 and 22 June 2002 Presidency Conclusion, 13463/02 Brussels, 24 October 2002 (29.10) p. 1–42. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/media/20928/72638.pdf> (letöltve: 2022.08.26.)
24. Schengen Catalogue (2003): Council of the European Union Schengen Catalogue Issuing of VISA: Recommendations and Best Practices March 2003. p. 1–26. Forrás: https://schengen.mai.gov.ro/English/Documente/utile/catutil/catalog_vize.pdf (letöltve: 2022.9.23.)
25. Schengen Catalogue (2003a): Council of the European Union EU Schengen Catalogue Police Co-operation Recommendations and Best Practices June 2003. forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13404-2003-INIT/en/pdf> (letöltve: 2022.9.11.)
26. A Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási szerződése (2003) HL L 236., 2003.9.23. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html#new-2-30> (letöltve: 2024.01.12.)
27. Communication from the Commission (2003): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Development of the Schengen Information System II and possible synergies with a future Visa Information System (VIS) COM(2003) 771 final Brussels, 11.12.2003 p. 1–43. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0771:FIN:EN:PDF> (letöltve: 2023.6.13.)
28. Council Decision (2004): Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS) (2004/512/EC) OJ L 2013/5 15.6.2004. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0512&from=de> letöltve: 2023.7.1.)
29. A Tanács határozata (2004): A Tanács határozata (2004. október 25.) az Európai Unió, az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség közötti, a Svájci Államszövetségnek a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló megállapodásnak az Európai Közösség

- nevében történő aláírásáról, valamint egyes rendelkezések ideiglenes alkalmazásáról 2004/860/EK HL L 370., 2004.12.17., 1–2. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0860&qid=1738339636502> (letöltve: 2023.1.11.)
30. A Tanács rendelete (2004): A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról HL L 349., 2004.11.25., 1–11. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32004R2007> (letöltve: 2023. 3.16.)
31. European Council (2004): The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union., OJ C 53, 3.3.2005., p. 1–14. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2005_053_R_0001_01 (letöltve: 2023.4.12.)
32. A Tanács 866/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a csatlakozási okmány 10. jegyzőkönyvének 2. cikke szerinti rendszerről HL L 161., 2004.4.30., 128–143. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32004R0866> (letöltve: 2023.1.12.)
33. Common Manual (2005): Council of the European Union Brussels, 25 February 2005 6297/05 FRONT 18 COMIX 107 Common Manual p. 1–564. Forrás: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvik7m1c3gyxp/vj6ipcv66mww/f=/6297_05.pdf (letöltve: 2022.09.3.)
34. A Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány HL L 157., 2005.6.21., 203–204. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12005SA003> (letöltve: 2022.12.28.)
35. A Tanács és a Bizottság cselekvési terve az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének megerősítéséről szóló hágai program végrehajtására HL C 198., 2005.8.12., 1–22. o. Forrás: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52005XG0303(01)) (letöltve: 2023.2.10.)
36. Elnökségi Következtetések (2005): Európai Tanács 2005. december 15-16. Elnökségi Következtetések 15914/05, Brüsszel, 2005. december 17. 1–24. o. Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15914-2005-INIT/hu/pdf> (letöltve: 2023.5.6.)
37. Elnökségi Következtetések (2005a): Európai Tanács 2005. december 14-15. Elnökségi Következtetések 16879/06 Brüsszel, 2005. december 15. 1–34. o. Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16879-2006-INIT/hu/pdf> (letöltve: 2023.5.7.)
38. Council Conclusions (2006): Council conclusions Enlargement of the Schengen Area, 2768th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels, 4-5 December 2006. Forrás: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/91997.pdf (letöltve: 2022. 11.27.)
39. Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról HL L 381., 2006.12.28., 4–23.

- o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex%3A32006R1987> (letöltve 2023.6.18.)
40. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (konszolidált változat) B. Az Európai Unióról szóló szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek és az Európai Közösséget létrehozó szerződés (2.) jegyzőkönyve a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő integrálásáról (1997) HL C 321. E, 2006.12.29., 191–195. o. Forrás: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/28832835-92a4-47bb-8014-7e6e4f36ba4f/language-hu> (letöltve:2023.1.12.)
41. A Tanács 2007/533/IB határozata (2007. június 12.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról HL L 205., 07/08/2007., 63–84. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:32007D0533> (letöltve: 2023.6.18.)
42. Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról HL L 199., 2007.7.31., 30–39. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32007R0863> (letöltve: 2023.5.19.)
43. Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet) HL L 218., 2008.8.13., 60–81. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex:32008R0767> (letöltve: 2023.4.8.)
44. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről {SEC(2008) 153} {SEC(2008) 154} COM /2008/0069 végleges Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52008DC0069> (letöltve: 2022.01.20.)
45. European Council (2009): The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens, OJ C 115, 4.5.2010., p. 1–38. Forrás: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01)) (letöltve: 2023.03.12.)
46. Az Európai Unió Tanácsa: A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata., Brüsszel, 2009. március 19. 7468/09 1–62. o. Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%207864%202009%20INIT/HU/pdf> (letöltve: 2022.11.17.)
47. A Bizottság Közleménye (2011): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a migrációról Brüsszel 2011.5.4. COM(2011) 248. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:HU:PDF> (letöltve: 2022.11.30.)

48. Az Európai Tanács Következtetései (2011): Az Európai Tanács 2011. június 23-24. következtetései 1–17. o. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/DOC_11_4 (letöltve: 2022.9.24.)
49. Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról Brüsszel, 2011.3.10. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0118:FIN:en:PDF> (letöltve: 2022.8.14.)
50. M. S. S. Belgium és Görögország elleni ügye (30.696/09 sz. ügy), az ítéletet a Nagykamara 2011. január 21-i ítélete Forrás: <https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/m-s-s-belgium-es-gorogorszag-elleni-ugye-3069609> (letöltve: 2023.3.24.)
51. Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról HL L 55., 2011.2.28, pp. 13–18 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32011R0182> (letöltve: 2022.4.5.)
52. Okmány a Horvát Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió működéséről szóló szerződés és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés kiigazításáról HL L 112 2012.04.24., 41. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012JN03/01> (letöltve: 2022.12.28.)
53. Hirsi Jamaa és mások Olaszország elleni ügye (27765/09. sz. ügy), az ítéletet a Nagykamara 2012. február 23-án hozta Forrás: <https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/hirsi-jamaa-es-masok-olaszorszag-elleni-ugye-2776509-sz-ugy> (letöltve: 2023.3.24.)
54. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union COM(2013) 95 final Brussels, 28.2.2013 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2013%3A0095%3AFIN%3AEN%3APDF> (letöltve: 2024.1.24.)
55. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Traveller Programme COM(2013) 97 final Brussels, 28.2.2013 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0097> (letöltve: 2023.11.26.)
56. Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. HL L 180, 29.6.2013, 31–59. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj?locale=hu> (letöltve: 2022.11.12.)
57. Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért

felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjnyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról. HL L 180, 29.6.2013, 1–30. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32013R0603> (letöltve: 2022.11.12.)

58. Az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról HL L 295., 2013.11.6., 11–26. o. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2013.295.01.0011.01.HUN&toc=OJ%3AL%3A2013%3A295%3AFULL (letöltve: 2023.1.26.)
59. Strategic Agenda (2014): European Council 26/27 June (2014): Strategic Agenda for the union in times of change p. 1–7. Forrás: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf (letöltve: 2023.3.12.)
60. European Council Conclusions (2014): European Council 26/27 June (2014): Conclusions 26/27 June 2014 EUCO 49/14 p. 1–22. Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2079%202014%201NIT/EN/pdf> (letöltve: 2022.11.25.)
61. A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében hozott ideiglenes intézkedések megállapításáról HL L 248., 2015.09.24., 80–94. o. Forrás: <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1601/oj> (letöltve: 2022.03.19.)
62. Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece OJ L 239, 15.9.2015, pp. 146–156 Forrás: <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1523/oj> (letöltve: 2022.03.19.)
63. A Bizottság Közleménye (2015): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Európai Migrációs Stratégia COM(2015) 240 final, Brüsszel, 2015.5.13. 1–25. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015DC0240> (letöltve: 2022.10.12.)
64. Az Európai Bizottság Sajtóközleménye (2015): Európai Bizottság, Sajtóközlemény EU–Törökország együttműködés: hárommilliárd eurós menekültügyi eszköz Törökország támogatására 2015. november 24. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_15_6162 (letöltve: 2024.12.25.)
65. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Határ- és Parti Őrségről és a 2007/2004/EK rendelet, a 863/2007/EK rendelet, valamint a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről Strasbourg, 2015.12.15., COM (2015) 671 végleges 2015/0310 (COD) Forrás: <https://eur->

[lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015PC0671](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015PC0671)
(letöltve: 2023.10.17.)

66. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) OJ L 77, 2016.3.23., 1–52. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex:32016R0399> (letöltve: 2022.9.25.)
67. A Bizottság Közleménye (2016): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak A határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerek COM/2016/0205 final Brüsszel, 2016.4.6. 1–28. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A205%3AFIN> (letöltve: 2022.8.24.)
68. Az Európai Tanács Sajtóközleménye (2016): Európai Tanács, Sajtóközlemény EU–Törökország nyilatkozat, 2016. március 18. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (letöltve: 2024.11.28.)
69. Javaslat Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Unió tagállamainak külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok be- és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer létrehozásáról és a határregisztrációs rendszerhez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról Brüsszel, 2016.4.6. COM(2016) 194 végleges, 2016/1006 (COD) Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52016PC0194> (letöltve: 2022.12.27.)
70. Javaslat Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendeletnek a határregisztrációs rendszer alkalmazása tekintetében történő módosításáról Brüsszel, 2016.4.6., COM(2016)196 végleges 2016/0105 (COD) Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52016PC0196> (letöltve: 2022.12.27.)
71. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Unió Hivatalos Lapja L-251, 2016.9.16. 1–76. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> (letöltve: 2023.10.11.)
72. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 562/2006/EK rendeletnek a külső határokon végzett ellenőrzések releváns adatbázisok felhasználásával való megerősítése tekintetében történő módosításáról Strasbourg, 2016.12.15., COM(2015) 670 végleges 2015/0307 (COD) Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0670> (letöltve: 2022.9.12.)
73. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról HL L 74, 2017.3.18., 1–7. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017R0458>

- [lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32017R0458](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32017R0458) (letöltve: 2022.11.21.)
74. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2226 rendelete (2017. november 30.) a tagállamok külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok belépésére és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer (EES) létrehozásáról és az EES-hez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról HL L 327., 2017.12.9, 20–82. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32017R2226> (letöltve: 2022.12.27.)
75. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2225 rendelete (2017. november 30.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a határregisztrációs rendszer (EES) alkalmazása tekintetében történő módosításáról HL L 327, 9.12.2017., 1–19. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32017R2225> (letöltve: 2022.12.27.)
76. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról (határok és vízumügy), valamint a 2004/512/EK tanácsi határozat, a 767/2008/EK rendelet, a 2008/633/IB tanácsi határozat, az (EU) 2016/399 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról Strasbourg, 2017.12.12. COM(2017) 793 végleges 2017/0351 (COD) Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0793> (letöltve: 2022.2.15.)
77. Communication from the Commission (2018): Communicatoin form the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020 (COM(2018)98) Brussels, 14.2.2018. p. 1–22. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0098> (letöltve: 2022.12.15.)
78. Az Európai Parlament 2018. május 30-i állásfoglalása a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről 2017/2256(INI), HL C 76., 2020.3.9., 106–113. o. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.076.01.0106.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2020%3A076%3AFULL (letöltve: 2022.11.27.)
79. Európai Tanács következtetések (2018): Az Európai Tanács következtetések EUCO 9/18 Brüsszel, 2018. június 28. 1–21. o. Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2018-INIT/hu/pdf> (letöltve: 2024.1.23.)
80. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1240 rendelete (2018. szeptember 12.) az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet, az 515/2014/EU rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az (EU) 2016/1624 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról HL L 236, 2018.8.19., 1–71 o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32018R1240> (letöltve: 2023.10.16.)
81. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Határ- és Parti Őrségről és a 98/700/IB együttes tanácsi fellépés, az 1052/2013/EU európai

- parlamenti és tanácsi rendelet, valamint az (EU) 2016/1624 európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről COM(2018) 631 final 2018/0330 (COD) Brüsszel, 2018.9.12. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3550f179-b661-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF (letöltve: 2023.2.19.)
82. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1860 rendelete (2018. november 28.) a Schengeni Információs Rendszernek a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszaküldése céljából történő használatáról HL L 312., 2018.12.7., 1–13. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32018R1860> (letöltve: 2023.5.21.)
83. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1861 rendelete (2018. november 28.) a határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról, valamint az 1987/2006/EK rendelet módosításáról és hatályon kívül helyezéséről HL L 312., 2018.12.7., 14–55. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/ALL/?uri=CELEX%3A32018R1861> (letöltve: 2023.5.21.)
84. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1862 rendelete (2018. november 28.) a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1986/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 2010/261/EU bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről HL L 312., 2018.12.7., 56–106. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:32018R1862> (letöltve: 2023.5.21.)
85. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/817 rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a határok és a vízumügy területén, továbbá a 767/2008/EK, az (EU) 2016/399, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240, az (EU) 2018/1726 és az (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2004/512/EK és a 2008/633/IB tanácsi határozat módosításáról HL L 135, 2019.5.22., 27–84. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32019R0817> (letöltve: 2022.2.15.)
86. The Constitution of Greece (2019): Revised by Resolution of November 25, 2019 of the IXth Revisionary Parliament Forrás: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/THE%20CONSTITUTION%20OF%20GREECE.pdf> (letöltve: 2022.12.19.)
87. Európai Bizottság (2019): Politikai iránymutatás a hivatalba lépő következő Európai Bizottság számára (2019–2024) 1–28. o. Forrás: https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87_hu?filename=political-guidelines-next-commission_hu.pdf (letöltve: 2022.10.5.)
88. Az Európai Tanács 2019-2024-es időszakra szóló stratégiai menetrendje 1–8. o. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/media/39917/a-new-strategic-agenda-2019-2024-hu.pdf> (letöltve: 2022.10.1.)

89. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 295., 2019.11.14., 1–131. o.
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/ALL/?uri=CELEX:32019R1896> (letöltve: 2023.7.12.)
90. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és az Európai Tanácsnak, a tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának az EU biztonsági unióra vonatkozó stratégiájáról COM/2020/605 végleges
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0605> (letöltve: 2023.09.25.)
91. A Bíróság ítélete (nagytanács) 2020. május 14. „Előzetes döntéshozatal – Menekültügyi és bevándorlási politika – 2013/32/EU irányelv – Nemzetközi védelem iránti kérelem – A 33. cikk (2) bekezdése – Elfogadhatatlansági okok – 40. cikk – Ismételt kérelmek – 43. cikk – A határon folytatott eljárások – 2013/33/EU irányelv – A 2. cikk h) pontja, valamint 8. és 9. cikk – Őrizet – Jogszerűség – 2008/115/EU irányelv – 13. cikk – Hatékony jogorvoslati lehetőségek – 15. cikk – Őrizet – Jogszerűség – Hatékony jogorvoslatihoz való jog – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – Az uniós jog elsőbbségének elve” A C 924/19. PPU. és C 925/19. PPU. sz. egyesített ügyekben.
Forrás: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=226495&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1254068> (letöltve: 2024. 03.12.)
92. A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. december 17. Európai Bizottság kontra Magyarország. Tagállami kötelezettségszegés – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák – 2008/115/EK, 2013/32/EU és 2013/33/EU irányelv – Nemzetközi védelem megadására irányuló eljárás – Tényleges hozzáférés – A határon lefolytatott eljárás – Eljárási garanciák – Tranzitónákban való kötelező elhelyezés – Őrizet – Harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérése – A nemzetközi védelem iránti kérelmet elutasító közigazgatási határozatokkal szemben benyújtott keresetek – A területen való tartózkodáshoz való jog. C-808/18. sz. ügy.
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0808> (letöltve: 2022.11.23.)
93. European Court of Human Rights: D. v. Bulgaria App. No. 29447/17 20/07/2021
Forrás: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-13366> (letöltve: 2023.09.18.)
94. European Court of Human Rights: Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy App. No. 27765/09 23/02/2012
Forrás: <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-109231> letöltve: 2023.09.18.)
95. Az Európai Tanács következtetései az Ukrajna elleni orosz katonai agresszióról, 2022. március 24. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/25/european-council-conclusions-on-the-russian-military-aggression-against-ukraine-24-march-2022/> letöltve: 2022.05.15.)
96. A Bizottság Közleménye (2022): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A schengeni rendszer

- helyzetéről szóló 2022. évi jelentés COM(2022) 301 final Brüsszel, 2022.5.24. 1–26. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0301&from=EN> (letöltve 2024.08.12.)
97. European Commission (2022): EU Action Plan on the Western Balkans 6.12.2022. p. 1–5. Forrás: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf (letöltve: 2024.09.13.)
98. A Tanács (EU) 2023/870 határozata (2023. április 25.) a schengeni vívmányok SIS-re vonatkozó rendelkezéseinek a Ciprusi Köztársaságban történő alkalmazásáról HL L 113., 2023.4.28., 44–47. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D0870> (letöltve 2023.5.5.)
99. Protocol between the Government of the Italian Republic and the Council of Ministers of the Albanian Republic (2023) Forrás: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2023/11/Protocol-between-the-Government-of-the-Italian-Republic-and-the-Council-of-Minister-of-the-Albanian-Republic-1-1.pdf> (letöltve: 2024.11.30.)
100. A Tanács (EU) 2024/210 határozata (2023. december 30.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Bolgár Köztársaság és Románia általi teljes körű alkalmazásáról HL L, 2024/210, 2024.04.01. 1–6. o., Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400210 (letöltve: 2022.12.28.)
101. A Bizottság Közleménye (2024): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2024. évi jelentés COM(2024) 173 final Brüsszel, 2024.4.16. 1–36. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024DC0173> (letöltve: 2024.8.13.)
102. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1717 rendelete (2024. június 13.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról HL L 2024/1717., 2024.6.20., 1–24. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024R1717> (letöltve: 2023.8.23.)
103. European Commission (2024): Overview - Instrument for Pre-accession Assistance Forrás: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en?prefLang=hu (letöltve: 2024.09.25.)
104. Stratégiai Iránymutatások (2024): Stratégiai iránymutatások a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozóan. ST 16343/2024 Brüsszel, 2024. november 28. 1–16. o. Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16343-2024-INIT/hu/pdf> (letöltve: 2024.12.3.)
105. A Tanács (EU) 2024/3212 határozata (2024. december 12.) a Bolgár Köztársasággal és Romániával közös és a közöttük lévő belső szárazföldi határokon a személyellenőrzés megszüntetése időpontjának a meghatározásáról ST/16327/2024/INIT HL L, 2024/3212 1–2. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32024D0327> (letöltve: 2024.12.12.)

[lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32024D3212](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32024D3212) (letöltve: 2023.1.11.)

106. Javaslat az Európai parlament és a Tanács rendelete az Unióban illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésére vonatkozó közös rendszer létrehozásáról, valamint a 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2001/40/EK tanácsi irányelv és a 2004/191/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről COM/2025/101 végleges Strasbourg, 2025. március 11. 1–77. o. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0101> (letöltve: 2025. 04.08.)

7.3. Nemzeti normák, szervezetszabályzó egyéb jogi eszközök, szervezeti anyagok

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00.3> (letöltve: 2023.11.18.)
2. 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/1994-34-00-00.43> (letöltve: 2023.11.19.)
3. 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2007-80-00-00> (letöltve: 2022.11.12.)
4. 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2007-89-00-00> (letöltve: 2022.10.13.)
5. 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2015-191-20-22> (letöltve: 2022.12.12.)
6. 213/2015. (VII. 31.) Korm. rendelet a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár építésén dolgozók védelméről, továbbá az államhatárról szóló törvény szerinti közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról szóló 211/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2015-213-20-22> (letöltve: 2024. 03.12.)
7. 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2011-30-20-0A> (letöltve: 2022. 11.21.)
8. Magyar Tudományos Akadémia: Doktori tanács. Magyar tudományági Nomenklátúra 2017. október 17. Forrás: <https://mta.hu/doktori-tanacs/tudomanyagi-nomenklatura-106809> (letöltve: 2023.11.30.)
9. Rendészettudományi Szaklexikon Boda, József (szerk.); Baksai, Éva (szerk.); Deák, József (szerk.); Ivaskevics, Krisztián (szerk.); Mátyás, Szabolcs (szerk.); Tóth, Nikolett Ágnes (szerk.) Budapest, Magyarország: Ludovika Egyetemi Kiadó (2019) ISBN: 978-963-531-100-2.

