



Az Európai Unió
társfinanszírozásával



HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

XXI. évfolyam 4. szám

2024/4. KÜLÖNSZÁM

áttekintés a „101102709-HSQA azonosító számú „Magyar, szlovák
minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határigazgatás területén”
című projekt eddigi eredményeiről



B U D A P E S T

- 2024 -

A MAGYAR RENDESZETTUDOMÁNYI TÁRSASÁG
HATÁRRENDÉSZETI TAGOZAT
TUDOMÁNYOS, SZAKMAI KIADVÁNYA

Előszó



Dr. Balla József PhD. r. ezredes
rendőrségi főtanácsos
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar
általános és fejlesztési dékánhelyettes
tanszékvezető, egyetemi docens

a magyar kutatócsoport vezetője



Dr. Robert Odler PhD. nyá. r. ezredes
Pozsonyi Rendőrákadémia
Európai Integrált Határigazgatás Tanszék
vezetője, egyetemi docens

a szlovák kutatócsoport vezetője

A Határrendészeti Tanulmányok e különszámát a szerkesztőség egy egyedülálló és európai szinten is példa nélküli kezdeményezésnek szentelte.¹ Az európai integrált határigazgatás egyik fontos, de nem teljeskörűen kidolgozott eleme a határigazgatásra vonatkozó uniós jog

¹ A művek a 101102709 - HSQA „Magyar, szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határigazgatás területén” elnevezésű projektben végzett kutatás keretében készültek az Európai Unió társfinanszírozásával. Az itt szereplő vélemények és állítások a szerző(k) álláspontját tükrözik, és nem feltétlenül egyeznek meg az Európai Unió vagy az Európai Bizottság hivatalos álláspontjával. Sem az Európai Unió, sem a támogatást nyújtó hatóság nem vonható felelősségre miattuk.

This document has been prepared in the framework of the project 101102709 - HSQA „Hungarian, Slovak development of quality assurance mechanism on border management”, co-funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

végrehajtását biztosító minőségellenőrzési mechanizmus, különösen a schengeni értékelési mechanizmus, a sebezhetőségi értékelés *és az esetleges nemzeti mechanizmusok*.² Az Európai Határ és Partvédelmi Ügynökség európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és operatív stratégiája szintjén célként határozza meg a nemzeti minőségellenőrzési mechanizmusok létrehozását, amelynek eredményeként a külső határok igazgatásának megerősítését, az operatív igazgatás megtervezésének támogatását, valamint a döntéshozatali funkciók fejlesztését jelöli meg.³

E célok elérésének elősegítése érdekében az Európai Bizottság 2022. május 17-én meghirdette a BMVI-2021-AG-TF1-NQAM azonosítószámú, „*Pályázati felhívás a nemzeti minőségbiztosítási mechanizmus létrehozását és elindítását célzó kísérleti projekt támogatására*” című pályázati felhívását. A felhívás célja a schengeni értékelések során prioritásként kezelt komplex nemzeti határellenőrzési minőségbiztosítási mechanizmusok kidolgozása valamennyi határellenőrzési és határátkelőhely típusra vonatkozóan.

A pályázatot társult kedvezményezetti formában, minimum két tagállam részvételével lehetett benyújtani, így a Belügyminisztérium a Pozsonyi Rendőrakadémiával közösen készítette el a pályázati dokumentumot, amely szerint a magyar és szlovák munkacsoportok a feladatokat egymás között megosztva végzik el a minőségbiztosítási mechanizmus részelemeinek kidolgozását. A szlovák fél a légi határookra vonatkozóan, a magyar fél pedig a szárazföldi (a folyamat is beleértve) határookra vonatkozóan vállalta a vezető szerepet úgy, hogy az elkészült részeredményeket mindkét fél saját nemzeti jogszabályaival is összhangba hozza. Ennek eredményeként létrejön magyar és szlovák nyelven a két tagállam nemzeti minőségbiztosítási mechanizmusának leírását tartalmazó kézikönyv, valamint egy angol nyelvű közös kézikönyv, ami uniós szinten alkalmazható módon tartalmazza a két nemzeti kézikönyv közös elemeit.

A projekt eredményeként tehát olyan nemzeti minőségellenőrzési mechanizmusok jönnek létre, amelyek megfelelnek a fent bemutatott uniós és nemzeti stratégiai dokumentumokban meghatározott követelményeknek és hosszú távon is hozzájárulnak a külső határok biztonságos ellenőrzéséhez és megfelelő igazgatásához. A projekt 2023. április 01-jén, a szerződéskötést

² 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) 3. cikk k) pontja

³ Az Európai Határ és Partvédelmi Ügynökség igazgatótanácsának 2/2019. (2019. 03. 27.) határozatával kiadott, Az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és operatív stratégia 1.2 egyedi célkitűzése

követően indult el, a szakértők bevonására több lépcsőben kerül sor. A szakmai megvalósítás várhatóan 2025. végén fejeződik be.

Jelen különszám a kutatócsoportok által eddig elért eredményeket, stratégiai és történelmi összefüggéseket, valamint a nemzeti minőségellenőrzési mechanizmus kidolgozásával kapcsolatos egyes módszereket foglalja össze.⁴

⁴ A részeredmények korábbi publikálására a következő tanulmányokban került sor, melyek eredményei beépítésre kerültek a most közreadott művekbe: Balla József – Vájlok László – Vedó Attila – Kakócz Krisztián – Németh Gábor – Bartus Gábor – Pulics János: Önértékelés a határrendészeti szolgálati ágnál, Magyar Rendészet 24. évf. (2024) 1. szám 57-73. o. ; Vájlok László – Vedó Attila: Minőségügy és határellenőrzés európai uniós stratégiai megközelítésben, Magyar Rendészet 23. évf. (2023) 4. szám 203-219. o.

Szerkesztőbizottság:

Dr. Balla József, Dr. Gaál Gyula, Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina,
Dr. Vedó Attila, Prof. Dr. Sallai János, Vájlok László

Főszerkesztő:

Dr. Balla József

Felelős szerkesztők:

Vájlok László

Dr. Vedó Attila

Szakmai lektor:

Prof. Dr. Fórizs Sándor

Képszerkesztő:

Bényei Szilvia

A megjelent publikációk szerzői vélemények, melyek nem feltétlenül esnek
egybe a szerkesztőbizottság megközelítésével.

Felelős kiadó:

Dr. Balla József r. ezredes

Magyar Rendészettudományi Társaság

Határrendészeti Tagozat Elnöke

HU ISSN 2061-3997 (Online)

Tartalomjegyzék

Előszó.....	2
Finszter Géza: Minőségbiztosítás a határon	9
1. Bevezetés.....	9
2. A menedzser elméletek és a rendészeti igazgatás támasztotta követelmények	11
3. Rendészeti stratégiák.....	12
4. Menedzsertechnikák a rendészeti igazgatásban	13
5. Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája	22
Teke András: Minőségirányítási tevékenység a teljes jogú schengeni csatlakozás előtt .	24
<i>(Minőségirányítási rendszerek és egy EU-ország teljes jogú schengeni tagsági összefüggései)</i>	<i>24</i>
Absztrakt.....	24
1. Bevezető gondolatok	25
2. Fogalmak és megoldások útvesztőjében	29
3. Rendvédelmi minőségügy.....	31
4. Záró gondolatok.....	40
Sallai János: A határőrség eszközeiben, eljárásaiban bekövetkezett változások, fejlődések az 1945-1990 közötti időszakban.....	42
1. A határőrség fejlődésének lehetséges szakaszolása	43
2. Összegezve megállapítható	54
Felhasznált irodalom	55
Herczeg Mónika: Minőség-ellenőrzés a határigazgatásban	58
Absztrakt.....	58
1. Bevezetés.....	59
2. Fogalmi és elméleti alapok	59
3. Az európai integrált határigazgatás koncepciója.....	62
4. Az európai integrált határigazgatás minőség-ellenőrzésének jogi szabályozása	66
Összefoglaló.....	74
Felhasznált irodalom	75
A cikkben szereplő online hivatkozások	76
Alkalmazott jogszabályok.....	76
Balla József – Bartus Gábor – Kakócz Krisztián – Németh Gábor – Pulics János Gyula: A magyar–szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozásának előkészítése.....	78
Bevezetés.....	78
1. A szakértők összeállításának szempontjai	78

2.	Az állapotfelmérő (helyzetleíró) adatlapok kialakítása és tartalma	79
3.	A kritériumok értelmezése	86
4.	Az értékelés szempontjai.....	88
	Felhasznált szakirodalom	88
	Jana Mokrá - Ivan Košč: The Schengen Evaluation Process in the Conditions of the Slovak Republic, Positives and Negatives and Its Development in the Future	91
1.	Introduction.....	91
2.	Slovakia in the European Union.....	91
3.	Slovakia in the Schengen Area.....	92
4.	Schengen Evaluation.....	93
5.	The Schengen Evaluation Process	94
6.	Functioning of the Evaluation Mechanism until 2019.....	95
7.	Importance of Schengen Evaluation.....	97
8.	Positives of the Evaluation and Monitoring Mechanism.....	99
9.	Future of Schengen Evaluation.....	100
	Conclusion	102
	Ivan Košč - Michaela Koščová - Peter Stolárik - Jana Mokrá: Modern technical solutions for border control (Mobile, Data, Collection and Analysis Center)	105
	Abstract	105
1.	Introduction.....	105
2.	Basic starting points and assumptions	107
3.	Mobile and stationary solution for checking health status and vulnerability upon checking before entering the EU.....	108
4.	Updated training processes and maintenance of technical equipment	113
	Conclusion	115
	Acknowledgement.....	116
	Literature.....	117
	Odler Robert - Holubitzky Vincent: Quality of Airport Border Control at the M. R. Š. Airport in Bratislava	118
1.	Introduction.....	118
2.	Basic technical equipment.....	120
3.	Information Systems and Special technical equipment	122
	Conclusion	125
	References.....	125

Tomáš Škrinár - Miriam Odlerová: The Schengen evaluation and monitoring mechanism

..... 127

1. Introduction 127

2. Report to the Council and the European Parliament on the functioning of the Schengen evaluation and monitoring mechanism during the first multiannual evaluation programme (2015-2019). 129

3. Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 establishing and operating an evaluation and monitoring mechanism for verifying the application of the Schengen acquis..... 134

Conclusion 138

List of sources used 138

Finszter Géza:

Minőségbiztosítás a határon

1. Bevezetés

A rendszerváltozás Magyarországon és a szovjet érdekszférába tartozott többi kelet-európai országban a politikai rendszer gyökeres átalakítását jelentette. A magyar alkotmánybíróság ezt a folyamatot egyik határozatában jogállami forradalomnak nevezte.⁵ A történelmi fordulatot 1990 óta a társadalomtudományok majd minden ágazata – a szociológiától az állam- és jogtudományokon át a rendészettudományig – kutatási körébe vonta. A könyvtárnyi irodalomban azonban alig találni olyan munkát, ami a szervezéstanok, a vezetéselemélet, avagy a menedzser iskolák szempontjai szerint azt vizsgálta volna, hogy az alkotmányos demokrácia intézményei hogyan tudják betölteni rendeltetésüket, milyen energiák fordíthatók a társadalom mindennapi működésére, a teljesítmények javítására. A tervgazdálkodás leváltása piacgazdaságra azt az ígéretet sugallta, hogy utolérhető lesz a fejlett tőkésállamok termelékenységére és lakosságuk életszínvonalára. Arra nagyon kevés figyelem vetült, hogy eredmények nem automatikusan, hanem csakis a politikai-, a gazdasági- és a morális feltételek megteremtésével érhetők el. Különösen így alakult a helyzet a hagyományosan konzervatív hivatali apparátusokban, mint amilyen a rendészeti igazgatás. Választ kell keresni arra, hogy a közigazgatásnak ezen a területén mikor jelentkezett a minőségfejlesztés igénye, és az milyen eredményeket hozott?

Ha az a feladat, hogy a kutatómunka járuljon hozzá a határellenőrzés nemzeti minőségellenőrzési mechanizmusának kidolgozásához, akkor azt olyan kutatókra célszerű bízni, akik birtokolják a határvédelem és határellenőrzés alapjait, rendelkeznek gyakorlati jártassággal, továbbá van nemzetközi kitekintésük. Nem csupán a praxis ismerői, mert kompetenciájuk kiterjed a közigazgatás, és benne a rendészeti igazgatás elméletére is. Előny, ha a programban helyet kapnak azok a szakemberek, akik már dolgoztak a belügyi ágazatok teljesítményellenőrzési és minőségbiztosítási rendszereinek kidolgozásában, vagy legalább azok alkalmazásában. Ez a kíváncsi önmagában is szükségessé teszi a történelmi visszatekintést. Különösen fontos annak feltárása, hogy a rendszerváltozás kivételes korszaka milyenek látta általában a társadalmi munkamegosztás lehetőségeit, és különösen a rendészeti igazgatás jövőjét.

⁵ 11/1992 (III. 5.) AB határozat

A demokrácia győzelme – még a békés is – lázas állapot, amelyben nem a rend, hanem a szabadság foglalja el az első helyet, nem az új felépítése, hanem a régi lerombolása a vezető program. Az idő is sürget: a politikai intézményrendszer gyökeres átalakításához akár hat hónap is elegendő, mondta a korszak egyik kiemelkedő társadalomtudósa Ralph Dahrendorf. Hozzátette azonban: a gazdaság piacosításához legalább hat év kell, a szabadságot a biztonsággal azonos értéknek felfogó polgári morál megteremtéséhez hatvan év is kevés lehet. (Abból harminc már lement!) Ha tehát arra vállalkozunk, hogy felidézzük a rendszerváltás szerepét a minőségellenőrzésben, akkor azt kell mondanunk, hogy azok az idők nem a nyugalmas tervezést hozták el. Voltak „világmegváltó javaslatok”⁶, amelyek csak azért nem valósultak meg, mert „győzött a józan ész”.⁷ Világmegváltó tervekre csakugyan nincs szükség! „A rendőrség nem az a terület, ahol nagyméretű, haladó szellemű alkotó munka számára sok lehetőség volna. A rendőrség egy szakigazgatási ág, amelynek eljárás módjait – a demokratikusabb emberkezelés követelményétől eltekintve – nem a haladó szellemiség, hanem a jó szakigazgatás szükségletei és követelményei kell, hogy megszabják.”⁸

A rendészeti hatósággal szemben egy demokratikus társadalom három követelményt támaszt: először a rendészet szervezetének és működésének törvénybe foglalását, másodsor a rendészeti hivatalok olyan felépítését, ami megfelel a hatalmi ágak megosztásának, és végül a garanciákkal övezett működést, ami egyszerre képes hatékony védelmet nyújtani a társadalomnak, és ugyanakkor tisztelni az emberi méltóságot. (Remélhetően ezek az értékek az államhatár térségében is maradéktalanul érvényesek!) Ha ez teljesül, akkor nyílik lehetőség a szakigazgatás „eljárás módjainak” minőségbiztosítási rendszerekbe foglalására. Azt mondhatjuk, hogy ezt a korszakot éljük, sőt már némi késésben is vagyunk. A minőségbiztosítási rendszerek megkövetelik, hogy építsenek a jelen állapot precíz felmérésére, az állapotanalízisre. Ebből kiindulva lehet stratégiai távlatokat nyitni. A tervek megvalósítása nem nélkülözheti a folyamatos minőségellenőrzést.

Az államhatár nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusának jövőbeni fejlesztését célzó kutatás résztvevőitől felkérést kaptam, hogy a témakör rendszerváltáskor felmerülő képéről fejtssem ki gondolataimat. Minthogy a határrendészet területén szakmai gyakorlattal nem rendelkezem és ebben a szolgálati ágban kutatásokat sem folytattam, mandátumom csak arra

⁶ Dr. ORBÁN Péter: Emlékező. Ünnepi köszöntők dr. Felkai László születésnapja alkalmából, 69.

⁷ Dr. TÚRÓS András: A Magyar Rendőrség a rendszerváltozás időszakában 1988-1990. Christián László, Lippai Zsolt, Németh Zsolt (szerk.): A rendszerváltás hatása a rendészetre, 35.

⁸ BIBÓ István: Válogatott tanulmányok. II. kötet. Magvető, 1986, Budapest, 41.

szorítkozik, hogy kísérletet tegyek a következő kérdés megválaszolására: Milyen hatást gyakorolt a rendszerváltás arra a folyamatra, amelynek eredményeként a minőségbiztosítás szervezéstudományban kimunkált technikái a közigazgatásban általában, és az államhatár védelmében különösen is polgárjogot nyerjenek?

2. A menedzser elméletek és a rendészeti igazgatás támasztotta követelmények

„Mit jelent a vezetés tények alapján? Ez vezetési filozófiát jelent és azt fejezi ki, hogy a minőség biztosítása érdekében folyamatos adatgyűjtésre és értékelésre van szükség és a döntéseknek erre és nem véleményekre, feltételezésekre kell hagyatkozni. Az emberek bevonása a folyamatba nélkülözhetetlen.”⁹

Ha most a közigazgatás és a vállalkozói szféra sajátosságait összevetjük, akkor a következő ábrában mutathatók ki a markáns különbségek:

Közigazgatás és gazdaság

Közigazgatás

- Cél a társadalmi szükséglet kielégítése (polgári jogállam, csak a minőség mérhető)
- A piac alkalmatlansága
- Államcélok, kormányzati stratégiák
- Hatósági monopólium
- Fejlett közjog
- Szolgálatsterű (senki ne tekintse saját tulajdonának)

Gazdaság

- Cél a jövedelmezőség (szabad piacgazdaság, a mennyiség is mérhető)
- A piac a legalkalmasabb
- Piaci célok (vállalati portfólió) érdeklődés és részesedés
- A monopólium tilalma
- Fejlett magánjog
- Tulajdonszerű (mindenki érezze magát tulajdonosnak)

1. ábra A szerző saját szerkesztése

A közigazgatás abból a felismerésből alakult ki, hogy vannak olyan társadalmi szükségletek, amelyeket kizárólag áruként sem előállítani sem forgalmazni nem lehet. A biztonság, a tudás, az egészség, az elesettek (ne feledjük, közöttük a menekültek) támogatása, a másság elfogadása olyan állami berendezkedést feltételez, amelyik képes a piac által keltett ellentmondásokat

⁹ CSATH Magdolna (1993): Stratégiai tervezés és vezetés, „Leadership”. Vezetés- és Szervezetfejlesztési és Tanulást Segítő Kft., 86.

enyhíteni és az ott szerepelő gyengébb feleket támogatni abban, hogy a civilizált társadalom javaiból gazdasági erő hiányában is részesedni tudjanak. Az eddigi történelmi kísérletek sorában a polgári jogállam bizonyult a legsikeresebbnek, mert közigazgatása úgy pótolta a piac által ki nem szolgáltatott szükségleteket, hogy közben magát a piacot nem rombolta, hanem még hatékonyabbá tette. A modernitásban a társadalom szellemi szükségletei államcélok formájában jelennek meg, távlatos felépítésük kormányzati feladat, a társadalom részvétele a joguralom, a hatalmi ágak megosztásának elve és az emberi méltóság feltétlen tisztelete által lehetséges. Ehhez képest a gazdaság vállalati tervezése a kereslet – kínálat és a termelés minőségi teljesítményeinek helyes értékelésén alapszik, amelybe új piacok keresése csakúgy beletartozik, mint a meglévő piacokról történő kivonulás akkor, ha ott a jelenlét már nem biztosít kellő jövedelmezőséget.

Az előbbieken jelzett elválasztó ismérvek kisebb jelentőséget kapnak azokban a törekvésekben, amelyekben a közigazgatási feladatok egy részét a magánszféra veszi át. (New Public Management)¹⁰ Ez akkor gyümölcsöző folyamat, ha a közfeladat ellátása már nem igényel hatósági felhatalmazást, és akkor kontraproduktív, ha a vállalkozás hivatalként, a hivatal pedig vállalkozásként kezd működni. A jogállamiságot ássa alá az, ha a közjog a magánjog szemléletét ölti fel, és a piac önszabályozó képességeit veszíti el, ha a magánjogot közjogias elemek terhelik.

3. Rendészeti stratégiák

A rendészeti stratégia azoknak a rendészeti misszióra, víziókra és rendészeti értékekre alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a meghatározása, amelyek a közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendvédelmi szervek távlati fejlesztését teszik lehetővé. A tervezéshez segítséget nyújtanak a menedzserelméletek. „A modern menedzsment a kollektívák vállalkozásközpontú irányítása, a szervezetben résztvevők közös céljainak megvalósítása olyan stratégiák és módszerek segítségével, amelyek lehetőséget adnak a teljesítmény állandó ellenőrzésére és az új követelményekhez való folyamatos alkalmazkodásra.”¹¹

¹⁰ PATYI András – VARGA ZS. András (2012): Általános közigazgatási jog. Dialóg – Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 54.

¹¹ PRESTEL Bernhard (1997): *Police et management moderne*. Revue internationale de Criminologie et de police technique, 2. szám, 134.

A kétezres évek elején (különösen 2002 és 2010 között) több kísérlet is történt a rendészeti hatósági tevékenységek minőség-ellenőrzésének és tervezhetőségének biztosítására.

4. Menedzsertechnikák a rendészeti igazgatásban

„Az Európai Minőségfejlesztési Politika célja olyan hatékony környezet kialakítása, amelyben az európai vállalatok és közigazgatási intézmények elérhetik - teljesítményüket és belső szervezetüket tekintve - azt a kiválóságot, ami mind maguk, mind pedig a társadalom egésze vonatkozásában hasznos. Azzal a szándékkal fogalmazódott meg, hogy a technikai, valamint humán erőforrások fejlesztésével elősegítse az európai minőségkultúra megismerését és elterjedését annak érdekében, hogy az ipar és a többi szereplő közötti partnerkapcsolatok eredményeként széles körben kialakuljon a minőségtudat.”¹²

„A szervezés, mint sajátos tevékenység áll az igazgatástudomány érdeklődésének fókuszában. A közigazgatás – az igazgatástudomány szerint – céltudatos szervező tevékenység, funkciói következképp a szervezési teendőköl következnek”¹³ A szervezésemleletek képviselői megértéssel fogadták a rendészeti igazgatás sajátosságait, és felajánlották segítségüket. Híven saját tanaikhoz, vevőt láttak a rendőrségi szervezetekben, ezért nagyon ügyeltek arra, hogy ezek a vevők is elégedettek legyenek. A nehézségeket nem takargatták, hangoztatták, hogy a munkát egy kiadós átvilágítással kell elkezdni. Tanácsolták, nézzük meg, melyek a rendőrség erősségei és a gyengeségei, honnan érkezhethet támogatás, és milyen fenyegetésekkel kell számolnia a szervezetnek. Technikájuk az volt, hogy mindezt magukkal a rendőrökkel mondatták ki. Vonzó célokat állítottak: legyünk még sikeresebbek, a változásokat ne elszenvedjük, hanem azokban vállaljunk társszerzőségeket, gazdálkodjunk okosan, működünk együtt a társadalommal, a polgárokat tekintsük partnereknek és egyben munkánk hiteles értékmérőinek. Törekedünk az ügyfelek elégedettségére. Minthogy a szervezés tana a vállalkozások világában bontakozott ki, a rendőrséget is szolgáltató vállalatnak tekinti, ahol a végtermék maga a közbiztonság, mint a nem anyagi jellegű infrastruktúra része, amely ahhoz szükséges, hogy az egyes ember és közösségei megvalósíthassák értékteremtő céljaikat.¹⁴ „A

¹² HAVELLANT Ferenc (2008): Minőségbiztosítás és minőségmenedzsment. Oktatási segédanyag a Rendőrtiszti Főiskola hallgatói részére

¹³ LŐRINCZ Lajos (2005): A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 212.

¹⁴ PRESTEL, Bernhard (1997): Police et management moderne. *Revue internationale de Criminologie et de police technique*, no. 2, 134.

*minőségi szemlélet a rendőri munkát közhatalmi szolgáltatásként értelmezi, amelynek alanya, érdekeltje, minősítője az állampolgár (mint ügyfél) és az együttműködők széles köre.*¹⁵ Jelentős előrelépés egy zárt szervezettől, amely magát a civil közigazgatástól mindig megkülönböztette, hogy célként határozza meg az együttműködést „*az államigazgatás különböző szerveivel.*”¹⁶ Cél az is, hogy a modernizáció minden lépéséről stratégiai kommunikációval sikerüljön összhangot teremteni a különböző vezetői szintek és a beosztottak között. Ráadásul mindezt egy visszacsatolási folyamat és közös tanulás kíséretében ajánlatos megvalósítani.¹⁷ *Bernhard Prestel* a magyar rendőrséget átvilágító Team Consult egyik vezetője, tapasztalatait a következőkben foglalta össze: a *modern szervezéstudomány* tanításai csak annak a rendészetnek szólnak, amelyik maga is modernizálódni akar. A változatlanságot nem lehet és nem is érdemes menedzselni. *Prestel* kiemeli, hogy „*a modern menedzsment a kollektívák vállalkozásközpontú irányítása, a szervezetben részt vevők közös céljainak megvalósítása olyan stratégiák és módszerek segítségével, amelyek lehetőséget adnak a teljesítmény állandó ellenőrzésére és az új követelményekhez való folyamatos alkalmazkodásra*”. A szervezéstudomány és a rendészet Európa nyugati felében akkor talált egymásra, amikor a rendőrségek modernizációja a nyolcvanas évek elején megkezdődött. A szerző megállapítja, hogy változtak a rendőri funkciók, a represszív feladatok mellett nagyobb súllyal jelentek meg a hatósági szolgáltatások:

- a rendőrség énképében erősödtek a kooperatív elemek a legitim erőszak alkalmazásával szemben;
- a stratégia központi célja a közbiztonság megteremtése lett, amelynek első számú értékelője maga a civil lakosság;
- az új stratégia új módszereket igényel, a beavatkozó erőszakot megelőzik a konfliktusok megoldására alkalmas technikák;
- az előbbiekhöz igazodik a szervezet, és végül
- átalakulnak a rendőri munka személyi és tárgyi feltételei is.

A szervezéstan ezeknek a változásoknak a menedzseléséhez a következő technikákat ajánlja:

- ügyfélközpontú munkavégzés;

¹⁵ FORRÓ János – LŐRINCZNÉ Bubla Éva (2002): Tapasztalatok a minőségirányítási rendszer kiépítéséről és működéséről a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányságon. *Belügyi Szemle*, 8. szám, 57.

¹⁶ SUTKA Sándor – BAKSA László (2002): A TQM bevezetésének tapasztalatai a Hajdú-Bihar megyei Rendőr-főkapitányságon. *Belügyi Szemle*, 8. szám, 106.

¹⁷ SZINTAY István – VERESNÉ dr. Somos Mariann (2002): A rendőrség EU-konform irányítási modellje. *Belügyi Szemle*, 8. szám, 84.

- vállalkozói eredményeket mutató gondolkodás és cselekvés;
- a kollektív tudás és az alkotó közösség kiaknázása;
- az eredmények világos és objektív mérése;
- sokoldalú együttműködés, gazdag partneri kapcsolatok;
- megújulni kész, tanuló szervezet.

Prestel ezután a rendészeti reform céljairól és módszereiről szól. Az általános cél a közbiztonság megteremtése, ami azonban minden időben a konkrét feladatok megfogalmazásával és teljesítésével valósítható meg. A legfontosabb célkitűzés lehet a bűnüldözés, a bűnmegelőzés, a közlekedési fegyelem javítása és a jogsértéseket megelőző konfliktusok kezelése. Miközben a modernizáció maga egy soha be nem fejezhető folyamat, a társadalmi szükségletek megkívánják a rövidtávra szóló és érzékelhető javuláshoz vezető lokális célok kijelölését.

A modernizáció feltételezi a költségtakarékos gazdálkodást. Csak olyan feladatokat szabad vállalni, amelyek megoldásához a rendészetnek alkalmas eszközei vannak.

Az egyes munkafolyamatokat kevesebb emberrel, de nem csökkenő hatásfokkal szükséges ellátni. Ehhez ki kell használni a jó kooperáció előnyeit. Az ésszerű munkavégzés megkívánja a feladatok decentralizációját. Tanulmányát a rendőrségi személyzettel kapcsolatos elvárásokkal zárja. A *rendőrségi tisztviselő* legyen:

- autonóm lény, aki viseli a felelősséget;
- kommunikációra alkalmas;
- konfliktusokat és a stresszt vállaló;
- együttműködésre nyitott;
- döntésképes;
- járatos az új technikák alkalmazásában;
- megújulásra kész;
- nagy munkabírású és
- világnyelvek ismerője.

Az előbbiekből következik, hogy minden reform egyik kulcsprogramja a szakoktatás, ahol a felsorolt eredmények megszerezhetők, vagy annak lehetősége a jelölt számára megteremthető.

A most idézett szerző által vezetett Team Consult szervező-menedzser cég, amelyik 1990 és 1993 között elvégezte a magyar rendőrség átvilágítását, számos tanulással szolgált a szervezési ismereteknek a rendészeti modernizációban vállalható szerepéről.

A *magánjog* által szabályozott gazdasági vállalkozásra jellemző szervezési elvek csak szűk körben követhetők a rendészeti igazgatásban. Ahol:

- a közjog konszenzusok által látja lehetségesnek az életviszonyok rendezését;
- ahol a hatóság szolgáltató és az ügyféllel mellérendelt viszonyban van;
- ahol nem jogsértésre kell válaszolni;
- ahol a jogsértés lehetőségeit kell csökkenteni;
- ahol az alanyi jogok érvényesítésének formai feltételeit kell megteremteni;
- ahol a hatósági eljárásnak nem a represszió a célja;
- ahol a szabályok nagyfokú mérlegelést tesznek lehetővé;
- ahol a közbiztonság oltalmazása szerződéses úton valósítható meg;
- ahol a rendészetnek konkurenciája lehet a társadalmi önvédelem vagy a pénzért megvásárolható biztonsági szolgáltatás;
- ahol a hivatali tevékenység eredménye jól mérhető és hatékonysága a befektetett energiákkal való összehasonlításban megbecsülhető.

Ott a vállalkozói technikák alkalmazhatók lesznek a következő feltételekkel:

- A rendészet a közigazgatásnak a közjog által szigorúan szabályozott területe, amit annak menedzselésénél az első helyen kell figyelembe venni. Nem alkalmazhatók olyan megoldások, amelyek megsértik, vagy akár csak negligálják a rendészet jogát.
- A rendészeti igazgatás szakirányú tevékenységének lényege a joghoz kötöttség, mind a beavatkozás indokoltsága, mind annak eljárási formája tekintetében. A minőségfejlesztés kulcsa a rendészeti anyagi és eljárási jog állapota, annak teljesülése a hatósági jogalkalmazás, fejlesztése jogalkotási feladat. A teljesítmény mérése a rendészeti ügyek túlnyomó többségében jogalkalmazói hatósági értékelés útján történhet. Minden költség-haszon elemzésnek és költségvetési hatékonysági szempontnak csak az előbbiekkkel összhangban lehet helye.
- A rendészet szervei működésében meghatározó a szervezeti törvényekben rögzített hierarchia. Mindazoknak az ajánlásoknak, amelyek kooperatív vezetési megoldásoknak kívánnak teret adni, csak akkor van létjogosultságuk, ha a szervezeti törvények azt szentesítik.
- A szervezéstan ajánlásoknak messzemenően figyelembe kell venniük a rendészeti szolgálati ágak közötti minőségi különbségeket. A közrendvédelmi, a közlekedés, a csapaterős készenléti és a bűnüldözési műveletek önálló vizsgálatot igényelnek. Ez az említett szolgálati ágak szakértőire váró feladat.

- Annak meghatározása, hogy mely rendészeti funkciók decentralizálhatók és melyeknél kötelező fenntartani a szigorú centralizmust, továbbá, hogy a centralizált rendészeti szolgálatok dekoncentrált szerveinek milyen területi elrendezése kívánatos, rendészeti szakigazgatási kérdés, amelyet ilyen kompetenciával felruházott szakemberek vizsgálataira alapítva lehetne eldönteni.

Ha a szervezéstudomány az előbbieken összefoglalt adottságok figyelembevételével fogalmazza meg az ajánlásait, jelentős segítséget adhat a modernizáció kormányzati programjának kialakításához, hozzájárulhat a céltudatos szervezatkorszerűsítéshez, erősítheti a hatékonyan és törvényesen működő rendészeti igazgatást. Ellenben, ha mindezeket a szempontokat mellőzi, közreműködésének hatékonysága kétségessé válik, mert a változtatás látszatát kelti ott, ahol semmi nem változik.

A vállalászási szférában sikeres menedzsmentmódszereknek a rendészetben történő felhasználása a következő *előnyökkel* járhat:

- Az elmúlt évtizedekben kifejlesztett vezetési technikák alkalmasak arra, hogy támogatást adjanak az egyes rendészeti szervek távlati modernizációjához.
- A társadalom partnersége és a szervezeten belüli viszonyok humanizálása, a kooperatív vezetés elterjedése összhangot teremt azzal a közbiztonsági stratégiával, amely a biztonságot kollektív teljesítménynek tekinti, és nem kívánja meg a szabadságjogok korlátozását.
- Rendszerszemléletével a modern menedzsment világossá teszi a rendészet számára, hogy harmonizálnia kell egyfelől a közigazgatás korszerűsítéséből, másfelől pedig a büntető igazságszolgáltatás reformjából adódó követelményekkel.
- Ösztönöz arra, hogy minden szolgálati terület a maga tevékenységének természetrajzához illeszkedő teljesítménymérési technikákat alakítson ki. (A rendészet lényege a *veszélyelhárítás*. Ezért az egyes szolgálatok arculatát az határozza meg, hogy a veszélyek megelőzésére, a kialakult veszélyállapot fizikai erővel történő felszámolására, vagy a veszély elmúltával az állami büntetőigény érvényesítésének előkészítésére van mandátuma.)
- Sürgeti a demilitarizálást ott, ahol ez a szervezési elv ellentmond a rendészeti funkciók tartalmának (közbiztonsági jelenlét, bűnügyi felderítés stb.), viszont értelmessé teszi a feltétlen engedelmisséget ott, ahol ez a funkció nélkülözhetetlen technológiai követelménye (beavatkozó csapatérős karhatalmi feladatok).

- A humanizált irányítás garancia arra, hogy a társadalomban zárványként élő rendészeti szubkultúrából magas erkölcsi és anyagi elismerést kivívó hivatásrend váljék, az egyes beosztott az engedelmeskedő szolgából emelkedjék az öntudatos szakember rangjára. A szervezéstan a profizmust segítheti.
- A modern marketing eredményeinek a felhasználásával gyökeresen átalakítható a rendszetek belső és külső kommunikációja. A szervi működésben a belső információ többé nem vezetői monopólium, hanem a kooperációhoz nélkülözhetetlen közös tudás. A szakirányú tevékenységben a külső információ egyszerre eszköze a társadalommal való együttműködésnek és a civil kontroll megvalósításának. A titok megmarad jogi kategóriának és szakmai követelménynek, de nem lehet eszköze a pártpolitikai intervenció, a hibás működés és a hatósági hatalommal való visszaélés elleplezésének.

Egyfelől, ha a szervezéstudomány nincs tekintettel a rendészet közjogi alapjaira, és nem hívja segítségül a szolgálatoknál felhalmozott szakmai tudást, másfelől viszont a rendészet szakemberei nem szembesítik szakmájuk kritériumaival a felkínált irányítási és vezetési megoldásokat, akkor *a következő gyengeségekkel és veszélyekkel* lehet számolni:

- A minőségfejlesztés és a kiválósági modellek átvétele alkalmas arra is, hogy azokat nem a modernizáció érdekében, hanem éppen a modernizáció helyett, látszatintézkedéseként alkalmazzák. Van olyan átszervezés, amelynek az a fő célja, hogy ne változzék semmi.
- A vállalkozásközpontú vezetés a rendészetben egy fikcióra épül. Tegyük úgy, mintha a közbiztonságot a rendészet szolgáltatásként adná a társadalomnak. Ez a fikció azt is jelentheti, hogy világunk jókra és rosszakra osztható. A jókat megvédjük, de a rosszakra lecsapunk. A bűnüldözés háború, ahol minden eszköz megengedett. Ha a menedzsment ezt a filozófiát erősíti, az új közbiztonsági stratégia helyett a középkort idéző módszerek kriminálpolitikája tér vissza.
- Az olyan szervezéstanai támogatás, amely nem kívánja megérteni a rendészetnek a közigazgatáshoz, illetve a büntető igazságszolgáltatáshoz fűződő, a közjog által szabályozott viszonyát, éppen hogy a rendszerszemlélet ellen hat, és partikuláris érdekeknek enged utat. Azt a kétszáz éve meghaladott szemléletet hozza vissza, amely szerint a rendőri hatalom növelése és cselekvési szabadságának szélesítése szolgálja a közjót.

A rendészet normatív alapjainak zárójelbe tétele azt a látszatot kelti, mintha lehetséges lenne minőségi fordulatot elérni a közjogi források megújítása nélkül. Ez a hamis látszat a mindenkori kormányzatot megakadályozza abban, hogy a reformot megalapozó jogalkotás érdekében politikai konszenzusra törekedjék, de egyszersmind abban is, hogy távlatos közbiztonsági stratégiával minőségi fordulatot érjen el a rendészeti igazgatásban. Ez a magyarázata a mindenkori kormányzatok látható vonzalmának az olyan szervezéstanai megoldásokhoz, amelyek azonnali eredményt ígérnek, és nem vesznek tudomást a jogi feltételekről.

A piaci szituációkat modellező megoldások semmit nem tudnak mondani azokról a szolgálati területekről, ahol ez a modell nem használható. Márpedig a legitim erőszak bevetése és a bűnügyi felderítés nem mellékes területek a rendészetben, hanem éppen társadalmi rendeltetésének a lényege.

Előfordulhat, hogy miközben a kooperációs funkciókra növekvő anyagi és szellemi energiákat fordítunk, elmulasztjuk átvenni a kockázatelemzésnek, a krízismenedzselésnek és a kriminalisztikai menedzsmentnek azokat a megoldásait, amelyeket pedig tőlünk nyugatabbra már sikerrel művelnek.

A szakmai követelményekkel nem szembesített teljesítménymérési módszerek utat nyithatnak az egyoldalú statisztikai szemlélet fenntartásához. Ott kívánják meg a lakossági értékelést, ahol annak semmi helye nincs (például a legitim erőszak alkalmazásának megítélése) és ott mulasztják el a közvélemény-kutatást, ahol pedig az nélkülözhetetlen lenne (például a latens bűnözés megismerése).

Egyes szervezési megoldások univerzális tulajdonságai arra a hibás következtetésre készíthetnek, miszerint ezek egyaránt alkalmazhatók az irányítás és a vezetés minden szintjén és minden szolgálati ágban. Ez nem a professzió diadala, hanem annak lerombolása. Ekkor már szó nincs a demilitarizálásról. Ellenkezőleg, ebben a felfogásban azok a tekintélyelvű vezetők lesznek a legsikeresebbek, akik képesek a szervezet rövid távú teljesítményének növelésére. (A vállalkozások világában ezt hívják extenzív fejlesztésnek.)

A rendészet társadalmi kapcsolatainak a piaci pozíciókkal való rokonítása azzal a veszéllyel is járhat, hogy a belső kommunikációt versenymozgalommá, a külső kommunikációt pedig reklámmá degradálja. Valódi közszolgálatban az ilyen módszereknek csak nagyon korlátozott szerepük lehet.

A rendészet modernizációja politikai feladat, amelynek legáltalánosabb társadalmi célkitűzéseit a végrehajtó hatalomnak kell meghatároznia. Ezek a célok csak több kormányzati cikluson keresztül valósulhatnak meg, ezért nem nélkülözhető a parlamenti pártok konszenzusa sem.

A rendészeti modernizációt a jogalkotás alapozza meg, minthogy meg kell felelnie a jog uralma, a hatalmi ágak megosztása és az emberi jogok védelme alkotmányos elveinek. Mivel ennek feltétele az alkotmányozás és kétharmados törvények módosítása, csak akkor szabad napirendre tűzni, ha a törvényhozás ezekre a feladatokra felkészült.

A modernizáció rendkívül költségigényes program, ezért, ha a költségvetés lehetőségei nem adottak, akkor ugyancsak le kell mondani nagyra törő tervek megvalósításáról. Különösen nem illedelmes dolog reformnak álcázni a hiánygazdálkodást.

A modernizáció közigazgatási szervezési feladat, amelyet a szakterületek által elvégzett állapotanalízisre lehet felépíteni. A tervezés a rendészeti ágazati stratégiák foglalatja, ami tartalmazza az adott szakigazgatás természetének megfelelő célokat, valamint az azok megvalósítására alkalmas szervezeti, működési és jogi előfeltételeket.

A rendészet megújítása a közigazgatás korszerűsítésének részeként hajtható végre, amelynek során megtervezhető a társadalmi részvétel mértéke és formája a közbiztonság védelmezésében, kijelölhetők azok a területek, amelyek decentralizálása lehetséges, meghatározható a centralizált állami rendészet területi dekoncentrációja.

Az átalakuló rendészet a bűnüldözés szervezetét és működését alkalmassá teszi az igazságszolgáltatási és a büntetőeljárás-jogi reform által támasztott követelmények teljesítésére olyan esetekben, amikor ezek a folyamatok időben nem szinkronizáltak történtek. Ez a feladat meghaladja a bűnügyi rendészet szakmai kompetenciáját, és kizárólag az ügyészség korszerűsítési programjával összhangban teljesíthető.

A változások elméleti megalapozást feltételeznek, ami több tudományterület együttműködésével valósítható meg. A program igényli az állam- és jogtudományok közjogi területeinek a tudásanyagát, de szükségessé teszi ezek szintézisét is, amit a rendészet-elmélet végezhet el. A rendészetelméletnek vagy rendészeti tannak is nevezett bontakozó „rendőr-tudomány” jelentős segítséget nyújthat az úgynevezett kötőjeles rendészeti diszciplínák, így a rendészetszociológia és a rendészeti menedzsment kialakításához.

A sokasodó szakstratégiák összefogását szolgálhatja a *közbiztonsági stratégia*, ami szintézist teremt a rendészet, a katasztrófavédelem, a helyi közbiztonságot szolgáló hatóságok, a társadalmi önvédelem és a magánbiztonsági ipar között, de rámutat a büntető igazságszolgáltatáshoz fűződő kapcsolatokra is, és ekként a kriminálpolitikának is alakítója. Újra teret kap az igazságszolgáltatásnak egy szélesebb fogalma, amelyben a bűnüldözés egész apparátusa igazságszolgáltatási szerepet kap. Ez jelenik meg az igazságügyi politikáról szóló 1710/2014 (XII. 5.) Korm. határozat iránymutatásaiban:

„... a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősödjön...

... az Alaptörvényben meghatározott tisztességes eljárás követelménye ne csak az eljárás tisztességére, nyilvánosságára és ésszerű határidejére vonatkozzon, hanem abból a döntés tisztességére vonatkozó elvárás megkérdőjelezhetetlen legyen,”

Az igazságügyi politikának helyes törekvése az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősödése, valamint a döntések tisztességére vonatkozó elvárás. Ezek a követelmények kizárólag a törvényesség maradéktalan betartása, a hatalmi ágak világos elválasztása, a bírói függetlenség érvényesítése mellett valósulhatnak meg. A bizalom parancsba nem adható! „*A társadalmi igazságosság és a méltányos és korrekt eljárás az igazságszolgáltatás rendszerében egyaránt feltételei egy jól szabályozott társadalom működésének. Az intézményekkel kapcsolatos bizalom mérése lehetőséget adott az eljárási méltányosság (procedural justice) vizsgálatára, amelynek alap gondolata szerint, ha igazságos az eljárási rendszer, igazságos lesz a végeredmény is... A bizalom normatív alapjai közül az eljárási méltányosság elve az emberek számára különösen fontos morális elvárás.*”¹⁸

A stratégiai tervezésben el kellene különíteni a bűnüldözést az igazságszolgáltatástól. További szempont a szakirányú és a szervei működés elválasztása. Míg a szakirányú programok a rendészet társadalmi rendeltetésének zsinórmértékei, addig a szervei működés jövőképe magában foglalja – egyebek mellett – a humán erőforrások tervezését is”¹⁹

A stratégia előnye, hogy a célkitűzések megvalósulásának folyamatos ellenőrzésére ad lehetőséget, ehhez azonban korrekt teljesítménymérésre van szükség. Ilyenek kimunkálásához ugyancsak segítségül hívható a tudomány.²⁰ Az elmélet arra is figyel, hogy a stratégiai gondolkodás forrásvidéke a vállalkozások világa, ezért fontos látni azokat a markáns vonásokat, amelyek a gazdaságot a közigazgatástól megkülönböztetik.

A tervezési folyamat részei: a helyzetértékelés, a célok kitűzése és a megvalósítási terv.²¹ A rendészeti stratégiák megalkotásánál mindhárom munkafolyamat igényelheti a tudományosságot. Jó példa erre a Rendészeti Szemle 2010-es különszáma, ami 13 tanulmányt publikált a rendészeti stratégiához. (Kutatói feladat lehetne annak felderítése, hogy vajon miért nem hasznosultak ezek a munkák?)

¹⁸ KEREZSI Klára (2018): *A párbeszéd hatalma, a helyreállító igazságszolgáltatás szerepe a közpolitikában.* Budapest, Dialóg Campus, 40.

¹⁹ SZAKÁCS Szilvia – SZAKÁCS Gábor (szerk. 2018): *Közszolgálati HR menedzsment.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

²⁰ VÁRI Vince (2015): *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség.* PhD értekezés, Miskolci Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Doktori Iskola

²¹ KIS Norbert – RÉVÉSZ Éva (2016): *Stratégiai tervezés, projektmenedzsment, minőségmenedzsment.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, 6.

5. Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája

Az integrált határigazgatás létrehozásának dokumentuma Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról szóló 1471/2019. (VIII. 1.) Kormányhatározat volt, amelynek nyomán megszületett Magyarország nemzeti integrált határigazgatási stratégiája a 2019-2021 közötti időszakra.

Megerősítést kapott a stratégia víziója, miszerint Magyarország a jövőben is a legbiztonságosabb külső határokkal rendelkezik, hazánk és az EU tagállamok belső biztonsága, valamint a schengeni térségen belüli szabad mozgás fenntarthatósága érdekében. A magas szintű teljesítményt megbízható, jól képzett professzionális személyi állomány, speciális határőrizeti szervezetek, széleskörű koordináció és együttműködés, valamint a legmodernebb technológiák biztosítják.

A kormányhatározat nyomán készült el a nemzeti integrált határigazgatási stratégia a 2019-2021 közötti időszakra.

„Az államhatár rendjének fenntartása és a határellenőrzés végrehajtása Magyarországon a rendőrség alapfeladatai közé tartozik.” Ez a megállapítás megerősíti azt a folyamatot, amelynek során a rendszerváltás időszakában még önálló és kettős jogállású (fegyveres erő és rendészeti hatóság) határőrségnek előbb megszűnt a kettős jogállása, majd integrálódott a rendőrség szervezetébe.

A Kormány 1891/2021. (XII. 13.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról kifejtette:

„A Kormány elkötelezett szándéka, hogy Magyarország a jövőben is a legbiztonságosabb külső határokkal rendelkező tagállam maradjon az Európai Unión belül, valamint hozzájáruljon a migrációs folyamatok és a határokon átnyúló bűnözés hatékony kezeléséhez, a belső biztonság garantálásához, továbbá a schengeni térségen belüli szabad mozgás fenntartásához...

A nagyarányú illegális bevándorlás, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a hibrid és kiber fenyegetések, a 2019-ben kialakult világvilágjárvány, vagyis a biztonsági fenyegetések egyre sokszínűbbé válása egyre inkább sebezhetővé teszi a modern társadalmakat, jelentős kihívás elé állítva ezzel a hatóságokat. Magyarország mind nemzetállamként, mind az Európai Unió részeként a belső és külső fenyegetések megelőzése érdekében, a nemzeti sajátosságokat figyelembe véve fejleszti a határigazgatásban résztvevő hatóságok képességeit.”

Megjegyzem, hogy időközben megszületett a védelmi és biztonsági tevékenységről szóló 2021. évi XCIII. törvény. Ennek 5. § 15. pontja két vonatkozásban is közvetlenül érinti az államhatárt, a c. pont szól az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos eseményről, az f. pont pedig a Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetésről.

A 2022-2028 közötti időszakra megfogalmazott nemzeti integrált határigazgatási stratégia még nem számolhatott Oroszországnak 2022. február 24-én megindított Ukrajna elleni háborújával. Ez utóbbi helyzet felvetheti a határigazgatási stratégia kiegészítését határőrizet és a határellenőrzés mellett a határvédelemmel, amelyben a magyar honvédség kaphat meghatározó feladatokat.

Végül még egy megjegyzés. Az új, 2028-ig érvényes stratégiában is szívesen olvastam volna a 2021-ig érvényes dokumentum következő megállapításait:

„A Rendőri Hivatal Etikai Kódexe konkrétan megfogalmazza a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, az emberséggel és a segítségnyújtással, az erőszakkal kapcsolatos magatartási formákat. Csak annak van helye a szervezetben, aki azonosulni tud ezen elvárásokkal.

Az integrált határigazgatás működtetésében hozzáadott értéket képviselnek azon civil szervezetek, amelyek küldetése összhangban van a nemzeti értékekkel és a schengeni eszme szellemiségével. Tevékenységük egyben a hatósági eljárások minőségbiztosításának is egyik meghatározó eleme, mivel tapasztalatot szerezhettek az alapvető jogok hatóságok általi tiszteletben tartásáról.”

Teke András¹:

Minőségirányítási tevékenység a teljes jogú schengeni csatlakozás előtt

(Minőségirányítási rendszerek és egy EU-ország teljes jogú schengeni tagsági összefüggései)

Absztrakt

A XX/XXI. század fordulóján a rendészeti szervezetek olyan kihívásokkal találták szemben magukat, amelyek hatékony és hatásos kezelése az európai szemléletben elfogadott változásmenedzsment keretében lett volna elképzelhető. Ennek hatásos eszközei és módszerei a stratégiai, minőségügyi, menedzsment gondolkodásban keresendők, amelyek már akkor „feszítették” a bürokratikus rendészeti szervezeti és személyzeti struktúrák határait, de elvárható mértékben, minden szervezeti szinten integráltan nem tudtak érvényesülni. Magyarország teljes jogú schengeni csatlakozásáig a rendészeti, minőségügyi és stratégiai próbálkozások szintje nem érte el azt a „kritikus tömeget”, amely áttörést hozhatott volna. Ugyanakkor deklarált módon a minőségügyi és stratégiai gondolkodás megjelent, de nem vált a vezetés-irányítás és napi működés szerves részévé. A teljes jogú schengeni csatlakozás² a minőségügyi és stratégiai gondolkodás esetében egy időpont, de nem tekinthető változást előidéző mérföldkönek. Jelen tanulmány a terjedelmi korlátok közt arra vállalkozik, hogy a rendészeti szervek minőségügyi „megnyilvánulásait” a jelzett időszakban azok összefüggéseiben áttekintse.

Quality management activities prior to full Schengen accession

(Quality management systems and the full Schengen membership context of an EU country)

Abstract

At the turn of the 20th and 21st century, law enforcement organisations faced challenges whose effective and effective management could have been conceivable within the framework of

¹ A szerző 2001-2007 között a határőrség EU-integrációs, stratégiai tervezési, minőségfejlesztési (minőségirányítási) tevékenységéért önálló osztályvezetőként felelt és a kidolgozó munkát is végezte.

² 2007. 07. 15-én az Európai Parlament jóváhagyta Magyarország és nyolc másik állam (Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Szlovákia, Szlovénia) teljes jogú csatlakozását a schengeni övezethez. 2007.12. 21-re virradóra új tagokkal bővült a schengeni övezet. 2007. december 21-étől megszűnt az állandó határellenőrzés a magyar-osztrák, a magyar-szlovén és a magyar-szlovák határon. Eközben megszigorodott az ellenőrzés a magyar-horvát, a magyar-román, a magyar-szerb és a magyar-ukrán határokon. A repülőterek határállomásain ténylegesen 2008. 03. végétől, a nyári menetrend életbelépésével egy időben lettek hatályosak a schengeni szabályok.

change management adopted in a European perspective. The effective tools and methods of this are to be found in strategic, quality and management thinking, which already “tightened” the boundaries of bureaucratic policing and personnel structures, but could not apply to the expected extent in an integrated manner at all organisational levels. Until Hungary’s full Schengen accession, the level of policing quality and strategic attempts did not reach the “critical mass” that could have made a breakthrough. At the same time, quality and strategic thinking has emerged in a declared way, but it has not become an integral part of management and day-to-day operations. Full Schengen accession is a timeline for quality and strategic thinking, but it is not a milestone for change. The present study undertakes, within the limits of its scope, to review the quality “manifestations” of the law enforcement authorities in the context of the indicated period.

1. Bevezető gondolatok

A tanulmány negyedik abban a sorban, amely időrendben az (1) 1945 előtti, az (2) 1945-1989 közötti és a (3) rendszerváltozás-kori rendvédelmi/rendészeti „minőségbiztosítási” áttekintés után az (4) EU-csatlakozástól a teljes jogú schengeni csatlakozásig terjedő időszakot jeleníti meg a „minőségirányítás” ürügyén. (Megjegyzendő, hogy a vizsgált első három időszakban a fegyveres/rendvédelmi szerveknél a „minőségbiztosítás” alapját a szabályzatok, a sűrűn kiadott utasítások, parancsok és egy feszes szervezeti kultúra képezte, amely garantálta az elvárások fenntartás nélküli és maradéktalan teljesülését, ugyanakkor az „elégedettség” terén elsősorban az előjárók és az irányító hatóságok elégedettsége élvezett abszolút prioritást. Az „ügyfélelégedettség” vizsgálatára a rendszerváltozást követően került inkább hangsúly, illetve egyes elemei a „rendészeti tömegkiszolgálás” során már korábban jelentek meg, pl. a határforgalom-ellenőrzésben a „gyors”, „kulturált” jelzők és szlogenek elterjedésével, illetve bizonyos mértékben az „ügyfélkapcsolatban”.

A teljes jogú schengeni csatlakozás fontos időpont a magyar rendészet életében, egyúttal egy olyan szervezet megszűnésével is járt, amely lényegében magát a teljes jogú csatlakozást a határigazgatás és a határbiztonság vonatkozásában EU által is dokumentált módon megalapozta és addigra a stratégiai, minőségügyi és (szükséges mértékben) menedzsment módszereket a szervezeti működésébe – tanúsított módon - is integrálta, a minőségirányítás pedig egyértelműen a vezetés-irányítás integráns részévé vált.

A történeti áttekintések vonatkozásában döntően a „minőségbiztosítás” fogalom szerepel. Ez is jelzi, hogy a minőségügy értelmezése korábban és napjainkban is rendkívül heterogén képet

mutat a rendészeti környezetben, főleg a vezetés-irányítás-szakirányítás vonatkozásában. Az értelmezést nehezíti, hogy alapvetően (külső) termelési, üzleti, marketing kiindulással, letisztult előzmények nélkül nehéz adaptálni a „minőséget” és a „minőségügyi szemléletet/gondolkodást” a bürokratikus-hierarchikus rendészeti környezetben, a folyamat- és rendszerszemléletről nem is beszélve.

Az EU- és a teljes jogú schengeni tagságra és csatlakozásra való felkészülés tulajdonképpen egy rendészeti átfogó változásmenedzsmentet igényelt volna, beleértve a stratégiai tervezést és minőségügyet is. (Ez integrált módon nem valósult meg.)

A rendészeti változások vonatkozásában meghatározó volt (ma is az) a rendőrség, mint szervezet, ennek kapcsán anno „A rendőrségi vezetés és az önkormányzatok is felismerték a változás szükségességét, azonban a hatalmon lévő kormányzat fontosnak tartotta a rendőrség centrális, nagy erejű bevetettségének (karhatalmista szerepkörének) megtartását.”³ Ez felveti a stratégiai és minőségügyi megközelítés másik problémáját: a funkcionális értelmezést is. Alapkérdés: mi a funkciója egy adott szervezetnek? Erre a kérdésre az adott rendvédelmi szervezetekre vonatkozó törvények nem adnak választ és az szmsz-ekből, ügyrendekből és munkaköri leírásokból sem derül ki. (A fenti idézet szerzője Finszter Gézára hivatkozik a Team Consult elemzése kapcsán. A folyamatok tehát közvetlenül a rendszerváltozás idejére (is) visszavezethetők.) Finszter Géza 2013-ban megjelent írásában is utal a kiindulási körülményekre és feltételekre: „Ami egészen bizonyos, az annak megállapítása, hogy a rendszerek modernizációjának általános feltételei nálunk nem jöttek létre. (...) hiányzik a minőségi fordulat szakmai támogatása a rendészeti szervezetek részéről, végül nem alakult ki az a társadalmi igény sem, ami a szabadság és a biztonság egyensúlyára alapozza a rendvédelemmel szembeni elvárásait.”⁴

A minőségügy a rendvédelmi szerveknél egy feloldhatatlan paradoxon formájában kezdetektől fogva jelen volt. A forráshiányos költségvetés melletti magas elvárásokat a szervezetek „kreatív” megoldásokkal igyekeztek teljesíteni. Ilyennek tűnt anno a minőségügy is. Ehhez viszont szükséges volt a szakértelem, felsővezetői elkötelezettség, a munkatársak támogató hozzáállása és egy bizonyos szinten ez a megoldás is forrásigényes.

³ Bezerédi Imre: TC Team Consult – Gondolatok a rendőrség modernizációjáról. Magyar Rendészet 2018/1. (91. old.)

⁴ Finszter Géza: A változó rendészet és a rendészettudomány. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. 2013. (5-12. old.)

A rendszerváltozást követően a változási kényszer és az elvárások (deklaráltan) nagy hangsúlyt kaptak, megjelölésre kerültek a „dimenziók” (a rendőrség vonatkozásában, de ez igaz volt a többi rendvédelmi szervre is.)

”(1) Magyarországnak többet kell beruháznia a közbiztonság érdekében. (2) A rendőrségnek nagyobb biztonságot kell produkálnia és érzékeltetnie. (3) Magyarországnak új típusú rendőrökre van szüksége. (4) A magyar rendőrségnek új szervezetre van szüksége. (5) Új viszonyt kell kialakítani a rendőrség és a lakosság között.”⁵

A rendvédelmi szervek életében az elmúlt három évtizedben komoly változások következtek be, ez analógiát jelent a közigazgatásra kivetítve is. A közszféra életébe egyre inkább beépült a kötelező versenyeztetés, és a rendvédelemben is kialakult egy sajátos „versenyhelyzet”. A menedzsmentszemlélet fejlődése folyamatosan jelent meg a közigazgatásban/rendészetben, s a versenyszférában létrejött eredmények felhasználásával próbált hozzájárulni a közigazgatási/rendvédelmi szervek magas működtetési, fenntartási költségeinek csökkentéséhez, némileg a fejlesztéshez, az új stílusú, egyéni és szervezeti eredmény-centrikus működés megteremtéséhez.

A tanulmány kapcsán kiindulásként célszerű megjegyezni, hogy a rendészeti tevékenység megközelítésében mindmáig eltérések mutatkoznak az egyes szervezeteknél a vezetés-irányítás-szakirányítás, a biztonság, a tevékenység/szolgáltatás/termék megítélése, a funkcionális értelmezés (funkció-feladat viszonya), a gondolkodásmód szintjei (stratégiai/központi, taktikai/területi-regionális, végrehajtó/operatív), a szakmai-szervezeti kultúra jellege, a paradigmák „tisztelete” között, a minőségügyről és annak mibenlétéről nem is beszélve.

A rendészeti tevékenységet áthatja a vulgárisan értelmezett feladatalapú, bázisköltségvetésű, folyamatos hiánygazdálkodásra visszavezethető gondolkodás, amely a feladatot a költségvetéssel társítja úgy, hogy az előírások teljesítéséhez szükséges forrásokat az adott szervezet csak részben kapja meg és a tevékenysége során a hiányzóknak ítélt forrásrészleteket „hatósági tevékenység során beszedett bírságokból, eljárási költségekből” kell, hogy fedezze. Ez már önmagában ellentmondásként jelenik meg a szolgáltatás és a minőség kérdésében. A másik kérdés, hogy a rendészeti felsővezetés a minőségügyet egy újabb feladatnak tekinti, ami sokba kerül, s ha pénzt fordítanak rá, akkor számonkérhető és azonnali, „gyorsan megtérülő” „eredményt” várnak el. Egyfajta mintakövetés alapján voltak, lesznek „minőségügyi kampányok”, de ezek a vezetőváltással, a lassú ráhangolódással, újabb feladatok

⁵ TC Team Consult: A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok. 1991. Bécs, Varnsweld. (91.old.)

megjelenésével veszítenek a lendületükből és lassan elhalnak. A másik visszatérő jelenség a folyamat- és rendszerillesztések elmaradása. Ez különösen igaz a minőségügy szervezeti és tevékenységszintű megjelenésére is.

A rendészeti/rendvédelmi tevékenység sajátossága, hogy meghatározó elemét képezik az ember-ember kapcsolatok és azok járulékos folyamatai. A hatóság és az állampolgár közötti kapcsolat időben és térben rendszerint együtt valósul meg, alapját a korlátozott legitim erőszak, a jogkövetés valamilyen szintje, a feltételezett (önkéntes) kooperáció, az érdekorientált igények és elvárások bonyolult kölcsönhatása képezi. A rendvédelmi szervek elsősorban jogszabályban meghatározott hatósági jogérvényesítést valósítanak meg, de elvárás, hogy a tevékenységükben a minőségi elemek egyre jobban domináljanak, a szolgáltató(i) jelleg pedig mérhető módon azonosítható legyen. A tendencia indikálhatósága még nem jelenti egyszerre a szolgáltató jelleg, sőt minőségügyi jelenlét (valós) tényét.

A szolgáltatás rendszerint valamilyen cselekvés és/vagy tevékenység, amelyet valamely fél általában valamilyen ellenszolgáltatás fejében nyújt valakinek, valakiknek. (Írónikusan megjegyezhető, hogy az állampolgárok adót fizetnek (előre), amiért „cserébe” rendészeti „szolgáltatást” is kapnak.) A szolgáltatás során a tevékenység rendszerint egybeesik a felhasználással, tehát maga a tevékenység lenne a „fogyasztható termék”?

A szolgáltatási tevékenységnek egyszerre kell(ene) egyedinek/személyre szabottnak, általánosnak (diszkriminációmentesnek), megbízhatónak, elérhetőnek lenni, és mindezt lehetőleg egyenletesen, követhető módon kell(ene) teljesíteni. Ezt nevezhetnénk akár rendészeti dilemmának is, amire egyelőre nem született megoldás.

A termékek értékét meghatározza a szolgáltatástartalom. „A szakirodalomban a szolgáltatás értelmezésére a mai napig nem alakult ki egységesen elfogadott általános megfogalmazás. A kapcsolódó alapfogalmak értelmezése is problémás, az irodalomban gyakran összekeveredik egyrészt a termék, az áru, a gyártmány és a szolgáltatmány, másrészt a termelés és a szolgáltatás fogalma, továbbá a szolgáltatási folyamatot és a szolgáltatásadás eredményét, azaz a szolgáltatmányt egyaránt szolgáltatásnak nevezik.”⁶ Az általános szolgáltatás megközelítése mellett szükséges a biztonság, a szolgáltatás viszonyát is érinteni. A biztonság taglalását jelen terjedelmi viszonyok nem teszik lehetővé és ezt az előző időszakok minőségbiztosítási áttekintése során a szerzők már megtették. A biztonság rendészeti értelmezése is meglehetősen

⁶ Dr. Veress Gábor: A szolgáltatás értelmezése és minőségének biztosítása. Minőség és Megbízhatóság, 2008/2. Az Európai Minőségügyi Szervezet Magyar Nemzeti Bizottság (EOQ MNB) nemzeti minőségpolitikai szakfolyóirata, HU ISSN 0580-4485, (81-94. old.)

eklektikus, bár némi elmozdulás történt a biztonság dinamikus, tolerálható egyensúlyi állapotként való megközelítése irányába.

A minőség alapú szolgáltatáshoz a szemléleten és az elkötelezettségen túl megfelelő színvonalú technológia kialakítására (is) van szükség, ami további komoly költségkihatást jelent. A rendvédelmi szervek nem kapnak a szolgáltatásért közvetlen ellenszolgáltatást (kérdés, hogy az eljárási költségeket hova soroljuk), sőt a rendelkezésre álló költségvetés sem a szolgáltatói tevékenységgel kapcsolatos elvárásokkal van szinkronban. A tevékenység (szolgáltatás) hatása rendszerint utólag mérhető, és a bázis alapú finanszírozásban nem tükröződik.⁷

Ha a világ általában rendszerekkel, folyamatokkal, hálózatokkal írható le, akkor a rendészeti szolgáltatás természetét is ehhez célszerű igazítani, mégpedig minőségi alapokra helyezve.

2. Fogalmak és megoldások útvesztőjében

A publikáció címében a minőségirányítás szó szerepel. Már erről lehetne egy jókora tanulmányt írni! A minőségirányítás szervezeti keretek közt értelmezhető csak! Emellett fontos még a minőségügy és a minőségmenedzsment összefüggéseinek tisztázása. Nem véletlenül foglalkozott a Veress-házaspár 2005-ben a fogalmak tisztázásával.⁸

„Baj van az elnevezésekkel! Sokat beszélünk minőségirányításról, minőségmenedzsmentről, minőség szabályozásról, minőségbiztosításról, minőség-ellenőrzésről, anélkül, hogy világosan megkülönböztetnénk az ezen elnevezések mögötti fogalmakat. (...) A korszerű minőségügyben széles körben elterjedt ISO 9000 minőségmenedzsment-rendszer szabvány család angol elnevezése "Quality Management System", vagyis minőségmenedzsment-rendszer. (a cikk szerzői) nem értenek egyet a szabványnak a management = irányítás fordításával, már csak azért sem, mert a "management" tartalmi fordítása a szabványok tartalma alapján inkább a „kezelés” lehetne. (...) ezért a minőségirányítás helyett a minőségmenedzsmentet használjuk. A minőségmenedzsment ("minőségkezelés") azonban teljesen tág, összefoglaló fogalom, ezért célszerű emellett használni az angol/ quality control" fogalmát is, amelynek fordítására a minőség szabályozás elnevezést használjuk. A minőség szabályozás tehát a minőség tudatos, előírás szerinti (szabályozáselméleti értelmezésű) szabályozását jelenti, a minőség menedzsment pedig tágabb fogalom, a minőség kezelését, a minőséggel kapcsolatos

⁷ Dr. Teke András-dr. Veress Gáborné- dr. Veress Gábor: A határőrségi tevékenységek minőségmenedzsmentjének alapjai. Közös cikk: Dr. Veress Gáborné, Dr. Veress Gábor prof.; Határrendészeti Tanulmányok 2005/1. szám (32-47.old.) Határőrség Tudományos Tanácsa Tudományos Szakmai Kiadványa. HU ISSN 1786-2345 Száma: 1586/2006.

⁸ Veress Gáborné-Veress Gábor: A rendőrségi tevékenység minőségmenedzsmentje. Belügyi Szemle, 2005/4. (13-31.old.)

tevékenységek összességét jelenti. Nyilván önálló értelme van a minőségmenedzsment-rendszernek, amely a minőség kezelésének, a minőséggel kapcsolatos tevékenységeknek a rendszerbe rendezett egysége. (...) a minőségbiztosítás (quality assurance) elnevezés tartalma és használata szakterületenként eltérő. (...) Ki kell térni még a "minőség-ellenőrzés" magyar kifejezés értelmezésére, amely a korszerű minőségügy korai, 1930-as években értelmezett quality control fogalmát takarta. A minőségügy fejlődésével ez a fogalom megfelelés-megállapításra (conformity assessment) alakult, így a minőség-ellenőrzés kifejezést célszerű kerülni."⁹ (Ez elgondolkodtató a FRONTEX minőségellenőrzési koncepcióját szemlélve.)

A fogalmi kavargás mellett a sajátos értelmezések is bonyolították/bonyolítják a helyzetet.

Ha a minőségügyi „evolúciót” nézzük, akkor nagy lépésekben haladva az önellenőrzéstől, minőségellenőrzésen, minőségszabályozáson, a minőségbiztosításon, a minőségirányításon át jutunk el a teljeskörű minőségirányításig (TQM). (Érdekes módon sok szervezet azonnal a „a végén” akarja kezdeni a minőségügyi tevékenységet.) A minőségirányításnál maradva, nem véletlenül tette fel írásában a kérdést Nardai László, hogy „minőségirányítási rendszer vagy minőségközpontú irányítási rendszer”-ről van-e szó? Az elnevezésből indult ki: „Minőségirányítási rendszer”. Egy sikeres tanúsítás (ISO 9001:2000) után kiállított oklevélen is az áll, hogy „Minőségirányítási rendszer tanúsítvány”. Ez a szerző szerint – „azoknak a vezetőknek, szakembereknek, akik először kerülnek kapcsolatba ezzel a gondolatvilággal és a belőle származó követelményekkel – azt sugallja, hogy itt valami teljesen új, különálló dolgot (rendszert) kell kiépíteni, működtetni és tanúsíttatni. Már működő rendszerek esetében is érezhető a kettősség, párhuzamosság, hiszen gyakran megkülönböztetik a rendszeres szakmai ellenőrzéseket a minőségirányítási rendszer belső auditjaitól. (...) Hogyan kapcsolható a „hagyományos” vállalatirányítás és a minőségirányítás mint rendszer egymáshoz? (...) Milyen legyen a viszony közöttük? A minőségirányítás része-e a vállalatirányítás, vagy fordítva? (...) Egy ilyen rendszerben a vállalat, cég vezetője természetesen éppúgy felelős a minőségért, a minőségi célok teljesüléséért, mint a többi vállalati teljesítménymutatóért. A minőségirányítási vezető pedig azért felelős, hogy egyrészt megjelenítse, „lefordítsa” és képviselje a szabvány követelményeit, másrészt pedig összefogja és kifelé (partnerek, auditorok) kommunikálja a követelmények tényleges teljesülését. A követelményeknek megfelelő működtetés ebben az esetben egyértelműen a vállalatvezetés feladata.”¹⁰ (E kérdés felmerült anno a határőrség esetében, és a vezetés az integrált megoldást választotta.) A lényeg abban keresendő, hogy

⁹ U.o. (20-21.old.)

¹⁰ dr. Nardai László: A minőségirányítási rendszer vagy minőségközpontú irányítási rendszer? Magyar Minőség XII. évf. 2003/4. sz. (32-33. old.)

minőségirányítási rendszer alkalmazásánál kiemelten kell kezelni a folyamat- és rendszerillesztést. Ez az, ami az anyagi feltételek mellett az egyik nagy gátló tényezője a hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében a minőségügy rendszerszintű elterjedésének.