7.4. Egyéb internetes források

1. United Nations Development Programme (UNDP) (1994): Human Development Report 1994 New York Oxford, Oxford University Press 1994 Forrás: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostats.pdf> (letölve: 2025.3.12.)
2. Feasibility study for the setting up of a European Border Police. Final report Forrás: <http://www.statewatch.org/media/documents/news/2005/may/eba-feasibility-study.pdf> (letöltve: 2022. 10.23.)
3. Frontex News (2011): RABIT Operation 2010 Ends, Replaced By JO Poseidon 2011 <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/rabit-operation-2010-ends-replaced-by-jo-poseidon-2011-iA6Kaq?utm> (letöltve: 2023. 04. 12.)
4. Az Európai Tanács tagjainak nyilatkozata a terrorizmus elleni küzdelemről, 2015. február 12. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/02/12/> (letölve: 2022.3.12.)
5. Frontex NEWS (2015): Frontex expands its Joint Operation Triton 26.05.2015 Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP> (letöltve: 2024. 12. 11.)
6. European Commission Press (2015): Managing the Refugee Crisis: Budgetary measures under the European Agenda on Migration 30.09.2015 Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_15_5729 (letöltve: 2024. 11.21.)
7. Politico (2015): Austria to built fence on Slovenia border 2015. 10. 28. Forrás: <https://www.politico.eu/article/migrant-refugee-crisis-austria-to-build-slovenia-border-fence-seehofer-merkel-migration-refugees-croatia-hungary/> (letöltve: 2024. 09.14.)
8. International Organization for Migration (2016): International Migration Report 2015, UN, New York, 2016. Forrás: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf (letöltve: 2023.6.21.)
9. Központi Statisztikai Hivatal (2016): Statisztikai Tükör 2016. július 25. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/menekult15.pdf> (Letöltés ideje: 2024. 11. 23.)
10. Frontex (2016): Risk Analysis for 2016 Forrás: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (letöltve: 2022.4.5.)
11. Europol (2016): Joint Europol-Interpol Report Migrant smuggling Networks Executive Summary 2016 May Forrás: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/ep-ip_report_executive_summary.pdf (letöltve: 2024.11.12.)
12. Frontex (2016): FRAN Quarterly Report Q4 October-December 2015 Forrás: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q4_2015.pdf (letöltve 2022.11.23.)

13. EU-Törökország nyilatkozat, 2016. március 18. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement> (letöltve: 2023.3.24.)
14. Pro Asyl: Asylpaket II in Kraft: Überblick über die geltenden asylrechtlichen Änderungen 21.03.2016. Forrás: <https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-ii-in-kraft-ueberblick-ueber-die-geltenden-asylrechtlichen-aenderungen/#> (letöltve: 2024. 10.11.)
15. Watch (2016): Grounds for concern Forrás: <https://www.hrw.org/report/2016/11/03/grounds-concern/belgiums-counterterror-responses-paris-and-brussels-attacks> (letöltve: 2022.12.3.)
16. BBC NEWS (2016): Germany shocked by Cologne New Year gang assaults on women 5. Janary 2016. Forrás: <https://www.bbc.com/news/world-europe-35231046> (letölte: 2022.12.3.)
17. Amnesty International (2016): Hungary: Crackdown on the rights of refugees and migrants continues unabated amidst European Commission inaction Forrás: <https://www.amnesty.nl/actueel/hungary-crackdown-on-the-rights-of-refugees-and-migrants-continues-unabated-amidst-european-commission-inaction> (letöltve: 2022.03.12.)
18. Human Right Watch (2016): Hungary: Migrants Abused at the Border Forrás: <https://www.hrw.org/news/2016/07/13/hungary-migrants-abused-border> (letöltve: 2022.03.13.)
19. World Helth Organization (WHO) (2019): Coronavirus disease (COVID-19) Forrás: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> (letöltve: 2023.12.19.)
20. Euro NEWS (2020): Öt éve történt a Charlie Hebdo elleni terrortámadás Forrás: <https://hu.euronews.com/2020/01/07/ot-eve-tortent-a-charlie-hebdo-elleni-terrortamadas> (letöltve: 2022.12.12.)
21. Euro NEWS (2020a): Öt éve történt a Charlie Hebdo elleni terrortámadás Forrás: <https://hu.euronews.com/2020/01/07/ot-eve-tortent-a-charlie-hebdo-elleni-terrortamadas> (letöltve: 2022.11.23.)
22. International Organization for Migration (2021): Annual Report 2020. Forrás: https://publications.iom.int/system/files/pdf/2020-RMM-Annual-Report_0.pdf (letöltve: 2022.11.3.)
23. Frontex (2021): Risk Analysis for 2021 Forrás: https://www.statewatch.org/media/2657/risk_analysis_2021.pdf (letöltve 2024. 10.13.)
24. Vajdaság ma (2022): Délvidéki Hírportál: Szerb-magyar-osztrák egyetértési megállapodás az együttműködés erősítéséről az illegális migráció elleni küzdelemben Forrás: <https://www.vajma.info/cikk/szerbia/32054/Szerb-magyar-osztrak-egyetertesi-megallapodas-az-egyuttmukodes-erositeserol-az-illegalis-migracio-elleni-kuzdelemben.html> (letöltve: 2023.11.16.)
25. BBC NEWS (2023): Italy boat sinking: Hundreds feared dead off Lampedusa Forrás: <https://www.bbc.com/news/world-europe-24380247> (letöltve: 2023.04.17.)
26. Frontex (2023): Risk Analysis for 2023/2024 <https://www.frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2023-2024-IqbX2a> (letöltve: 2024. 10.13.)

27. European Union Agency for Asylum (EUAA) (2023): External dimension of the EU's asylum policy. European Union Agency for Asylum Asylum Report 2023. Forrás: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2023/25-external-dimension-eus-asylum-policy?utm> (letöltve: 2025.1.13.)
28. Frontex (2024): Strategic Risk Analysis Report 2024 Forrás: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Strategic_Risk_Analysis_2024_Report.pdf (letöltve: 2025.03.14.)
29. International Organization for Migration (2024): Deadliest Year on Record for Migrants with Nearly 8,600 Deaths in 2023 NEWS – GLOBAL 07 March 2024 Forrás: <https://eca.iom.int/news/deadliest-year-record-migrants-nearly-8600-deaths-2023> (letöltve: 2024.3.23.)
30. Európai Unió Tanácsa (2024): Migrációs áramlások: keleti, középső és nyugati útvonal Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/migration-flows-to-europe/> (Letöltés ideje: 2025. 02. 23.)
31. UNHCR (2024): Global Trends forced displacement in 2023 forrás: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2024-06/global-trends-report-2023.pdf> (letöltve 2024. 06. 30.)
32. Frontex: Migratory Routes (2024) Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/> (letöltve: 2025.3.16.)
33. DW (2024): Immigration: What is in Germany's new 'security package'? 15.10.2024. Forrás: <https://www.dw.com/en/immigration-what-is-in-germanys-new-security-package/a-70502378> (letöltve 2024.12.14.)
34. Human Rights Frontex News (2025): Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024 Forrás: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-border-crossings-into-eu-drop-sharply-in-2024-oqpweX> (letöltve: 2025. 02. 04.)
35. International Organization for Migration (2025): World Migration Report 2024 Forrás: <https://worldmigrationreport.iom.int/what-we-do/foreword/foreword> (letöltve: 2025.2.25.)
36. Statista (2025): Number of illegal crossings between border-crossing points in the European Union from 2009 to 2023. Statista. Forrás: <https://www.statista.com/statistics/454775/number-of-illegal-entries-between-bcps-to-the-eu/> (letöltve: 2025.2.13.)
37. Rendőrség (2025): Bulgáriában és Szerbiában is segítenek a magyar rendőrök <https://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/hatarrendeszet/bulgariaban-es-szerbiaban-is-segitenek-a> (letöltve: 2025.03.15.)
38. European Commission: International Relationship, Overseas Countries and Territories Forrás: https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/overseas-countries-and-territories_en (letöltve: 2022.4.5.)
39. Európai Parlament: Ismertető az Európai Unióról, Az Európai Unió legkülső régiói Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/100/a-legkulso-regiok> (letöltve: 2022.12.11.)
40. UNHCR Operational Data Portal Forrás: <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals> (letöltve: 2022.4.7.)

41. Official website of the European Union: Emergency Trust Fund for Africa Forrás: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en (letöltve: 2022.03.25.)
42. Official website of the European Union: EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian crisis Forrás: https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/index_en (letöltve: 2022.03.21.)
43. Electronic Travel Authority – ETA: Australian Government – Department of Home Affairs, Electronic Travel Authority Forrás: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/electronic-travel-authority-601> (letöltve: 2023.5.24.)
44. Electronic Travel Authorisation – eTA: Government of Canada, Electronic Travel Authorisation – eTA Forrás: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/visit-canada/eta/apply.html> (letöltve: 2023.5.24.)
45. Electronic System for Travel Authorisation – ESTA: U.S. Customs and Border Protection, Official ESTA Application Forrás: <https://esta.cbp.dhs.gov/> (letöltve: 2023.5.24.)
46. Korea electronic travel authorisation – K-ETA: Ministry of Justice – Korea Immigration Service, K-ETA Forrás: https://www.immigration.go.kr/immigration_eng (letöltve: 2023.5.24.)