A 2000-es évek elején mindenki „minőségügyi rendszert” épített. Ha ez nem a szervezeti felső vezetéstől indult ki és nem kapott kellő támogatást, akkor a „minőségirányítási rendszer” sohasem tudott kiépülni. Ennek ellenére számos cikk és tanulmány jelent meg arról, hogy egy szervezet „minőségirányítási rendszert” vezetett be, ugyanakkor gyakran különféle minőségtechnikák, módszertanok kipróbálásáról volt szó, vagy sok esetben már a SWOT-analízis elvégzését is a minőség felé vezető útnak tekintették. Felmerül a kérdés, hogy „Hány út vezet a minőséghez?”¹¹ Földesi Tamás éppen akkor foglalkozott ezzel a kérdéssel, amikor a rendvédelmi minőségügy a zenitjére érkezett. Három utat jelölt meg: (1) a minőségügyi rendszerek bevezetését (sokszor azzal a megválaszolatlan kérdéssel, hogy valóban rendszerről van-e szó?), (2) az önértékelés (rendszerint a minimálisan elégséges kritériumok kiválasztásával) és (3) a teljes körű minőségirányítás (TQM) kialakulását és kezdeti fejlődését (ami rendszerint formálisan dokumentált, de a következetes megvalósítása hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében komoly kihívást jelent). Ezek után áttekinti a három útnak az ezredforduló táján bekövetkezett továbbfejlődését, s végül összegezi az ebből levonható következtetéseket.

A későbbiekben a rendőrségi minőségügy fejlődésének egy rövid szakasza bemutatásakor egyértelművé válik, hogy a feladatalapú szemlélet esetén a plusz kiadásokat a vezetés nem támogatja, ha még „elkötelezett” is minőségügy mellett, és megfelelően felkészült szakemberek sem állnak rendelkezésre, ilyenkor minimális „beruházással” kívánnak kifelé látványos „eredményt” elérni. Ennek egyik útja kiválósági modellek valamelyikének követése és valamilyen kiválósági díj, cím „elnyerése”.

3. Rendvédelmi minőségügy

- A minőségügy teljeskörű történeti áttekintését (még csak a rendvédelemre/rendészetre kivetítve is) a területi korlátok nem teszik lehetővé. Tőlünk nyugatabbra a folyamatok előbb elkezdődtek. Az 1981-ben, Maastrichtban alapított EIPA (European Institute of Public Administration – Európai Közigazgatási Intézet) az EFQM Kiválóság Modell felhasználásával kidolgozott egy olyan értékelési rendszert /CAF – Common Assessment

¹¹ Földesi Tamás: Hány út vezet a minőséghez? Minőség és megbízhatóság, XXXIX. évf. 2005/1. sz. (20–25. old).

Framework – Általános (Közös) Értékelési Rendszer/, mely a közigazgatás nyelvére fordítja le a Modell kritériumait. Az EFQM (European Foundation for Quality Management - Európai Alapítvány a Minőségirányításért) 1988 szeptemberében alakult az EU és az EOQ szervezeteként. Az EFQM 1991-ben kidolgozta és azóta is folyamatosan fejleszti az „Európai Kiválósági Modell”-t (European Excellence Modell). Magyarországon 1994 óta alkalmazzák 1994-ben EU-EFTA/Phare Díj, 1996-tól a miniszterelnök által alapított magyar Nemzeti Minőség Díj néven. Ehhez kapcsolódik a Nemzeti Minőség Politika és a Nemzeti Minőség Program. A régi MSZ EN ISO 9001:1996 alapján tanúsított, ill. az ISO minőségirányítási rendszerrel nem rendelkező szervezetek számára a CAF kiváló helyzetfelmérő eszköz (lehet) az új rendszerre való áttéréshez, ill. az új rendszer (MSZ EN ISO 9001:2001) kiépítésének megkezdéséhez (sok szervezet vezetője akkor „jött rá”, hogy a CAF nem önálló minőségirányítási rendszer, hanem egy helyzetértékelő, önértékelő eszköz.) 2002-ben a kormányzat minőségfejlesztési koncepciójába belefértek a korszerű minőségfejlesztési módszerek, fontos szerepet szántak a minőségirányítási rendszerek kiépítésének és tanúsításának. Számos díjra volt lehetőség: Minőség Díjak (Nemzeti Minőség Díj, regionális/ megyei minőség díjak, IIASA-Shiba Díj stb.)

Ebben a kiindulási környezetben célszerű vizsgálni a rendvédelmi minőségügy schengen előtti helyzetét. A rendvédelmi szervek közül a büntetés-végrehajtás 1963-2011. között az Igazságügyi Minisztérium irányításával működött, a vám- és pénzügyőrség a Pénzügyminisztérium alárendeltségében. A Belügyminisztériumhoz anno a rendőrség, a határőrség, a tűzoltóság/katasztrófavédelem és az önkormányzatok tartoztak. Az önkormányzatok minőségügye párhuzamosan fejlődött a rendvédelmi szervekkel a kapcsolódási pontok és átfedések ellenére. Sajátos utat járt be a katasztrófavédelem is. A továbbiakban rendőrség és a határőrség minőségügyi evolúciójáról lesz szó a bevezetőben megjelölt időintervallumban.

A rendőrség és az EFQM modell vonatkozásában egy summás összegzés jelent meg 2006-ban.¹² „A Magyar Köztársaság rendőrsége az utóbbi években látványosan fejlesztette minőségügyi rendszerét. Öröndetes jelenség tanúi vagyunk, amely nem volt mindig így. Átfogó minőségügyi koncepció hiányában, kezdetben majdhogynem a „virágozzék száz virág” gyakorlatának megfelelően fogtak hozzá saját házuk táján tevékenységük javításához. (ISO,

¹² Szódi Sándor: Ki lesz az első? A rendőrség és az EFQM modell. Magyar Minőség XV. évf. 2006/6. sz. (33. old.)

CAF, EFQM). Úgy tűnhetett a külső szemlélő számára, hogy a rendőrség legfelső vezetése számára közömbös, hogy az őrsök, kapitányságok, főkapitányságok milyen megoldással érik el eredményeiket, a lényeg, hogy javuljon munkájuk színvonala, s ezzel párhuzamosan növekedjék szakmai eredményességük. Az érdemi munkát nagymértékben itt is nehezítette az anyagiak hiánya, de a legkreatívabb emberek ebben a helyzetben is kerestek és találtak megoldást.” Ezt követően a szerző felsorolja az eredményeket. Az ORFK nem szerepel a felsorolásban. A rendőrségi minőségügyi tevékenység egy 1998-as dobogókői főkapitányi értekezlettel kezdődött és 2002-ben hirdettek „programot”.

BM engedéllyel indult a minőségfejlesztési program a rendőrség szerveinél. (Folyamatban volt akkor a BM Egységes Minőségfejlesztési Programjának kialakítása és a Nemzeti Minőségfejlesztési Program véglegesítése is). A fentiek a rendőrség integrációs törekvéseit támogatták volna. Fontos a programban szereplő két mondat: „A program egyben a szervezeti kultúra megváltoztatását is jelenti.” (...) és „Megvalósítása öntanuló, önfejlesztő folyamat.” Ezek a gondolatok a rendszerváltozástól sokszor elhangzottak a rendőrség vonatkozásában. Az anyagban hivatkozás történik arra, hogy a rendőrség hosszú időn át nem kapta meg az optimális fejlesztéshez szükséges pénzeszközöket. A minőségügyet egyfajta kiútként (megoldásként) is tekinti a szerző, aki a fejlesztő munka tudományos irányítójaként a Miskolci Egyetemet jelölte meg. A program hosszan taglalja a minőségfejlesztés alapfogalmait. (Megjegyzendő, hogy a megközelítés nem teljesen követi a folyamat- és rendszerszemléletet, illetve attól el is tér.) A program részletesen foglalkozik a „minőségfejlesztés jellemzőivel a rendőrségnél.” Fontosnak tartja a „bejárt” utat, amely a minőséget a rendőri tevékenység meghatározó elemévé teszi és „nagyobb biztonságot eredményez az állampolgároknak.” A modell alapját az EFQM és CAF képezi némi „rendőriesítéssel”. A program részletesen kitér a minőségfejlesztés jogi, filozófiai, etikai megalapozására is. Elgondolkodtató a rendőrség minőségfejlesztési politikájának pilléreinek nevezett - (1) a bűnözés csökkentése; (2) a rendőrségi dolgozók életpályájához kötődő társadalmi megbecsülése; (3) országos értékelési, ellenőrzési és fejlesztési rendszer kialakítása; (4) a rendőri vezetők elkötelezettsége a minőség ügyének - megközelítések. Ez utóbbi feltétel fontos, de az előző három a funkcionális megközelítés alapján a minőségügyi program nélkül is releváns kellene, hogy legyen. Hasonlóan célszerű viszonyulni a „rendőrségi minőségfejlesztés alapkérdései”-hez is. „A rendőri minőség és kiválóság mércéje” alatt a program szerint azokat a rendőri sajátosságokat kellene érteni, amelyek különböznek az ipari és más szolgáltatások terén használt minőségfejlesztési filozófiától, ebből arra is lehet következtetni, hogy a rendőrség önmagához tervezte viszonyítani saját magát. (A közigazgatás az anyagban nem kap kellő hangsúlyt.) A minőségfejlesztési folyamat sikerességének megjelölt

feltételei erősen tankönyvízűek (nincs pragmatikus adaptáció). Ugyanez mondható el a minőségfejlesztési tevékenység főbb fázisairól is. A tervezett időintervallumok erősen megkérdőjelezhetőek, azok tartalma sem került kifejtésre. AZ „ISO-orientáció és a TQM-elvekre épülő minőségfejlesztés” „nagy és merész ugrást” feltételez. Az „új integrált vezetési modell” kifejtése egyfajta kapkodó koncepciótlanságot tükröz. (EFQM-elveket is magában foglaló CAF önértékelés, Balaced Scorecard többszintű modellje, tudástranszferek sajátos kontextusa stb.). A programban nagy hangsúlyt kap az EFQM kiválósági modell, elsősorban elméleti fejtegetés keretében. Úgy tűnik az anyagból, hogy a rendőrség a rendőri kiválóságot célozta meg. Az anyag végén „Előzetes átgondolásra javasolt feladatok a rendőri vezetőknek” címmel egyfajta felsorolás szerepel strukturálás nélkül. Az anyag programnak nevezi magát, valójában - a stratégiai menedzsmentre való hivatkozás ellenére – inkább egy jóvá nem hagyott, kellően nem kiértelt elgondolás látszatát kelti, amelynek kivitelezési feltételei nem derülnek ki.¹³ A program sajtómegjelenésével egyidőben írások jelentek meg a rendőrségi minőségügyi tevékenységről.¹⁴ A minőségügy tekintetében a rendőrségnél előrelépést jelentett, hogy 2003 februárjától – az EU-csatlakozás minőségügyi támogatása végett - működni kezdett a Fejlesztési Programiroda, amely a Stratégiai Tervező Osztály és a Rendőrségi Innovációs Adatbázis összevonásával és létszámbővítéssel került kialakításra. (Sajnálatos módon átszervezéssel 2004. őszén meg is szűnt.) A 2003-as év a rendőrség vonatkozásában mozgalmasnak bizonyult: egy nívós szaklapban jelent meg „tudósítás” a rendőrségi minőségügy helyzetéről¹⁵. A Fejlesztési Programiroda vezetője kinyilatkozta: „**A minőség a rendőrség jövőjének záloga!**” Részletes beszámoló következett arról, hogy a rendőrség első, 1998-tól folyó, minőségüggyel kapcsolatos kísérletei 2001. decemberéig befejeződtek. 2002-től megkezdődött a minőségfejlesztés kiterjesztése a rendőri szervek mindegyikére. *(Megjegyzés: a folyamat nem került végigvitelre.)* A rendvédelmi szervek (rendőrség, határőrség, katasztrófavédelem) mindegyikénél a minőségfejlesztés törekvéseiben az eddigi útkeresést lassan felváltja a határozott cselekvés. „A minőségfejlesztés terén legtöbb eredményt azonban a rendvédelmi szervek között kétségtelenül a rendőrség érte el.” Rendőri szerveink

¹³ Kopasz Árpád: A magyar rendőrség minőségfejlesztési programja. Belügyi Szemle 2002. (3-24 old.)

¹⁴ Forró János - Lőrinczné Bubla Éva: Tapasztalatok a minőségirányítási rendszer kiépítéséről és működtetéséről a Fejér megyei Rendőr-főkapitányságon. Belügyi Szemle, 2002/8., (57-71. old.); Havellant Ferenc: Rendőrségi minőségfejlesztés. Belügyi Szemle, 2002/8., (32-56. old.); Szintay István - Veresné dr. Somosi Mariann: A rendőrség EU-konform irányítási modellje. Belügyi Szemle, 2002/8.(72-105. old.); Sutka Sándor - Baksa László: A TQM bevezetésének tapasztalatai a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányságon. Belügyi Szemle, 2002/8.(106-115. old.)

¹⁵ Kopasz Árpád: A minőségirányítás aktuális kérdései és a fejlesztés irányai a rendőrségi szervezeteknél. Magyar Minőség XII. évf. 2003/8-9. sz. (2-8. old.)

között találunk ISO 9002 szerinti minőségbiztosítást, ISO 9001:2000 szerinti minőségirányítási rendszert működtető szervezetet, TQM-vezetésfilozófiát bevezető szervezeteket, illetve EFQM Kiválósági Díj Modellt honosító szervezetet egyaránt. A rendőrség állt az élére annak a kidolgozó munkának, amelynek eredményeként a belügyi vezetés a 2002. évet a minőségfejlesztés évének jelölte ki. Természetesen az önkormányzatok területén, a közigazgatás különböző szervezeteiben is nagyarányú fejlesztés indult el, elsősorban a CAF (Common Assessment Framework) = Általános Értékelési Keretrendszer honosítása és elterjesztése tekintetében. *(Ezzel a kérdéssel a Magyar Minőség című szaklap 2003/5. száma részletesen foglalkozott.)* A rendőrség minőségeredményei: Az Országos Rendőr-főkapitányság Kutyavezető-képző Iskolája – elsőként a rendőri szervek között – már 1998 szeptemberétől ISO 9002 tanúsítással rendelkezett. (2001-ben bevezette a HACCP élelmiszer-biztonsági rendszert, és 2002. március 1-től az MSZ EN ISO 9001:2001 szerinti minőségirányítási rendszert működtet.) - A Fejér Vármegyei Rendőr-főkapitányság az ISO 9001:2000 szabvány szerinti minőségirányítási rendszerét 2001. december 5-én eredményesen tanúsította. A főkapitányság 2002-ben pályázott az IIASA-Shiba Alapítvány Minőségfejlesztésért díjára is. - Az ORFK Rendészeti Szervek Kiképző Központja MSZ EN ISO 9001:2001 tanúsítással rendelkezik a személy- és vagyónörképzésre és vizsgáztatásra. - Az ORFK Bűnügyi Szakértői Kutatóintézete több speciális (laboratóriumi) minőségbiztosítási tanúsítvánnyal rendelkezik, amelyek körét folyamatosan bővíti. Hat észak-kelet-magyarországi vármegye (Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg) rendőr-főkapitánysága a Miskolci Egyetem Vezetéstudományi Intézetének irányításával (professzor dr. Szintay István dékán, Veresné Somosi Mariann tanszékvezető egyetemi docens és munkatársai) az ORFK közreműködésével, a BM – akkor még más elnevezéssel – Oktatási Főosztályának segítő támogatásával 2002-ig PHARE-támogatású PILOT projektet valósított meg.¹⁶ Ennek eredményeként elkészült egy új minőségorientált integrált rendőrségi vezetési modell, és a minőségfejlesztési program távoktatási anyagának egy része, egy tíz kötetből álló tankönyvsorozat. Négy dél-dunántúli vármegye (Baranya, Somogy, Tolna, Zala) rendőr-főkapitánysága 2003. év januártól kezdte meg a 6 megyés PILOT program tapasztalatai alapján az EFQM Kiválósági Modell alkalmazását. A Baranya Vármegyei Rendőr-főkapitányság alkalmazta az EFQM-modellre épülő Rendőrségi Kiválósági Modellt, amely alapján elvégezték a vármegyei főkapitányság és a városi kapitányságok (Pécs, Komló, Siklós, Mohács, Szigetvár) kérdőíves felmérését, dolgozói és lakossági elégedettségmérését. A Baranya Vármegyei

¹⁶ Kopasz Árpád: A minőségirányítás aktuális kérdései és a fejlesztés irányai a rendőrségi szervezeteknél. Magyar Minőség XII. évf. 2003/8-9. sz. (2-8. old.)

Rendőr-főkapitányság 2002-ben szintén pályázott az IIASA-Shiba Alapítvány Minőségfejlesztésért díjára, ahol közszolgálati kategóriában megosztott I. díjas lett. - A Hajdú-Bihar Vármegyei Rendőr-főkapitányság, a TQM minőségkultúra kialakítását kezdte el 2000 augusztusától. A TQM-filozófia alkalmazásaként a főkapitányságon elkészült az EFQM-modell rendőrségi változata, kidolgozták és alkalmazzák az egyéni teljesítményértékelés módszerét. A főkapitányság 2002-ben az IIASA-Shiba Alapítvány pályázatán megosztott I. díjat kapott. – A Pest Vármegyei Rendőr-főkapitányság a TQM irányába szándékozik tevékenységének minőségét fejleszteni, de terveiben szerepel az EFQM-re alapozott Rendőrségi Kiválósági Modell szerinti önértékelés elvégzése is. Folyamatban levő önértékelések találhatóak: a Budapesti Rendőr-főkapitányságon, a Készenléti Rendőrségnél, Veszprém, Komárom és Győr-Sopron Vármegyében. **Tervezik még** Fejér, Vas, Bács-Kiskun és Békés Vármegye minőségfejlesztésének elindítását a Rendőrségi Kiválósági Modell alkalmazásának irányába. Külön probléma az ORFK önértékelésének elkezdése, mert egyrészt nem volt eddig hasonló tapasztalat, másrészt napirenden van a szervezetkorszerűsítés, később pedig a rendvédelem reformja. Az ORFK jogi tagként belépett a Magyar Minőség Társaság Hon- és Rendvédelmi Szakmai Bizottságába és az Európai Minőségügyi Szervezet (EOQ) Magyar Nemzeti Bizottságába, ahol az ORFK a Hat Sigma Szakbizottság egyik alapító tagja. 2001 nyarán első alapváltozatban elkészült „A Magyar Rendőrség Minőségfejlesztési Programja”. Véglegesítése, továbbfejlesztése még folyamatban van. 2002. november 13–15. között a rendőrség felső vezetői Harkányban tanácskoztak a Rendőrségi Kiválósági Modell bevezethetőségéről. A csoportmunkát meglátogatta a belügyminiszter is. A rendőrségi sajtómegjelenés 2003-ban is aktív volt, ami a BM törekvések bemutatásával szinkronban realizálódott.¹⁷

2004. február 26-án az Országos Rendőr-főkapitányságon, Budapesten rendezték meg első ízben, hagyományteremtő céllal azt a konferenciát, ahol bemutatták a rendőrség addig elért

¹⁷ Bemutatkoznak új tagjaink: Vas Vármegyei Rendőr-főkapitányság. Magyar Minőség XII. évf. 2003/12.sz.; Dr. Dudás Ferenc: A közigazgatási minőségpolitika a kihívások tükrében. Minőség és Megbízhatóság XXXVII. évf. 2003/3. sz. (163–170. old.). Dr. Farkas Katalin: A CAF modell gyakorlati alkalmazásának néhány tapasztalata. Magyar Minőség, 2003. XII. évf. 2003/8-9.sz. (27-30. old.); Dr. Kovács Ákos: A CAF-modell hazai alkalmazása a BM központi CAF-adatbázisa segítségével. Minőség és Megbízhatóság XXXVII. évf. 2003/6. sz. (344–347. old.); dr. Nardai László: A minőségirányítási rendszer vagy minőségközpontú irányítási rendszer? Magyar Minőség XII. évf. 2003/4. sz. (32-33. old.); Dr. Patyi András – Dr. Radnai Zsófia: Folyamatközpontú minőségirányítási rendszer a helyi önkormányzatoknál – holland modell alapján. Magyar Minőség, 2003. XII. évf. 8-9.sz. augusztus-szeptember (23-26. old.); Dr. Sárközi Ferenc: EFQM szerinti értékelés tapasztalatai a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányságon. Magyar Minőség, 2003. XII. évf. 8-9.sz. augusztus-szeptember (8-11. old.); Dr. Szenté Zoltán: A közigazgatás kiválósági modellje, a CAF. Magyar Minőség XII. évf. 2003/5.sz. (2-5. old.); Lőrinczné Bublá Éva: A minőségirányítás tapasztalatai a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányságon. Magyar Minőség XII. évf. 2003/8-9. sz. (11-13. old.)

eredményeit a minőség terén, s a jövőbeni elképzeléseit, feladatait. Kopasz Árpád dandártábornok köszöntőjében elmondta, hogy 2004-től új szakasz kezdődött a magyar rendőrség életében: az európai minőség kialakításának időszaka. Elérkezett a Rendőrségi Kiválósági Díj meghirdetésének ideje is. Az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője kifejtette, hogy a rendőrség legfelső vezetése mélyen elkötelezett a minőségfejlesztési program következetes végrehajtása mellett.¹⁸ A 2004-es évben Magyar Minőség XII. évf. 2003/8-9. számában megjelent cikkhez hasonló volumenű írás jelent meg a rendőrségi kiválóság kapcsán, felsorolva/megismételve az eredményeket.¹⁹ *(A korábban tervezett elképzelések megvalósulásáról az anyagban nincs szó.)* A Fejlesztési Programiroda megszűnésével a rendőrségi minőségügy lendülete is lassúbbá vált, továbbra is a területi szervek vezetőinek hozzáállása határozta meg az eredményeket. A rendőrség-határőrség tervezett és bejelentett integrációja is komoly energiákat vont el a rendőrségi minőségügytől. A fejlemények kisebb sajtóvisszhanggal ugyan, de ismertté váltak.²⁰

A határőrség minőségügyhöz vezető útja – bizonyos minőségbiztosítási elemektől eltekintve – 2001 őszén az Integrációs és Stratégiai Tervezési (önálló) Osztály megalakulásával kezdődött. 2001 őszén Dobogókőn az osztály két tagja lehetőséget kapott egy ORFK workshop-on való részvételre és ott (közről) megismerhette a rendőrségi stratégiai tervezési és minőségügy aktuális helyzetét és az elképzeléseket. Ennek alapján és a határőrségi helyzetet áttekintve (2001. évi értékelés anyaga), olyan döntés született, hogy mind a stratégiai tervezési, mind a

¹⁸ Új fejezet kezdődött. I. országos rendőrségi minőségkonferencia. Magyar Minőség XIII. évf. 2004/4.sz. (34-36. old.)

¹⁹ Kopasz Árpád- Havellant Ferenc: A Magyar Köztársaság Rendőrsége a kiválóság útján. Minőség és Megbízhatóság XXXVIII. évf. 2004/1. (9—15. old.)

²⁰ A IIASA-Shiba Díj 2004. évi pályázatának eredményei. Magyar Minőség XIII. évf. 2004/12.sz. (32. old.); Dr. Andrékó János — Elekes Edit — Fényes László: Teljes körű minőségirányítás a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányságon. Minőség és Megbízhatóság XXXVIII. évf. 2004/4. sz. (209-215. old.); Ködmön István: Irányítási rendszerek jövője: működés-orientált integrált irányítási rendszerek. Magyar Minőség 2004/2 (2-5. old.); Ködmön István: Irányítási rendszerek jövője: működés-orientált integrált irányítási rendszerek, Magyar Minőség 2004/2 (2-5. old.); Pónyai György: A minőség-és környezetközpontú irányítási rendszerek szerepe a Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósításában. Magyar Minőség 2004/1. sz. (10-13. old.); Dr. Dudás Ferenc: A közigazgatási minőségfejlesztés néhány aktuális kérdése a legutóbbi minőségkonferenciák tükrében. Magyar Minőség XIV. évf. 2005.1. sz. (23-26. old.); Dr. Ignác István: A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság a minőség útján. Magyar Minőség XIV. évf. 2005/2.sz. (12-16.old.); Elek Gábor – Lukács János: Minőségfejlesztés Csongrád megyében. Belügyi Szemle. 2005/4.(3-12. old.); Veress Gáborné-Veress Gábor: A rendőrségi tevékenység minőségmenedzsmentje. Belügyi Szemle, 2005/4. (13-31.old.)

Dudás Ferenc: A nemzetközi közigazgatás versenyképességének néhány aspektusa a legújabb (európai uniós) kihívások tükrében. Európai Tükör 2006/3 (10-26. old.); Elekes Edit-Fényes László: Rendőrkapitányságok humán erőforrás-racionalizálási programja. Magyar Minőség XV. évf. 2006/1. sz. (26-28. old.); Elekes Edit-Fényes László: Út a IIASA-Shiba-díjig és azon túl – a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság minőségfejlesztési tevékenysége. Magyar Minőség XIV. évf. 2005/8-9. sz. (19-24. old.); Forró János: A minőségirányítás bevezetése a Fejér megyei Rendőr-főkapitányságon. Minőség és Megbízhatóság 2005/4 (206-212. old.); Pinczésné Kiss Klára: Társadalmi hatásvizsgálat a Szécsényi Rendőrkapitányságon. Magyar Minőség XIV. évf. 2005/8-9. sz. (25-28. old.); Új tag Veszprém MRFK. Magyar Minőség XVI. évf. 2007/2. sz. (39-40. old.); IIASA Shiba díjasok. Magyar Minőség XVI. évf. 2007/2. sz. (25-39. old.).

minőségügyi „építkezést” felülről kell vezérelni és egységes határőrségi stratégiai és minőségfejlesztési koncepciót kell kialakítani és megvalósítani. A rendőrség 2002-es minőségfejlesztési programjából egyértelműen az derült ki, hogy nem elég „lehetőséget” adni a területi szerveknek, hanem a központi szerveknél is meg kell tenni a szükséges lépéseket. Mindenekelőtt egy kiérlelt koncepcióra és anyagi-szellemi bázisra volt szükség.

A koncepciót meghatározta, hogy mindkét szervezet esetében a minőség alapú gondolkodást, mint fontos tényezőt nézve egy paradox helyzet állt elő: alulmotivált környezetben, identitászavarba kerülő kollégákkal, a tapasztalt munkaerő dömpingszerű kiáramlásával együtt, forráshiány és (minisztériumi) kiszámíthatatlanság mellett kell megoldást találni. A határőrség esetében a minőségügyi tevékenység 2003-tól teljessé vált ki, ez időben egybeesett a rendőrségi folyamattal.

A határőrség felsővezetése és állománya tudta, hogy „mit” akar (minőséget) de a „hogyan” kérdése megoldást igényelt. A rendőrségi adaptáció egy az egyben nem működött, bár tanulságos volt, de a szervezeti kultúrát nagyon megterhelte volna egy heterogén és kellően össze nem hangolt megoldás (a rendőrségnél nem volt, és a teljes jogú schengeni csatlakozáskor sem volt egységes minőségügyi rendszer /a hangsúly a rendszeren van/), amely a teljes szervezetet átfogta volna, voltak viszont sikeres területi és helyi szintű kezdeményezések, illetve auditált folyamatok, tevékenységek, ezért a kínálkozó rendvédelmi CAF önértékelési rendszerre esett a választás. Ráadásul a teljes szervezetre (2004-ben még 12.000 fővel lehetett számolni) vonatkozóan, három szinten (központi, területi, helyi). Az Országos Parancsnokság, a 10 igazgatóság és 63 kirendeltség tevékenységét kellett összehangolni egy, a nem minden résztvevő által támogatott, előzmény, így tapasztalat nélküli tevékenységben. Előrelátó döntésnek bizonyult, hogy 2004-ben a határőrség végrehajtotta az elégedettségi vizsgálatokat is. A helyi lakosság, a határterületi önkormányzatok, az ügyfelek megkérdezése ebben a formában is újszerű és hatásos volt. Mindez az év második felében kezdődött. Az eredmény: 2005. április 25-én a határőrség 76 regisztrált szervezeti egysége/eleme „Módszertani igazolást” vehetett át a BM Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatalának vezetőjétől. 2005. február és 2006. december között a 2004-ben megkezdett CAF önértékelésre alapozva folyt a munka (2 éves ciklus), a folyamatosság érdekében 2006-ban ismételt rendvédelmi CAF önértékelésbe kezdett a határőrség. Ezt a CAF filozófia is inspirálta. Ismételt elégedettségi vizsgálat (külső és belső) is folyt. A két évet célszerű volt lekövetni. Erre a problémára kísérleti módszerként az EFQM önértékelési modell került alkalmazásra. A folyamat megerősítése érdekében a központi és 10 területi szervnél 2005. őszén (3 hónap alatt) lett végrehajtva az EFQM szerinti önértékelés. Az eredmények igazolták a CAF önértékelés megalapozottságát,

intézkedés történt arra, hogy a kapott értékeket az „Intézkedési terv”-ben jelentessék meg a szervek vezetői, s korrigálják azokat a szükséges mértékben. Az EFQM önértékelésbe már csak az állomány 2 %-a lett bevonva (vezetői és szakirányítói szinten). Az önértékelés célja az volt, hogy a már alkalmazott önértékelés módszerek mellett, más, de hasonló módszerrel, gyors, világos képet kapjon a Határország vezetése a kialakult helyzetről. Az EFQM önértékelés tetszett a résztvevőknek, igény volt rá, csak a szakmai szervezeti kapacitás korlátait nehéz volt áthágni. (Nem állt rendelkezésre megfelelő számú szakember, illetve kapacitás!) 2005. április 28-án a határország országos parancsnoka kiadta a határország minőségpolitikai nyilatkozatát, amely a soros Nemzetközi Határrendészeti Konferencián közel 50 ország szakmai vezetőjének is át lett adva (4 nyelven). Ekkor fogalmazódott meg vezetői fórumon, hogy az önértékelés mellett egy olyan átfogó minőségirányítási rendszer bevezetése is szükséges lenne, amely a teljes hierarchiát átfogja. A választás az ISO MSZ EN 9001:2001 szabványra esett. A minőségügyi evolúciót figyelembe véve már az ISO 9004:2001 szabvány egyes előírásai is beépítésre kerültek, de a tanúsítás a 9001 szabványt célozta meg. A minőségügyi szakemberek nyilván felteszik (sokan fel is tették) a kérdést, hogy miért nem az ISO-val kezdett a határország? A válasz egyértelmű és stratégiai megalapozottságú: minden tevékenységhez kell egyfajta gondolkodás-beli érettség is. A minőségkultúra tudatosítását meg kellett alapozni. A szakirányítás fogalmi és tartalmi megközelítése, dokumentálása önerőből a Határország Országos Parancsnokságán került kialakításra a minőségügyi tanácsadóval történő konzultáció mellett. Maga a szakirányítás (szakmai irányítás) az alábbiakban lett megfogalmazva: a szakirányítás a Határország Országos Parancsnokság alapvető tevékenysége, amely magába foglalja a szakirányítási körébe tartozó egyedi és normatív rendelkezések előkészítését, a szakirányítás szempontjából a hierarchia alsóbb szintjén lévő szervezeti egység, elem döntéseinek felülvizsgálatát, jóváhagyását, a működési feltételek biztosításának megszervezését, a szakirányított terület, szervezet, felügyeletét, ellenőrzését, a tevékenység komplex elemzését és az elvárt működést garantáló beavatkozást. A szakirányítás is folyamatként lett értelmezve, amelynek hét elemét a határország vezetői az alábbiak szerint különítették el és határolták körül: (1) szabályozás; (2) vezérlés (folyamatirányítás); (3) feltételek biztosítása; (4) felügyelet; (5) ellenőrzés; (6) elemzés-értékelés; (7) beavatkozás. Minőségügyi rendszerbe beépített szakirányított tevékenységek voltak: (1) Vezetés; (2) Határrendészet; (3) Bűnügy és felderítés; (4) Idegenrendészet és szabálysértés; (5) Elemzés-értékelés; (6) Bevetés-irányítás; (7) Minősített időszak feladatok; (8) Humán erőforrás kezelés; (9) Gazdasági erőforrás kezelés. A tevékenységet a minőségügyi vezető irányításával egy (informális) programszervezet végezte, amely 2006. szeptember 01-től átalakult

„Minőségirányítási Szervezetté”. Maga a kidolgozó munka 2005. április 28-án indult. 2006. július 01-én indult a próbaüzem. A belső auditot követően 2006. december 07-08-án sikeres tanúsítási audit következett. Ezt a tanúsítást „vitte magával” az integrációba a határőrség.²¹

4. Záró gondolatok

Közel 20 év távlatából nem egyszerű áttekinteni a teljes jogú schengeni csatlakozást megelőző időszak minőségirányítási folyamatait, helyzetét. Az adott időszak hektikus történései nem „tettek jót” a rendvédelmi/rendészeti minőségügynek. Az integrációt követően kiadott 31/2008. sz. ORFK utasítás²² folytatta a korábbi rendőrségi vezetési szemlélet érvényesítését, heterogén minőségügyi szemlélettel, a minőségirányítás feladatkénti és normatív értelmezésével konzerválta a korábbi gyakorlatot. A volt határőrségi tanúsított minőségirányítási rendszer elsorvadt.

Ahhoz, hogy minőségirányítási rendszerről beszélhessünk, célszerű az alábbiakat a vezetői gondolkodásban érvényesíteni:

1. A minőségirányítási rendszer nem helyettesíti a vezető-irányító munkát, de biztosítja annak hatékonyságát, folyamatos javítással alapozza meg a szervezeti megfelelőséget.
2. Minden döntés esetében a testületi stratégia, a minőségpolitikai nyilatkozat, a szervezeti minőségcélok, a (tárgyévre) vonatkozó prioritások koherenciáját kell alapul venni.
3. Folyamatokban kell gondolkozni. (Eleje-közepe-vége.)
4. A minőség alapú gondolkodás minden vezetői-irányítói folyamatban legyen jelen. (Vezetési funkciók integrált gyakorlása.)

²¹ Magyar Minőség XIII. évf. 2004/2.sz. A Társaság új tagjai: Bemutatkoznak új tagjaink: Határőrség Országos Parancsnokság (39. old.); Dr. Teke András: A minőségfejlesztés bevezetésének kezdeti tapasztalatai a Határőrségnél. (Előadás 2004. 11. 09-én MMT konferencián); Dr. Teke András-dr. Veress Gáborné-dr. Veress Gábor: A határőrségi tevékenységek minőségmenedzsmentjének alapjai. Közös cikk: Dr. Veress Gáborné, Dr. Veress Gábor prof.; Határrendészeti Tanulmányok 2005/1. szám (32-47.old.) Határőrség Tudományos Tanácsa Tudományos Szakmai Kiadványa. HU ISSN 1786-2345, Száma: 1586/2006.; Dr. Teke András: A minőségfejlesztés kezdeti tapasztalatai a Határőrségnél. Magyar Minőség XIV. évf. 2005/2.sz. (16-20.old.); Teke András: A minőségfejlesztés kezdeti tapasztalatai a Határőrségnél. (Előadás 2004. 11. 09-én MMT konferencián) Magyar Minőség XIV. évf.2.sz.2005. február (16-20. old.); Teke András: CAF „Módszertani igazolás” átadása a Határőrségnél. Magyar Minőség XIV. évf. 2005/8-9. sz. (43-44. old.); Teke András: Stratégia és minőség. Előadás a „Határőrség a minőség útján” című tudományos konferencián. Pécs 2005.06.22. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. (85-94.old.); Teke András: A Minőségirányítási rendszer kiépítésének tapasztalatai a Határőrség Országos Parancsnokságán. Előadás a XV. Magyar Minőség Hét 2006.11.27-29. rendezvényén. Elhangzott: 2006.11.27-én. Programfüzet és a Konferencia előadási c. kiadványban. Kiadja: MMT.; Teke András: Miért a minőség? Minőségfejlesztés és minőségirányítás a Határőrségnél. Határrendészeti Tanulmányok, IV. Évf. 2007/1. szám (32-69.old.) Határőrség Tudományos Tanácsa Tudományos Szakmai Kiadványa, HU ISSN 1786-2345; Teke András: A határőrségi minőségirányítási rendszerek helyzete és fejlesztési elgondolásai az integráció tükrében. Előadás a XVI. Magyar Minőség Hét 2007.11.05. rendezvényén. MMT.

²² 31/2008. (OT 17.) ORFK utasítás a Rendőrség minőségügyi tevékenységéről. Szám: 5-1/31/2008. TÜK.

5. A döntéselőkészítésnek, döntésnek, feladat-meghatározásnak, a megvalósításnak mérhetőnek, számonkérhetőnek, összehasonlíthatónak kell lennie.
6. A jobbítás, javítás szándékát kell minden esetben képviselni.
7. Mindig a megfelelőséget kell vizsgálni.
8. A hiba/nemmegfelelőség feltárása esetén intézkedni/javaslatot tenni/ kell: a megszüntetésre, vagy; a kijavításra és/vagy; a megelőzésre.
9. A minőség garantálásának egyik sarokköve a megfelelő idejű, szintű és mértékű beavatkozás.
10. Minden esetben vizsgálni kell a döntés, a folyamat, a termék/szolgáltatás által kiváltott hatást.
11. Az elégedettségi vizsgálatot a „fogyasztóra” és a „szolgáltatóra” (munkatárs) is ki kell terjeszteni.
12. Az okozatból kiindulva az okot kell keresni, azt kezelni, nem pedig az okozókból feltétlenül bűnbakot csinálni!
13. A tapasztalatokat értékelni kell, és intézkedni a további tevékenység végzésére.
14. A vezető minőség iránti elkötelezettsége nélkül a minőségirányítási rendszer nem működik, az elkötelezettséget ki kell nyilvánítani, képviselni és példát kell mutatni.
15. A minőségirányítási rendszer akkor működik, ha mindenki érti annak lényegét, azonosul vele, pontosan ismeri saját helyét és szerepét a rendszerben, a vele szemben támasztott követelményeknek a vezető által kontrollált és értékelt módon tesz eleget.

Fel lehet tenni a kérdést: mi valósult meg a fentiekből a vizsgált időszakban és valóban beszélhetünk-e rendvédelmi/rendészeti minőségirányításról?

Sallai János:

**A határórség eszközeiben, eljárásaiban bekövetkezett változások,
fejlődések az 1945-1990 közötti időszakban**

Határórség a minőség útján

A határórségnek, határőrizet történetének mára jelentős szakirodalma van, amelyben leírtak alapján egyértelműen beigazolódott, hogy a magyar államhatárok őrizetére létrehozott mindenkori határőrizeti szakmai szervezet diszlokációját, erőinek, eszközeinek alkalmazását a mindenkori állam politikai céljai determinálják.

Az államhatár konkrét határőrizetének módjának, eszközeinek, megvalósulás formájának a kiválasztásában az alábbi tényezők játszanak főszerepet:

- államhatár jellege;
- biztonsági környezet;
- az állam politikai és szövetségi kapcsolatrendszere;
- államhatárra leselkedő veszélyforrások nagysága, jellege;
- az adott állam, gazdasági teljesítőképessége és technikai színvonala;
- társadalom szereplői, a közélet, közhangulat alakulása;
- a határőrizeti feladatok végrehajtásában résztvevő hivatásos és sorállomány;
- szomszédos államok jellemzői és a velük meglévő kapcsolat, viszony.

A fenti tényezők vizsgálata egy adott korszakban magyarázatot ad arra, hogy a második világháború után miért volt jelentősebb határőrizeti erő, nagyobb mélységben Magyarország nyugati határán, és a szocializmus éveiben a baráti országokkal közös határszakaszon miért csak jelképes volt a határórség jelenléte. Továbbá azt, hogy miért Magyarország nyugati és déli határain valósult meg elhelyezési, technikai eszközökben, létszámában kiemelt fejlesztés. Valamint egyértelművé válik, hogy szövetségi rendszerünkben, moszkvai alárendelt szerepünkben adódóan Magyarországon meghatározó volt a szovjet határőrizeti modell átvétele, alkalmazása, miközben Nyugat-Európában ugyanebben az években a két világháború között már Magyarországon is megismert és alkalmazott rendészeti típusú határőrizet is volt. Ezért a határórség nagyon hosszú utat járt be a második világháború utáni helyzettől az 1989-es vasfüggöny bontásáig. Amikor is a háború utáni lehetetlen gazdasági helyzetből, az 1950-es évek nehézségei után az 1960-es évek végétől eljutott egy konszolidált diszlokációs helyzethez, napi szolgálati feladatai ellátásához biztosított feltételekhez és egy kezelhető szakmai határőr

tisztikarhoz. A határőrség szakmai életében döntő változást eredményezett az 1970-es évektől a Kossuth Lajos Katonai Főiskola Határőr Tanszékéről kibocsátott felsőfokon felkészített határőr tisztek megjelenése a végrehajtó határőrizet őrssein, FEP-jein. A határőrség csapatainak vezetésében további minőség javulást eredményezett, hogy a kerületek és az országos parancsnokság törzseit Zrínyi Miklós Akadémiát végzett tisztekkel töltötték fel. Az előbbieket erősítették, hogy a határőrséghez folyamatosan érkeztek kis létszámúban a Szovjetunióban végzett határőr tisztek és a magyar határőrség felső vezetőinek továbbképzésére a Szovjetunióban nyílt lehetőség.

1. A határőrség fejlődésének lehetséges szakaszolása

A front és a bombázások következtében az ország fizikailag is kifosztott, lerombolt állapotban volt, amely nem tette lehetővé, hogy a megtisztult országrészek biztonsága érdekében felállított határőr századok katonáinak egységes egyenruhát, fegyverzetet, technikai eszközöket és ellátást biztosítsanak. A híradás hiánya determinálta a határőr csapatok vezetésének, irányításának bármiféle kielégíthető minőségét. Hosszú ideig a legfontosabb a csapatok napi ellátásának biztosítása volt, ami hónapokig csak mostoha körülmények között a hátramaradt fegyverzeti technikai eszközökre támaszkodva valósult meg.

Szakmai téren első HM. intézkedés 1945. február 22-én született a határ portyázó (hp) századok felállítására. Az intézkedés szerint vármegyénként 1 határportyázó (hp) századot kellett felállítani (ha a vármegye határszakasza az 50 km-t meghaladta, akkor 2 hp. századot). Ennek köszönhetően 1945. márciusában már az ország keleti és dél-keleti határán 5 hp. század teljesített szolgálatot.

A HM. határőrcsapatokra vonatkozó Szövetségi Ellenőrző Bizottság rendelete alapján összesen 5000 fő lehetett ez időben a határőrség létszáma, melyre vonatkozó tervezetet a SZEB 1945. május 14-én hagyta jóvá. Ennek megfelelően ez év második felére 27 hp. század 150 őrsé őrizte az ország határait. (Az őrsökön egységesen 31 fő szolgálhatott.) A határőr őrsök átlagban 14-15 km-es határszakaszon, a határmentén járőrözéssel látták el a feladatukat. A háború következtében anyagi-technikai felszerelésük, összeköttetési lehetőségük sokszor a minimális szintet sem érték el. Tovább nehezítette a helyzetet, hogy nem volt megfelelő szabályzat, határszolgálati utasítás kiadva, így a parancsnoki állomány csak saját magára hagyatkozhatott. A nehézségeket tovább fokozta, hogy a határon való átjutással ez időben jelentős számú fegyveres banda, háborús bűnös és csempész kísérletezett. Ezen túl a szomszéd országok hazánk irányába tanúsított ellenséges, rosszindulatú érzelmei sem javították a helyzetet.

A határőrizet ellátására a háború után a korábbi határőrizeti szabályzatokra, utasításokra támaszkodva ideiglenes utasítást adtak ki. Az ideiglenes utasítás szerint a jugoszláv viszonylatban minden fegyveres összetűzést, főleg annak kezdeményezését kerülni kellett. Ugyanezen utasítás felhívta a figyelmet, hogy osztrák viszonylatban jelentős mértékben számolni kell a fasiszta és más reakciós elemek határon való átszivárgásával, továbbá ellenséges propaganda tevékenységekkel, szökevények megjelenésével.

A fentiek figyelembevételével mindenkit, aki a határt át kívánja lépni, a legszigorúbban igazoltatni kell, kivétel a Vörös Hadsereg tagjai és gépjárművei⁴⁴ Az utasítást kiadó parancsnoki kísérőlevél intézkedett a kincstári eredetű anyagok és felszerelések (ruházat, lábbeli, fegyverzet, lőszer, ló, gépjármű stb.) elkobzására is, amellyel a szolgálatot ellátó szerveket kívánták megerősíteni. Mindkét viszonylatban „*fő az öntevékenység, amit a határ őrs szolgálatot teljesítő minden tisztől, tiszthelyettestől és legénységtől*” elvárt a katonai vezetés.

Az, hogy az ország szívében, Budapesten és más nagy városokban nem volt élelmiszer, felvirágoztatta a feketekereskedelmet, ami a határszélen a csempészet formájában jelent meg. Erre jó példa a Kelebiáról íródott jelentés, melyben a következőket olvashatjuk:

„Az utasforgalom a lecsökkent vonatjárat miatt lényegesen megfogyott.

Budapestről Kelebiára lefutó gyorstehervonaton főleg oly utasok érkeznek, akik a környező falvakban elszéledve feketén bevásárlásokat eszközölnek, s a vásárolt élelmiszert Budapestre szállítva ugyancsak feketén jóval drágábban eladják.

Kelebia és a közelben fekvő községek lakói állandó rettegésben élnek mert az oroszhadereg kötelékéből megszökött orosz katonák éjjel rátörnek lakosaikra a lakosságot tetteleg súlyosan bántalmazva kirabolják.

Végül jelentem még, hogy a kirendeltség beosztottjai a zsír, só és egyéb élelmiszerek fogyatékos ellátása miatt igen elkeseredettek, hozzájárul ehhez az a körülmény is, hogy határszélen teljesít szolgálatot ahol mindig lényegesebben nagyobb a drágaság, mint az ország benti részén s ez ideig a határszélen szolgálatot teljesítők részére rendszeresített határszéli pótdíjban nem részesültünk.”⁴⁵

A jelentés kitér a szovjet katonák által elkövetett cselekményekre is, és az ezáltal kialakult rossz közbiztonsági helyzetre. Ebben az időben a határszolgálatot ellátó közegeket duplán érintette az országban kialakult áldatlan gazdasági állapot, amely miatt járandóságait nem kapták meg, így a nehéz szolgálatot nagyon rossz feltételek mellett tudták csak nap mint nap teljesíteni,

⁴⁴ Parancsnoki kísérőlevél. 1945. június 29. Vasvármegyei levéltár 1945/149 Elnöki iratok XXI.1

⁴⁵ Határszéli helyzetjelentések. 1946 febr. 11: XIX.-B-10 HOP/1948év 18. doboz. XV-1/1db

továbbá sújtotta őket az is, hogy a határszélen, ahol ők is éltek és szolgáltak ebben az időben, nehezebb körülmények között éltek az emberek, így ők is.

A jugoszláv határőrizeti szervek durva viselkedéséről, és az általuk folytatott eljárásokról a barcsi határrendészet vezetője a következőket tartotta fontosnak jelenteni:

„A tuloldali szervekkel az érintkezés nem megértő, és nem szívélyes. Jellemző a tuloldali szervek felfogására pld. az, hogy a nekik nem tetsző és főleg politikailag megbízhatatlan elemeket áteszik Magyarországra, nemzetiségre és állampolgárságra való tekintet nélkül. Vagy pld. a nyugatról hazatérő jugó állampolgárokat nem engedik be azzal, hogy nekik ilyenekre nincs szükség”⁴⁶

Nyugati határszakaszunk irányából a mosonmagyaróvári határszéli kapitány jelentése több fontos eseményt jelentett mind osztrák, mind szlovák területen zajló cselekményekről. Így az ez időben szlovák irányból Magyarországra menekültektől megtudták, *„hogy Csehszlovákiából a Dunán 10 ember jutott át, akik előadták, hogy a csehszlovákiai magyarokat Uszor községbe gyűjtik 20 kg-os úti poggyásszal, ott vagonírozva úgy hírlik, hogy Szudéta vidékre deportálják.”⁴⁷*

A fentiekén túl a jelentés részletesen kitér a Mosonmagyaróvár körzetében kialakult helyzetre, melyről a következőket olvashatjuk: *„A nyilas éra alatt szolgálatot teljesítő katonák közül azok, akik Németországba szöktek, lassan visszaszivárognak, de jelentkezési kötelezettségüknek eleget tesznek, így az illetékes hatóságnak meg van a módja az eljárás lefolytatására.*

A vonaton utazók 90%-a orosz katonák és csak 10 %-a a polgári utas.

Az orosz katonák magatartására vonatkozóan az alábbiakat jelentem: F. évi október 30-án 19h-kor Hegyeshalom állomáson veszteglő orosz katonai szerelvényből orosz katonák szálltak le és kifosztották a vasúti raktárt, ahol 20 000 000 P. volt.

Egyes orosz katonák elősegítik a csempészt.

Külföldiek közül leggyakrabban a görögök és jugoszlávok foglalkoznak csempészetel.”⁴⁸

A jelentés jól szemlélteti, hogy hasonlóan a Kelebián történetekhez, Mosonmagyaróváron is a közbiztonságot az átvonuló szovjet katonák vagon fosztogatása továbbá a görög, jugoszláv állampolgárok csempészése sújtja. Ebben az időszakban a háború után néhány hónappal jelentős számban érkeznek haza a volt katonák, akikről a jelentést tevő határőrizeti közeg *„jogkövető magatartást”* tanúsítóként szól.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Uo.

Ebben az időszakban a „*honvédkerületi parancsnokságok rendelkezésére álló csekély anyagi lehetőségek, az összeköttetésnek csaknem teljes hiánya, a tiszti, tiszthelyettesi kar és legénység szakképzettségének, erkölcsi és politikai felfogásának súlyos hiányosságai, a szomszéd népekkel kapcsolatos viszonyunk tisztázatlansága, ebben az átmeneti időszakban lehetetlenné tették azt, hogy a határőrség felelősségteljes feladatát jól tudja ellátni.*”⁴⁹ (kiemelés SJ)

A következő években a helyzet konszolidálódott. Az 1947-es párizsi békeszerződéssel eldőlt Magyarország és határainak sorsa. A jaltai döntés teret engedett a szovjet befolyásnak, így hosszú időre kialakult Magyarország szomszédos államaival való politikai szövetségi rendszere, illetve osztrák és jugoszláv viszonylatba az ellenséges szomszédi ország légköre.

A fentiek döntően meghatározták a határőrség fejlesztési irányait. „*A Ny-i határszélen mind politikai mind gazdasági vonalon mutatkozó állandó és igen erős méreteket öltő illegális határforgalom*⁵⁰ *megszűnjön és ezzel is elősegítsük a demokratikus Magyarország megerősödését és a 3 éves terv sikeres kivitelét.*”⁵¹ Ennek a mondatnak a jegyében a magasfigyelők telepítésével és a műszaki zár megerősítésével kezdődött 1948-ban a nyugati határszakaszon a „vasfüggöny” kiépítése. A javaslat⁵² egyértelmű célja az volt, hogy a nyugati határszakaszt tökéletesen lezárják és az illegális határforgalmat megszüntessék. Mivel a határőrség több alkalommal hiába kérte létszámának felemelését, ezért műszaki akadályok letelepítésében látta a megoldást, hogy feladatait az akkori pártvezetés elvárásainak megfelelően teljesítse. A terv megvalósításához 1949. június 21-i feljegyzés szerint a határőrség részére a pénzt kiutalták. Így a munkát ütemezve, először erdőtarolással, majd a fa magasfigyelők, őrbódék elkészítésével, Sopron, Kőszeg, Szentgotthárd körletek sorrendjében hajtották végre. A munkálatokban jelentős sorkatonai átcsoportosításra került sor, főleg ács, asztalos, kovács és lakatos mesterségű sorkatonákat vezényeltek a fenti helyszínekre. A magasfigyelők nyílt terepen végrehajtott építését 1949. július 5-én Sopronban kezdték meg. Az akkori helyzetet jól szemlélteti, hogy a műszaki munkákhoz szükséges szerszámokat a határterületen nem tudták beszerezni, ezért azt Budapesten, jutányos áron vásárolták meg, majd vették leltárba. A nyugati

⁴⁹ Az új honvéd határőrég. Honvéd 1946. https://misc.bibl.u-szeged.hu/3293/1/honved_001_001_046-053.pdf letöltve: 2024.02.09.

⁵⁰ Az illegális határforgalom, vagy illegális határátlépés különböző időszakokban más-más szakmai kifejezés volt a hivatalos elnevezés. Így sokáig büntelen határsértésnek (BHS), majd tiltott határátlépésnek (THS) nevezték, a zöldhatáron, vagy határátkelőhelyen engedély nélküli határátlépést.

⁵¹ MOL XIX.-B-10 HOP/1948év 18. doboz. 007

⁵² *A Minisztertanács a javaslatot elfogadta, a Magyar Közlöny áprilisi 2-i számában 810/1948 Korm. R. sz alatt kiadta.*

aknazár telepítést Jugoszlávia szocialista országokkal, főleg Sztálinnal való szembefordulását követően a déli határon való aknazárak telepítése követte.

A második világháború utáni időszakban a határőrség döntően az osztrák-magyar határrá, részben a jugoszláv-magyar határra, és a megmaradó erőit a „*baráti viszonylatokban*”⁵³ alkalmazta. Mindezt felerősítette a nyugaton és délen lerakott, majd felszedett és nyugaton ismét lerakott aknamező, később elektromos jelzőrendszer és a határsáv⁵⁴ szigorú intézményrendszere.

A határőrség életében az országos politikai közélet változásai erős hatással voltak, amikor 1950-ben létrehozták az ÁVH-t, amelynek része lett a HM-ből kivált határőrség. Ennek a folyamatnak a részeként a határőrségnél az alábbi jelentős változások következtek be:

- közös parancsnokságot hoztak létre a Belső Karhatalmi Parancsnoksággal;
- tovább növelték az erőösszpontosítást a déli és nyugati viszonylatban;
- 1000 fős létszámemelést hajtottak végre;
- erős, aktív határőr felderítő szolgálatot szerveztek;
- önálló kerület és zászlóalj parancsnokságokat hoztak létre;
- minden szinte kiépítették a politikai apparátust;
- zászlóalj és kerület szinten tartalék alegységeket és műszaki zárrendszer telepítésére, kiszolgálására szakalegységeket hoztak létre (déli és nyugati viszonylatban);
- mind az őrsöket, mind a FEP-eket erőösszpontosításnak megfelelően kategorizálták.

Az őrsök szolgálatukat többvonalas járőrözéssel látták el. A zászlóaljakat 5-15 km mélységben 1/3 részben a határsértők valószínű mozgásirányában alkalmazták, míg a 2/3 része állandó készenlétben volt. Ez időben lezajlott razziák alkalmával nagy erővel lezárták a határt, átkutatták a határterületeket. Az ÁVH alárendeltségébe került határforgalom ellenőrzése során a katonai jelleg dominált. Ez időben a határőr járőr parancsnok dobtáras (PSS) géppisztollyal, a járőrtárs karabéllyal látta el a szolgálatot, ami jelentős előrelépés volt az elmúlt évek vegyes fegyverzetéhez képest.

A nyugati és hasonlóan a déli határok őrizetét a párt és az állami vezetők fokozott érdeklődéssel kísérték. Talán ennek köszönhető, hogy az ÁVH Határőrség vezetése 1952. május 21-24.⁵⁵ között összevonta a nyugati és a déli végek vezetőit, hogy részükre előadásokat, módszertani foglalkozásokat, tájékoztatókat tartsanak. Ezen előadások kivonatos tartalma a következő volt:

⁵³ csehszlovák, szovjet és román viszonylatban.

⁵⁴ BM 0390/1952 sz. Utasítása a Déli és Nyugati országhatár mentén határövezet létesítéséről.

⁵⁵ Magyar Nemzeti levéltár. Határőrség 1952 évi iratok XIX-B-10. 8. doboz anyaga

„Általános helyzet: A déli és a nyugati irány a jugoszláv és az osztrák határszakasz jelentőségénél fogva igen felelősségteljes és komoly határszakaszát jelenti a MNK államhatárának a határőrizet szempontjából. Nyugaton Népköztársaságunk határos a marshallizált Ausztriával, amelynek reakciós vezetői a gyárosok, bankárok és az őket segítő áruló, jobboldali szociáldemokraták, Ausztria sorsát egyre inkább az amerikai imperialisták aljas céljainak megfelelő áruba bocsátják. Nyugati határvonalunkhoz nem messzire kerül el Ausztria angol-amerikai csapatokkal megszállt zónája, amely központja különböző angol-amerikai kémszervezeteknek.

A határőr őrs feladatai: Az őrs feladat, hogy megvédje egy bizonyos ideig a MNK-t a mi drága hazánk talpalatnyi földjét. Amikor az őrs szerepéről, feladatáról beszélünk a határőrizetben, mindenképp először azt kell, hogy közöljem az elvtársakkal, hogy Pártunk és a mi bölcs, szeretett Vezérünk és Tanítónk, Rákosi Elvtárs igen sokat foglalkozik a Határőrség munkájával, nap, mint nap felbecsülhetetlen segítséget nyújt nekünk ahhoz, hogy a határőrizet megtisztelő feladatát eredményesen hajtsuk végre.

Következtetések: Mi nyíltan nézünk szembe a kérdésekkel, és ha valahol ez felmerül, Önöknek is ugyanígy kell szembenézni ezzel. És mi világosan megmondjuk, akit mi a Déli, vagy a Nyugati határra őrsparancsnoki beosztásba helyezünk, az a tiszt elvtárs képes arra, hogy ott kinője magát, kiváló őrsparancsnok legyen.”⁵⁶

1953-ra a belpolitikai élet változásai hatására az ÁVH-t a BM alárendeltségébe helyezték, mellyel a törvényesség erősítését kívánták elérni. A határőrség ugyan továbbra is a belső karhatalommal közös parancsnokság alatt maradt, ez azonban csak formális közösség volt. A védelmi költségvetés 1954. évi drasztikus csökkentése a fegyveres erők leépítését eredményezte. A határőrségnél 3000 fővel kevesebb katona szolgált és megszüntettek 14 zászlóaljat. 1955-ben az osztrák államszerződés aláírását követően kivonultak Ausztriából a szovjet csapatok. Ezt a határőrségnél erőátcsoportosítás követte a nyugati viszonylatba.

Erre az időszakra a határőrség tevékenységét a szovjet mintájú határőrizet gyakorlati megvalósulása jellemezte. Minden kerületparancsnokságon és az országos parancsnokságon szovjet tanácsadók voltak.⁵⁷ A bonyolult nemzetközi és belpolitikai feszültségek jelei már az 1956-os forradalom előtt jelentkeztek a határterületeken és a határőrségnél, ám mindezt a határőrség vezetése határozott intézkedéseket nem fogantatott, magára hagyta a

⁵⁶ Sallai János (2012): Egy idejét múlt korszak lenyomata - Abdruck einer versunkenen Epoche - An impression of a bygone era: a vasfüggöny története - Geschichte des Eisernen Vorhangs - the history of the iron curtain Budapest, Hanns Seidel Alapítvány Budapest. 15. o.

⁵⁷ A határőrség hivatásos tiszti állományának történelmi és társadalmi felkészítése. BM kiadó. 1992. Budapest. 11. o.

végrehajtókat. Ilyen előzmények után az őrsök, FEP-ek állománya, vezetése a rádióból és a menekülőktől szerzett információt a kialakult helyzetről. Egyes tisztek felkészületlensége, negatív szemlélete, gyávasága több esetben tragédiához vezetett. A kellő irányítás nélkül maradt határőr alegységek a legkülönbözőbb módon reagáltak a politikai eseményekre. A kialakult helyzet tovább súlyosbodott a november 4-én megindult szovjet támadással, az ország fokozatos megszállásával. A nyugati határszakaszon sokszorosára nőtt az országot elhagyók száma. A határőrzés ez időre elvesztette jelentőségét, mivel szinte ellenőrizhetetlenül haladhattak át a határon a tömegek.⁵⁸

Az 1950-es évek tapasztalatai azt igazolták, hogy a szakmai felkészítés és a magas szintű vezetés hiányát nem pótolja az állomány lojalitása a politikai rendszer irányába. Ebben az időben a végzett tiszti iskolások közül is csak nagyon kevesen rendelkeztek érettségivel,⁵⁹ sőt az oktatók sem voltak képzett tisztek.

Az ellentmondások ellenére és a szovjet szabályzatok másolása, szovjet határőrizeti modell átvétele ellenére is fejlődött a határőrség. A lerongyolódott, vert seregből összeállt egy több lépcsős határőrizeti rendszert megvalósító határőr szervezet. Egységes fegyverzettel, technikai eszközökkel szerelték fel a szervezetet, amelynek pénzügyi-anyagi ellátása szolgálat színvonalára folyamatosan javult.

Az 1960-as évben hatályba lépett honvédelmi törvény a határőrséget fegyveres erőnek minősítette és fő feladatáknak a „Magyar Népköztársaság” államhatárainak őrizetét jelölte meg. Ezzel a határőrség helyzetét, kettős alárendeltségét (BM/HM) a következő évtizedekre determinálta.

Az 1960-as évek az ország életének normalizálódását, a határőrizeti helyzet pozitív irányú elmozdulását vonták maguk után. A 60-as évek során az alábbiak jellemezték a határőrizetet:⁶⁰

- fokozatosan áttevődött a figyelem a nyugati határszakaszra, mely erő-eszköz és járőr-sűrűség növelésében is megmutatkozott;
- csökkent a mélységben folytatott nyílt ellenőrzés határtól való távolsága;
- a csehszlovák, szovjet és román határszakasz után a jugoszláv határszakaszon is bevezették az egyfős járőrözést;

⁵⁸ Fórizs Sándor (2022): A határőrség és a határőrizet újjászervezése 1956 november 4-ét követően. <https://pecshor.hu/periodika/XXII/forizs.pdf> letöltve 2024.02.13.

⁵⁹ A határőrség hivatásos tiszti állományának történelmi és társadalmi felkészítése. BM kiadó. 1992. Budapest. 11. o

⁶⁰Sallai János (1994): A magyar határőrizet története. Kossuth Lajos Katonai Főiskola. Szentendre. 27. o.

- 1965-71 között felszedték az aknamezőt, helyette az elektromos jelzőrendszert telepítették le, mely lényegesen humánusabb volt elődjénél;
- megszüntették a 15 km-es határövezetet;
- délen 500 m-es, nyugaton 2 km-es határsávot hoztak létre;
- fokozatosan fejlesztésre került a technikai eszközpark (gk-k, híradó eszközök, stb.);
- új technikai eszközök kerültek rendszeresítésre (optikai eszközök, H-63, AK gépkarabély stb.)

A fentiek közül kiemelkedő jelentőséggel bír az aknamező Elektromos Jelző Rendszerrel⁶¹ (EJR) való kiváltása, amely egy hosszabb politikai folyamat eredménye. A magyar és a nemzetközi politikai életben egyaránt kiemelkedő eseménynek számított, hogy 1964. október 29. és november 01. között Bruno Kreisky osztrák külügyminiszter Magyarországon tárgyalt. A tárgyalások során sok, a közös államhatárral kapcsolatos kérdés szóba került, melyek rendezése a következő években megvalósult. Nem kerülték meg az aknamezők kérdését sem, melyről igen eltérő álláspontot képviselt a magyar és az osztrák fél. Egyértelművé vált, hogy a további jó kapcsolatoknak akadályá lehet a műszaki zár. A magyar fél komolyan vette, hogy az aknamező a későbbiekben is jelentős akadályá lehet a jó irányba elmozduló osztrák-magyar kapcsolatoknak, ezért a politikai vezetés annak felszámolása mellett döntött.

Az 1960-as évek a társadalomban is egy sor változást hozott. Dinamikusan fejlődött a korábban nagyon gyér határforgalom. Ez magával hozta, hogy a határőrizeti, határforgalom-ellenőrzési feladatokat ellátó személyállomány szakmai, társadalmi felkészültség színvonalát is emelni kellett. A tiszti állomány képzésében ekkor ált először minőségi változás, amikor is a tiszti iskolára már csak érettségivel lehetett bejutni, így az onnan kibocsátott határőr tisztek lényegesen magasabb felkészültséggel kerültek a végekre, a határőr őrsőkre. E területen a következő minőségi javulást jelentő lépcsőt, az 1960-as évek végén létrehozott katonai főiskolák és a Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, továbbá az 1970-ben létrehozott Rendőrtiszti Főiskola jelentette. Ezen intézmények főiskolai, egyetemi rangra való emelése óhatatlanul magával hozta az ott tanuló határőr tisztek szakmai színvonalának emelkedését. Ezt erősítette, hogy a felső vezetés Szovjetunióba való továbbképzésére is sor kerülhetett, amely később rendszeressé vált. Továbbá a határőr tiszthelyettes állomány szervezetszerű felkészítése is

⁶¹ Az SZ-100-as műszaki jelzőtechnika a Szovjetunióban és Csehszlovákiában alkalmazásban lévő gyengeáramú rendszer, amely a terepviszonyoktól függően 500-1500 méter távolságra épült fel az államhatártól. A jelzőrendszer a határon minden mozgást időben jelez, és a határ lezárása gyorsan és eredményesen biztosítható. Bevezetésével élő erőket megtakarítani nem tudunk, költségkihatása megegyezik a jelenlegi aknazár költségkihatásával. A jelzőrendszer és a határvonal közötti területen dolgozó személyek biztosítása azonban nehezebbé válik.

kezdését vette a Kun Béla Tiszthelyettes iskolán, valamint elindult a Belügyminisztériumban a BM Továbbképző Tanfolyam. (Fácános)

A határőrség szolgálati feladatainak magas színvonalú teljesítéséhez nagymértékben hozzájárult a lakossággal és társadalmi szervezetekkel való folyamatos minőségi kapcsolattartás.

A magyar fegyveres erők és testületek életében meghatározó mérföldkőnek bizonyult, így a határőrségnél is az 1967-es MSZMP párthatározat a fegyveres erők pártirányításáról és az egyszemélyi parancsnoki felelősségről. Ezt követően a politikai rendszerváltásig a határőr csapatokat kerületi és országos szinten az ötös fogat vezette: parancsnokkal az élen, törzsfőnök, politikai osztályvezető, pénzügyi-anyag főnök és a pártbizottsági titkár. Ez világossá tette a felelősségi viszonyokat, javította a káderállományt. Az 1970-es évek végére a tiszti állomány jelentős része főiskolát, akadémiát vagy egyetemet végzett, amely a szolgálatellátás színvonala emelkedéséhez vezetett.

A határőrség eredményességét jól igazolta a '60-'80-as években, a határőrizetben az elfogott tiltott határátlépők százalékos javulása, valamint határforgalom-ellenőrzésben, a határforgalom többszörösére való emelkedése, annak kulturált ügyintézése.⁶²

A határőrségnél a szakmai-szolgálati-fegyelmi követelmények minél jobb teljesítésére létrehozták a Szocialista Versenymozgalmat⁶³, amely mind a sorállománynál, mind a hivatásos állománynál premizálásra került.

Az 1960-as évek elejétől a társadalmi életszínvonal emelkedése jellemezte az országot, amely az ellátás tekintetében a határőrségnél is jelentkezett. A végrehajtó alegységeknél folyamatosan korszerűsítették a sorállomány elhelyezésére szolgáló hálókörleteket, a fűtést, melegvízellátást. A hivatásos állomány lakásait is modernizálták, komfortosították. Javították az ételmezést, az őrökön támogatták a sertéstartást és a kertgazdálkodást. A személyi állomány kulturális eszközökkel való ellátására folyamatosan nagyobb költségeket fordítottak.

A határőrség tevékenységét az irányadó jogszabályok és az MSZMP szigorú pártirányítása mellett az évenként sorra kerülő parancsnoki értekezleteken az országos és a kerületparancsnoki vezetők minősítették, egyben feladatot szabtak az elkövetkezendő határőrizeti évre. A határőrizeti elvek és módszerek korszerűsítésével, a folyamatosan felkészültebb tiszti és vezetői

⁶² A határőrség 40 éve. Előadások, visszaemlékezések. III. BM Határőrség. 1986. Budapest 48. o.

⁶³ A kiadott intézkedés szerint a Szocialista Versenymozgalom célja volt, hogy „segítse a határőrség alapvető feladatainak végrehajtását, a nevelési, a szolgálati, a kiképzési, a harckészültségi és az ellátási követelmények magas szinten való teljesítését.”

A Belügyminisztérium Határőrség országos parancsnokának 29/1982. sz. intézkedése az élenjáró és kiváló versenymozgalom szervezésére. BM Határőrség Országos Parancsnokság 1982. Budapest. 9. o.

állomány a határőrizeti, határforgalom-ellenőrzési szolgálati tevékenységet fokozatosan színvonalasabban teljesítette. Az 1980-as évektől a nyíltság jegyében a vezetői értekezletről már a Határ c. lap is tudósított és ha nem is karakteresen, de a minőség iránti igény megjelent. E szerint.: „A határőrség a folyamatosan növekvő követelményeknek megfelelően eredményesen teljesítette a haza, az állam- és a közbiztonság védelméből adódó szolgálati határőrizeti feladatait. Az erők és az eszközök aktív, szervezett és begyakorlott alkalmazása, a végrehajtás **minőségének javítása**, (kiemelés SJ) a szabályzatokban és a parancsokban foglalt következetes teljesítése alapján tovább erősödött az államhatár őrizete. Az előrelátásból adódóan sikerült az erőket a legfontosabb feladatok megoldására összpontosítani.”⁶⁴

Az 1970-es évek elején jelentős minőségi javulást eredményezett, hogy a sorállomány felkészítésére kijelölt bázisokon (Körmend, Siklós, Csorna, Adyliget, Nyírbátor, Kiskunhalas.) állandó kiképző keretet hoztak létre, amelyeket korszerű képzési eszközökkel láttak el. Korszerű lőterek és képzési tanbázisok épültek.

Az 1980-as évekre végbement a káderváltás és a határőrség vezetői és végrehajtói tiszti állománya főiskolát, akadémiát végzett. A határőrizeti szolgálat ellátását magas erkölcsi fegyelmi színvonalú személyi állomány biztosította. A hivatásos állomány jelentős része rendelkezett komfortos szolgálati, vagy magánlakással. A határőrség lakáshoz segítette a személyi állomány egy részét, illetve lakhatási feltételeit támogatta. A távoli helyőrségek szolgálati-készenléti lakásait komfortosabbá tették. A hivatásos és polgári állomány illetményeit folyamatosan emelték, szolgálati feltételeiket javították.

A határőrség tevékenységét a gazdálkodás terén is determinálta a Belügyminisztériumhoz való tartozása. Ezáltal a gazdálkodási fejlődése, fejlesztése a Belügyminisztériumhoz kötődött. Az ellátásban, ruházatban az 1960-as években pozitív fordulat állt be. Majd 1967-ben új személyi, anyagi és technikai eszköz állománytáblát vezettek be. (67 M) A szabályozások bevezetésével alapvetően javult az ellátás a határőrségnél, egyben a további fejlődés alapjául szolgált. Kialakult a határőrségnél a költségvetési gazdálkodás komplex rendszere, amely az ellátás stabilitását, közép és hosszú távú tervek kidolgozását eredményezte.