A SZERZŐ TÉMÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉKE

1. Herczeg Mónika: Az Európai Unió határigazgatási politikája válsághelyzetekben. = Pécsi Határőr. Tudományos közlemények. 24. [köt.] A rendkívüli helyzetek biztonsági tényezői, 2022. 197-205. pp. http://www.pecshor.hu/periodika/XXIV/herczeg_monika.pdf (2022)
2. Az Európai Unió tagállamainak schengeni térséghez való viszonya: Sui generis szabályok a határforgalom-ellenőrzésben Belügyi Szemle, 70(7), 1491–1506. o. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.7.8> (2022)
3. Herczeg Mónika: Merre tart Schengen? Magyar Rendészet, 22(3), 161–172. o. <https://doi.org/10.32577/mr.2022.3.10> (2022)
4. Herczeg Mónika: A tagállamok legkülső régióinak kapcsolata a Schengeni térséggel In: Baráth, Noémi; Mezei, József (szerk.) Rendészet-Tudomány-Aktualitások 2022 Budapest, Magyarország: Doktoranduszok Országos Szövetsége, Rendészettudományi Osztály (2022) 8–25. o. ISBN 978-615-6457-06-6 <http://hdl.handle.net/20.500.12944/18630> (2022)
5. Balla József – Zsákai Lénárd – Herczeg Mónika: An EU strategy for a stronger and more resilient Schengen area An EU strategy for a stronger and more resilient Schengen area In: Holubiczky Vincent Quo vadis Schengen? Zborník vedeckých a odborných príspevkov: Z konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 08. novembra 2022 Konferencia helye, ideje: Bratislava, Szlovákia 2022.01.01. ISBN: 978-80-8054-994-7 109–115. o. (2022)
6. Herczeg Mónika: The Role of INTERPOL in the European Integrated Border Management Belügyi Szemle, 71(3. ksz), pp. 97–111. o. <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) , 25 p. ISBN: 978-615-6456-15-1 (II. kötet) 45–56. o. <https://rendeszet.uni-nke.hu/document/rendeszet-uni-nke-hu/MRTT%20HT%20tanulm%C3%A1nyk%C3%B6tet%20KI.%2008.28..pdf> (2023)

8. Zsákai Lénárd – Balla József – Herczeg Mónika – Vájlok László – Vedó Attila – Pető János: Az Automatizált Határellenőrzési Rendszer működésének vizsgálata és értékelése Belügyi Szemle, 71(2), 303–315. o. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.2.7>. (2023)
9. Herczeg Mónika: Magyarország 2022-2028 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája Szabó, Csaba, ed. (2024) Kiívások kapujában I.: Tanulmányok a határigazgatási és vízümpolitikai eszköz hazai programjának előkészítéséhez. Belügyminisztérium, Budapest. 33–57. o. ISBN 978-615-6259-29-5 https://real.mtak.hu/186897/1/HAVE_I_WEBRE.pdf (2024)
10. Herczeg Mónika: Minőségellenőrzés a határigazgatásban Határrendészeti Tanulmányok XXI. évfolyam 2024/4 Különszám áttekintés a „101102709-HSQA azonosító számú „Magyar, szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határigazgatás területén” című projekt eddigi eredményeiről 58-78. o. https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/Hatrend_Tan_2024_4_k%C3%BCI%C3%B6nszam_HSQA_v.pdf (2024)
11. Zsákai Lénárd – Herczeg Mónika: Az EU tagállamok határigazgatási folyamatainak minőség-ellenőrzése Belügyi Szemle, 73(2), 403–418. o. <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2025.v73.i2.pp403-418> (2025)
12. Herczeg Mónika: Az Európai Unió határrendészeti együttműködése a nyugat-balkáni országokkal Scientia et Securitas <https://doi.org/10.1556/112.2025.00240> (2025)
13. Herczeg Mónika: Stratégiai védelem a határokon túl (megjelenés alatt a Scientia et Securitas folyóiratban)

MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

1. számú melléklet: Alkalmazott rövidítések jegyzéke
2. számú melléklet: A kutatási célok hipotézisekkel és módszerekkel való összefüggései
3. számú melléklet: Az Európai Unió tagállamainak, valamint azok különleges területeinek, külbirtokainak schengeni vívmányokhoz való viszonya
4. számú melléklet: Kutatási kérdőív
5. számú melléklet: Kérdőívek SPSS elemzési táblázatai

MELLÉKLETEK

1. számú melléklet Alkalmazott rövidítések

ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten – A porosz polgári törvénykönyv 1794-es kiadása
ÁFA	Általános Forgalmi Adó – Hozzáadottérték-adó
CTA	Common Travel Area – Közös Utazási Terület
C.SIS	Central Schengen Information System – Központi Schengeni Információs Rendszer
CS-VIS	Central Visa Information System – Központi Vízuminformációs Rendszer
COVID-19	Corona Virus Disease 2019 – koronavírus-betegség 2019
EASO	European Asylum Support Office – Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal
ECRIS	European Criminal Records Information System – Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EEO	Európai Egységes Okmány
EES	European Union Entry/Exit System – Európai Határregisztrációs Rendszer
EGT	Európai Gazdasági Térség
EiT	Európai Tanács
EFTA	The European Free Trade Association – Európai Szabadkereskedelmi Társulás
EIBM	European Integrated Border Management – Európai Integrált Határigazgatás)
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EK	Európai Közösségek
EKSz	Európai Közösséget létrehozó Szerződés
EP	Európai Parlament

ETIAS	European Travel Information and Authorisation System – Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer
EU	Európai Unió
EUAA	European Union Agency for Asylum – Az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége
EUCAP	European Union Capacity Building – Európai Unió kapacitásépítés
eu-LISA	The European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice – A Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatásáért Felelős Európai Unió Ügynökség
EUMSZ	Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUNAVFOR MED	European Union Naval Force Mediterranean Operation – Az Európai Unió haditengerészeti erőinek földközi-tengeri művelete
EURATOM	Európai Atomenergia a Közösség
EURODAC	European Dactyloscopy – A menedékjogot kérelmező személyek ujjnyomatainak összehasonlítását szolgáló európai rendszer
EUROSUR	European Border Surveillance System – Európai Határőrizeti Rendszer
EUSZ	Európai Unióról szóló Szerződés
ET	Európa Tanács
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EU	Európai Unió
EUROPOL	European Police Office – Európai Rendőrségi Hivatal)
ESZAK	Európai Szén- és Acélközösség
FRONTEX	Európai Unió Tagállamai Külső Határain való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (2016 után: Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség)
IBM	Integrated border Management – Integrált Határigazgatás
IOM	Nemzetközi Migrációs Szervezet
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance – Előcsatlakozási Támogatási Eszköz

KBVP	Közös Biztonság- és Védelempolitikája
KEMR	Közös Európai Menekültügyi Rendszer
KGST	Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa
N. SIS	National Schengen Information System – Nemzeti Schengeni Információs Rendszer
MAB	Magyar Akadémiai Bizottság
MTA	Magyar Tudományos Akadémia
NATO	The North Atlantic Treaty Organization – Észak-atlanti Szerződés Szervezete
NSZK	Német Szövetségi Köztársaság
NI-VIS	National Interface Visa InformationSystem – A Vízuminformációs Rendszer nemzeti interfésze
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation – Európai Gazdasági Együttműködés Szervezet
ORs	Outermost Regions – Legkülső Régiók
RABIT	Rapid Border Investigation Team – Gyorsreagálású Határvédelmi Csoport
RTP	Registered Traveller Programme – Regisztrált Utasprogram
SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum – Bevándorlással, Határokkal és Menekültüggyel Foglalkozó Stratégiai Bizottság
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entries – kiegészítő információ kérése a nemzeti kapcsolattartó pontoktól
SIS	Schengeni Információs Rendszer
SLTD	Stolen and Lost Travel Documents – Ellopott és Elveszett Okmányok
SVE	Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló Egyezmény
TOT	Tengeren túli Országok és Területek
UNDP	United Nations Development Programme – Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja

UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees – Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága
UNFICYP	United Nation Peacekeeping Force in Cyprus – ENSZ ciprusi békefenntartó missziója
USA	United States of America – Amerikai Egyesült Államok
VIS	Visa Information System – Vízuminformációs Rendszer

2. számú melléklet

A kutatási célok hipotézisekkel és módszerekkel való összefüggései

FŐ CÉLOK	HIPOTÉZISEK	MÓDSZEREK
Az uniós határigazgatási szakpolitika fejlődési irányainak áttekintése a határigazgatást szabályozó normák kritikai elemzése, az erősségek, gyengeségek azonosítása.	1. Az EU közös határigazgatási szakpolitikája megfelelően lefedi a tagállamok tevékenységeit, de a biztonságot fenyegető kihívások (pl. irreguláris migráció) jelentősen megnehezítik a gyors és hatékony közös fellépést. (H1)	Szakirodalmi elemzés, kvantitatív és kvalitatív adatgyűjtés és elemzés.
A határigazgatást érintő uniós szakpolitika jövőbeni kihívásokhoz való adaptációjának vizsgálata, különösen a tagállamok külső határszakaszain jelentkező fenyegetésekkel szemben, mint például az irreguláris migráció.	2. Az uniós határigazgatási jogi aktusok módosításai csak korlátozott hatással bírnak a kihívások (pl. migrációs nyomás, biztonsági fenyegetések) valós idejű kezelésére. (H2)	Szakirodalmi elemzés, kvantitatív és kvalitatív adatgyűjtés és elemzés.
Az EU határigazgatási politikájának tagállami gyakorlatokra tett hatásának tudományos módszertani keretben történő vizsgálata.	3. A tagállamok közötti konstruktív együttműködésen alapuló uniós politika kialakítása, amely figyelembe veszi valamennyi tagállam társadalmi, gazdasági feltételeit és fejlettségét, nemzetközi kapcsolatait és külpolitikai törekvéseit, nélkülözhetetlen a határigazgatási kihívások uniós szintű hatékony kezeléséhez. (H3)	Szakirodalmi elemzés, kvantitatív és kvalitatív adatgyűjtés és elemzés.

Forrás: A szerző saját szerkesztése.