A nemzetközi és a hazai közéletben az 1970-es évek az enyhülést jelentették, amely a határőrség mindennapi szolgálatellátására is hatással volt. Az osztrákokkal való kapcsolat rendezése, majd Európában példaértékű kapcsolat kialakítása, a határforgalom dinamikus növekedése a határőrségnél egy minőségileg magasabb színvonalú szolgálatellátást hozott.

⁶⁴ Országos parancsnoki értekezlet. Határőr 1984. 39. évf. 5. sz. 4-5. o.

Ebben meghatározó vált a határőrség hivatásos tiszti állományának felkészültsége, a vezetés megújulása és a határőrizeti alapelveken nyugvó határőrizeti rendszer megszilárdulása.

Az 1970-es, '80-as évek társadalmi változásai a határőrség életben egy sor új feladatot, változást hozott. Az 1988 január 01-el bevezetett világútlevél és a Közép-Európában, továbbá a világpolitikában végbement változások során a határőrség az 1990-es évek kezdetére átalakult, amelynek fő mérföldkövei a következők:

- A sorállománnyal megvalósított határőrizeti rendszer teljes mértékben hivatásos, hatósági jogkörrel rendelkező kirendeltségekre támaszkodó határőrizeti rendszerré alakult át, amelynek kezdete 1990. január 01.
- A határőrség folyamatosan idegenrendészeti hatósággá alakult át.
- A korábbi határőr kerületparancsnokságok *„első- és másodfokú hatósági jogkört is gyakorló igazgatóságokká alakultak, melyek struktúrája képes megfelelni a rendészeti és a katonai vezetéssel szembeni igényeknek, a hatósági fórumrendszer működtetésének is.”*⁶⁵ Természetesen az országos parancsnokság szervezete és vezetése is átalakult ebben az időszakban.
- A változások őrsők, kerületparancsnokságok felszámolásához és új típusú alegységek (határvadász századok) felállításához vezetett.
- A hivatásos rendszerré való átalakulás folyamatosan ment végbe. A sorállomány csökkentésével és a hivatásos járőrök egyidejű növelésével zajlott. A hivatásos állomány felkészítésére Körmenten tiszthelyettes és továbbképző iskolát hoztak létre.
- A technikai fejlődés eredményeként megnőtt a végrehajtó állomány manőverező képessége. Az informatika folyamatosan tért hódított a határőrségnél.
- *„Bővült a Határőrség hatósági jogosultságainak köre, erősödött fellépésének jogszerűsége, biztosított eljárásainak törvényessége.”*⁶⁶
- A gazdasági élet váltoásaival összhangban a határőrség költségvetése átalakult, korszerűsödött.
- A korábbi zárt világ után a határőrség nemzetközi kapcsolatai megújultak, Európában kezdeményezővé vált a határon átnyúló együttműködés területén.

A '90-es évek a déli határaink mentén polgárháborút eredményeztek Jugoszláviában, amely válság a BM Határőrség számára nagyon nagy kihívást jelentett. A vasfüggöny felszedésével

⁶⁵ Sándor Vilmos (1995): A politika és a határőrség. Hadtudomány 5. évf. 4. sz. 8-61. o.

⁶⁶ Uo.

lezárt egy korszak és az 1990-es évek egy új, jelentős kihívásokkal teli korszak kezdetét jelentette.⁶⁷

2. Összegezve megállapítható

Az 1945-ös évtől kezdődően a határőrség szervezete, feladatrendszere, szolgálati tevékenysége folyamatosan átalakult, fejlődött. A határőrség mindenkori tevékenységét meghatározta a kialakult biztonságpolitikai helyzet, a szocialista táborhoz való tartozás, a társadalom fejlettsége, az adott politikai vezetés gazdaságpolitikája.

A vizsgált időszakban a szolgálati viszonyok fejlődésében maximális változást az 1960-as évek végétől folyamatosan szolgálatba álló felsőfokú végzettséggel rendelkező határőr tisztek hoztak.

A határőrség technikai fejlődésében meghatározó volt a szovjet érdekszférához való tartozás. Ennek eredményeként főleg szovjet fegyverzet és más határőrizeti eszköz, továbbá más szocialista országból származó eszközök kerültek rendszeresítésre.

A világpolitikában, főleg a Helsinki Záróokmány aláírását követően bekövetkezett enyhülés a magyar határőrizetben is liberalizálódást hozott, ugrásszerűen megnőtt a határforgalom.

A társadalomban kialakult igényekre a határőrség vezetése igyekezett gyorsan, határozottan reagálni. A világpolitikai változások hatására a határőrség egy nyitottabb szervezetté vált, amely nagyban hozzásegítette, hogy az 1980-as évek végére beindult változásoknál, az EJR felszedésében már nem akadályozó, hanem mozgató erőként jelentkezett. Ezt követően meghatározó szerepet játszott a vasfüggöny bontásában és az új határőrizeti rendszer kiépítésében.

„A határőrség összlétszámának jelentős növekedése ellenére a parancsnokságok és irányító szervek létszáma hosszú távon szinten maradt, bár a jelentősebb szervezeti módosítások között mindig felduzzadt a végrehajtó szolgálatot ellátó alegységek személyi állományának rovására, s lecsökkent az átállást követően. Az a vezetői állomány minőségi javulását, az irányítás és vezetés tagoltságának egyszerűbbé válását, hatékonyságának növekedését is mutatja.”⁶⁸

A határőrség 1945-1990 időszaka permanens fejlődést hozott a szervezet számára, amelyben voltak mélypontok, de mindig jellemezte a szervezetet a megújulás. A határőrség személyi állományának fejlődést mutatja, hogy az 1950-es években szolgálatot teljesítő tiszti

⁶⁷ Sallai János (1921): A Határőrség átalakításai és megszűnése (1989-2007). In: Christián László - Lippai Zsolt - Németh Zsolt Szerk. A rendszerváltás hatása a rendészetre Budapest. Ludovika Egyetemi Kiadó

⁶⁸ Nagy József (2000): A határőrség területi elhelyezkedésének, tevékenységének, szervezetének és létszámának fejlődése 1958-tól 1998-ig. PhD értekezés, ZMNE Budapest. 112. o.

tiszthelyettesi állomány nagy többsége érettségivel sem volt, addig az 1980-as évekre minden határőrtiszt főiskolai, vagy egyetemi diplomával rendelkezett.

A határőrizeti szolgálatellátás színvonalát, eredményességét is folyamatos javulás jellemezte, amelyet kiszolgált egy folyamatosan fejlődő, műszaki technikai, anyagi ellátási rendszer.

A kezdetben gyenge felszereltségű, rossz elhelyezési körülmények között élő nagylétszámú határőr őrsöket az 1970-es évekre felváltotta a kisebb létszámú, de felkészültebb állomány, és a korszerűbb vezetés.

Az 1950-es években bevezetett szigorítottabb határőrizettel szemben az 1960-as évek végére enyhítették a határ megközelítésére vonatkozó adminisztratív intézkedéseket és a határőrizet mélységét is csökkentették. A határőrizetet végrehajtó határőr őrsök tevékenységüket döntően rendes szolgálattal hajtották végre. Rendkívüli esetekben vezettek be megerősített szolgálatot, illetve razziákat.

Felhasznált irodalom

1. A belügyminiszter 35/1990 (BK 8.) BM utasítása, a szomszédos országokkal kötött nemzetközi szerződések alapján működő megbízottak kinevezéséről.
2. A Belügyminisztérium Határország országos parancsnokának 29/1982. sz. intézkedése az élenjáró és kiváló versenymozgalom szervezésére. BM Határország Országos Parancsnokság 1982. Budapest.
3. A határország 40 éve. Előadások, visszaemlékezések. III. BM Határország. 1986. Budapest.
4. A határország hivatásos tiszti állományának történelmi és társadalmi felkészítése. BM kiadó. 1992. Budapest.
5. A határrendészeti tisztképzés negyedszázada. Szerk. Varga János, Dialóg Campus 12017 Budapest.
6. A MNK államhatárának őrizetéről. BM Határország Politikai Csoportfőnökség. 1981 Budapest 2013 Budapest.
7. A MNK belügyminiszterének 37. sz. parancsa- A BM Határország 1958. évi tevékenységének értékelése. Budapest 1958. dec. 29.
8. A modernkori magyar határország százöt év. MRTT Határrendészeti Tagozat
9. Az új honvéd határőrég. Honvéd 1946. https://misc.bibl.u-szeged.hu/3293/1/honved_001_001_046-053.pdf letöltve 2024.02.09.

10. Bakondi György (1995): Határország tegnap, ma, holnap. Rendészeti Szemle. 33. évf. 11. sz.
11. BM 0390/1952 sz Utasítása a Déli és Nyugati országhatár mentén határövezet létesítéséről.
12. Előterjesztés az MSZMP Politikai Bizottsághoz a határőrizet hosszútávú feladataira. 1989. február 28. MOL M-KS 288. f 5/1054
13. Fórizs Sándor (2018): A sorállományhoz kapcsolódó határőr tisztképzés végnapjai. In: A modernkori magyar határrendészet száztíz éve. Szerk.: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények.
14. Fórizs Sándor (2022): A határország és a határőrizet újjászervezése 1956 november 4-ét követően. <https://pecshor.hu/periodika/XXII/forizs.pdf> letöltve 2024.02.13.
15. Gáspár László (1989): Az erőösszpontosítás és a mély felépítésű határőrizet kialakulása az 1945-1950 közötti szervezeti változások tükrében. BM Szemle 27. évf. 5. sz.
16. Gáspár László (1995): A Határország leválasztása a Magyar Néphadsereg szervezetéről. Honvédségi Szemle 1 sz.
17. Határőr iratok MOL XIX.-B-10 HOP/1948év 18. doboz. 007
18. Határszéli helyzetjelentések. 1946 febr. 11: XIX.-B-10 HOP/1948év 18. doboz. XV-1/1db.
19. Magyar Határország a rendszerváltás folyamatában. Tanulmány. BM kiadó 1993.
20. Magyar Nemzeti levéltár. Határország 1952 évi iratok XIX-B-10. 8, doboz anyaga.
21. Országos parancsnoki értekezlet. Határőr 1984. 39. évf. 5. sz.
22. Összefoglaló a BM Határország közhangulati információiból. (1989 szeptember) MOL XIX-3-10-1989-I/49.
23. Parancsnoki kísérőlevél. 1945. június 29. Vasvármegyei levéltár 1945/149 Elnöki iratok XXI.1.
24. Sallai János (1921): A Határország átalakításai és megszűnése (1989-2007). In: Christián László - Lippai Zsolt - Németh Zsolt Szerk. A rendszerváltás hatása a rendészetre Budapest. Ludovika Egyetemi Kiadó.
25. Sallai János (1994): A magyar határőrizet története. Kossuth Lajos Katonai Főiskola. Szentendre.
26. Sallai János (2012): Egy idejét múlt korszak lenyomata - Abdruck einer versunkenen Epoche - An impression of a bygone era: a vasfüggöny története - Geschichte des Eisernen Vorhangs - the history of the iron curtain Budapest, Hanns Seidel Alapítvány Budapest.

27. Sallai János- Szabó Zoltán (2020): A határőrségi igazgatás. In: Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994) szerk. Verebélyi Imre. Budapest Dialóg Campus.
28. Sándor Vilmos (1995): A politika és a határőrség. Hadtudomány 5. évf. 4. sz.
29. Virányi Gergely (2019): A határőrizeti és határrendészeti tisztképzés (1903-2011.) Budapest Dialóg Campus:
30. BM Történelmi Irattár: Honvéd Határőr Parancsnokság iratai. A soproni határőrizeti razzia. Intézkedés. 7000/1/. IV.-4. 1946:
31. Határőrizeti Szabályzat (határőrizet általános elvei alegységek tevékenysége). Budapest 1965. BM Határőrség.
32. Parancsnoki kísérőlevél. 1945. június 29. Vasvármegyei levéltár 1945/149 Elnöki iratok XXI.1.

Herczeg Mónika:
Minőség-ellenőrzés a határigazgatásban

Quality control of the management of the borders of the European
Union

Absztrakt

Cél: A tanulmány célja, hogy részletesen megvizsgálja a határigazgatás minőség-ellenőrzésére vonatkozó európai uniós normáit.

Módszertan: Dokumentum- és tartalomelemzés.

Megállapítások: A határigazgatásban végzett tevékenységek és folyamatok fontos szerepet játszanak az Európai Unió belső biztonságának fenntartásában. A határigazgatás minőség-ellenőrzésére vonatkozó uniós szabályozás segít a folyamatok és eljárások egységes kialakításában, az esetleges hibák, hiányosságok és szabálytalanságok azonosításában és javításában, ezáltal növelve a határellenőrzés hatékonyságát.

Érték: A tanulmány részletesen elemezi azokat az európai integrált határigazgatás minőség-ellenőrzésére vonatkozó normákat, amelyek jogi háttérként szolgálhatnak egy nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus kialakításához.

Kulcsszavak: határigazgatás, minőség-ellenőrzés, EU

Abstract

Aim: The study is designed to examine in detail the EU standards for controlling the quality of border controls.

Methodology: Document and content analysis.

Findings: Border management activities and procedures play an important role in maintaining the internal security of the European Union. The EU rules on quality control in border management help to ensure that processes and procedures are consistent and to identify and correct possible errors, shortcomings and irregularities, thereby increasing the effectiveness of border control.

Value: The study provides a detailed analysis of the legal standards for quality control in European border management, which can serve as a legal background for the development of a national quality control mechanism.

Keywords: border management, quality control, EU

1. Bevezetés

Az elmúlt évtizedek politikai, gazdasági, technológiai és társadalmi változásai gyökeresen átalakították a vállalkozások és szervezetek hatékony működésének alapvető feltételeit. A minőség nem csupán törekvéssé, hanem alapvető követelménnyé vált. A változások nemcsak a vállalkozásokat és a versenyszektort érintik, hanem a közszférát is, beleértve a rendészeti szerveket. Mind a közszférának, mind a rendészeti szerveknek hatékony és sikeres irányítási módszereket kell alkalmazniuk ahhoz, hogy lépést tudjanak tartani és magas színvonalon tudják ellátni feladataikat.¹

A minőség-ellenőrzési mechanizmus létrehozása nemcsak a termékek, hanem a szolgáltatások minőségének biztosítása érdekében is fontos. A minőség-ellenőrzési mechanizmus kialakítása javítja a folyamatok hatékonyságát és megbízhatóságát, valamint növeli az ügyfelek elégedettségét és bizalmát. A minőség-ellenőrzés megkönnyíti a gyártási vagy szolgáltatási folyamatokban előforduló hibák és hiányosságok azonosítását és kiküszöbölését. Emellett segít a szabványok és előírások betartásában is, ami a jogszabályi előírásoknak való megfelelés és az adott szervezet reputációja szempontjából is fontos.

A minőségirányítási rendszerek rendészeti szerveknél való kiépítését és működtetését számos külső és belső indok teszi szükségessé. Napjainkban az állampolgárok egyre inkább úgy tekintenek a rendészeti szervekre, mint az igényeik kielégítésére létrehozott szolgáltatókra. Ebből következően ezen a területen is egyre inkább elterjednek a versenyszférában már bevált minőségügyi követelmények, szervezeti és működési módszerek.² A minél magasabb színvonalú feladatellátás érdekében fontos, hogy a szervezet a hatékony működés érdekében minőség-ellenőrzési mechanizmust hozzon létre és a minőségirányítási eszközöket és módszereket szisztematikusan alkalmazva, javítsa a napi szintű tevékenységek végrehajtását. E tanulmány célja, hogy részletesen megvizsgálja a határigazgatás minőség-ellenőrzésére vonatkozó európai uniós normáit, ezzel támogatva a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus kialakítását.

2. Fogalmi és elméleti alapok

Bár a minőség és a minőségbiztosításhoz kapcsolódó fogalmak rendészettudományi definiálása még nem történt meg és a tanulmánynak sem célja a rendészeti minőségbiztosításhoz

¹ Dudás Ferenc: A közigazgatási minőségpolitika a kihívások tükrében. *Minőség és Megbízhatóság* 2003/3. sz. 163-170. o.

² Teke András: A minőségfejlesztés kezdeti tapasztalatai a Határőrségnél. *Magyar Minőség* 2005/2. sz. 16-20. o.

kapcsolódó új fogalmak bevezetése, ugyanakkor a határigazgatás minőség-ellenőrzésére vonatkozó európai uniós normák kutatásához és az elméleti alapok jobb megértéséhez szükség van néhány minőségelmélethez kapcsolódó alapfogalom tisztázására.

A minőség az egyik leggyakrabban és legszélesebb körben használt fogalom. A szónak sokféle jelentése van, a hagyományostól kezdve a filozófiai jelentésen át a stratégiai jelentésig. A számos meghatározás közül a legegyszerűbbet, Crosbyét³ emelném ki, aki szerint: "*A minőség a követelmények teljesítése.*" A minőség fogalma folyamatosan fejlődik, alkalmazkodva az egyes korok társadalmi és gazdasági sajátosságaihoz. A meghatározásokban ugyanakkor közös elemként van jelen a megfelelés igénye, a különbség pedig annak fokában, illetve további viszonyítási alapjában van.

A minőség kifejezést ezért napjainkban szokás „*megfelelőség*” értelemben is használni. A megfelelés egy olyan folyamat, amely során meghatározzuk egy rendszer, folyamat vagy tevékenység mérhető tulajdonságait, majd ehhez követelményeket támasztunk. Ezáltal képesek vagyunk megállapítani, hogy a tevékenység megfelel-e az elvárt szabványoknak. Ha a rendszer vagy tevékenység kielégíti ezeket a követelményeket, akkor megfelelőnek tekinthető, ha viszont nem felel meg, akkor nem megfelelőnek minősül.⁴

Egyszerűen fogalmazva, a minőséggel kapcsolatos szervezeti tevékenységek három fő fogalom köré csoportosíthatók:

- minőség-ellenőrzés,
- minőségbiztosítás,
- minőségirányítás.

A minőség-ellenőrzés hosszú történetre tekint vissza, amely a céhes iparban gyökerezik. A régi időkben a kézművesek saját képességeik alapján határozták meg termékeik minőségét és műszaki színvonalát. A minőségi előírások egyéniek voltak és a kézművesek feladata volt azok

³ Philip Bayard "Phil" Crosby (1926 –2001) amerikai üzletember és író. Meggyőződése volt, hogy egy olyan szervezet, amely jó minőségirányítási elveket alakított ki, több megtakarítást érhet el, mint amennyit a minőségbiztosítási rendszer költségei jelentenek. Munkásságával hozzájárult a menedzsmentelmélet és a minőségirányítási gyakorlat fejlesztéséhez.

⁴ Csizmadia Tibor: Minőségmenedzsment. Tananyag a TÁMOP-4.1.2.A/1-11/1-2011-0088 projekt keretében Pannon Egyetem 2014.
<https://dtk.tankonyvtar.hu/bitstream/handle/123456789/12550/minosegmenedzsment.pdf> (letöltve: 2024. február 29.)

betartása és ellenőrzése. A Frederick Winslow Taylor⁵ által elindított ún. „tudományos menedzsment” mozgalom hatására a vezetés és a végrehajtás elvált egymástól. Ennek következtében a hatékonyság növelésére menedzsment módszereket alkalmazva az ipari termelési folyamatokban a végtermék ellenőrzését képzett, független minőségellenőrökre bízták. A minőség-ellenőrzés tehát egy termék vagy szolgáltatás egy vagy több jellemzőjének mérése és vizsgálata, valamint az eredmények összehasonlítása az előírt követelményeknek és előírásoknak való megfelelés megállapítása érdekében. Alapelve, hogy az előre meghatározott minőségi követelmények mindig teljesüljenek, ezért az elsődleges célja a hibák felderítése, amelyet általában mérésel határoznak meg.

A **minőségbiztosítás** azon tervezett és rendszeres tevékenységek összessége, amely garantálja, hogy egy termék vagy szolgáltatás megfeleljen a meghatározott minőségi követelményeknek. Olyan folyamatok összessége, amelyek célja a termékek vagy szolgáltatások minőségének biztosítása. Magába foglalja azokat az intézkedéseket, eljárásokat és rendszereket, amelyekkel a vállalatok biztosítják, hogy termékeik vagy szolgáltatásaik megfeleljenek a meghatározott minőségi követelményeknek és az ügyfelek elvárásainak. A minőségbiztosítás minden lépése a tervezéstől a gyártáson és tesztelésen át a termék vagy szolgáltatás teljesítéséig terjed. A hibák minimalizálása érdekében folyamatos fejlesztést kell megvalósítani és maximalizálni kell a vevői elégedettséget. A minőségbiztosítás tehát stratégiai és operatív, szervezési és végrehajtási feladatokat egyaránt magába foglal, ezért fontos szerepet játszik a vállalatok versenyképességének növelésében és hosszú távú sikerének biztosításában. A minőségbiztosításon belül számos különböző rendszer, alrendszer, szabvány és filozófia létezik.⁶ Az évek során számtalan ilyen megközelítést alakítottak ki, de a tanulmánynak nem célja ezek részletes bemutatása.

A **minőségirányítás** olyan rendszer, amelynek célja a teljes vállalati struktúra minőségének kezelése és javítása. Az átfogó minőségpolitika alapján az egész szervezetet érinti, és nem más, mint a vállalati felső vezetés által tervezett és támogatott rendszer, amely a vevők elégedettségét helyezi előtérbe. Fontos kiemelni, hogy a minőségirányítás nem felváltja, hanem kiegészíti a

⁵ Frederick Winslow Taylor (1856–1915) [amerikai](#) gépészmérnök. Széles körben ismert volt az ipari hatékonyság javítására kidolgozott módszereiről, az 1911-ben kiadott „[A tudományos irányítás alapelvei](#)” című könyvében foglalta össze hatékonysági technikáit. [taylorizmus](#) néven ismert ipari irányítási rendszere nagyban befolyásolta az [ipari mérnöki tudományok és a termelésirányítás fejlődését az egész világon](#).

⁶ [Erdei János, Kövesi János, Topár József, Tóth Zsuzsanna Eszter: A Minőségmenedzsment alapjai Typotex Kiadó 2006. ISBN: 978 963 279 700 7](#)

minőség-ellenőrzést, szabályozást és minőségbiztosítást, így teljesebb képet nyújt a minőség⁸ kezeléséről és fejlesztéséről.⁷ Az átfogó irányítási tevékenység azon része, amely meghatározza és végrehajtja a minőségpolitikát.

3. Az európai integrált határigazgatás koncepciója

Az európai országok közötti együttműködés fejlődésében az Európai Szén- és Acélközösség⁸ létrehozása, a Római Szerződések⁹ aláírása és végül a Lisszaboni Szerződés¹⁰ által létrehozott Európai Unió (EU) megalakulása egyedülálló társulást eredményezett. A kezdeti gazdasági együttműködés mellett az integráció más területeken való elmélyítésének igénye is felmerült. A Közös Piac létrehozása és a négy alapszabadság¹¹ megvalósítása, valamint a személyek szabad mozgásának általános kiterjesztése arra készítette a tagállamokat, hogy jelentős változásokat és kiigazításokat hajtsanak végre a határpolitikákban is.

A belső határellenőrzés nélküli térség¹², vagy más néven a schengeni térség létrehozásával a belső biztonság fenntartása és a migráció kezelése olyan átfogó és összetett közös határigazgatási politika kialakítását követelte meg a tagállamoktól, amely képes fenntartható és hatékony ellenőrzést biztosítani, ugyanakkor a térségen belül nem akadályozza a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabad mozgását. Az uniós szintű határigazgatásnak tehát egyszerre kell képesnek lennie a határon átnyúló bűnözéssel, a terrorizmussal és az illegális migrációval szembeni hatékony fellépésre és megkönnyíteni a kereskedelmet és az emberek legális mozgását. Az EU-nak fenntartható és emberközpontú megoldásokat kell találnia a

⁷ Berényi László: A minőségirányítás fejlődése és jövőbeli lehetőségei. Vezetéstudomány - Budapest Management Review, 48 (1). 2017. 48-60. o.

⁸ 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.

⁹ Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország kormányai 1957. március 25-én Rómában írták alá az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó úgynevezett Római Szerződéseket, amelyek 1958. január 1-jén léptek hatályba.

¹⁰ A Lisszaboni Szerződést – teljes nevén „Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról” – december 13-án írták alá Lisszabonban, és 2009. december 1-jén lépett hatályba. A Szerződés az alapszerződések korábbi változatainak módosításával az EU működését tette hatékonyabbá.

¹¹ Az EU négy szabadságelve: az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlása.

¹² A schengeni térségnek jelenleg 27 ország tagja, amelyek közül 23 EU tagállamként (Ausztria, Belgium, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Horvátország, Hollandia, Magyarország, Málta, Németország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Szlovénia, Szlovákia), 4 társult orszákként Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc) vesz részt az együttműködésben. A térség országai nem végeznek határellenőrzéseket a schengeni országok közötti ún. belső határaikon, a nem schengeni államokkal közös ún. külső határaikat meghatározott, közös kritériumokon alapján, harmonizáltan ellenőrzik.

határok átjárhatóságával és a biztonsággal kapcsolatos kérdésekre, vagyis a határoknak egyszerre kell nyitottnak és zártnak lenniük, egyszerre kell kapuként és falként működniük.¹³ Az EU-ban az integrált határigazgatás gondolata a Schengeni Megállapodás¹⁴ és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény¹⁵ aláírását követően a schengeni térség fejlődésével együtt született meg. Az európai integrált határigazgatás (EIBM) célja a külső határok átlépésének hatékony kezelése, valamint a határokon átnyúló súlyos bűncselekmények¹⁶ megelőzése, továbbá a külső határokon jelentkező potenciális jövőbeli fenyegetések kezelése. Az EIBM koncepciója arra törekszik, hogy garantálja az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartását, miközben biztosítja az EU-n belüli magas szintű belső biztonságot és a schengeni térségen belül a szabad mozgás lehetőségét. Ennek érdekében nagyfokú együttműködésre és koordinációra van szükség a határigazgatásban részt vevő nemzeti és nemzetközi szinten érintett valamennyi szereplő között.¹⁷

Az európai integrált határigazgatás kereteit az uniós intézmények jogi és szakpolitikai stratégiai dokumentumai határozzák meg. Az EIBM-mel kapcsolatban az Európai Tanács 2001. december 14–15-i laekeni ülésének következtetéseiben az alábbi elvárásokat fogalmazta meg: *„Az Unió külső határellenőrzésének jobb irányítása segíteni fogja a terrorizmus, az illegális migrációs hálózatok és az emberkereskedelem elleni küzdelmet. Az Európai Tanács felkéri a Tanácsot és a Bizottságot, hogy dolgozza ki a külső határok ellenőrzéséért felelős szolgálatok közötti együttműködés szabályait, és vizsgálja meg, hogy milyen feltételek mellett lehetne létrehozni a külső határok ellenőrzésére szolgáló mechanizmust vagy közös szolgálatokat.”*¹⁸

¹³ Marina Caparini-Otwin Marenin: *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalized World*. Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, 2006.

¹⁴ A Schengeni Megállapodást az Európai Gazdasági Közösség öt tagja – Franciaország, Németország (akkori nevén: Német Szövetségi Köztársaság), Belgium, Hollandia és Luxemburg – írta alá a Princesse Marie-Astrid nevű hajó fedélzetén, ami egyszerűsítette az országok közötti határátlépés formáit és kilátásba helyezte a határok teljes lebontását.

¹⁵ Schengeni Végrehajtási Egyezményt 1990. június 19-én írták alá a Schengeni Megállapodás részes országai. Egyezmény továbbfejlesztette és kiegészítette a Schengeni Megállapodást, meghatározva a belső határellenőrzések teljes megszüntetését és az ahhoz szükséges intézkedéseket. Megerősítette a külső határok ellenőrzését, meghatározta az egységes vízumkibocsátási eljárásokat, létrehozta a Schengeni Információs Rendszert, fokozta a rendőri együttműködést a belső határokon, valamint megerősítette a kábítószer-kereskedelem elleni fellépést. Az egyezmény teljes mértékben 1995-ben lépett hatályba.

¹⁶ Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime OJ L 300, 11.11.2008, p. 42–45

¹⁷ Herczeg Mónika (2024): Magyarország 2022–2028 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája. Kihívások kapujában II. Tanulmányok a határigazgatási és vízümpolitikai eszköz hazai programjának előkészítéséhez. Budapest, Magyarország, Belügyminisztérium, 191 p. pp. 33-56., 24 p. ISBN 9786156259295

¹⁸ Conclusion No 42 of the Laeken European Council of 14 and 15 December 2001. 12.o. <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf> (letöltve: 2024. 01.10.)

A találkozó új lendületet adott az integrált határigazgatás fejlesztésének. Többek között megvalósíthatósági tanulmány készült az Európai Határrendőrség felállításáról. Kidolgozásra került a Schengeni Katalógus¹⁹, amelynek célja, hogy ajánlásokkal és bevált gyakorlatokkal támogassa a tagállamok határigazgatási tevékenységét, amely példaként szolgál a schengeni vívmányokat teljeskörűen alkalmazó tagállamok és társult országok, valamint a schengeni térséghez csatlakozni kívánó országok számára. Emellett az Európai Bizottság (Bizottság) az EU tagállamok külső határainak integrált irányítása című közleményében²⁰, az akkori határbiztonsági helyzetet megvizsgálva, az integrált határigazgatás végrehajtásának megkönnyítésére, számos rövid- és középtávú intézkedések meghozatalát javasolta a tagállamoknak, valamint javaslatot tett egy, a külső határok igazgatásával foglalkozó ügynökség felállítására is. Ez utóbbi javaslat az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség létrehozásáról szóló tanácsi rendelettel,²¹ 2004-ben került elfogadásra.²²

Az EIBM továbbfejlesztésének következő mérföldköve az EU Bel- és Igazságügyi Tanács 2006. december 4-5-i ülése volt, ahol az EIBM fő összetevőit a tanácsi következtetés²³ az alábbiak szerint határozza meg:

- közös joganyag;
- tagállamok közötti operatív együttműködés;
- a tagállamok és a Közösség közötti szolidaritás.

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

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%207864%202009%20INIT/HU/pdf> (letöltve: 2024. 01. 12.)

²⁰ Commission of the European Communities: 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; Commission of the European Communities; Brussels, 7.5.2002; COM(2002) 233 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:EN:PDF> (letöltve: 2024. 01. 12.)

²¹ A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L-349, 2004.11.25. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=de> (letöltve: 2024. 01. 12.)

²² Kiss L. (2018): Az integrált határigazgatási rendszer kihívásai az új Frontex rendelet alapján. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XX. A XXI. század biztonsági kihívásai, HU ISSN 1589-1674 HU ISBN 978-615-00-3499-7

²³ Council conclusions Enlargement of the Schengen Area, 2768th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels, 4-5 December 2006. https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/91997.pdf (letöltve: 2024. 01. 12.)

A dokumentum az EIBM-et a következő dimenziókból álló koncepcióként írja le:

- A „Schengeni határ-ellenőrzési kódex”-ben meghatározott határellenőrzés (ellenőrzés és felügyelet), beleértve a vonatkozó kockázatelemzést és bűnügyi hírszerzési információkat is.
- A határokon átnyúló bűncselekmények felderítése és kivizsgálása az összes illetékes bűnüldöző hatósággal összehangolva.
- A négy szintű hozzáférés-ellenőrzési modell (intézkedések harmadik országokban, együttműködés a szomszédos országokkal, határellenőrzés, ellenőrző intézkedések a szabad mozgás területén belül, beleértve a visszaküldést is).
- A határigazgatásra vonatkozó ügynökségek közötti együttműködés (határőrség, vámhatóság, rendőrség, nemzetbiztonsági és egyéb érintett hatóságok) és nemzetközi együttműködés.
- A tagállamok és az intézmények, valamint a Közösség és az Unió egyéb szervei tevékenységének koordinálása és koherenciája.

A tanácsi következtetés szerint a fentiekén túl az EIBM-nek további három célnak is meg kell felelnie:

- A belső biztonság védelme és a migrációs áramlások kezelése az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények felderítése, valamint a határokon átnyúló bűnözés megelőzése.
- Zökkenőmentes és gyors határátlépés biztosítása azok számára, akik megfelelnek az uniós normákban meghatározott feltételeknek.
- Az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartása, amely magában foglalja az egyén emberi méltóságának teljes körű tiszteletben tartását, és a nemzetközi védelemhez való hozzáférést.

Az EIBM uniós jogi és szakpolitikai kereteit végül a Lisszaboni Szerződés hozta létre, amelynek 77. cikk (1) bekezdésének c) pontja²⁴ kimondja, hogy az EU a külső határok integrált határigazgatási rendszerének fokozatos bevezetésére irányuló politikát dolgoz ki, és a külső

²⁴ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Consolidated version of the Treaty on European Union Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of the European Union Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 Tables of equivalences.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT> (letöltve: 2024. 01. 12.)

határok integrált határigazgatási rendszerének fokozatos bevezetéséhez szükséges valamennyi intézkedéseket az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében határozza meg.

4. Az európai integrált határigazgatás minőség-ellenőrzésének jogi szabályozása

A Lisszaboni Szerződésben szereplő integrált határigazgatásra vonatkozó koncepciót kötelezően alkalmazandó jogi aktusként az *Európai Parlament és a Tanács Európai Határ- és Partvédési Ügynökségről* szóló (EU) 2016/1624 rendelet²⁵ szilárdította meg azáltal, hogy rendeleti szinten is elismerte, hogy az európai integrált határigazgatás központi szerepet tölt be a migrációkezelés javításában. A rendelet 2019-es módosítását²⁶ követően a jelenleg hatályos rendelet (EBCG rendelet) az európai integrált határigazgatás építőelemeként tizenkét stratégiai elemet határoz meg:

1. határellenőrzés;
2. kutatás és mentés határőrizeti műveletek során előforduló helyzetekben;
3. kockázatelemzés;
4. az ügynökség által támogatott és koordinált tagállami együttműködés;
5. együttműködés az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség és a tagállamok illetékes hatóságai között;
6. együttműködés az érintett uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek között;
7. együttműködés harmadik országokkal;
8. technikai és műveleti intézkedések a schengeni térségben;
9. harmadik országbeli állampolgárok visszaküldése;
10. csúcstechnológias eszközök alkalmazása;

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelethe (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Partvédési Ügynökségről 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 *OJ L 251, 16.9.2016, p. 1–76*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32016R1624> (letöltve: 2024. 01. 12.)

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelethe (2019. november 13.) az Európai Határ- és Partvédési Ügynökségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről *OJ L 295, 14.11.2019, p. 1–131*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32019R1896> (letöltve: 2024. 01. 12.)

11. a határigazgatásra vonatkozó uniós jog végrehajtását biztosító minőség-ellenőrzési mechanizmusok, különösen a schengeni értékelési mechanizmus, a sebezhetőségi értékelés és az esetleges nemzeti mechanizmusok;

12. szolidaritási mechanizmusok, beleértve az uniós finanszírozást.²⁷

Azzal, hogy az EU a minőség-ellenőrzési mechanizmust az EIBM egyik építőelemévé tette, elismerte, hogy a válságokkal és incidensekkel szembeni sebezhetőség csökkentéséhez, a rövid és hosszú távú kockázatok azonosításához, a megfelelő helyzetfelismerés és információ-megosztás biztosításához, valamint a kockázatok szisztematikus és rendszeres kockázatelemzéséhez, vagyis az EIBM valódi, közös értékeken alapuló működtetéséhez szükség van a rendszer működéséhez kapcsolódó minőség-ellenőrzési mechanizmusok kialakítására is.

Az EBCG rendelet a *schengeni értékelési mechanizmust* és a *sebezhetőségi értékelést* emeli ki a minőség-ellenőrzési mechanizmus két fő elemeként, emellett további lehetőségként említi a *nemzeti mechanizmusok* kialakítását is.²⁸ Az EBCG rendelet 45. preambulumban²⁹ bekezdés szerint a sebezhetőségi értékelés, valamint a *schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről szóló rendelettel* (Scheval rendelet)³⁰ létrehozott ***schengeni értékelési mechanizmus*** garantálja a schengeni térség megfelelő működésének uniós minőség-ellenőrzését, valamint biztosítja a külső határokon felmerülő veszélyhelyzetekre való folyamatos uniós és nemzeti szintű felkészültséget.

A Scheval rendelet (9) preambulumbekkezdése³¹, utalva az EBCG rendeletben említett egymást kiegészítő mechanizmusokra, azt mondja, hogy a schengeni értékelési és nyomonkövetési tevékenységeket céltan kell végezni, amely során figyelembe kell venni a korábbi értékelések eredményeit, a kockázatelemzéseket, az új jogszabályokat, a Bizottság által szerzett információkat és adott esetben a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusok eredményeit.

²⁷ EBCG rendelet 3. cikk. *OJ L 295, 14.11.2019, p. 20-21.*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32019R1896>

²⁸ EBCG rendelet 3. cikk k) pont *OJ L 295, 14.11.2019, p. 20.*

²⁹ EBCG rendelet (45) preambulumban *OJ L 295, 14.11.2019, p. 6.*

³⁰ A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről *OJ L 160, 15.6.2022, p. 1–27*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0922> (letöltve: 2024. 01. 12.)

³¹ Scheval rendelet (9) preambulumban *OJ L 160, 15.6.2022, p. 2.*

A Scheval rendelet tehát a minőség-ellenőrzés uniós szintű biztosítása mellett már konkrétan utal a nemzeti szintű minőség-ellenőrzési mechanizmusokra is. A (21) preambulumbekzdés³² nyomatékosítja a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusért felelős hatóságok szerepét azzal, hogy az értékelő csoportnak az értékelési tevékenység végén tett megállapításokat nem csak az értékelt tagállammal, hanem annak nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusért felelős hatóságaival is meg kell osztania.

A Scheval rendelet más értékelési és monitoring tevékenységekkel kapcsolatos szinergiákról szóló 10.³³, valamint a szabványkérdőívről szóló 14. cikke³⁴ lehetővé teszi, hogy a schengeni értékelési mechanizmus felhasználja a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusok eredményeit. A tagállamok a szabványkérdőívre adott válaszaikban nyújthatják be a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusai és belső ellenőrzései során tett megállapításaikat.

A Scheval rendelet egyebek mellett a Bizottság által az adott tagállam értékelésére vagy monitorozására létrehozott csoport vezetőjét teszi felelőssé a minőség-ellenőrzésért, valamint az értékelő jelentések tartalmáért, amely során figyelembe kell venni a minőségi, mennyiségi, működési, igazgatási és szervezeti szempontokat, valamint fel kell sorolni az értékelés során feltárt hiányosságokat, fejlesztésre szoruló területeket és bevált gyakorlatokat.³⁵

Bár a schengeni értékelési mechanizmus a legfontosabb eszköz az uniós jogszabályok tagállami végrehajtásának és betartásának értékelésére, az EBCG rendelet 33. cikke³⁶ azt is kimondja, hogy a sebezhetőségi értékelés és a schengeni értékelési mechanizmus között maximális szinergiákat kell létrehozni annak érdekében, hogy jobb képet kapjunk a schengeni térség működéséről, és lehetőség szerint elkerüljük a tagállamok közötti átfedéseket.

A **sebezhetőségi értékelés**, azaz a tagállamok külső határaikon jelentkező fenyegetésekkel és kihívásokkal szembeni ellenálló képességének és felkészültségének értékelését az EBCG rendelet 10. cikke³⁷ az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex)³⁸ feladat és hatáskörébe utalja.

³² Scheval rendelet (21) preambulumbekzdés OJ L 160, 15.6.2022, p. 5.

³³ Scheval rendelet 10. cikk OJ L 160, 15.6.2022, p. 13.

³⁴ Scheval rendelet 14. cikk OJ L 160, 15.6.2022, p. 15.

³⁵ Scheval rendelet 18., 20. cikk OJ L 160, 15.6.2022, p. 17., 19.

³⁶ EBCG rendelet 33. cikk. OJ L 295, 14.11.2019, p. 38.

³⁷ EBCG rendelet 10. cikk c) pont OJ L 295, 14.11.2019, p. 24.

³⁸ A Frontex rövidítés a francia Frontières extérieures kifejezésből ered, amely külső határokat jelent. Az ügynökséget a Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló rendelet hozta létre 2004-ben, amely az (EU) 2016/1624 rendelet elfogadásával alakult át Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggé. Tekintettel arra, hogy az ügynökség elnevezése a köznyelvben leginkább Frontexként terjedt el,

Az EBCG rendelet 32. cikke³⁹ részletes szabályokat állapít meg a sebezhetőségi értékelés végrehajtására, amelynek fő célja annak felmérése, hogy a tagállamok milyen mértékben képesek és felkészültek a külső határokon jelentkező meglévő és újonnan felmerülő kihívásokkal szembenézni. Ezeket az értékeléseket legalább évente egyszer el kell végezni, amely értékelés mind minőségi mind mennyiségi szempontból értékeli a tagállamok valamennyi határigazgatási feladatainak elvégzésére vonatkozó kapacitását. A sebezhetőségi értékelés eredményétől függően a Frontex ügyvezető igazgatója az érintett tagállammal konzultálva ajánlást tesz, amelyben meghatározza az érintett tagállam által a kockázatok csökkentése érdekében meghozandó intézkedéseket, és határidőt szab az intézkedések végrehajtására. A tagállam cselekvési tervet készít az ajánlások végrehajtására, amely megvalósulását a Frontex is nyomon követi.

A Scheval rendelet (10) preambulumbekzdése⁴⁰ azt is megerősíti, hogy a schengeni értékelési és monitoring tevékenységek előkészítése során figyelembe kell venni a sebezhetőségi értékelést is. A két mechanizmus közötti szinergia biztosítja a naprakész helyzetismeretet, az uniós szintű minőségellenőrzést, valamint a külső határokon jelentkező esetleges kihívásokra való folyamatos felkészültséget és megfelelő uniós és nemzeti szintű reagálást.

A stratégiai fókusz növelése és a célzottabb értékelési keret előmozdítása érdekében a más területek közötti szinergiákat is növelni kell, ide értve az uniós ügynökségek és a nemzeti hatóságok által működtetett releváns mechanizmusokat és platformokat, illetve a tagállamokat támogató informatikai rendszerek használatát. Ezzel összefüggésben az EBCG rendelet 32. preambulum⁴¹ bekezdés kimondja, hogy a tagállamok és a Frontex közötti információcsere minősége és az ilyen információk időben történő cseréje szintén szükséges az EIBM megfelelő működéséhez. Az EUROSUR⁴² sikerére építve ezt a minőséget a hálózatokra és rendszerekre vonatkozó információcsere szabványosításával, automatizálással, információvédelemmel és a továbbított adatok és információk minőség-ellenőrzésével kell biztosítani.

Az EBCG rendelet 23. cikk (2) bekezdése⁴³ továbbá arra is kötelezi a Frontexet, hogy folyamatosan nyomon kövesse az EUROSUR által nyújtott szolgáltatás és az európai

ezért az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 (2019. november 13.) Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet (3) preambulumbekzdése továbbra is biztosítja a rövidítés használatát.

³⁹ EBCG rendelet 32. cikk. *OJ L 295, 14.11.2019, p. 37-38.*

⁴⁰ Scheval rendelet (10) preambulum *OJ L 160, 15.6.2022, p. 3.*

⁴¹ EBCG rendelet (32) preambulum *OJ L 295, 14.11.2019, p. 5.*

⁴² Az EUROSUR egy többcélú rendszer az illegális bevándorlás és a határokon átnyúló bűnözés megelőzésére a külső határokon. Ez egy olyan mechanizmus, amely lehetővé teszi a gyors információcserét és együttműködést a határőrizeti ügynökségek számára. A nemzeti koordinációs központokon keresztül az egyes uniós országok határőrizetért felelős nemzeti hatóságának össze kell hangolniuk tevékenységüket más uniós országok és az EU határügynökségének, a Frontexnek ilyen tevékenységeivel.

⁴³ EBCG rendelet 23. cikk (2) bekezdés *OJ L 295, 14.11.2019, p. 31.*

helyzetkép keretében megosztott adatok minőségét. A helyzetképekről szóló 24. cikk (3) bekezdése⁴⁴ ezt azzal nyomatékosítja, hogy előírja a Bizottság számára, hogy fogadjon el erre vonatkozó végrehajtási jogi aktust, beleértve a kapcsolódó minőség-ellenőrzési mechanizmusokat is.

A fentiekén túlmenően az EBCG rendelet meghatározza a Frontex belső minőségbiztosítási feladatait is⁴⁵, amelyek révén a Frontex biztosítja saját humán és technikai kapacitásainak fejlesztését, beleértve személyzet felvételét és képzését, annak érdekében, hogy garantálja a munkatársai, különösen a Frontex műveleti tevékenységeiben részt vevő személyek magas szintű képzettségét, szaktudását és szakmai felkészültségét.

Emellett rendelkezik a műveleti tevékenységének értékeléséről is. Az ügyvezető igazgatónak átfogó elemzést kell készítenie a Frontex külső határoknál indított közös műveleteiről és gyorsreagálású intervencióiról⁴⁶, valamint a visszaküldés területén nyújtott technikai és műveleti segítségnyújtásról⁴⁷ a jövőbeli tevékenységek minőségének, koherenciájának, eredményességének, következetességének és hatékonyságának javítása érdekében. Ezek az elemzések az éves tevékenységi jelentés részét képezik.

Az EBCG rendelet tehát előírja a Frontex számára, hogy teljes körű belső minőség-ellenőrzési mechanizmust hozzon létre. A minőség-ellenőrzési mechanizmus végrehajtásából eredő éves értékelő jelentés szintén az éves tevékenységi jelentés részét képezi.

Az EIBM-hez kapcsolódó stratégiai dokumentumok közül a határigazgatás minőség-ellenőrzési mechanizmusának szükségességét az *európai integrált határizgatás technikai és operatív stratégiája*⁴⁸ (TO EIBM) is tükrözi. Ezzel összefüggésben a Frontex által készített dokumentum megállapítja, hogy a hatékony európai és nemzeti szintű minőség-ellenőrzés végrehajtása az uniós határok hatékony irányításának része. A schengeni értékelések, a sebezhetőségi értékelés és a nemzeti minőség-ellenőrzés segít azonosítani a nemzeti határmechanizmusok gyengeségeit, jelzi a sürgős problémákat, és lehetővé teszi a prioritást élvező területeken a megfelelő időben történő fellépést.

⁴⁴ EBCG rendelet 24. cikk (3) bekezdés *OJ L 295, 14.11.2019, p. 32.*

⁴⁵ EBCG rendelet 10. cikk (1) bekezdés l) pont *OJ L 295, 14.11.2019, p. 24.*

⁴⁶ EBCG rendelet 47. cikk *OJ L 295, 14.11.2019, p. 48.*

⁴⁷ EBCG rendelet 50. cikk (7) bekezdés *OJ L 295, 14.11.2019, p. 24.*

⁴⁸ MANAGEMENT BOARD DECISION 30/2023 of 20 September 2023 adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023-2027 p. 1-51.
[mb-decision-30_2023-adopting-the-to-strategy-for-eibm-2023-2027.pdf \(europa.eu\) \(letöltve: 2024. 01. 12.\)](#)

A TO EIBM cselekvési terve az EIBM végrehajtásának és minőségének folyamatos tudatosítása, valamint egy átfogó stratégiai és operatív szintű európai minőség-ellenőrzési rendszer létrehozása érdekében a következő célokat tűzi ki:

- Nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus létrehozása és végrehajtása, amely a nemzeti integrált határigazgatási rendszer minden részére és funkciójára kiterjed.
- A minőség-ellenőrzési mechanizmus végrehajtásához szükséges szervezeti, igazgatási és technikai kapacitás biztosítása, beleértve minőség-ellenőrzés elvégzéséhez szükséges elegendő szakértő személyzetet, az európai és nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusokkal kapcsolatos képzés megszervezését, a biztonságos adatcserét szolgáló eszközök és rendszerek bevezetését, a folyamatok és eljárások harmonizálását, valamint az ügynökségek közötti adatcserét és a közös analitikai termékek használatát.
- A minőség-ellenőrzési mechanizmusok eredményeinek felhasználása a nemzeti határigazgatási rendszer javítására. Egyértelmű szabályok és eljárások megállapítása a rendszeres minőség-ellenőrzések lefolytatására és az értékelő jelentések elkészítésére, megjelölve a kiadott ajánlások végrehajtásáért felelős hatóságokat és a nemzeti határigazgatási rendszer fejlesztésének ütemezését.
- A Frontex által nyújtott/finanszírozott képzések minőség-ellenőrzési mechanizmusának kidolgozása és végrehajtása.

A dokumentum a stratégiai célkitűzéseket további mérföldkövekre bontja, mint például:

- a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus létrehozása és teljes körű működtetése;
- egy hatékony nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus végrehajtása a helyzetfelismerés, folyamatos nyomon követés és a szisztematikus ellenőrzések végrehajtásának korai előrejelzése érdekében;
- koherens adatgyűjtés és adattovábbítás a sebezhetőség értékeléshez a határellenőrzések koherens értékelésének biztosítása érdekében.⁴⁹

Az EIBM minőség-ellenőrzésével legutóbb a Bizottság e tárgyban kiadott stratégiai dokumentuma foglalkozott. Az EIBM-re vonatkozó *többéves stratégiai szakpolitika* létrehozásáról szóló Közlemény⁵⁰ I. mellékletében meghatározott szakpolitikai prioritások és

⁴⁹ TO EIBM p. 34-37.

⁵⁰ A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról COM(2023) 146 final Strasbourg, 2023.3.14.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0146> (letöltve: 2024. 01. 12.)

stratégiai iránymutatások mellett, hogy az EIBM első öt éves stratégiai szakpolitikai ciklusát elindító 2022. május 24-i szakpolitikai dokumentumra⁵¹ épülnek, figyelembe veszik az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE)⁵² észrevételeit, valamint az ehhez kapcsolódó tanácsi következtetéseket⁵³ is.

A Közlemény hangsúlyozza, hogy az EBCG rendeleten alapuló EIBM európai stratégia határozza meg a határigazgatásért felelős tagállami nemzeti hatóságok⁵⁴, valamint a Frontex munkájának irányát, amelyek együttesen alkotják az Európai Határ- és Parti Őrséget. Operatív szinten a stratégia közös keretet biztosít a tagállamok nemzeti hatóságai és a Frontex tevékenységei számára a hatékony és eredményes EIBM megvalósítása érdekében. Megerősíti, hogy az EIBM a *négylépcsős belépés-ellenőrzési modellen*⁵⁵ alapul, amely magában foglalja a harmadik országokban hozott intézkedéseket, a szomszédos harmadik országokkal kapcsolatos intézkedéseket, a külső határokon végrehajtott határellenőrzési intézkedéseket, valamint a schengeni térségen belüli intézkedéseket és a visszaküldést. A Frontexnek és a tagállamoknak minden egyes lépcső esetében kockázatelemzés alapján kell végrehajtaniuk vagy kiigazítaniuk intézkedéseiket.

A Közlemény II. melléklete politikai prioritásokat és stratégiai irányvonalakat határoz meg az EIBM egyes elemeire vonatkozóan, beleértve egy koherens és átfogó minőség-ellenőrzési mechanizmus kialakításának szükségességét is. Az EIBM stratégiai és operatív szintű végrehajtásának és minőségének biztosítása érdekében a Közlemény politikai prioritásként határoz meg egy, az európai és nemzeti rendszerek és funkciók továbbfejlesztésén a minőség-ellenőrzés eredményein alapuló átfogó európai minőség-ellenőrzési rendszer létrehozását.

E cél elérése érdekében a következő stratégiai iránymutatásokat határozza meg:

- Egy teljes mértékben működőképes európai minőség-ellenőrzési mechanizmus, amely különösen a schengeni értékelési és nyomon követési mechanizmusból, a Frontex által végzett sebezhetőségi értékelésekből és a nemzeti minőség-ellenőrzési

⁵¹ Szakpolitikai dokumentum az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitikának az (EU) 2019/1896 rendelet 8. cikkének (4) bekezdésével összhangban történő kidolgozásáról, COM(2022) 303 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=COM:2022:303:FIN&from=EN> (letöltve: 2024. 01. 12.)

⁵² Az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága elnökének levele, 2023. január 17., IPOL-COM-LIBE D(2023) 1361.

⁵³ Az európai integrált határigazgatás többéves stratégiai szakpolitikai ciklusa – A Tanács következtetései (2022. október 14.) 13585/22.

⁵⁴ Ideértve a parti őrségeket, amennyiben azok határellenőrzési feladatokat látnak el, valamint a visszaküldésért felelős nemzeti hatóságokat (az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 4. cikke).

⁵⁵ EBCG rendelet (11) preambulumbekzdése. *OJ L 295, 14.11.2019* p. 3.

mechanizmusokból áll. Ennek keretében a Frontexnek ki kell alakítania a tagállamok által kiállított úti okmányok vizsgálatának és megfeleléségi ellenőrzésének műszaki képességeit annak biztosítása érdekében, hogy a biztonsági jellemzők megfeleljenek az európai szinten meghatározott szabványoknak.

- A sebezhetőségi értékelés és a schengeni értékelési mechanizmus közötti szinergiákat a rendszeres információcsere alapján maximalizálni kell, hogy jobb helyzetképet kapjunk a schengeni térség működéséről. Ennek során a tagállamoknak lehetőség szerint el kell kerülniük az átfedéseket, és fokozniuk kell a külső határaik igazgatása és a visszatérés szempontjából releváns uniós finanszírozási eszközök felhasználásának koordinációját.
- A minőség-ellenőrzési mechanizmus eredményeit fel kell használni a nemzeti határigazgatási rendszer fejlesztése és a vonatkozó uniós finanszírozási eszközök (pl. a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMIA), az Integrált Határigazgatási Alapon (IHA) belüli Határigazgatási és Vízügyeszköz (HAVE) nemzeti programjai és időről időre a HAVE tematikus eszközei) felhasználásával kapcsolatos prioritások kialakítása során, különösen a Bizottság által kínált egyéb finanszírozási lehetőségek mérlegelése során.
- A tagállamoknak nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmust (nemzeti „schengeni értékelést”) kell létrehozniuk, amely kiterjed a nemzeti integrált határigazgatási rendszer valamennyi részére és funkciójára, valamint az integrált határigazgatásban részt vevő valamennyi hatóságra.
- A tagállamoknak aktívan részt kell venniük a Bizottság által koordinált schengeni értékelő látogatásokban, a Scheval rendelet és az EBCG rendelet szerinti kötelezettségeikkel összhangban és időben és magas színvonalú adatokat kell szolgáltatniuk a Frontex által végzett sebezhetőségi értékelésekhez.
- A Scheval rendelettel összhangban a schengeni értékeléseknek ki kell terjedniük az Európai Határ- és Parti Őrség egészének operatív eredményeire, így a Frontex tagállamokban operatív tevékenységeinek értékelésére is.

A Közlemény azt is megállapítja, hogy az EIBM végrehajtásához az is szükséges, hogy az uniós szinten kidolgozott stratégiát hatékonyan átültessék a tagállamok nemzeti IBM stratégiáiba⁵⁶, ezért a tagállamoknak a Közlemény elfogadásától számított 12 hónapon belül össze kell hangolniuk az IBM-re vonatkozó nemzeti stratégiáikat az EIBM-et célzó többéves stratégiai

⁵⁶ EBCG rendelet 8. cikk (6) bekezdése. *OJ L 295, 14.11.2019 p. 22.*

szakpolitikával. Az Európai Határ- és Parti Őrségen belül a legjobb eredmények elérése érdekében a tagállamoknak törekedniük kell arra is, hogy megfeleljenek a Közlemény II. mellékletében az EIBM többéves szakpolitikai ciklusának végrehajtására vonatkozó iránymutatásoknak.

Összefoglaló

A transznacionális fenyegetések, a határokon átnyúló bűnözés és az illegális migráció jelentősen átalakította az EU határigazgatási rendszerét is, ami átfogó, többdimenziós, kollektív, jól koordinált és jól integrált válaszokat igényel e kihívások kezelésére. Mivel a stratégiai kihívások stratégiai választ igényelnek, az EIBM fontos eszköz e kihívások kezelésében, biztosítva az EU külső határainak hatékony ellenőrzését. Az integrált határigazgatás segít szinergiát teremteni az uniós és a nemzeti szintek között. Az EIBM egy folyamatosan fejlődő rendszer, amely alkalmazkodik az aktuális kihívásokhoz, és a modern technológiát felhasználva igyekszik biztosítani a határigazgatási rendszer hatékonyságát.

A határok válságokkal és incidensekkel szembeni sebezhetőségének csökkentése a rövid és hosszú távú kockázatok, valamint a meglévő sebezhetőségek alapos ismeretét igényli, amit a megfelelő helyzetismeret és információmegosztás, valamint a szisztematikus és rendszeres kockázatelemzés és minőség-ellenőrzés tesz lehetővé. Az integrált határigazgatás ellenőrzési-mechanizmusának alapelve a segítségnyújtás és támogatás, amelynek célja a problémák feltárása, beazonosítása, a helytelen gyakorlat megszüntetése, korrigálása.

Az integrált határigazgatás minőség-ellenőrzésének fő célja, az uniós jogegységes alkalmazásának és a schengeni vívmányok megfelelő végrehajtásának biztosítása, amely ellenőrzés három pillére a schengeni értékelési mechanizmusra, a Frontex által vezetett sebezhetőségi értékelési módszertanra és a tagállamok nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusaira épül. Ehhez uniós és nemzeti szinten is folyamatokat kell meghatározni és alkalmazni annak biztosítása érdekében, hogy a határigazgatás megfeleljen a vele szemben támasztott követelményeknek és elvárásoknak. A három pillér élesen nem különül el egymástól, mivel azok csak egységes egészként értelmezhetők.

A határigazgatás területén a minőség-ellenőrzési mechanizmus létrehozása, végrehajtása és javítása nem csak a szervezet működésében előforduló esetleges hibák és hiányosságok azonosítását és kijavítását segíti elő, hanem hozzájárul a tevékenységek hatékonyabb végrehajtásához is, ezáltal segíti az EU biztonságának fenntartását és stabilitásának megőrzését.

A meghatározott folyamatok végrehajtásával a szervezet olyan rendszert hoz létre, amely megfelel a szervezet minőségi követelményeinek. A jogszerűség elvének következetes alkalmazása és a hatékony ellenőrzési mechanizmusok végrehajtása lehetővé teszi, valamennyi joghatóság számára, hogy hatékony ellenőrzés és szabályozás révén garantálja a személyek, áruk és szolgáltatások szabad mozgását, valamint az EU belső biztonságát. Ehhez olyan minőségbiztosítási eljárásokat kell kidolgozni, amelyek leírják a minőségbiztosítási rendszer megvalósításához szükséges folyamatokat.

A minőség tehát a jövő kihívása, amelynek célja annak biztosítása, hogy a szervezet megfeleljen a környezete és saját maga elvárásainak. A Frontex által végzett sebezhetőségi értékelések, valamint a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusok, és különösen a Bizottság által koordinált schengeni értékelési és nyomon követési mechanizmuson keresztül működő minőség-ellenőrzési mechanizmusok alapvető eszköznek tekinthetők az EIBM hatékony végrehajtásának folyamatos nyomon követése, valamint a külső határok operatív környezetében bekövetkező változásokra való felkészültség és reagáló képesség biztosítása érdekében.

Felhasznált irodalom

1. Berényi László: A minőségirányítás fejlődése és jövőbeli lehetőségei. Vezetéstudomány - Budapest Management Review, 48 (1). 2017. 48-60. o.
2. Csizmadia Tibor: Minőségmenedzsment. Tananyag a TÁMOP-4.1.2.A/1-11/1-2011-0088 projekt keretében Pannon Egyetem 2014.
3. Dudás Ferenc: A közigazgatási minőségpolitika a kihívások tükrében. Minőség és Megbízhatóság 2003/3. sz. 163-170. o.
4. Erdei János, Kövesi János, Topár József, Tóth Zsuzsanna Eszter: A Minőségmenedzsment alapjai. Typotex Kiadó 2006 ISBN: 978 963 279 700 7
5. Herczeg Mónika (2024): Magyarország 2022–2028 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája. Kihívások kapujában II. Tanulmányok a határigazgatási és vízümpolitikai eszköz hazai programjának előkészítéséhez. Budapest, Magyarország, Belügyminisztérium, 191 p. pp. 33-56., 24 p. ISBN 9786156259295
6. Kiss L. (2018): Az integrált határigazgatási rendszer kihívásai az új Frontex rendelet alapján. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XX. A XXI. század biztonsági kihívásai. HU ISSN 1589-1674 HU ISBN 978-615-00-3499-7

7. Marina Caparini-Otwin Marenin: Borders and Security Governance: Managing Borders In: A Globalized World. Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, 2006.
8. Teke András (2005): A minőségfejlesztés kezdeti tapasztalatai a Határőrségnél Magyar Minőség 2005/2. sz. 16-20. o

A cikkben szereplő online hivatkozások

1. Council conclusions Enlargement of the Schengen Area, 2768th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels, 4-5 December 2006.
https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/91997.pdf
2. Presidency Conclusions: European Council meeting in Laeken 14 and 15 December 2001.
<https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>

Alkalmazott jogszabályok

1. Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime.
2. Conclusion No. 42 of the Laeken European Council of 14 and 15 December 2001. 12.o.
3. A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2009. március 19.
4. Commission of the European Communities: 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; Commission of the European Communities.
5. A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról.
6. Council conclusions Enlargement of the Schengen Area, 2768th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels, 4-5 December 2006.
7. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Consolidated version of the Treaty on European Union Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of the European Union Declarations annexed

to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 Tables of equivalences.

8. 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.
9. 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.
10. A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.
11. MANAGEMENT BOARD DECISION 30/2023 of 20 September 2023 adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023-2027.
12. A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról COM (2023) 146 final.
13. Szakpolitikai dokumentum az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitikának az (EU) 2019/1896 rendelet 8. cikkének (4) bekezdésével összhangban történő kidolgozásáról, COM (2022) 303 final.
14. Az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága elnökének levele, 2023. január 17., IPOL-COM-LIBE D (2023) 1361.
15. Az európai integrált határigazgatás többéves stratégiai szakpolitikai ciklusa – A Tanács következtetései (2022. október 14.) 13585/22.

**Balla József – Bartus Gábor – Kakócz Krisztián – Németh Gábor
– Pulics János Gyula:**

**A magyar–szlovák minőségbiztosítási mechanizmus
kidolgozásának előkészítése**

Bevezetés

A „Magyar-szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határigazgatás területén” című nemzetközi projekt célja egy olyan nemzeti minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határrendészeti területen, amely nem csak Magyarország és Szlovákia határrendészeti igazgatásának értékelésére lesz alkalmas, hanem valamennyi tagállam által átvehető és követhető legjobb gyakorlat kialakításához is alapul szolgálhat.¹

1. A szakértők összeállításának szempontjai

A projekt eredményes végrehajtása szempontjából kulcsfontosságú kérdés volt – már a projekt előkészítése során – az abban résztvevő szakértők megfelelő kiválasztása. Szlovák részről a Pozsonyi Rendőrakadémia Európai Integrált Határigazgatás Tanszék vezetője és az akadémia oktatóit jelölték ki.² A magyar és a szlovák munkacsoportok a feladatokat egymás között megosztva végzik el a minőségbiztosítási mechanizmus részelemeinek kidolgozását. A szlovák fél a légi határokra vonatkozóan, a magyar fél pedig a szárazföldi és vízi (folyami) határokra vonatkozóan vállalta a vezető szerepet.

A magyar fél részéről a kiválasztási eljárás során meghatározták azokat a kritériumokat, amelyekkel a jelölteknek rendelkezni kellett.³ Ezek megléte esetén az arra alkalmas jelöltekkel elsődleges konzultációt tartottak a projektben való részvételről. A kritériumok között elsődleges

¹ Vájlok László – Vedó Attila (2023): Minőségügy és határellenőrzés európai uniós stratégiai megközelítésben, *Magyar Rendészet* 23. évf. 4. szám 203-219. o.

² A témában készült releváns publikációik különösen: Holubiczky Vincent: Moderné technológie a účel ich využívania. In: *Projustice - vedeckoodborný recenzovaný časopis pre právo, spravodlivosť a bezpečnostné vedy*. Roč. 9 (2020). ISSN 1339-1038. ; Holubiczky Vincent: Prítomnosť hrozieb a zraniteľnosti pri využívaní informačných technológií. In: *Policajná teória a prax*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave. Roč. XXVIII., č. 2, s. 5-19. ISSN 1335-1370. ; Odler Robert – Soukop Pavel (2011): *Személy- és vagyonvédelmi kutatások a Pozsonyi Rendőr Akadémián Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* XII. évf. 1. szám 419-422. o. ; Pavol Augustín - Odler Robert (2013): The mission of the police in a democratic state in the context of globalization. In: *Securitologia: czasopismo naukowe, półrocznik*. - ISSN 1898-4509. - Vol. 18, no. 2, pp. 55-64.

³ Balla József – Vájlok László – Vedó Attila (2022): A határrendészeti tisztképzés harminc éve – már nem katonák kellene! *Belügyi Szemle* 70. évf. 10. sz. 1943-1957. o.

szempont volt, hogy a szakértői összetétel képezze le a határrendészeti szolgálati ág irányítási és szakirányításának modelljét.⁴ Az irányítás részéről minisztériumi szinten, a szakirányítás részéről pedig központi, területi (regionális) és helyi szintről vonták be a szakértői feladatok végrehajtására leginkább alkalmasnak ítélt határrendészeti szakemberek.

A központi szakirányítás részéről az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály munkatársait vonták be szakértőként, akik a stratégia léptékű országos szintű szakirányítási folyamatokat vizsgálják a projekt keretében. A területi szakirányítás képviselője érdekében valamennyi schengeni külső határos vármegyei rendőr-főkapitányság határrendészeti szolgálatának munkatársai közül vontak be szakértőket a projektbe (Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Csongrád-Csanád, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyei Rendőr-főkapitányság). A helyi szintű szakértők kiválasztása szempontjából elsődleges kritérium volt a szolgálati tapasztalat és jártasság, hogy a lehető legnagyobb mértékben ismerjék a határrendészeti szervek helyi szintű tevékenységét. A határrendészeti rendőri szervek kiválasztása során szem előtt tartották, hogy reprezentatív módon tudják képviselni a kiemelt, különböző forgalmi típusú határátkelőhelyek vizsgálatával valamennyi határátkelőhely kategóriát. A határőrizeti tevékenység értékelésének eredményes végrehajtása érdekében a szakértők ezen a területen is minden típusú határellenőrzési tevékenységet megvalósító határszakaszról rendelkeznek tapasztalattal.

Az irányítás részéről 1 fő, a központi szakirányításból 3 fő, területi szakirányításonként 1-1 fő, helyi szervek részéről 1-1 fő lett bevonva a projektbe. A projekt vezető szakértővel és tovább 6 fő központi szakértővel mindösszesen 22 fő szakértő vesz részt a projektben.

2. Az állapotfelmérő (helyzetleíró) adatlapok kialakítása és tartalma

A folyamatok diagnosztizálását megelőző lépésként készült egy állapotfelmérő (helyzetleíró) adatlap sablon, amelyet valamennyi szakértő felvett a saját határrendészeti rendőri szervére vonatkozóan a mintavétel működőképességének vizsgálata érdekében.⁵ Az állapotfelmérő (helyzetleíró) adatlap sablon összeállításának logikája az volt, hogy az adatfelvételi sablon nem megfelelőssége kiváltképpen előjöhethet, amennyiben a folyamatokan legjobban ismerő saját szakértő sem tudja értelmezhető és értékelhető módon azt kitölteni, ezért az adatfelvétel tartalma, vagy pedig módjának módosítása válik szükségessé. Az állapotfelmérő (helyzetleíró)

⁴ Vájlok László – Vedó Attila (2020): Katona-e a határrendész? *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 8. évf. 3. szám 95-122. – 111-119.old.

⁵ Balla József – Vájlok László – Vedó Attila – Kakócz Krisztián – Németh Gábor – Bartus Gábor – Pulics János (2024): Önértékelés a határrendészeti szolgálati ágban, *Magyar Rendészet* 24. évf. 1. szám 57-73. o.

adatlapok felvételezése eredményes volt, azonban több szakértői egyeztetés történt az európai integrált határigazgatás központi és átfogó elemeinek egyes folyamatokhoz történő illeszkedéséhez és értelmezéséhez kapcsolódóan. 12 db önértékelési adatlap lett eredményesen felvéve, amelyek alapot szolgáltatottak annak véglegesítésére és az állapotfelmérő (helyzetleíró) adatlapok véglegesítésére vonatkozóan. Az állapotfelmérő (helyzetleíró) adatlapok egységesen lettek összeállítva, hogy valamennyi típusú határátkelőhelyet és különböző viszonylatokon működő határrendészeti rendőri szervet, más vármegyében elhelyezkedő vármegyei rendőr-főkapitányságok képes legyen egységes szempont szerint felmérni, bemutatni és értékelni az objektív szemléletmóddal. Ennek működőképessége esetén nyílik lehetőség nagyobb távlatban a szlovák fél által alkalmazni ezen szempontrendszer és módszert a szárazföldi és vízi (folyami) határaikra, általunk pedig a szlovák fél által alkalmazott légi határokra vonatkozó módszert kipróbálni. A kétoldalú megfelelés esetén pedig távlatokat nyithat valamennyi schengeni tagállam részére a folyamatok elvégzése saját országukra klasszifikálva.

Az állapotfelmérő (helyzetleíró) adatlapok a jelenlegi helyzet bemutatása és értékelése céljából négy fő részből állnak. A fő részekben belül szempontok (központi elem, átfogó elem) és kritériumok (7 szempont) alapján történt a megfelelés megállapítása.

2.1. A vezetés-irányítási folyamatok értékelése

Az első rész a vezetés-irányítási folyamatok leírása, ahol 11 szempont alapján került sor a kritériumok értékelésére. A 11 szempont az integrált határigazgatás valamennyi központi eleme, kivéve a tengeri műveleteket, amely nem értelmezhető Magyarország és Szlovákia vonatkozásában).