4. számú melléklet

Az Európai Unió tagállamainak, valamint azok különleges területeinek, külbirtokainak schengeni vívmányokhoz való viszonya

Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni térséghez való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya
Ausztria 	1995. január 1.	1997. december 1.	Teljes körűen alkalmazza.
Belgium 	1958. január 1.	1995. március 26.	Teljes körűen alkalmazza.
Bulgária 	2007. január 1.	2025. január 1.	Teljes körűen alkalmazza.
Ciprus 	2004. május 1.	-	Csatlakozott, de nem teljes körűen alkalmazza.
- Észak-Ciprus 	-	-	Nem részese az egyezménynek.
- ENSZ ütközőövezet 	-	-	
Csehország 	2004. május 1.	2007. december 21.	Teljes körűen alkalmazza.
Dánia 	1973. január 1.	2001. március 25.	Teljes körűen alkalmazza.
- Feröer 	Nem tagja az EU-nak	-	<u>Részleges:</u> A szigeten lakók bár dán állampolgárok, de csak abban az esetben válnak EU állampolgárrá, ha dán szárazföldi lakóhellyel is rendelkeznek. Nem részei a schengeni térségnek, ugyanakkor a skandináv útlevelunió részesei, ezért nincs úti okmány vizsgálat.

Tagállamok és szuverén területek		Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni térséghez való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya
- Grönland 		Az 1973-ban Dániával együtt csatlakozott az akkori Európai Közösséghez, de az autonómia megszerzését követően 1985-ben kilépett, így az ország státusza az EU-val társult tengerentúli ország és terület (TOT) státuszúra változott.	-	<u>Részleges:</u> A grönlandiak, mint dán állampolgársággal rendelkező állampolgárok EU állampolgárnak minősülnek, így az uniós állampolgárokkal azonos megítélés alá esnek.
Észtország 		2004. május 1.	2007. december 21.	Teljes körűen alkalmazza.
Finnország 		1995. január 1.	2001. március 25.	Teljes körűen alkalmazza.
- Åland-szigetek 		1995. január 1. (Finnországgal együtt)	2001. március 25. (Finnországgal együtt)	Teljes körűen alkalmazza.
Franciaország 		1958. január 1.	1995. március 26.	Teljes körűen alkalmazza.
- Clipperton-sziget 		- Lakatlan, mindössze hét négyzetkilométer területű sziget, amely Franciaország külbirtoka.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Francia Guayana 		1946 óta Franciaország tengeren túli megyéje, így Franciaország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	-	Nem részese az egyezménynek.

Tagállamok és szuverén területek		Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni térséghez való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya
- Francia Polinézia		2003-ban vált teljes egészében Franciaország tengerentúli területévé, de nem része az EU-nak.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Francia déli és antarktiszi területek		Franciaország tengerentúli területe, amit 1955-ben hoztak létre, de nem része az EU-nak.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Gudaeloupe		1946 óta Franciaország tengerentúli megyéje, így Franciaország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Martinique		1946 óta Franciaország tengerentúli megyéje, így Franciaország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Mayotte		1843-ban került Franciaország birtokába, de csak 2011. január 1-jén vált tengerentúli megyéjévé, ezért ettől az időponttól Franciaország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	-	Nem részese az egyezménynek.

Tagállamok és szuverén területek		Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni térséghez való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya
- Réunion		1946-ban Franciaország tengerentúli területévé nyilvánították, majd 1974-ben tengerentúli megyeként Franciaország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Saint-Barthélemy		Korábban a Guadeloupe francia tengerentúli megye része volt, 2007. február 22-én jött létre, mint önálló francia tengerentúli terület, de nem része az EU-nak.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Saint-Martin		2007. február 22-én jött létre, mint önálló francia tengerentúli terület, előtte Guadeloupe francia tengerentúli megye része volt, Franciaország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Saint-Pierre és Miquelion		1946 óta Franciaország tengerentúli területe, de nem része az EU-nak.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Új-Kaledónia		1853 végén került Franciaország birtokába, mint tengerentúli terület, de nem része az EU-nak.	-	Nem részese az egyezménynek.

Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni térséghez való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya
- Wallis és Futuna 	1961 óta Franciaország tengerentúli területe, de nem része az EU-nak.	-	Nem részese az egyezménynek.
Görögország - Athosz-hegy 	1981. január 1. Görögország autonóm szerzetesi régiója. Görögország uniós csatlakozási szerződése előírja, hogy az Athosz-hegység fenntartja évszázados különleges jogi státuszát. Az EU része, de a területére való belépés korlátozott.	2000. január 1. 2000. január 1.	Teljes körűen alkalmazza. Részese az egyezménynek, de Görögország Schengeni Megállapodáshoz való csatlakozási szerződéséhez csatolt nyilatkozat kimondja, hogy a schengeni szabályokat az Athosz hegy „különleges státuszát figyelembe véve kell alkalmazni.
Hollandia 	1958. január 1.	1995. március 26.	Teljes körűen alkalmazza.
- Aruba 	Hollandia alkotmányos része, mint autonóm terület, de mint tengerentúli terület nem része az EU-nak.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Bonaire 	2010. október 10-én a Holland Antillák felbomlásakor lett Hollandia „különleges önkormányzat”, mint tengerentúli terület, de nem része az EU-nak.	-	Nem részese az egyezménynek.

Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni térséghez való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya
- Curaçao 	Hollandia alkotmányos része, mint autonóm terület, de mint tengerentúli terület nem része az EU-nak.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Saba 	2010. október 10-én a Holland Antillák felbomlásakor lett Hollandia „különleges önkormányzata”, mint tengerentúli terület nem része az EU-nak.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Sint Eustatius 	2010. október 10-én a Holland Antillák felbomlásakor lett Hollandia „különleges önkormányzat”, mint tengerentúli terület nem része az EU-nak.	-	Nem részese az egyezménynek.
- Sint Maarten 	Hollandia alkotmányos része, mint autonóm terület, de mint tengerentúli terület nem része az EU-nak.	-	Nem részese az egyezménynek.
Horvátország 	2013. július 1.	2023. január 1.	Teljes körűen alkalmazza.
Írország 	1973. január 1.	-	Írország az önkéntes kívülmaradás lehetőségével élve nem képezi részét a schengeni térségnek.

Tagállamok és szuverén területek		Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni térséghez való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya
Lettország		2004. május 1.	2007. december 21.	Teljes körűen alkalmazza.
Lengyelország		2004. május 1.	2007. december 21.	Teljes körűen alkalmazza.
Litvánia		2004. május 1.	2007. december 21.	Teljes körűen alkalmazza.
Luxemburg		1958. január 1.	1995. március 26.	Teljes körűen alkalmazza.
Magyarország		2004. május 1.	2007. december 21.	Teljes körűen alkalmazza.
Málta		2004. május 1.	2007. december 21.	Teljes körűen alkalmazza.
Németország		1958. január 1.	1995. március 26.	Teljes körűen alkalmazza.
- Büsingen am Hochrhein		A XIX. század óta Németország Svájcba ékelt exklávéja, Németország uniós tagságából fakadóan az EU szerves része.	2008. december 12.	Svájc teljes jogú schengeni taggá válása óta megszűnt a határellenőrzés Svájc és Büsingen között.
- Helgoland-szigetek		Németország egyetlen igazi nyílt tengeri szigete az EU szerves része.	-	Nem részese az egyezménynek.
Olaszország		1958. január 1.	1997. október 26.	teljes körűen alkalmazza
- Campione d'Italia		Olaszország Svájcba ékelt exklávéja, ezáltal az Európai Unió szerves része	2008. december 12.	Svájc teljes jogú schengeni taggá válása óta megszűnt a határellenőrzés.
- Livigno		Olaszország Svájcba ékelt exklávéja, ezáltal az Európai Unió szerves része	2008. december 12.	Svájc teljes jogú schengeni taggá válása óta megszűnt a határellenőrzés.

Tagállamok és szuverén területek		Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni térséghez való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya
Portugália		1986. január 1.	1995. március 26.	Teljes körűen alkalmazza.
- Azori-szigetek		Portugáliához tartozó szigetcsoport, amely autonóm státusszal rendelkezik, Portugália uniós tagságából fakadóan az EU szerves része	1995. március 26.	Teljes körűen alkalmazza.
- Madeira		Portugáliához tartozó szigetcsoport, amely autonóm státusszal rendelkezik, Portugália uniós tagságából fakadóan az EU szerves része	1995. március 26.	Teljes körűen alkalmazza.
Románia		2007. január 1.	2025. január 1.	Teljes körűen alkalmazza.
Spanyolország		1986. január 1. óta	1995. március 26.	Teljes körűen alkalmazza.
- Ceuta		Spanyolország autonóm városa Afrikában uniós tagságából fakadóan az EU szerves része	-	Bár Spanyolország a schengeni övezethez tartozik, de az enklávéból tengeri és légi úton érkezőknél személyazonosság-ellenőrzést végez.
- Kanári-szigetek		Spanyolországhoz tartozó legkülső régió, ezért mint ilyen az Európai Unió szerves része	1995. március 26.	Teljes körűen alkalmazza.

Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni térséghez való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya
- Melilla 	Spanyolország autonóm városa Afrikában Spanyolország uniós tagságából fakadóan bizonyos kivételekkel az Európai Unió szerves része	-	Bár Spanyolország a schengeni övezethez tartozik, de az enklávéból tengeri és légi úton érkezőknél személyazonosság-ellenőrzést végez.
Svédország 	1995. január 1.	2001. március 25.	Teljes körűen alkalmazza.
Szlovákia 	2004. május 1.	2007. december 21.	teljes körűen alkalmazza
Szlovénia 	2004. május 1.	2007. december 21.	teljes körűen alkalmazza

Az Európai Unión kívüli ún. társult országok viszonya a schengeni vívmányokhoz

Tagállamok és szuverén területek	Az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontja	A schengeni térséghez való csatlakozás időpontja	A schengeni vívmányokhoz való viszonya
Izland 	nem tagja az Európai Uniónak	2001. március 25.	teljes körűen alkalmazza
Liechtenstein 	nem tagja az Európai Uniónak	2011. december 19.	teljes körűen alkalmazza
Norvégia 	nem tagja az Európai Uniónak	2001. március 25.	teljes körűen alkalmazza
Svájc 	nem tagja az Európai Uniónak	2008. december 12.	teljes körűen alkalmazza

Forrás: A kutatás alapján saját szerkesztés

5. számú melléklet

Kutatási kérdőív

Kérdőíves kutatás

AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁROK ELLENŐRZÉSÉVEL KAPCSOLATOS POLITIKÁJÁNAK HATÁSA ÉS A FRONTEX SZEREPE A TAGÁLLAMOK HATÁRIGAZGATÁSI TEVÉKENYSÉGÉRE

Tisztelt Kollégám! Herczeg Mónika rendőr alezredes vagyok, a magyarországi Nemzeti Közszerolálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskolájának hallgatója. PhD kutatóként célom többek között annak vizsgálata, hogy a gyakorlati végrehajtásban dolgozók mennyire látják hatékonynak az Európai Unió határigazgatással kapcsolatos intézkedéseit, a Frontex tevékenységét, valamint milyen további lehetséges eszközök alkalmazását tartanák megfelelőnek a határigazgatás gyakorlati támogatására. Ezt a kutatást segítené elő a jelen kérdőív adatainak elemzése, ezért kérem, hogy annak elektronikus eszközön történő kitöltésére fordítson pár percet. A kutatás teljes mértékben anonim. Biztosíthatom, hogy az Ön adatait és kérdőívre adott válaszait az adatvédelmet szabályozó jogszabályok (pl: GDPR) betartásával kezelem, és kizárólag e kutatás keretei között, összesítve dolgozom fel. Közreműködését előre is köszönöm!