Az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelet (2019. november 13.) 3. cikk (1) határozza meg az európai integrált határigazgatás tartalmát és a központi elemeit:

„Az európai integrált határigazgatás a következő elemeket foglalja magában:

- a) határellenőrzés, beleértve a jogszerű határátlépések elősegítésével kapcsolatos intézkedéseket és adott esetben: a külső határokon a határokon átnyúló bűnözés – különösen a migránsok csempészése, az emberkereskedelem és a terrorizmus – megelőzésével és felderítésével kapcsolatos intézkedéseket; valamint a kiszolgáltató személyek és kísérő nélküli kiskorúak azonosítására szolgáló mechanizmusok és eljárások bevezetését, illetve a nemzetközi védelemre szoruló vagy azt kérelmezni*

szándékozó személyek azonosításával, tájékoztatásával és továbbirányításával kapcsolatos intézkedéseket;

- b) a tengeren bajba jutott személyek felkutatására és mentésére irányuló, a 656/2014/EU rendelettel és a nemzetközi joggal összhangban indított és végrehajtott műveletek, a tengeri határőrizeti műveletek során előforduló helyzetekben;*
- c) a belső biztonságot fenyegető kockázatok és a külső határok működését vagy biztonságát esetlegesen érintő fenyegetések elemzése;*
- d) információcsere és együttműködés a tagállamok között az e rendelet hatálya alá tartozó területeken, valamint információcsere és együttműködés a tagállamok és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség között, ideértve az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség által koordinált támogatást is;*
- e) ügynökségközi együttműködés az egyes tagállamokban a határellenőrzésért vagy a határoknál végzett egyéb feladatokért felelős nemzeti hatóságok, valamint az egyes tagállamokban a visszaküldésért felelős hatóságok között, ideértve a rendszeres információcserét a meglévő információcsere-eszközökön keresztül, beleértve adott esetben az alapvető jogok védelméért felelős nemzeti szervekkel való együttműködést is;*
- f) együttműködés az érintett uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek között az e rendelet hatálya alá tartozó területeken, többek között rendszeres információcsere révén;*
- g) együttműködés harmadik országokkal az e rendelet hatálya alá tartozó területeken, különös figyelmet fordítva a szomszédos harmadik országokra és azon harmadik országokra, amelyek a kockázatelemzés szerint az illegális bevándorlás származási vagy tranzitországai;*
- h) a schengeni térségben a határőrizethez kapcsolódó technikai és műveleti intézkedések, amelyek célja az illegális bevándorlás kezelése és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem hatékonyságának javítása;*
- i) azon harmadik országbeli állampolgárok visszaküldése, akikkel szemben valamely tagállam kiutasítási határozatot hozott;*
- j) csúcstechnológiás eszközök, többek között nagyléptékű információs rendszerek alkalmazása;*
- k) a határigazgatásra vonatkozó uniós jog végrehajtását biztosító minőségellenőrzési mechanizmus, különösen a schengeni értékelési mechanizmus, a sebezhetőségi értékelés és az esetleges nemzeti mechanizmusok;*

l) szolidaritási mechanizmusok, különösen uniós finanszírozási eszközök.”⁶

Az e szempontok köré felépített adatlaprész általánosan értelmezhető és érvényes valamennyi EU tagállamban, mivel az európai integrált határigazgatás dimenzióinak érvényre jutása általános kötelezettség, és ismeretük a tagállamok határellenőrző szerveinek valamennyi szintjén elvárt. A más tagállamokban is eredményesen alkalmazható kutatási eredmények létrehozása érdekében elengedhetetlen, hogy az önértékelés – és általában véve a teljes nemzeti minőségellenőrzési mechanizmus – általánosan ismert és elfogadott szakmai alapokon nyugodjon.

2.2. Az idegenrendészeti tevékenység értékelése

A második rész az idegenrendészeti tevékenységek értékelése, ahol 9 pontban került sor a kritériumok értékelésére, amelyhez az előző adatlaprészek szellemiségének megfelelően közös értelmezési alapot kellett teremteni.

Magyarországon az általános idegenrendészeti hatóság az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, azonban jogszerűtlen tartózkodás esetén a kiutasítást a rendőrség határrendészeti szolgálati ágának idegenrendészeti osztályai rendelhetik el, amennyiben az államhatár jogellenes átlépését vagy ennek kísérletét a „Schengeni határ-ellenőrzési kódex” szerinti határellenőrzési tevékenysége kapcsán, a határterületen észleli, és a harmadik országbeli állampolgár kiutasításának végrehajtására visszafogadási egyezmény alapján kerülhet sor.

Az adatlap kialakítása során az elsődleges célja az volt, hogy az idegenrendészeti tevékenység leghangsúlyosabb és talán legismertebb része, a területen jogszerűtlenül tartózkodók eltávolítása, a visszatéréssel kapcsolatos tevékenység legyen értékelve. Az európai uniós tagországokra vonatkozó visszatéréssel kapcsolatos közös szabályokat az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló „Visszatérési Irányelv”⁷ állapítja meg.

Az irányelv megfogalmazza a tagállamok által alkalmazandó, a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatéréséről szóló közös normákat, tilalmakat és eljárásokat,

⁶ 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. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32019R1896> (A letöltés dátuma: 2024. július 18.)

⁷ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2008/115/EK IRÁNYELVE (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>

amelyek összhangban vannak a közösségi jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal és a nemzetközi joggal.

Annak érdekében, hogy a közös normákat és eljárásokat valamennyi tagállamban egységesen hajtsák végre, ezért a 2015. október 1-jei C (2015) 6250 bizottsági ajánlás⁸ közös „visszatérési kézikönyvet” hozott létre, amely tartalmazza a tagállamok illetékes hatóságai által a visszatéréssel kapcsolatos feladatok ellátása során alkalmazandó közös iránymutatásokat, bevált gyakorlatokat és ajánlásokat. A „Visszatérési Kézikönyv” konkrétan nevesíti a visszatérés folyamatába tartozó, az illegálisan tartózkodás felfedésétől kezdődően a személyek elfogásán, kiutasításán, hatósági felügyelet alatt tartásán át a kitoloncolás előkészítésével és végrehajtásával záródó, a garanciális elemekkel kiegészített valamennyi feladatkört, amelyek kiválóan vizsgálhatók a projekt szempontjából.

Az elemzés alapjául szolgáló következő kilenc feladatkör a következőket foglalja magába:

a) Az illegális tartózkodás megszüntetésére vonatkozó intézkedések

A feladatkör magában foglalja az elfogás és a kiutasítási határozat kiadására vonatkozó kötelezettséget, a kiléptetési ellenőrzés során elfogottakkal kapcsolatos tevékenységet, az egy másik tagállam által kibocsátott kiutasítási határozat elfogadásával kapcsolatos szabályokat, a más tagállamban tartózkodási jogosultsággal bíró, vagy más tagállamok közötti kétoldalú megállapodás alapján, vagy más tagállam által humanitárius okból kiadott tartózkodási engedéllyel rendelkező, ám az ellenőrzési tagállamban illegálisan tartózkodó személyekkel kapcsolatos eljárási feladatokat és a dublini szabályok alkalmazásának rendjét.

b) Kísérő nélküli kiskorúak kiutasítása

A feladatkör elkülönítését és kiemelését a speciális idegenrendészeti alany, az ún. kísérő nélküli kiskorúak - azon tizennyolcadik életévet be nem töltött harmadik országbeli állampolgárok, akik jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kíséréte nélkül léptek Magyarország területére, vagy a belépést követően maradtak felügyelet nélkül – esetén elrendelt kényszerintézkedés során betartandó korlátozások indokolják. Az eljárás során rendkívüli fontossággal bír a különböző gyermekvédelmi befogadó intézmények és gyámügyi szervek részéről az együttműködés, valamint a családhoz való visszatérés elősegítése.

c) Kitoloncolás

⁸ A Bizottság C (2015) 6250 ajánlása (2015. október 1.) a tagállamok illetékes hatóságai által a visszatéréssel kapcsolatos tevékenységeik végzése során használandó közös „Visszatérési kézikönyv” kidolgozásáról. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017H2338>

A feladatkör esetén vizsgálni szükséges a szárazföldi és a légi úton történő végrehajtás sajátosságait, valamint a közös kitoloncolási műveletek és a FRONTEX által koordinált közös visszatérési műveleteket.

d) Beutazási tilalom

A feladatkör megában foglalja a beutazási tilalom elrendelésének indokai, időtartamának meghatározását, módosítását, visszavonását, az elrendelt intézkedés megszegése esetén alkalmazható szankcióknak illetve több tagország érintettség esetén a tagállamok közötti koordináció és együttműködés rendjének vizsgálatát.

e) Eljárási biztosítékok

A pontban a külföldi megfelelő (pártatlan, jogszerű) ügyintézéshez és a meghallgatáshoz való jogát, a kiutasítással kapcsolatos határozatok formai, tartalmi és fordítási követelményeit, a jogorvoslati jog érvényesülését és az anyanyelv, vagy más beszélt és elfogadott nyelv használatához való jog betartását vizsgálja.

f) Kitoloncolás céljából elrendelt őrizet

A feladatkör az idegenrendészeti eljárás súlyosabb személyi szabadság korlátozásával járó kényszerintézkedésének, az idegenrendészeti eljárásban elrendelhető őrizetnek jogalapját, az elrendelés okainak értelmezését, a jogorvoslati rendszert, az intézkedés maximális időtartamát és megszüntetését, valamint az ismételt elrendelés lehetőségének vizsgálatát foglalja magában.

g) Az őrizet körülményei

Az előző ponthoz közvetlenül kapcsolódva az őrizet végrehajtásának legfőbb szabályait, a speciális intézmények igénybevételét, a szabadságvesztés büntetést letöltőktől való teljes elkülönítést valamint az alapvető tárgyi feltételek biztosítását vizsgálja.

h) Kiskorúak és családok őrizetben tartása

Az őrizet elrendelésének, végrehajtásának, speciális tárgyi feltételeinek meglétét vizsgálja a legvégső esetben őrizetbe vett kiskorú gyermekkel rendelkező családok esetében.

i) Visszafogadási egyezmények alkalmazása

A kitoloncolás végrehajthatóságát lehetővé tevő nemzetközi egyezmények alkalmazásnak formáit és folyamatát magában foglaló feladatkör vizsgálata elengedhetetlen a visszatérés folyamatának elemzése során.

Az adatlap magában foglalja a visszatérés folyamathoz kapcsolódó valamennyi feladatot.

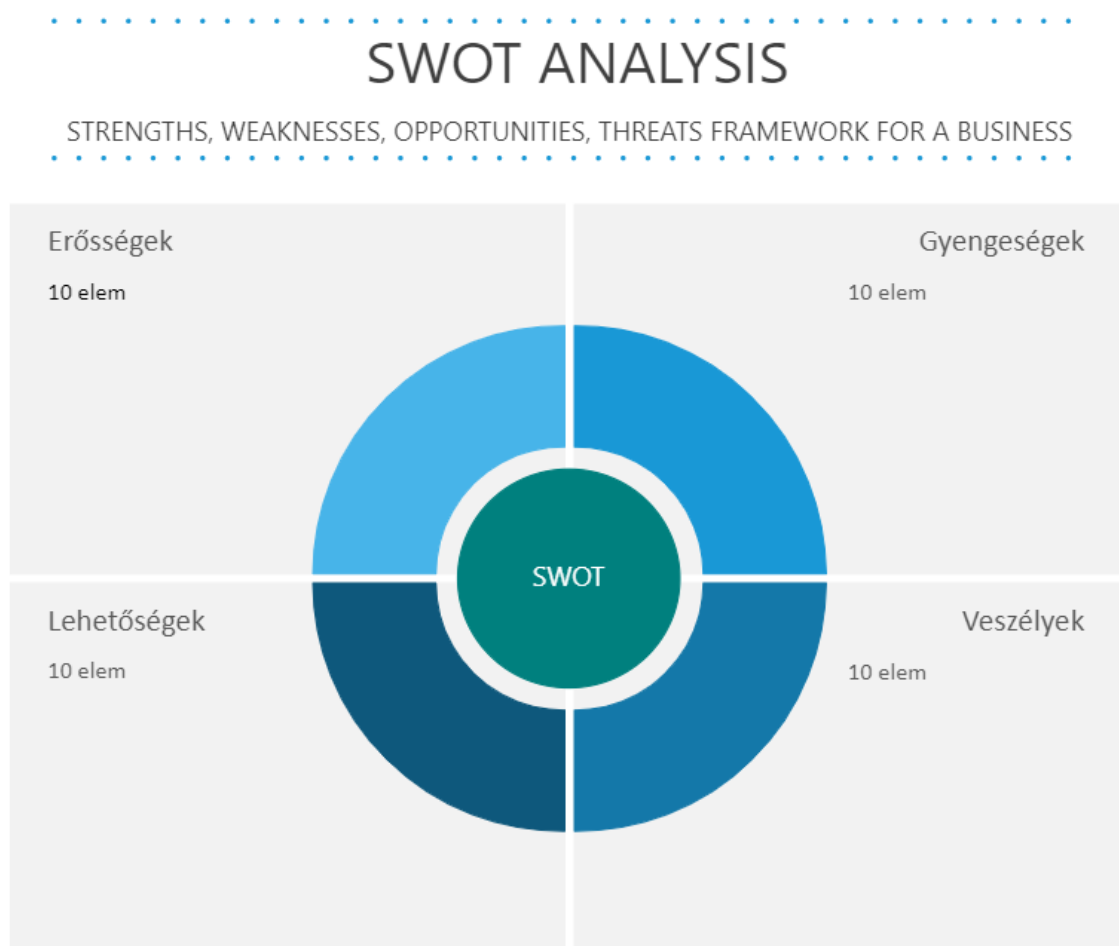
2.3. Az átfogó elemek megvalósulása

Az adatlap harmadik része az átfogó elemek megvalósítását értékeli. Az Európai Határ- és Partiórségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül

helyezéséről szóló az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelet (2019. november 13.) 3. cikk (2) nevesíti átfogó elemként az alapvető jogokat, az oktatás és képzést, valamint a kutatást és innovációt.⁹ Az átfogó elemek valamennyi központi elemre hatnak külön-külön, így válik teljessé az európai integrált határigazgatás rendszere. Tekintettel arra, hogy egy közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogszabályban van előírva, valamennyi tagállamban egységesen értelmezendők a rendszer elemei.

2.4. SWOT analízis

Az adatlap negyedik része SWOT analízist tartalmaz az első három rész releváns elemeinek szintézisével, amelyhez 10 elem lett azonosítva.



1. számú ábra (Forrás: szerzők saját készítése)

⁹ Németh Gábor – Kakócz Krisztián – Vedó Attila – Balla József – Vájlok László (2022): INNOVATION AT HUNGARY'S EXTERNAL BORDERS, In: Bodnár László – Heizler György (szerk.) *2nd Fire Engineering & Disaster Management Prerecorded International Scientific Conference Védelem online – cooperated with the University of Public Service: Book of extended abstracts* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem 186-187. o. Balla József –Vedó Attila (2021): Grenzverkehrskontrolle der Zukunft? *MITTELEUROPAISCHE POLIZEIAKADEMIE FACHJOURNAL*. 1 szám 14-20. o.

A szokásos szerkezetű SWOT analízis¹⁰ az adatlapon kiegészítésre került a határellenőrzés szervezeti és működési specifikumaihoz jobban igazodó, a szakértők által közösen kidolgozott elemekkel. Az elemzési területenként 10 azonos szempont korábbi minőségbiztosítási kutatások tapasztalatain alapulnak.

Elemek felsorolása:

- A megvalósított tevékenységek hatékonysága, hatásossága.
- A folyamatok forrásainak biztosítási hatékonysága.
- Belső (intézményi) kapcsolatok megfelelősége.
- Külső (intézményközi) kapcsolatok megfelelősége.
- Környezeti/nemzetközi kapcsolódás/illesztés megfelelősége.
- Alkalmazott technika-technológia, megfelelősége, hatásossága.
- Tervezés-fejlesztés-innováció mérhetősége, eredményei.
- Vezetés-irányítás-szakirányítás hatékonysága, hatásossága.
- Jogi/szakmai/általános szabályozás helyzete, megfelelősége.
- Szervezeti-intézményi működés kompatibilitása.

2.5. Szöveges értékelés

Az adatlap utolsó és ötödik része egy összegzett értékelést tartalmaz szabad szövegezésben, összefoglalva a megállapított kritériumokat. Az állapotfelmérő (helyzetleíró) adatlapokban lehetősége volt a szakértőknek külön pontban rögzíteni a 2019. évi magyarországi SCHEVAL ajánlásainak stádiumát. A szöveges értékelésben az adatlapokat kitöltő szakértőknek lehetőségük volt a pontszámokkal értékelt szempontok szükség szerinti részletesebb kifejtésére, a kiemelten jó gyakorlatok vagy rendszerszintű nemmegfelelések bemutatására is. A szöveges összefoglaló az önértékelés rendszerét részletesen nem ismerő, de az értékelt szervezetben vezetőként érdekelt személyek rövid tájékoztatására is alkalmas.

3. A kritériumok értelmezése

Minden elem hét egységes kritérium szerint lett értékelve az alábbi értelmezés szerint:

- szabályozás: A szakirányító által a hatáskörbe tartozó jogi és egyéb eszközök alkalmazásának rendje, a szakirányított funkcionális feladatok megvalósítása

¹⁰ Helms M.M. – Nixon J. (2010): Exploring SWOT Analysis Where are we Now? A Review of Academic Research from the Last Decade. *Journal of Strategy and Management* 3. évf. 3. szám 215-251.; Józai Attila (2007): *Regionális politika I. A hazai területfejlesztés intézményrendszere*. Budapest, E-government Alapítvány, 173-175. o.; Piskóti Iván (2012): *Régió- és településmarketing*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 106-108. o.

érdekében. A szabályozás megvalósul döntéselőkészítés, norma-előkészítés, normaalkotás, az irányított alrendszer döntéseinek felülvizsgálata, jóváhagyásra való előkészítése, követelmények megfogalmazása a feladatrendszer meghatározása által.

- vezérlés (folyamatirányítás): A szakirányító szerv által az irányított szervekre gyakorolt hatásmechanizmusok összessége, amely a szakirányított folyamatok és tevékenységek megvalósulását biztosítja. Folyamat előkészítése, folyamat bevezetése, folyamat irányítása, ha szükséges, akkor szervezet létrehozása vagy szervezetfejlesztése és átalakítás, megszüntetése, felkészítés.
- szakmai feladatok végrehajtása, feltételrendszerének (személyi-, tárgyi-, technológiai- és eljárási) és a szakmai feladatok végrehajtásának biztosítása: A szakirányított tevékenység vagy folyamatok végrehajtásához szükséges feltételek biztosítása, amely a szakirányító szerv által szakirányítói hatáskörben végrehajtott szervezői, gondoskodó-biztosító tevékenység. A szakmai feladatok végrehajtása feltételrendszerének személyi, tárgyi, technológiai, eljárási, kapcsolati és a szakmai feladatok végrehajtásának biztosítása, összefüggésben a vezérléssel.
- felügyelet: A szakirányító szerv által a szakirányított tevékenység (figyelemmel kísérés) irányába kifejtett tevékenység annak érdekében, hogy a szakirányított funkcionális (alap)feladatok eredményesen végrehajtásra kerüljenek, a működés az előírásoknak megfelelően és a folyamatok során szabálytalanság ne következzen be.
- ellenőrzés/megfelelőség vizsgálata: Olyan szakirányítási tevékenység, amelynek gyakorlása során a szakirányító megállapíthatja a szakirányított szervezet és elemei, valamint az általuk végzett tevékenységek megfelelőségét, azaz az ellenőrzött képességeit, az állomány felkészültségét, a tevékenység hatékonyságát, a segítő, továbbá a beavatkozó tevékenység szükségességének mértékét.
- elemzés-értékelés: A szakirányítás azon része, amelynek során a szakirányító a rendelkezésre álló adatok minden oldalú, folyamat alapú, a céllal való összevetése útján a rendeltetészerű működés biztosítása érdekében az eltéréseket megállapítja. Az elemzés-értékelés során a szakirányító a szakirányított folyamatot komplex módon, a teljes rendszert érintően vizsgálja. Az elemzés értékelés nem kockázatelemzés.
- beavatkozás: A szakirányító szerv azon konkrét tevékenysége, amelyet hatáskörében a szakirányított szerv irányába a folyamatok hatékonysága érdekében kifejt (hiba megszüntetése, hiba javítása, megelőzés útján). A beavatkozás a szakirányítás folyamatában direkt, illetve indirekt formában történik.

A szakirányítás a vezetési alrendszer alaptevékenysége (funkciója), amely tartalmazza a vezetési folyamat minden lényeges elemét. Alanya a „szakirányító”, azaz, az a személyi állomány, amely munkaköri leírásban nevesített szakirányítói tevékenységet lát el, valósítja meg, hajtja végre. Tárgya maga a „szakirányított tevékenység”, azaz a határigazgatás feladatkörében megvalósuló minden olyan funkcionális tevékenység, amelyet a hierarchia alsóbb szintjén határrendészeti szervezeti egységek/elemek, személyek hajtanak végre és direkt vagy indirekt a szakirányítás alá tartozik („szakirányított”). Terméke a szakirányítói tevékenység során keletkező beavatkozások, amelyek tartalma a hierarchia alapján a szakirányított szervezeti egységekre/elemekre vonatkozóan, a kitűzött célok elérését biztosító hatást gyakorol. Ezen intézkedéseknek, beavatkozásoknak a lehetőségekhez képest egyértelműnek, bizonyíthatónak, dokumentáltnak és mérhetőnek kell lenniük. Eredménye a szakirányított szervezeti egységek/elemek állapota és a tevékenységének jellemzői, azok környezetre gyakorolt hatása és a kiváltott elégedettségi szint, amely igény mértékékként fogalmazható meg.

4. Az értékelés szempontjai

A kritériumok értékelése azaz a megfelelésség három fokozatú skálán történt, azon kívül lehetőség nyílt a szakértők számára szövegesen kiegészítő információk és megjegyzések tételeire. A kiértékelés a tervek szlovák fél által kidolgozott tudományos módszertan szerint történt.

Megfelelésség értelmezése:

- 0 – Az adott szemponton belül a kritérium nem felel meg a Kódexben és a hazai jogszabályokban foglalt kötelezettségeknek, valamint a Katalógus ajánlásainak.
- 1 – Az adott szemponton belül a kritérium részben megfelel a Kódexben és a hazai jogszabályokban foglalt kötelezettségeknek, valamint a Katalógus ajánlásainak.
- 2 – Az adott szemponton belül a kritérium teljes mértékben megfelel a Kódexben és a hazai jogszabályokban foglalt kötelezettségeknek, valamint a Katalógus ajánlásainak.

Felhasznált szakirodalom

1. Vájlók László – Vedó Attila (2020): Katona-e a határrendész? *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 8. évf. 3. szám 95-122. – 111-119.old.
2. Helms M.M. – Nixon J. (2010): Exploring SWOT Analysis Where are we Now? A Review of Academic Research from the Last Decade. *Journal of Strategy and Management* 3. évf. 3. szám 215-251.

3. Józszai Attila (2007): *Regionális politika I. A hazai területfejlesztés intézményrendszere*. Budapest, E-government Alapítvány, 173-175. o.
4. Piskóti Itván (2012): *Régió- és településmarketing*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 106-108. o.
5. Balla József – Vájlok László – Vedó Attila – Kakócz Krisztián – Németh Gábor – Bartus Gábor – Pulics János (2024): Önértékelés a határrendészeti szolgálati ágnál, *Magyar Rendészet* 24. évf.1. szám 57-73. o.
6. Vájlok László – Vedó Attila (2023): Minőségügy és határellenőrzés európai uniós stratégiai megközelítésben, *Magyar Rendészet* 23. évf. 4. szám 203-219. o.
7. Balla József – Vájlok László – Vedó Attila (2022): A határrendészeti tisztképzés harminc éve – már nem katonák kelleneek! *Belügyi Szemle* 70. évf. 10. sz. 1943-1957. o.
8. Németh Gábor – Kakócz Krisztián – Vedó Attila – Balla József – Vájlok László (2022): INNOVATION AT HUNGARY'S EXTERNAL BORDERS. In: Bodnár László – Heizler György (szerk.) *2nd Fire Engineering & Disaster Management Prerecorded International Scientific Conference Védelem online – cooperated with the University of Public Service : Book of extended abstracts* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem 186-187. o.
9. Balla József – Vedó Attila (2021): Grenzverkehrskontrolle der Zukunft? *MITTELEUROPAISCHE POLIZEIAKADEMIE FACHJOURNAL* 2021. 1 szám 14-20. o.
10. Holubiczky Vincent: Moderné technológie a účel ich využívania. In: Projustice - vedeckoodborný recenzovaný časopis pre právo, spravodlivosť a bezpečnostné vedy. Roč. 9 (2020). ISSN 1339-1038.
11. Holubiczky Vincent: Prítomnosť hrozieb a zraniteľností pri využívaní informačných technológií. In: Policajná teória a prax. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave. Roč. XXVIII., č. 2, s. 5-19. ISSN 1335-1370.
12. Odler Robert – Soukop Pavel: *Személy- és vagyonvédelmi kutatások a Pozsonyi Rendőr Akadémián Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* XII. évf. (2011) 1. szám 419-422.o.
13. Pavol Augustín - Odler Robert: The mission of the police in a democratic state in the context of globalization. In: *Securitologia: czasopismo naukowe, półrocznik*. - ISSN 1898-4509. - Vol. 18, no. 2 (2013), pp. 55-64.

Jogsabályok és szabályzók

1. 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. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32019R1896> (A letöltés dátuma: 2024. június 18.)
2. A Bizottság C (2015) 6250 ajánlása (2015. október 1.) a tagállamok illetékes hatóságai által a visszatéréssel kapcsolatos tevékenységeik végzése során használandó közös „Visszatérési kézikönyv” kidolgozásáról. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017H2338>
3. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2008/115/EK IRÁNYELVE (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>

Jana Mokrá - Ivan Košč:

The Schengen Evaluation Process in the Conditions of the Slovak Republic, Positives and Negatives and Its Development in the Future

***Abstract:** The paper focuses on clarifying the position of the Slovak Republic in the Schengen area and analyses the course of the Schengen evaluation. The authors focus on individual evaluations in the past and its results. The paper points to the importance of the Schengen evaluation, defines positive and negative areas. The authors predict possible developments in the future through planned reforms.*

***Key words:** Schengen evaluation, evaluation mechanism, Schengen, Schengen acquis, positives, negatives*

1. Introduction

Slovakia, as a sovereign country, is part of several supranational entities and communities. Whether it's membership in the European Union, the Schengen Area, the Eurozone, the United Nations (UN), NATO, or others, such membership is highly advantageous for Slovakia given its position in the world. However, being a member also means adhering to predetermined membership conditions to ensure the proper functioning of the community. The Schengen Area represents an additional opportunity for growth in various areas for European countries. It involves increased efficiency and cooperation among individual countries in exchange for mutual trust. Nevertheless, Schengen has faced several challenges in recent years that undermine its essence. In 2022, Schengen member countries initiated a reform of the evaluation mechanism for implementing the Schengen acquis. The significance and impact of this change will become evident over time, but it is undeniable that the existence of an evaluation framework is essential to ensure equal conditions for all Schengen countries. Schengen evaluation evolves over time and adapts to current challenges, making long-term predictions counterproductive.

2. Slovakia in the European Union

As early as the 1990s, Slovakia, still part of Czechoslovakia, expressed interest in becoming a member of European structures. However, it was not until 1995 that Vladimír Mečiar officially submitted Slovakia's application for EU membership in Cannes. Slovakia had

to meet several integration requirements for the EU's internal market, which were outlined in the White Paper. This manual was developed by 23 working groups responsible for implementing EU legislation into Slovak law. European Commission white papers are documents containing proposals for European Union action in a specific area. The purpose of a White Paper is to launch a debate with the public, stakeholders, the European Parliament and the Council in order to arrive at a political consensus. The country's readiness was assessed in regular reports. After fulfilling the accession criteria and a successful referendum held on May 16–17, 2003, Slovakia became an EU member state in May 2004. The list of countries expanded at that time to include the Czech Republic, Hungary, Poland, Estonia, Lithuania, Latvia, Malta and Cyprus.¹

3. Slovakia in the Schengen Area

The Schengen Area represents an internally borderless zone ensuring the free movement of persons, which is available to every EU citizen. They can travel, work, and live in this area without special formalities. Free movement is also guaranteed to third-country nationals residing in the EU or visiting the EU as tourists, exchange students, or for business purposes.² The Slovak Republic became a member of the Schengen Area in 2007. The most significant change for Slovakia was the abolition of controls at the EU's internal borders. The common rules of the Schengen Area include the following areas:

- Crossing the EU's external borders, including the types of visas required
- Harmonization of entry conditions and rules concerning short-term visas up to 90 days
- Cross-border police cooperation
- Stronger judicial cooperation through a faster system of extradition and transfer of criminal judgments
- Schengen Information System (SIS)
- Documents needed for traveling in Europe

For countries to be part of the Schengen Area, they must undergo several Schengen evaluations that confirm compliance with the conditions necessary for implementing Schengen rules. However, Schengen evaluations are also conducted after countries enter the Schengen Area. If a Schengen evaluation confirms an EU member country's readiness to enter the so-

¹ Slovakia in the EU. Available online: https://slovakia.representation.ec.europa.eu/o-nas/slovensko-v-eu_sk [accessed on 13.5.2024]

² Schengen area. 26.4.2024. Available online: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en [accessed on 13.5.2024]

called Schengen, other EU member countries must give unanimous consent for accession. This consent is declared only by EU member countries fully implementing the Schengen acquis – the common set of Schengen rules applicable to all member states. The Schengen acquis represents a "system of legal norms of European law governing social relations arising from the implementation of the right to free movement realized in accordance with the provisions of the primary sources of Schengen acquis law with the aim of creating and maintaining an area of freedom, security, and justice."³ The member countries of the Schengen Area include 25 EU member countries, including partly the newest members Bulgaria and Romania (only sea and air borders), plus non-EU countries Iceland, Norway, Switzerland, and Liechtenstein. Among EU member countries, only Cyprus and Ireland have not joined Schengen.

4. Schengen Evaluation

The Slovak Republic has been part of Schengen for more than 16 years, since December 1, 2007. During this period, it has repeatedly demonstrated its ability to keep pace with other countries, meet the requirements of the Schengen acquis, and face various challenges that have threatened the area of freedom, justice, and security. Schengen evaluation is the process of verifying the level of implementation of Schengen standards in a member country, also known as the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism. Its main aim is to ensure that member states effectively implement the Schengen acquis and adhere to the agreed common norms, principles, and standards. This contribution helps to optimize the functioning of the Schengen Area while maintaining a high level of mutual trust among member states. Schengen evaluation is not a one-time activity but a cycle recurring at intervals, mandatory at least every 7 years, based on a multiannual evaluation program. During seven years, a member country may undergo one planned evaluation and, if necessary, multiple thematic or unannounced evaluations.⁴ Since 2015, evaluations in member states are carried out by the Commission together with experts from member states. There can be more than one evaluation group. The information gathered is compared and verified, and then summarized in an evaluation report with recommendations.

Several Schengen evaluations have been conducted in Slovakia:

- 1st evaluation – before entering Schengen 2005-2007

³ EUROIURIS. Sources of the Schengen acquis. Available online: http://www.schengen.euroiduris.sk/index.php?link=pramene_schengen_acq [accessed on 13.5.2024]

⁴ Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, article 12, par. 1

- 2nd evaluation 2012-2013
- 3rd evaluation autumn 2019
- 4th evaluation autumn 2024 – planned

5. The Schengen Evaluation Process

The Schengen evaluation and monitoring mechanism is designed to oversee the activities of EU bodies, offices, and agencies acting on behalf of member states. These include the European Border and Coast Guard Agency (Frontex), the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), the European Union Agency for Fundamental Rights, and the European Data Protection Supervisor. If deficiencies are identified, the relevant management bodies, the Council, and the European Parliament are informed.

The functioning of the Schengen evaluation and monitoring mechanism was governed by Article 22 of Council Regulation (EU) No 1053/2013. In 2015, a specific Schengen evaluation and monitoring mechanism was established. In 2022, Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 was adopted, establishing and operating the evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, replacing Regulation (EU) No 1053/2013. The scope of changes was so radical that a completely new regulation had to be adopted. The upcoming Schengen evaluation of the Slovak Republic in 2024 will therefore be conducted under the new regulation. This new mechanism covers all areas of the Schengen acquis, including external border management, the absence of internal border controls, visa policy, returns, information systems, police cooperation, judicial cooperation in criminal matters, and data protection. The goal is to reduce administrative burden and increase the flexibility of the size of evaluation and monitoring teams. Schengen evaluations are based on previous evaluation findings, new information and legislation, risk analysis, and individual internal quality control mechanisms. The costs are covered by the EU budget.

A year before the actual evaluation, on July 1, the Commission sends a standard questionnaire regarding the relevant legislation, organizational, and technical means for implementing the Schengen acquis. Member states must respond by October 31 of the same year. The responses are also accessible to other member states. Just before the evaluation, the questionnaires are updated and supplemented. The Schengen evaluation is conducted by a team of Schengen evaluators, Commission representatives, and observers. Schengen evaluators are

experts with the required knowledge supplemented by specialized training courses and are appointed by member states. Those who still need to undergo specialized training are called trainee experts. The team has a detailed program of visits to the member state and consular offices during the planned evaluation, which is consulted with the member state at least six weeks in advance. An observer also participates in the evaluation or monitoring activity.⁵ The evaluation has four forms: initial, regular, unannounced, and thematic. The methods of evaluation and monitoring include visits and remote methods. At the end of the evaluation, a comprehensive but concise and precise evaluation report of the member state is prepared, or a draft evaluation report is proposed. In case of identifying a serious deficiency, immediate corrective action is taken. If the evaluation report points to a serious deficiency in external border control, Articles 21 and 29 of the Schengen Borders Code can be applied.⁶ The report assigns one of the ratings: best practice, improvement needed, or non-compliance.⁷ The report also includes recommendations. The evaluation report is delivered to the member state within four weeks, and the state has two weeks for comments. After this process, it is adopted within four months in the form of an implementing act. The member state publishes an action plan to address all recommendations within two months of the report's adoption. Subsequently, every six months, the member state submits a progress report to the Council and the Commission. The Commission, in turn, submits an annual comprehensive report on evaluations conducted in the previous year to the Parliament and the Council.

6. Functioning of the Evaluation Mechanism until 2019

The evaluation mechanism's functioning can be assessed based on the Schengen Action Plans of the Slovak Republic after individual Schengen evaluations and the Report on the Functioning of the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism under Article 22 of Council Regulation (EU) No 1053/2013, which evaluated the first multiannual evaluation program for 2015-2019 (hereinafter "Report of the First Multiannual Evaluation Program 2015-2019") and the annual State of Schengen Report. The latest report will be evaluated according to Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis.

⁵ Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, article 4, par. 1

⁶ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)

⁷ Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, article 20, par. 3

The process of Schengen evaluation of the Slovak Republic began on December 20, 2005, with the SCHEVAL working group in Brussels. After visits to Slovakia, the evaluation group issued evaluation reports for individual areas. The evaluation reports stated that "Slovakia did not systematically prepare for the implementation of the Schengen acquis and Schengen standards in some areas." The visa area and police cooperation were positively evaluated. Due to several unfavorable conclusions, measures were taken to ensure correction in the form of a Schengen action plan with 189 measures, and a schedule of follow-up visits was approved, which took place during 2007 and brought positive conclusions summarized in the draft reports of the evaluation commission of individual working groups.