A kérdésekben előforduló kifejezések magyarázata:

„az EU határigazgatási intézkedései”: a jogszerű határátlépések megkönnyítésére, a személyek szabad mozgása elvének védelme érdekében, az illegális migráció kezelésére, az EU belső biztonságának javítására és a külső határokon jelentkező fenyegetések észlelésére és megelőzésére hozott valamennyi intézkedés, ide értve minden jogi aktust és egyéb nem jogalkotási tevékenységet.

„határellenőrzés”: a határon végzett határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység;

„határőr”: olyan tisztviselő, aki a nemzeti joggal összhangban a határátkelőhelyen, az államhatáron vagy az államhatár közvetlen közelében teljesít szolgálatot, és aki a nemzeti joggal összhangban határellenőrzési feladatokat végez;

A. DEMOGRÁFIAI ADATOK (Csak egy válasz jelölhető!)

a1. A válaszadó neme:

- 1 – férfi
- 2 – nő

a2. Melyik európai uniós országban dolgozik?

- 1 – Bulgária

- 2 – Lengyelország
- 3 – Németország
- 4 – Magyarország

a3. Ön mely rendészeti szerv vagy szervezet alkalmazottja?

- 1 – Rendőrség - határrendészeti szolgálati ág
- 2 – Határőrség - Határrendőrség (önálló szerv)

a4. Hány éve dolgozik rendészeti szerv vagy szervezet állományában?

- 1 – 1-10 éve
- 2 – 11-20 éve
- 3 – 21-30 éve
- 4 – több mint 30 éve

B. AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁRIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS INTÉZKEDÉSEINEK HATÁSA A TAGÁLLAMOK GYAKORLATI TEVÉKENYSÉGÉRE (A b2 kérdés kivételével csak egy válasz jelölhető!)

b1. Véleménye szerint mennyire hatékonyak az EU határigazgatási intézkedései az Ön munkájának támogatásában?

- 1 – Nagyon hatékonyak
- 2 – Hatékonyak
- 3 – Közepesen hatékonyak
- 4 – Nem túl hatékonyak
- 5 – Egyáltalán nem hatékonyak

b2. Hogyan érintik az EU határigazgatási intézkedései az Ön határigazgatásban végzett mindennapi tevékenységét? Kérem, az alábbi válaszok közül jelöljön meg kettőt, amit leginkább érvényesnek tart. (Ennél a kérdésnél további állításokat is megfogalmazhat!)

- 1 – Egyszerűsítik az eljárásokat
- 2 – Gyorsítják a határellenőrzést
- 3 – Javítják az információcserét
- 4 – Fejlesztik a határellenőrzés technológiáját
- 5 – Növeli a képzés és oktatás lehetőségeit

b3. Milyen mértékben segíti az EU határigazgatási intézkedései, az Ön napi munkája során azt, hogy hol és mikor, milyen jogsértő cselekmény elkövetésével kell számolnia és ez milyen hatással van a reagálási képességére?

- 1 – Erősen pozitívan segíti
- 2 – Pozitívan segíti
- 3 – Nincs számottevő hatása
- 4 – Nem segíti
- 5 – Erősen hátráltatja

b4. Segíti-e az Ön napi munkája során a nemzeti hatóságokkal való együttműködését az EU illegális migráció és határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem terén hozott határigazgatási intézkedései?

- 1 – Hatékonyan segíti
- 2 – Semlegesen
- 3 – Nem segíti
- 4 – Inkább hátráltatja
- 5 – Jelentősen hátráltatja

b5. Segíti-e az Ön napi munkáját más országok hatóságaival való együttműködését az EU illegális migráció és határon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben terén hozott határigazgatási intézkedései?

- 1 – Erőteljes támogatást nyújt
- 2 – Támogatást nyújt
- 3 – Semlegesen befolyásolja
- 4 – Nem támogatja
- 5 – Hátráltatja

b6. Ön szerint hogyan befolyásolják az EU határigazgatási intézkedései a határigazgatási technológiák fejlesztését és alkalmazását a gyakorlatban?

- 1 – Aktívan ösztönzik a fejlesztést
- 2 – Részben ösztönzik a fejlesztést és alkalmazást
- 3 – Nincs kifejezett hatása
- 4 – Részben gátolja a fejlesztést és alkalmazást
- 5 – Erősen gátolja a fejlesztést és alkalmazást

C. A FRONTEX TEVÉKENYSÉGÉNEK HATÁRŐRÖK MUNKÁJÁRA GYAKOROLT HATÁSA
(Csak egy válasz jelölhető!)

c1. Ön hogyan látja, mennyire hatékonyan tudja támogatni a Frontex a határellenőrzési tevékenységeket a gyakorlatban?

- 1 – Nagyon hatékonyan támogatja
- 2 – Hatékonyan támogatja
- 3 – Közepesen hatékonyan támogatja
- 4 – Nem túl hatékonyan támogatja
- 5 – Egyáltalán nem támogatja

c2. Hogyan értékeli a Frontex szerepét a határellenőrzési technológiák fejlesztésében és bevezetésében?

- 1 – Hatékonyan elősegíti a fejlesztést és bevezetést
- 2 – Elősegíti, de nem jelentősen
- 3 – Semlegesen befolyásolja
- 4 – Nem igazán segíti elő

5 – Erősen hátráltatja

c3. Segíti-e az Ön napi munkáját a Frontex Ön országában folytatott határellenőrzéssel összefüggő tevékenysége?

- 1 – Erőteljes támogatást nyújt
- 2 – Támogatást nyújt
- 3 – Semlegesen befolyásolja
- 4 – Nem támogatja
- 5 – Hátráltatja

c4. Milyennek látja az Ön országában folytatott közös műveletek során a Frontex-szel való gyakorlati együttműködést?

- 1 – Kiváló az együttműködés
- 2 – Jó az együttműködés
- 3 – Elfogadható az együttműködés
- 4 – Nem megfelelő az együttműködés
- 5 – Teljesen hiányzó az együttműködés

c5. Hogyan értékeli az Ön országának vonatkozásában a Frontex határellenőrzésben vállalt szerepének hosszú távú fenntarthatóságát?

- 1 – Fenntartható
- 2 – Részben fenntartható
- 3 – Nem fenntartható

c6. Véleménye szerint milyen mértékben járul hozzá a Frontex tevékenysége a határok biztonságához?

- 1 – Nagyon hatékonyan növeli a biztonságot
- 2 – Hatékonyan növeli a biztonságot
- 3 – Közepesen növeli a biztonságot
- 4 – Nem igazán növeli a biztonságot
- 5 – Jelentősen nem növeli a biztonságot

c7. Ön hogyan látja, mennyire támogatja a Frontex a határőrök határon túli együttműködését más európai uniós és harmadik országok határőreivel?

- 1 – Erőteljesen támogatja
- 2 – Közepesen támogatja
- 3 – Nem befolyásolja
- 4 – Kevéssé támogatja
- 5 – Hátráltatja

D. A HATÁRIGAZGATÁSI GYAKORLAT TÁMOGATÁSÁNAK TOVÁBBI LEHETSÉGES ESZKÖZEI

Kérem, hogy az alábbi válaszok közül jelölje meg az Ön szerint leginkább fontosakat. (Az egyes kérdéseknél több válasz is adható. A kérdések végén saját javaslatot is megfogalmazhat.)

d1. Milyen jogi szabályozások vagy irányelvek növelnék az EU határigazgatási hatékonyságát?

- 1 – Rugalmasabb hatáskörök és jogkörök
- 2 – Az EU határigazgatási jogszabályainak egyszerűsítése
- 3 – Gyorsabb, kevésbé bürokratikus eljárások
- 4 – Határőrök jogainak és védelmének erősítése
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d2. Milyen további technológiai eszközöket tartana hasznosnak a határellenőrzés hatékonyságának növelése érdekében?

- 1 – Határőrök számára biztosított speciális kéziszkennerek
- 2 – Drónok határfigyelésre
- 3 – Geolokációs eszközök migráció nyomon követésére
- 4 – Képfelismerő technológia az azonosításban
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d3. Milyen további intézkedések javítanák a határőrök képzését és szakmai fejlődését a határigazgatási területen?

- 1 – További szakmai képzések és gyakorlatok
- 2 – Határon átnyúló együttműködési programok határőrök között
- 3 – Speciális oktatási anyagok és eszközök
- 4 – Mentorálási programok kezdő határőrök számára
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d4. Milyen intézkedések javíthatnák a határőrök közötti információcserét és együttműködést a határon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben?

- 1 – Közös adatbázisok és információmegosztási platformok
- 2 – Rendszeres közös gyakorlatok és szimulációk
- 3 – Továbbfejlesztett kommunikációs eszközök és hálózatok
- 4 – Könnyebb hozzáférés az egyéb információkhoz
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d5. Hogyan lehetne jobban elősegíteni az EU tagállamok és más országok közötti határmenti együttműködést és koordinációt?

- 1 – Határellenőrzési központok létrehozása a határ mentén
- 2 – Rendszeres határőri találkozók és konferenciák
- 3 – Határőr szakemberek cseréje az EU tagállamai és más országok között
- 4 – Közös határőri stratégia kidolgozása
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d6. Milyen további erőforrásokra lenne szüksége a határellenőrzés végrehajtásához?

- 1 – További határőrök felvétele
- 2 – Modern technológiai beszerzése (pl. határvédelmi rendszerek)
- 3 – Több pénzügyi támogatásra határigazgatási projektekhez
- 4 – Több időre a határőrök képzéséhez és fejlesztéséhez
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d7. Hogyan lehetne elősegíteni a határőrök és a migrációs szervezetek közötti információcserét az illegális határátlépések hatékonyabb megakadályozása érdekében?

- 1 – Biztonságos kommunikációs platformok létrehozása
- 2 – Jogszabályok kidolgozása az információcseréhez
- 3 – Határőrök és civil szervezetek közötti koordinációs programok
- 4 – Több forrás biztosítása a migrációs szervezetek információs rendszereinek hozzáféréséhez
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d8. Milyen további szakmai és technikai támogatásra van szükség az EU részéről határok biztonságának növeléséhez?

- 1 – Speciális képzések és szakértői tanácsadás
- 2 – Határellenőrzési technológiák beszerzése és fejlesztése
- 3 – Rendszeres határőri auditok és felülvizsgálatok
- 4 – Támogatás a határőrök számára határigazgatási projekteken
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d9. Milyen gyakorlatokat lehetne bevezetni az EU-n belül a határőrök és más határőrökkel foglalkozó szervezetek közötti együttműködés elősegítésére?

- 1 – Közös határőr gyakorlatok és szimulációk
- 2 – Rendszeres közös megbeszélések és koordinációs találkozók
- 3 – Határőri csereprogramok
- 4 – Közös határőri stratégiák kifejlesztése és végrehajtása
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

d10. Milyen lehetőséget lát a civil társadalom és a helyi lakosság bevonására a határellenőrzés hatékonyságának növelésében?

- 1 – Civil szervezetekkel való rendszeres párbeszéd és együttműködés
- 2 – Információmegosztás a helyi közösségekkel a határellenőrzésekkel kapcsolatos tevékenységekről
- 3 – Civil szervezetekkel való közös kezdeményezések és projektek
- 4 – Támogatás a határőrök és a helyi közösségek közötti kapcsolatok fejlesztéséhez
- 5 – Egyéb (kérem, részletezze):

Köszönöm, hogy kitöltötte a kérdőívet és ezzel hozzájárult az EU határigazgatási politikájának és a Frontex tevékenységének határőrök munkájára gyakorolt hatásának jobb megértéséhez.

5. számú melléklet

Kérdőívek SPSS elemzési táblázatai

b1. Véleménye szerint mennyire hatékonyak az EU határigazgatási intézkedései az Ön munkájának támogatásában? (n=196)

	Gyakoriság	Százalék	Tényleges százalék	Kumulált százalék
Nagyon hatékony	16	8,2	8,2	8,2
Hatékony	74	37,8	37,8	45,9
Közepesen hatékony	69	35,2	35,2	81,1
Nem túl hatékony	33	16,8	16,8	98,0
Egyáltalán nem hatékony	4	2,0	2,0	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

b3 Milyen mértékben segíti az EU határigazgatási intézkedései, az Ön napi munkája során azt, hogy hol és mikor, milyen jogsértő cselekmény elkövetésével kell számolnia és ez milyen hatással van a reagálási képességére? (n=196)

	Gyakori ság	Százalék	Tényleges százalék	Kumulált százalék
Erősen pozitív	16	8,2	8,2	8,2
Pozitív	92	46,9	46,9	55,1
Nincs hatása	68	34,7	34,7	89,8
Nem segíti	20	10,2	10,2	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

b4. Segíti-e az Ön napi munkája során a nemzeti hatóságokkal való együttműködését az EU illegális migráció és határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem terén hozott határigazgatási intézkedései? (n=196)

	Gyakoriság	Százalék	Tényleges százalék	Kumulált százalék
Hatékonyan segíti	56	28,6	28,6	28,6
Semleges	106	54,1	54,1	82,7
Nem segíti	32	16,3	16,3	99,0
Hátráltatja	2	1,0	1,0	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

b5 Segíti-e az Ön napi munkáját más országok hatóságaival való együttműködését az EU illegális migráció és határon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben terén hozott határigazgatási intézkedései? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Erőteljes támogatást nyújt	19	9,7	9,7	9,7
Támogatást nyújt	90	45,9	45,9	55,6
Semleges	65	33,2	33,2	88,8
Nem támogatja	16	8,2	8,2	96,9
Hátráltatja	6	3,1	3,1	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

b1. Ön szerint hogyan befolyásolják az EU határigazgatási intézkedései a határigazgatási technológiák fejlesztését és alkalmazását a gyakorlatban? (n=196)

	Gyakoriság	Százalék	Tényleges százalék	Kumulált százalék
Aktívan ösztönzik	40	20,4	20,4	20,4
Részben ösztönzik	112	57,1	57,1	77,6
Nincs hatásuk	37	18,9	18,9	96,4
Részben gátolják	6	3,1	3,1	99,5
Nagymértékben gátolják	1	,5	,5	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

Az a2.-b1. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Véleménye szerint az EU határigazgatási intézkedései milyen mértékben támogatják az Ön munkáját?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	23,894 ^a	12	,021
Likelihood Ratio	25,856	12	,011
Linear-by-Linear Association	3,386	1	,066
N of Valid Cases	196		

Az a2.-b2. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - „Hogyan érintik az EU határigazgatási intézkedései az Ön határigazgatásban végzett mindennapi tevékenységét?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	113,827 ^a	75	,003
Likelihood Ratio	128,610	75	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-b6. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - „Ön szerint hogyan befolyásolják az EU határigazgatási intézkedései a határigazgatási technológiák fejlesztését és alkalmazását a gyakorlatban?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	26,210 ^a	12	,010
Likelihood Ratio	28,182	12	,005
Linear-by-Linear Association	1,088	1	,297
N of Valid Cases	196		

c1. Ön hogyan látja, mennyire hatékonyan tudja támogatni a Frontex a határellenőrzési tevékenységeket a gyakorlatban? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nagyon hatékony	27	13,8	13,8	13,8
Hatékonyan támogatja	82	41,8	41,8	55,6
Közepesen hatékony	48	24,5	24,5	80,1
Kismértékben hatékony	31	15,8	15,8	95,9
Egyáltalán nem hatékony	8	4,1	4,1	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

c2. Hogyan értékeli a Frontex szerepét a határellenőrzési technológiák fejlesztésében és bevezetésében? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Hatékonyan elősegíti a fejlődést	35	17,9	17,9	17,9
Elősegíti, de nem jelentősen	82	41,8	41,8	59,7
Semleges	60	30,6	30,6	90,3
Nem igazán segíti elő	17	8,7	8,7	99,0
Erősen hátráltatja	2	1,0	1,0	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

c3. Segíti-e az Ön napi munkáját a Frontex Ön országában folytatott határellenőrzéssel összefüggő tevékenysége? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Erőteljes támogatást nyújt	35	17,9	17,9	17,9
Támogatást nyújt	93	47,4	47,4	65,3
Semleges	40	20,4	20,4	85,7
Nem nyújt támogatást	26	13,3	13,3	99,0
Hátráltatja	2	1,0	1,0	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

c4. Milyennek látja az Ön országában folytatott közös műveletek során a Frontex-szel való gyakorlati együttműködést? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Kiváló	23	11,7	11,7	11,7
Jó	94	48,0	48,0	59,7
Elfogadható	51	26,0	26,0	85,7
Nem megfelelő	16	8,2	8,2	93,9
Hiányzik az együttműködés	12	6,1	6,1	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

c5. Hogyan értékeli az Ön országának vonatkozásában a Frontex határellenőrzésben vállalt szerepének hosszú távú fenntarthatóságát? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Fenntartható	70	35,7	35,7	35,7
Részben fenntartható	95	48,5	48,5	84,2
Nem fenntartható	31	15,8	15,8	100,0
Total	196	100,0	100,0	

c6. Véleménye szerint milyen mértékben járul hozzá a Frontex tevékenysége a határok biztonságához? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nagyon hatékony	30	15,3	15,3	15,3
Hatékony	70	35,7	35,7	51,0
Közepesen hatékony	64	32,7	32,7	83,7
Kismértékben hatékony	28	14,3	14,3	98,0
Csökkenti a hatékonyságot	4	2,0	2,0	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

c7. Ön hogyan látja, mennyire támogatja a Frontex a határőrök határon túli együttműködését más európai uniós és harmadik országok határőreivel? (n=196)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Erőteljesen támogatja	37	18,9	18,9	18,9
Közepesen támogatja	114	58,2	58,2	77,0
Nem befolyásolja	29	14,8	14,8	91,8
Kevésbé támogatja	16	8,2	8,2	100,0
Összesen	196	100,0	100,0	

Az a2.-c1. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Ön hogyan látja, mennyire hatékonyan tudja támogatni a Frontex a határellenőrzési tevékenységeket a gyakorlatban?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	42,509 ^a	12	,000
Likelihood Ratio	46,982	12	,000
Linear-by-Linear Association	2,441	1	,118
N of Valid Cases	196		

Az a2.-c2. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - „Hogyan értékeli a Frontex szerepét a határellenőrzési technológiák fejlesztésében és bevezetésében?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	31,531 ^a	12	,002
Likelihood Ratio	30,089	12	,003
Linear-by-Linear Association	5,786	1	,016
N of Valid Cases	196		

Az a2.-c3. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik? - " Segíti-e az Ön napi munkáját a Frontex Ön országában folytatott, határellenőrzéssel kapcsolatos tevékenysége"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	37,456 ^a	12	,000
Likelihood Ratio	39,441	12	,000
Linear-by-Linear Association	13,930	1	,000
N of Valid Cases	196		

**Az a2.-c4. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései
(n=196)**

"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - „Milyennek látja az Ön országában folytatott közös műveletek során a Frontex- szel való gyakorlati együttműködést?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	37,109 ^a	12	,000
Likelihood Ratio	37,778	12	,000
Linear-by-Linear Association	8,827	1	,003
N of Valid Cases	196		

Az a2.-c6. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)

"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - „Véleménye szerint milyen mértékben járul hozzá a Frontex tevékenysége a határok biztonságához?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	43,176 ^a	12	,000
Likelihood Ratio	48,907	12	,000
Linear-by-Linear Association	8,449	1	,004
N of Valid Cases	196		

Az a2.-c7. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - „Ön, hogy látja, mennyire támogatja a Frontex a határőrök határon túli együttműködését más európai uniós és harmadik országok határőreivel?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	18,773 ^a	9	,027
Likelihood Ratio	18,462	9	,030
Linear-by-Linear Association	6,130	1	,013
N of Valid Cases	196		

d1. Milyen jogi szabályozások vagy irányelvek növelnék az EU határigazgatási hatékonyságát? (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	14	7,1	7,1	7,1
	1, 2	5	2,6	2,6	9,7
	1, 2, 3	14	7,1	7,1	16,8
	1, 2, 3, 4	9	4,6	4,6	21,4
	1, 2, 4	2	1,0	1,0	22,4
	1, 3	10	5,1	5,1	27,6
	1, 3, 4	4	2,0	2,0	29,6
	1, 4	7	3,6	3,6	33,2
	2	17	8,7	8,7	41,8
	2, 3	52	26,5	26,5	68,4
	2, 3, 4	9	4,6	4,6	73,0
	2, 4	11	5,6	5,6	78,6
	3	16	8,2	8,2	86,7
	3, 4	20	10,2	10,2	96,9
	4	6	3,1	3,1	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d2. Milyen további technológiai eszközöket tartana hasznosnak a határellenőrzés hatékonyságának növelése érdekében? (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	12	6,1	6,1	6,1
	1, 2	11	5,6	5,6	11,7
	1, 2, 3	10	5,1	5,1	16,8
	1, 2, 3, 4	14	7,1	7,1	24,0
	1, 2, 4	10	5,1	5,1	29,1
	1, 3	7	3,6	3,6	32,7
	1, 3, 4	5	2,6	2,6	35,2
	1, 4	17	8,7	8,7	43,9
	2	8	4,1	4,1	48,0
	2, 3	45	23,0	23,0	70,9
	2, 3, 4	15	7,7	7,7	78,6
	2, 4	14	7,1	7,1	85,7
	3	5	2,6	2,6	88,3
	3, 4	12	6,1	6,1	94,4
	4	11	5,6	5,6	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d3. Milyen további intézkedések javítanák a határőrök képzését és szakmai fejlődését a határigazgatási területen? (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	13	6,6	6,6	6,6
	1, 2	6	3,1	3,1	9,7
	1, 2, 3	14	7,1	7,1	16,8
	1, 2, 3, 4	12	6,1	6,1	23,0
	1, 2, 4	4	2,0	2,0	25,0
	1, 3	20	10,2	10,2	35,2
	1, 3, 4	2	1,0	1,0	36,2
	1, 4	8	4,1	4,1	40,3
	2	23	11,7	11,7	52,0
	2, 3	37	18,9	18,9	70,9
	2, 3, 4	3	1,5	1,5	72,4
	2, 4	7	3,6	3,6	76,0
	3	21	10,7	10,7	86,7
	3, 4	17	8,7	8,7	95,4
	4	9	4,6	4,6	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d5. Hogyan lehetne jobban elősegíteni az EU tagállamok és más országok határmenti együttműködését és koordinációját? (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	23	11,7	11,7	11,7
	1, 2	8	4,1	4,1	15,8
	1, 2,	1	,5	,5	16,3
	1, 2, 3	9	4,6	4,6	20,9
	1, 2, 3, 4	10	5,1	5,1	26,0
	1, 2, 4	4	2,0	2,0	28,1
	1, 3	34	17,3	17,3	45,4
	1, 3, 4	14	7,1	7,1	52,6
	1, 4	14	7,1	7,1	59,7
	2	11	5,6	5,6	65,8
	2, 3	5	2,6	2,6	68,4
	2, 3, 4	5	2,6	2,6	70,9
	2, 4	2	1,0	1,0	71,9
	3	24	12,2	12,2	84,2
	3, 4	16	8,2	8,2	92,3
	4	15	7,7	7,7	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d6. Milyen további erőforrásokra lenne szükség a határellenőrzés végrehajtásához? (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	14	7,1	7,1	7,1
	1, 2	11	5,6	5,6	12,8
	1, 2, 3	26	13,3	13,3	26,0
	1, 2, 3, 4	14	7,1	7,1	33,2
	1, 2, 4	4	2,0	2,0	35,2
	1, 3	10	5,1	5,1	40,3
	1, 3, 4	1	,5	,5	40,8
	1, 4	6	3,1	3,1	43,9
	2	28	14,3	14,3	58,2
	2, 3	52	26,5	26,5	84,7
	2, 3, 4	4	2,0	2,0	86,7
	2, 4	9	4,6	4,6	91,3
	3	9	4,6	4,6	95,9
	3, 4	2	1,0	1,0	96,9
	4	6	3,1	3,1	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d7. A "Hogyan lehetne elősegíteni a határőrök és a migrációs szervezetek közötti információcserét az illegális határátlépések hatékonyabb megakadályozása érdekében?" (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	16	8,2	8,2	8,2
	1, 2	13	6,6	6,6	14,8
	1, 2, 3	4	2,0	2,0	16,8
	1, 2, 3, 4	15	7,7	7,7	24,5
	1, 2, 4	4	2,0	2,0	26,5
	1, 3	9	4,6	4,6	31,1
	1, 3, 4	2	1,0	1,0	32,1
	1, 4	8	4,1	4,1	36,2
	2	20	10,2	10,2	46,4
	2, 3	34	17,3	17,3	63,8
	2, 4	4	2,0	2,0	65,8
	3	40	20,4	20,4	86,2
	3, 4	8	4,1	4,1	90,3
	4	19	9,7	9,7	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d8. A "Milyen további szakmai és technikai támogatásra van szükség az EU részéről határok biztonságának növeléséhez?" kérdésre érkezett válaszok (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	14	7,1	7,1	7,1
	1, 2	21	10,7	10,7	17,9
	1, 2, 3	4	2,0	2,0	19,9
	1, 2, 3, 4	12	6,1	6,1	26,0
	1, 2, 4	15	7,7	7,7	33,7
	1, 2,4	1	,5	,5	34,2
	1, 3	6	3,1	3,1	37,2
	1, 4	10	5,1	5,1	42,3
	2	38	19,4	19,4	61,7
	2, 3	7	3,6	3,6	65,3
	2, 3, 4	1	,5	,5	65,8
	2, 4	38	19,4	19,4	85,2
	2,4	1	,5	,5	85,7
	3	9	4,6	4,6	90,3
	3, 4	4	2,0	2,0	92,3
	4	15	7,7	7,7	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d9. Milyen gyakorlatokat lehetne bevezetni az EU-n belül a határőrök és más határőrökkel foglalkozó szervezetek közötti együttműködés elősegítésére? (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	16	8,2	8,2	8,2
	1, 2	3	1,5	1,5	9,7
	1, 2, 3	6	3,1	3,1	12,8
	1, 2, 3 4	1	,5	,5	13,3
	1, 2, 3, 4	15	7,7	7,7	20,9
	1, 2, 4	4	2,0	2,0	23,0
	1, 3	25	12,8	12,8	35,7
	1, 3, 4	12	6,1	6,1	41,8
	1, 4	7	3,6	3,6	45,4
	2	14	7,1	7,1	52,6
	2, 3	7	3,6	3,6	56,1
	2, 3, 4	1	,5	,5	56,6
	2, 4	10	5,1	5,1	61,7
	2,3	1	,5	,5	62,2
	3	32	16,3	16,3	78,6
	3, 4	28	14,3	14,3	92,9
	4	14	7,1	7,1	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

d10. Milyen lehetőséget lát a civil társadalom és a helyi lakosság bevonására a határellenőrzés hatékonyságának növelésében? (n=196)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	16	8,2	8,2	8,2
	1, 2	3	1,5	1,5	9,7
	1, 2, 3	6	3,1	3,1	12,8
	1, 2, 3 4	1	,5	,5	13,3
	1, 2, 3, 4	15	7,7	7,7	20,9
	1, 2, 4	4	2,0	2,0	23,0
	1, 3	25	12,8	12,8	35,7
	1, 3, 4	12	6,1	6,1	41,8
	1, 4	7	3,6	3,6	45,4
	2	14	7,1	7,1	52,6
	2, 3	7	3,6	3,6	56,1
	2, 3, 4	1	,5	,5	56,6
	2, 4	10	5,1	5,1	61,7
	2,3	1	,5	,5	62,2
	3	32	16,3	16,3	78,6
	3, 4	28	14,3	14,3	92,9
	4	14	7,1	7,1	100,0
	Total	196	100,0	100,0	

Az a2.-d1. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Milyen jogi szabályozások vagy irányelvek növelnék az EU határigazgatási hatékonyságát?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	115,848 ^a	42	,000
Likelihood Ratio	135,211	42	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-d2. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Milyen további technológiai eszközöket tartana hasznosnak a határellenőrzés hatékonyságának növelése érdekében?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	97,625 ^a	42	,000
Likelihood Ratio	118,518	42	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-d5. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Hogyan lehetne jobban elősegíteni az EU tagállamok és más országok közötti határmenti együttműködést és koordinációt?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	110,215 ^a	48	,000
Likelihood Ratio	124,184	48	,000

N of Valid Cases	196		
------------------	-----	--	--

Az a2.-d6. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Milyen további erőforrásokra lenne szüksége a határellenőrzés végrehajtásához?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	77,358 ^a	42	,001
Likelihood Ratio	83,286	42	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-d7. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Hogyan lehetne elősegíteni a határőrök és a migrációs szervezetek közötti információcserét az illegális határátlépések hatékonyabb megakadályozása érdekében?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	88,054 ^a	39	,000
Likelihood Ratio	101,951	39	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-d9. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
„Melyik európai uniós országban dolgozik?” - "Milyen gyakorlatokat lehetne bevezetni az EU-n belül a határőrök és más határőrökkel foglalkozó szervezetek közötti együttműködés elősegítésére?”

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	88,951 ^a	48	,000
Likelihood Ratio	107,141	48	,000
N of Valid Cases	196		

Az a2.-d10. kérdésekre érkezett válaszok összefüggései (n=196)
"Melyik európai uniós országban dolgozik?" - "Milyen lehetőségeket lát a civil társadalom és a helyi lakosság bevonására a határellenőrzés hatékonyságának növelésére?"

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	82,606 ^a	45	,001
Likelihood Ratio	92,445	45	,000
N of Valid Cases	196		