Based on the Schengen Action Plan of the Slovak Republic from 2008-2009, the results of the Schengen evaluation were very positive. The evaluation commission's conclusions positioned Slovakia as a potential leader in building the area of physical and technical protection of the external borders – namely, the state border with Ukraine. However, several tasks arose at that time, especially due to the removal of controls at internal borders (removal of traffic obstacles at internal borders), which impacted the financial budget. It was necessary to analyze individual financial, economic, environmental impacts, and impacts on employment and the business environment. Noted negatives included the language knowledge or lack thereof of police officers. In terms of education, it was necessary to retrain police officers on detecting fake and altered travel documents. It was also necessary to expand the capacity of international airports and prevent the mixing of passengers from non-Schengen and Schengen countries. Regarding informatization, one of the proposed measures was the establishment and operation of the Visa Information System and SIS II.⁸

The second Schengen evaluation took place in 2012-2013. The recommendations resulting from this Schengen evaluation are summarized in the National Border Control Plan of the Slovak Republic for 2015 to 2018. The evaluation reports brought requirements for the proper and complete implementation of integrated border management by the Border and Alien Police Bureau of the Presidium of the Police Force of the Slovak Republic. The conclusions of the Schengen evaluation showed that Slovakia is a conscientious partner in the EU. Negatives were defined at the Vyšné Nemecké – Užhorod border crossing, which were planned to be resolved in 2015. Recommendations were aimed at maintaining and increasing the number of police officers in units located at external borders. It was still necessary to improve the language

⁸ Schengen Action Plan 2008 - 2009

education of police officers. However, positive evaluations prevailed, and Slovakia was cited as an example of best practice in external border protection – the border with Ukraine.⁹

The third, and so far, the latest, Schengen evaluation took place in the fall of 2019. Following the evaluation, Slovakia had to propose amendments to Act No. 404/2011 Coll. on the residence of foreigners, regarding foreigner agenda such as expanding the definition of undesirable persons, amending provisions on administrative expulsion and detention, and other deficiencies in line with application practice, such as adding another reason for rejecting an application for temporary residence for business purposes.¹⁰ Deficiencies were found in several areas, including the visa area, data protection, and external border management. Recommendations for improving the Schengen evaluation included increasing the participation of Slovak national experts in Schengen evaluations, improving the English language skills of police officers, better equipping foot patrols, increasing the number of patrols in the field at the operational center in Sobrance, increasing the number of police officers in processing booths at airports, and hiring more staff for the profile debriefing and other tasks. Individual recommendations are being gradually fulfilled, but some require more time to implement. A key step is the establishment of the Steering Committee for the Implementation of EIBM. This body will contribute to fulfilling individual tasks from the national strategy, regularly evaluate the achievement of the goals defined in the strategy, and ensure the updating of these goals.¹¹

7. Importance of Schengen Evaluation

“The evaluation and monitoring mechanism for verifying the application of the Schengen acquis is necessary to ensure a high level of uniform standards in its practical application and to maintain a high level of mutual trust among those member states that are part of the area without internal border controls. The evaluation should ensure that member states apply Schengen rules effectively and in accordance with fundamental principles and standards. The evaluation mechanism should therefore encompass all relevant legal provisions and operational activities contributing to the functioning of the area without internal borders.”¹² Finding deficiencies through the evaluation mechanism should be viewed positively, as it indicates the mechanism is functioning correctly and informs member states of areas requiring attention. Based on recommendations for remediation, member states develop Schengen action

⁹ National Border Control Management Plan of the Slovak Republic for the years 2015 to 2018, available on the internet: <https://rokovania.gov.sk/RVL/material/11583/1>

¹⁰ Explanatory Report on the amendment of Act No. 404/2011 Coll. on the Residence of Foreigners in 2020

¹¹ National Strategy for European Integrated Border Management for the years 2023 to 2026, page 5

¹² National Strategy for European Integrated Border Management for the years 2023 to 2026

plans to address and rectify deficiencies promptly. The evaluation mechanism operates uniformly across the Schengen area, providing equal conditions for applying the Schengen acquis to ensure security across the Schengen area is maintained consistently.

Member states became part of the Schengen area by fulfilling prerequisites and Schengen standards based on their applications and full implementation of the Schengen acquis. Membership in Schengen can be understood in both positive and negative dimensions. The advantages brought by these steps include simplified travel, trade support, tourism development, economic growth, increased security, more opportunities for study and work, strengthened international relations, European integration, stringent data protection, and the import of goods by freight transport. The disadvantages may include the pressure of migration and subsequent migrant relocation quotas, security risks of increased crime and terrorism, responsibility for securing the EU's external border, and costs associated with implementing the Schengen acquis. However, the Schengen evaluation itself does not have a significant negative impact on countries. Each recommendation for improving the evaluated area has a broader dimension. Countries choose how to rectify deficiencies in a way that minimizes negative impacts and financial, economic, and environmental effects, and effects on employment and the business environment.

Based on the Report on the Functioning of the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism, the Commission identified several deficiencies that need to be addressed to increase the mechanism's efficiency.

Negatives and Shortcomings of the Evaluation and Monitoring Mechanism:

1. Excessive length of the evaluation process (10-12 months) and the time member states have to implement recommendations (2 years).
2. Insufficient capacity of member states to contribute an adequate number of experts for evaluations.
3. Need for increased effectiveness of unannounced visits and other evaluation and monitoring tools.
4. Slow follow-up and implementation of action plans by member states and lack of a comprehensive and consistent approach to monitoring implementation.

5. Apart from the assessment of the right to data protection, the mechanism does not sufficiently integrate the evaluation of compliance with fundamental rights in the implementation of the Schengen acquis.¹³

8. Positives of the Evaluation and Monitoring Mechanism

The evaluation mechanism is dynamic and adapts to current requirements and situations that may disrupt the security and cohesion of the Schengen area. In 2023, the Schengen area expanded to include Croatia, and in 2024, Bulgaria and Romania. A significant milestone was the adoption of the new legal framework for Schengen evaluations in the form of Council Regulation (EU) 2022/922. Another important step was the adoption of the multi-annual strategic policy for European integrated border management, the adoption of the Council Recommendation on operational law enforcement cooperation, and the launch of the new Schengen Information System. The implementation of Schengen evaluation guarantees a space of freedom, security, and justice without internal borders. If countries respond to threats in a structured, coordinated, and collective manner, their strength and cohesion will achieve the set goal upon entering the Schengen area. Based on the first annual Schengen cycle, individual countries can predict the steps of the Commission and thus build mutual trust with other member countries. Political discussions are also complemented by the Schengen Barometer, which provides a comprehensive situational overview of the key factors affecting the stability of the Schengen area. Transparency is supported by the Schengen evaluation scoreboard. A positive step is also the appointment of a Schengen Coordinator to improve relations and ties between EU institutions and member countries. The new Schengen evaluation mechanism introduces changes such as the adoption of recommendations for the entire Schengen area and moving away from policy area compliance evaluations. Schengen evaluation brings uniform rules for everyone. These measures create convenience and clarity even for Schengen visitors. The Schengen area became the most visited destination in the world in 2022. The stability of the Schengen area, achieved through the evaluation mechanism, increases its attractiveness for tourism and trade. Schengen reduces its dependence on external markets. In the context of ever-increasing migration, joint efforts have managed to suppress migration waves. The European Border and Coast Guard, composed of nationals of member countries, protects the Schengen area even in cases of sudden intervention. Schengen evaluations continuously check the status

¹³ Schengen evaluation and monitoring. Available online: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/schengen-evaluation-and-monitoring_en [accessed on 27.5.2024]

of the country in the area of returns. The uniform application of rules reduces chaos and misinformation among returnees and increases the success of voluntary returns.¹⁴ All positives rely on the trust of individual states in the reliability of managing the EU's external borders. This requires an integrated and strategic approach to managing external borders, systematic border supervision, a modern and interconnected information system, increasingly digitized proceedings, and continued cooperation with third countries.

9. Future of Schengen Evaluation

Predicting the future of Schengen evaluation is very challenging. The diversity of opinions and positions of Schengen member countries and the inability to predict their steps in the face of increasing challenges complicates predictions of Schengen's development. For now, it is certain that the Schengen Border Code needs reform, and this will not be the last reform proposal. The latest challenges—migration waves and the COVID-19 pandemic—have tested the legal framework and revealed areas that were insufficiently legally grounded. The reform of the evaluation mechanism will significantly affect the response capabilities of Schengen countries and hopefully restore mutual trust. Changes bring costs, so the European Parliament approved the renewed budget of the Asylum, Migration, and Integration Fund (AMIF) for 2021-2027 with an increase of EUR 9.88 billion. There was also an increase in the Internal Security Fund. The future also envisages the expansion of the standing border and coast guard, which is expected to have 10,000 personnel by 2027.¹⁵

Reforms:

A) Reform of the Schengen Border Code

The Commission submitted a proposal to amend the Schengen Border Code on December 14, 2021. The proposal arose as a response to the current situation at the EU's external borders and is the result of extensive consultations with member countries. Negotiations are also taking place between the European Parliament, the Council, and the Commission. The Commission organized two Schengen forums to ensure the exchange of views and offer an overview of the needs of Schengen states. This proposal contains three main objectives:

¹⁴ Report on the State of Schengen for the year 2023 of 16.5.2023 in Brussels, COM(2023) 274 final.

¹⁵ Schengen: European area without borders. 15.01.2024. Available online: <https://www.europarl.europa.eu/topics/sk/article/20190612STO54307/schengen-eurotsky-priestor-bez-hranic> [accessed on 27.5.2024]

- To offer solutions to ensure that internal border controls remain a last resort and provide member states with flexibility in using alternative and appropriate measures for the issues they face.
- To build on the experiences gained from the COVID-19 pandemic.
- To respond to recent challenges at the EU's external borders.¹⁶
- The outcome of these Schengen forums held on November 30, 2020, and May 17, 2021, was the announcement of the mentioned proposal for the reform of the Schengen Border Code, as well as providing the basis for the Strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area presented in June 2021. Slovakia supported the reform proposal at the EU Council meeting for Internal Affairs and Justice on June 10, 2022.¹⁷

B) Reform of the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism:

This reform is based on the Report on the Functioning of the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism, submitted to the Commission in November 2020. The report is part of the first multi-annual evaluation program for 2015-2019. Besides positive areas and the mechanism's contribution, the report highlights shortcomings in effective functioning, undermining the potential it brings to Schengen member countries. Therefore, in 2022, the aforementioned new Council Regulation (EU) 2022/922 of June 9, 2022, on the establishment and operation of the evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing Regulation (EU) No 1053/2013 was adopted. The reason for the proposal was the significant shortcomings of the previously functioning mechanism, which until now provided a solid framework for evaluating and monitoring the implementation of the Schengen acquis. Shortcomings were revealed in the cumbersome process, i.e., an unreasonably long evaluation time. At the same time, the Council's recommendations do not have enough power to ensure prompt correction by taking measures. Another reason is the low mutual trust among member states, as many continue to carry out internal control.¹⁸

¹⁶ Schengen area. 26.4.2024. Available online: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en [accessed on 28.5.2024]

¹⁷ Press release of the Ministry of the Interior of the Slovak Republic. 10.06.2022. Available online: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-1&sprava=slovensko-podporilo-navrh-na-reformu-kodexu-schengenskych-hranic> [accessed on 28.5.2024]

¹⁸ Explanatory Report on the Proposal for a Council Regulation (EU) on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and the repeal of Regulation (EU) No 1053/2013. Available online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0278&qid=1631879105496>

a) Proposals of the already adopted reform of the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism:

1. Increase the strategic focus of the mechanism and ensure more appropriate and strategic use of various evaluation and monitoring tools.
2. Shorten and simplify procedures to streamline the process and increase the Council's impact.
3. Strengthen the evaluation of compliance with fundamental rights under the Schengen acquis.
4. Optimize the participation of experts from member states with EU bodies, offices, and agencies, and synergies with other evaluation and monitoring mechanisms.¹⁹

Conclusion

Schengen, as a European area without borders, plans to be further developed in the future. After the eighth enlargement of Schengen with Croatia's accession on January 1, 2023, this area was composed of 27 European countries without internal borders. Bulgaria and Romania became members of the Schengen area only on March 31, 2024, marking a historic decision by the Council in December 2023. After 13 years of waiting, the possibility to travel to these countries without border controls has opened up. Thus, the Schengen area is now composed of 29 countries—25 EU member states and Switzerland, Norway, Iceland, and Liechtenstein. Non-member countries are also striving for consolidation. For example, Cyprus joined the Schengen Information System at the end of 2023. Ireland partially applies the Schengen acquis, but areas such as judicial cooperation in criminal matters and drug cooperation are still subject to evaluations. The future of Schengen is to build on established priorities and general objectives to ensure smooth and effective implementation of the Schengen architecture, taking into account new challenges and priority areas. Modernization and the use of advanced digitalization will ensure security throughout the area. In the near future, the introduction of the entry/exit system and ETIAS is planned. The biggest challenge will be the increase in migration and the growing popularity of using artificial intelligence. Since no one can predict what further challenges await the Schengen area, quick responses and solutions to arising situations are crucial.

¹⁹ Look closer: Explanatory Report on the Proposal for a Council Regulation (EU) on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and the repeal of Regulation (EU) No 1053/2013. Available online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0278&qid=1631879105496>

References

- Slovakia in the EU. Available online: https://slovakia.representation.ec.europa.eu/onas/slovensko-v-eu_sk [accessed on 13.5.2024]
- Schengen area. 26.4.2024. Available online: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en [accessed on 13.5.2024]
- EUROIURIS. Sources of the Schengen acquis. Available online: http://www.schengen.euroiduris.sk/index.php?link=pramene_schengen_acq [accessed on 13.5.2024]
- Schengen evaluation and monitoring. Available online: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/schengen-evaluation-and-monitoring_en [accessed on 27.5.2024]
- Schengen: European area without borders. 15.01.2024. Available online: <https://www.europarl.europa.eu/topics/sk/article/20190612STO54307/schengen-eurotsky-priestor-bez-hranic> [accessed on 27.5.2024]
- Schengen Action Plan 2008 – 2009
Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis
- Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)
- National Border Protection Management Plan of the Slovak Republic 2007
National Border Protection Management Plan of the Slovak Republic for the years 2007 – 2010
- National Border Control Management Plan of the Slovak Republic for the years 2011 to 2014
- National Border Control Management Plan of the Slovak Republic for the years 2015 to 2018
- Explanatory Report on the amendment of Act No. 404/2011 Coll. on the Residence of Foreigners in 2020
National Strategy for European Integrated Border Management for the years 2023 to 2026

- Report on the State of Schengen for the year 2023 of 16.5.2023 in Brussels, COM(2023) 274 final.
- Schengen area. 26.4.2024. Available online: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en [accessed on 28.5.2024]
- Press release of the Ministry of the Interior of the Slovak Republic. 10.06.2022. Available online: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-1&sprava=slovensko-podporilo-navrh-na-reformu-kodexu-schengenskych-hranic> [accessed on 28.4.2024]
Explanatory Report on the Proposal for a Council Regulation (EU) on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and the repeal of Regulation (EU) No 1053/2013.
- Available online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0278&qid=1631879105496>
- npor. JUDr. Jana Mokrá, PhD
Ing. Ivan Košč, PhD.
Department of European Integrated Border Management Police Academy in Bratislava
jana.mokra@akademiapz.sk, ivan.kosc@akademiapz.sk

npor. JUDr. Jana Mokrá, PhD

Ing. Ivan Košč, PhD

Department of European Integrated Border
Management Police Academy in Bratislava

jana.mokra@akademiapz.sk,

ivan.kosc@akademiapz.sk

Ivan Košč - Michaela Koščová - Peter Stolárik - Jana Mokr:

Modern technical solutions for border control (Mobile, Data, Collection and Analysis Center)

Abstract

New modern methods of managing the Schengen borders require an orientation to meet the criteria defined in the New Pact on Migration and Asylum. The technical solution for the implementation of processes aimed at checking the state of health during normal border control before entering the EU shows a considerably complex nature. It is necessary to interpret responses reliably and efficiently to specific stimuli within various environmental conditions and the eventual occurrence of a security risk, summarizing the specific requirements for equipment and staffing within the border regime. The necessity of complex border management, supplemented by the issue of health checks, led to proposal of the Mobile, Data, Collection and Analysis Center (MDOAC). As part of the MDOAC solution, the active use of modern radiological methods and techniques supported by rapid processing and evaluation with the help of artificial intelligence systems is proposed. The synergy between the field of radiology and modern technologies of data collection and evaluation in real time provides many advantages. It is, e.g., the minimization of physical contact between the potentially risky examination subject and the examiner (i.e. authorized members of the Police Force, or personnel from the ranks of radiologists and radiographers). In this way, the basis for fulfilling the conditions and tasks defined in European legislation, especially in the New Pact on Migration and Asylum, is optimal. The realized analysis of the needs of the mobile version of the proposed center and at the same time the analysis of its permanent location in the existing premises and areas of the border crossings point to the possibilities of focusing the research also in the direction of a stationary solution with an orientation the use of all potential advantages.

Key words: migration, border control, radiology, center, artificial intelligence.

1. Introduction

The presented work reflects the current state of the issue focused on a comprehensive solution to the analysis, collection and evaluation of data from modern protection and diagnostic systems for the needs of ensuring the integrated management of the borders of the Slovak

Republic, or of the European Union and the Schengen area. The main goal of the scientific research activity is the design, development and automation of a mobile control and test center, using security and diagnostic systems and in connection with the highly topical and globally resolved issues of the entry and movement of persons within border traffic. The proposed solution emphasizes the need to include crisis management and the possibility of its active deployment in case of real crisis situations. The design of a center envisages the use of modern technical devices and control systems and their mutual integration, which will fundamentally contribute to the development of these systems, their optimization and automation. The positive response to the deployment of solutions optimized in this way also contributes to the minimization of physical contact between the passengers and the officials carrying out the control. As part of this research, solutions for protection and diagnostics systems integrating hardware and software means for collecting and analysing data from sensory subsystems and elements and for this the necessary evaluation logic are proposed, as well as modern screening solutions with the support of artificial intelligence ensuring the fastest possible identification of risky persons crossing borders of the Slovak Republic. The collected measurement outputs (responses to specific stimuli depending on the type of designed sensory systems) are subsequently subjected to local or remote expert analysis. The purpose of this analysis is to evaluate the degree of safety/risk of the subject for allowance or denial of entry. With the help of the center set up in this way, a significant increase in protection when entering the territory of the Slovak Republic is expected. At the same time, the obtained results and knowledge show suitable prerequisites for an overall improvement in the security, optimization and efficiency of the Schengen border management processes.

The research was carried out in the framework of the project 101102709 - HSQA „Hungarian, Slovak development of quality assurance mechanism on border management”, co-funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

2. Basic starting points and assumptions

The basic starting points include official data from the statistics of the European Commission (EC)¹ related to the EU population, migration and the border regime. A basic overview of the selected data is captured in the following Figure 1. The data confirm migration trends within the EU. The Slovak Republic and the V4 region² are not among the main destination countries for migration as it is mostly a transit region. Large number of the illegal migrants want to go through these countries to reach their destination. Considering our landlocked location, it is advisable to prioritize migration control by land and air. In deeper analyses, it is useful to consider multiple entry and exit from the EU during the migration route. An example could be migration by sea to Greece and the Balkan countries, followed by a land migration route including crossing the territory of Slovakia.

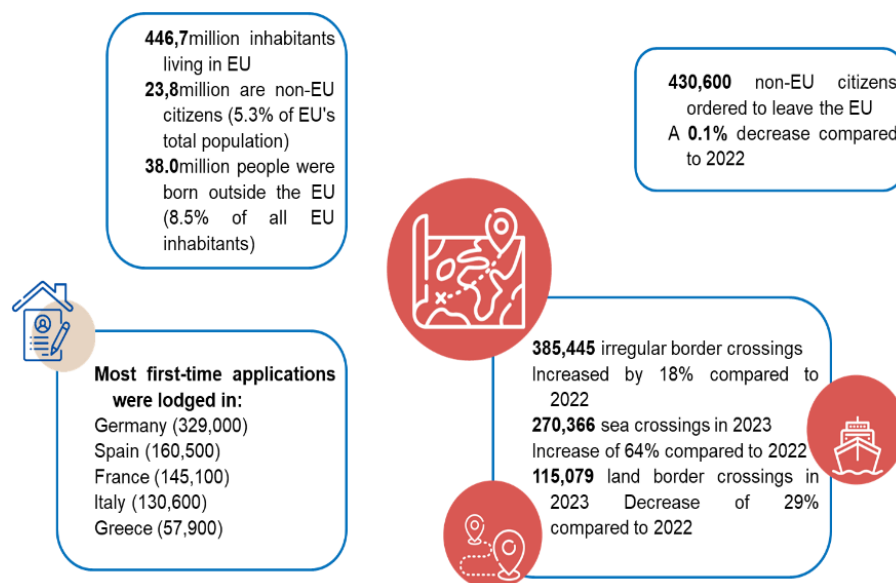


Figure 1. Selected EC³ statistical data for the needs of border traffic. The sea migration route prevails over the land route, while first-time applicants mostly prefer Germany as the destination country. For the year 2023, registered irregular migration in the number of crossings roughly corresponds to the number of ordered departures from the EU of citizens of third countries.

¹ European Union website, available online at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en (Online source: 02.05.2024).

² V4 region, also known as the Visegrád Group, is a cultural and political alliance of four Central European countries: the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovakia.

³ European Union website, available online at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en (Online source: 02.05.2024).

The specification of objectives contains all the necessary attributes to positively fulfill the criteria of the New Pact on Migration and Asylum⁴, and for the purposes of the joint operations of the FRONTEX⁵ agency. The new Pact on Migration and Asylum requires the active involvement of personnel at the borders, not only on standard border control tasks, but comprehensively on the goals leading to the new mandatory pre-entry screenings (Figure 2). It is therefore necessary to look for solutions not only in the possibilities and resources of the Ministry of Interior of the Slovak Republic (the guarantor of the border regime within the Slovak Republic), but also in the competences of other ministries. Due to mandatory health checks, active cooperation with the Ministry of Health of the Slovak Republic is expected.



Figure 2. Basic characteristics of the New Pact on Migration and Asylum, section "Clear responsibilities"⁶.

3. Mobile and stationary solution for checking health status and vulnerability upon checking before entering the EU

⁴ European Union website, available online at: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en (Online source: 02.05.2024).

⁵ FRONTEX (EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY) website, available online at: <https://frontex.europa.eu/>, (Online source: 02.05.2024)

⁶ European Union website, available online at: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en (Online source: 02.05.2024).

Although the internal borders of the Schengen area are without controls, the external borders are closely guarded and controlled. In recent years, several epidemics and pandemics have spread across the world regardless of national borders. The most famous and currently the last pandemic was the COVID19. Besides controlling human diseases, there is also a need to perform other checks. Important issues are connected to animal health checks and food irradiation testing. It is recommended to perform such tests, to prevent the spread of disease-causing germs/organisms, that can take place at the borders. On the other hand, there is none or too vague control of the health of migrants, while the most common way of spreading diseases among the population is transmission from person to person. Despite the great effort to guard and control the external borders, we find that it is necessary to increase the security of the residents of the Schengen area also on the basis of health checks. The proposed Mobile, Data, Collection and Analysis Center for Border Management (MDOAC) is primarily intended for integrated border management, temporary reintroduction of controls at internal and external borders, management of mass irregular migration and overcoming critical situations. The expansion of the proposed concept of the mobile design is possible. It would be oriented towards its potential use in the form of a stationary solution. The stationary solution is intended for the places where the crossing of the border is most probable, or with localization to already existing areas of border crossings (Figure 3).

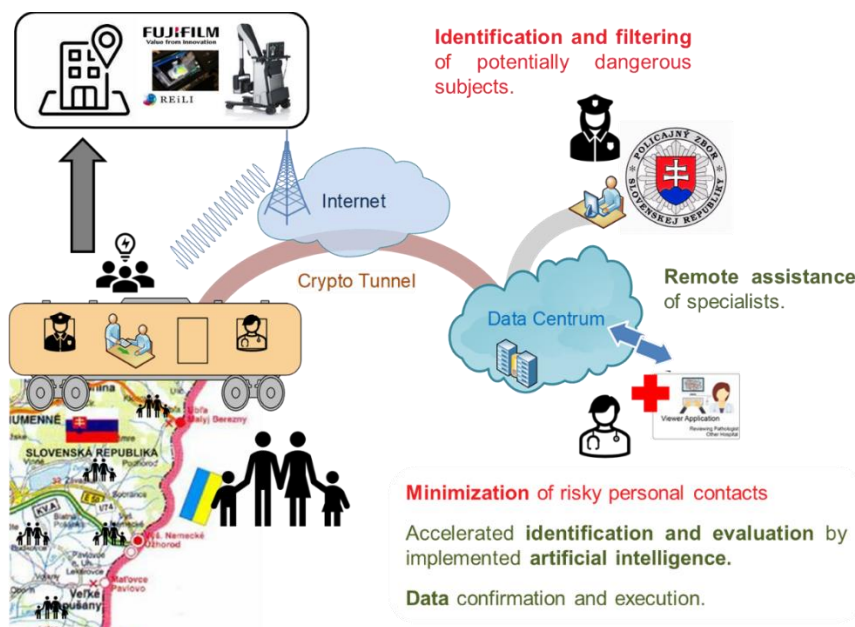


Figure 3. Modified solution of the data and sample-collection center concept schematically shown in the context of the external borders of the Slovak Republic, or EU. An essential part of the center's equipment is optimally designed equipment for testing and evaluation

using the X-ray diagnostic method. The mobile, automatic, diagnostic device Fujifilm⁷ FDR Nano containing AI artificial intelligence on the Fujifilm REiLI platform based on the analytical algorithm Lunit INSIGHT CXR3 ver. was selected. 3.0.0.1 intended for quick and effective analysis and evaluation of, for example, diseases like Covid-19.

The idea and solved issues of the proposed MDOAC are characterized in the following:

- Identification and capture of potentially dangerous persons by non-contact temperature measurement and indicative laboratory diagnostics from blood and swabs.
- Diagnosis of symptoms of lung diseases such as COVID-19 and tuberculosis using radiological examination of the lungs with the support of accelerated identification for the needs of border control, using the implementation of artificial intelligence elements involved in automated evaluation and data processing.
- Filtering of subjects crossing the border, who provide false information about their age or health status, focusing on possible pregnancy or the presence of foreign objects in the hollow organs (smuggling). The use of radiological methods of bone age determination and scanning of the abdominal cavity is assumed.
- Remote assistance of specialists confirming performed rapid data analyses in remote specialized offices and laboratories.
- The possibility of changes in the filtering and definition of risk subjects, based on a change in the range of parameters of border control and changes in the ranges of parameters of diagnosis and screening of the health status of subjects in real time. The possibility of changing working points and threshold values for classifying entities according to the current risk (possibility of scaling degrees of risk).
- Design of a working environment that considers the interface between means and persons: border staff, representatives of the PF and also radiological workers. The solution must necessarily ensure smooth border control and protection against internal (working space with X-ray) and external threats (attack, violence, accidents, etc.).
- Minimization of risky personal contacts during the data collection, analysis and subsequent data evaluation processes.
- Orientation to a specific area of mathematical-linguistic analysis aimed at evaluating the text complexity of forms, reports and questionnaires primarily intended for the area of the border regime.

⁷ Fujifilm Corporation website, available online at: <https://reili.fujifilm.com/en/>. (Online source: 08.05.2024)

Idea for the proposed stationary solution:

- Change of requirements for energetic self-sufficiency of workplaces and possibility of using existing engineering networks, waste management and overall infrastructure and infrastructure resources.
- Larger spaces and more generous space layout options. Non-negligible impact on the equipment and the possibilities of deploying more demanding and complex equipment.
- Potentially easier recruitment and management of personnel capacities.
- Lower security risk. Lower reaction times, faster and more efficient rotations can also be assumed.
- Potential increase in the pace of work performance. Higher load capacity and possible increase of work capacities regarding the already built infrastructure and its availability.
- Simpler implementation, possible expansion of workplaces and associated lower procurement costs and potentially lower operating costs too.

The specifics of the task of designing a technical solution, as well as the specifics of the solution of partial and associated tasks to the primary goal of optimizing the management of border regime processes, led to the selection and deployment of radiological technology. Radiological technology was evaluated as a suitable and compatible tool for ensuring a highly reliable, objective, fast and efficient way of supplying relevant documents for the respective decision-making process of admission, or refusal of entry of a specific person in terms of health checks as a required part of the border regime defined in the New Pact on Migration and Asylum.

Considering using the full potential of the application of the cognitive functions of neural networks can eventually lead to complete autonomy in the evaluation of data, even without the intervention and control by specialists (either on-site or remotely). New issues of legal regulation resulting from the implementation of health checks directly during border control need to be addressed as a priority and actively before the introduction of such innovative elements into the system of established activities of standard border traffic. One of the important legal issues is the possibility of ordering a mandatory radiological examination of persons crossing the border, even if the exposure is minimal and the intended examinations use basic radiological methods.

The solution method is based on radiological techniques requiring low levels of X-rays. radiation, mainly X-ray of the chest and hand. The risks related to the introduction and spread of dangerous and highly contagious respiratory diseases were evaluated as the most critical for

ensuring the protection of the population within the conditions of standard interaction and ordinary life. For these reasons, the focus is set on detecting diseases related to the chest area. The radiological technique used for the diagnosis of infectious respiratory diseases is identical to the technique for determining bone age. The mentioned X-ray of hand, on the contrary, thanks to the methods of determining the bone age, significantly contributes to granting and preservation of the children's rights in the complex conditions of the first contact of border regime. At the same time, the deployment and implementation of the X-ray of the head in the systems of MDOAC and SDOAC for border management is not expected. Adoption of the decision not to deploy X-ray of the head is based on its low informative value within the needs of the center (the priority is easily contagious diseases) and on the requirement for the justification of irradiation.

Considering the specifics of the proposed center for border control in crisis situations, the Fujifilm FDR Nano mobile automatic diagnostic device was selected and tested for the purpose of realizing X-ray images and their respective local analysis through artificial intelligence methods and programs. This device includes a sensitive Fujifilm FDR D-EVO2 or D-EVO3 detector, artificial intelligence on the Fujifilm REiLI⁸ platform based on the analytical algorithm Lunit INSIGHT CXR3 ver. 3.0.0.1, security management, storage and transmission of data for the purpose of remote diagnosis of Fujifilm Synapse PACS and other advanced modern technologies. In this work the performance of a system with artificial intelligence aimed to evaluate defined pathological findings of the chest was analysed. Specifically, the system was evaluating the presence of atelectasis, calcifications, cardiomegaly, consolidation, fibrosis, mediastinal enlargement, pulmonary nodules, pleural effusion, pneumoperitoneum, and pneumothorax. The study group consisted of 230 X-rays (the half study) of the chest obtained at a workplace specializing in cardiovascular diseases⁹. The taken X-rays pictures were evaluated by the artificial intelligence analytical software and the results were recorded and compared with the opinions of the specialists in radiology and medicine. For the purpose of data processing and evaluation the opinion consensus of radiologists was determined to be the basic truth. Subsequently the results and comparisons were statistically processed. The artificial intelligence algorithm showed excellent results in **correctly detecting negative chest X-rays**. The most suitable use of the evaluated artificial intelligence algorithm appears to be a

⁸ iF DESIGN website, available online at: <https://ifdesign.com/en/winner-ranking/project/fdr-nano/300606>, (Online source: 06.05.2024)

⁹ National Institute for Cardiovascular Diseases (Slovakia), Department of Diagnostic and Interventional Radiology

radiological workplace with many patients for whom it is necessary to quickly confirm a negative finding. This results are greatly beneficial for the evaluation of positive entry process during the border control. Even though, it is still necessary to check the results of the artificial intelligence algorithm by an experienced radiologist to confirm the correct findings.

4. Updated training processes and maintenance of technical equipment

The selected technical equipment requires the training of operators from the ranks of radiological technicians from Slovak Medical University in Bratislava (SMU) and PF members to the necessary extent (Figure 4) to achieve a safe state of the workplace during normal operation and also during crisis situations. Coping with security risks related to the operation of X-ray equipment and the testing of persons in border control requires the cooperation and coordination of medical personnel and members of the security forces. A comprehensive protection solution consists not only of protection against ionizing radiation, but also of the protection of operative personnel performing testing and evaluation of measurements from the subjects themselves undergoing the given examination. Risky will be considered not only the examined health aspect of the tested subject, but also his possible activities leading to disruption of order and potential physical attack, or injury to the health of service and testing personnel and relevant force components.

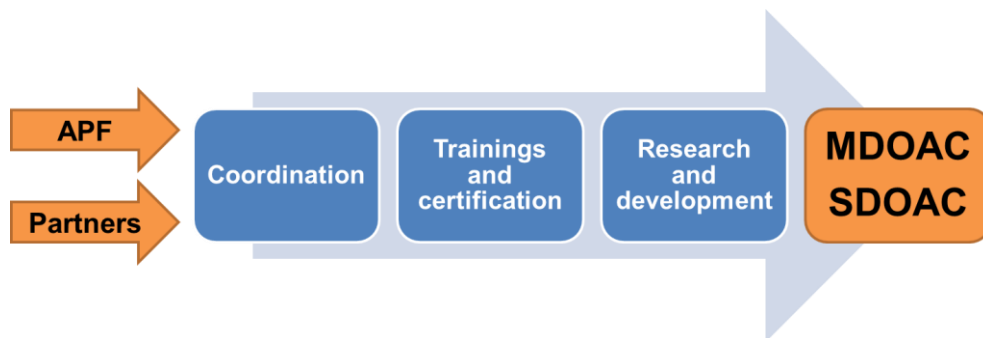


Figure 4. Updated block diagram of the proposed cooperation aimed at joint procedure within research and development, as well as training and relevant certification for the purpose of implementation to proposed Mobile (or Stationary), Data, Collection and Analysis Center for Border Management.

As part of the established cooperation, the Department of Radiological Technology of the SMU provides training on protection against ionizing radiation and radiology (note: according to

current practice and legislation, medical personnel must perform the sampling - a survey of the possibilities of operational security at a defined location is underway).

For the needs of training, regular updating and retraining of authorized PF members, as well as applied research in the field of ensuring the correct setting and configuration of artificial intelligence devices and systems within the center for border management in crisis situations, we propose to provide material and technical equipment for the cooperating SMU workplace as well. There is professionally knowledgeable and demonstrably trained staff of SMU for working with Fujifilm FDR Nano technical equipment including AI artificial intelligence on the Fujifilm REiLI platform based on the Lunit INSIGHT CXR3 analytical algorithm (Figure 5). This staff of SMU will contractually ensure 1) the necessary familiarization, training and certification of authorized members of the PF, 2) the setting of measured parameters and scopes of specified technical medical and medical equipment, and 3) the training of APF students for the purpose of potential work at the future workplace according to the needs of scientific research project VÝSK. 257. The expected part of the cooperation between SMU and APF is also the creation of a set of training and instructional materials, including a video for controlling X-rays with artificial intelligence and patient positioning processes in the space of the proposed center.



Figure 5. Fujifilm FDR Nano mobile radiodiagnostic device with Fujifilm REiLI AI platform aimed at automatic evaluation of lung images for the purpose of diagnosing multiplicative findings. Immediately after the examination, the AI algorithm provides a graphical and textual warning of a potentially dangerous finding.

All solutions are based on the primary assumption of effective cooperation of trained personnel, of MDOAC for border control. Due to the safety of the workplace, training or courses aimed at cooperation and safety of the members present in the center will also be proposed.

In order to increase the reliability and repeatability of the examinations performed by members of the PF, tests are currently underway on the Fujifilm FDR Smart X stationary device with the same equipment as the Fujifilm REiLI platform based on the Lunit INSIGHT CXR3 analytical algorithm. We assume that a stationary diagnostic device will provide the advantage of greater accuracy of the examination at the same time as a greater degree of safety of use. We assume that due to some technological and technical differences, safety should really be greater (lower radiation load) and more accurate positioning enabled by stationary devices will allow better inputs for AI to be made. The main differences compared to mobile technology are the presence of AEC (Automatic Exposure Control) and the fixed geometry of the device. AEC is a device placed between the source of X-ray radiation and its detector, behind the diagnosed subject. It allows you to effectively control the amount of exposure over time, similar to how an automatic camera does when measuring lighting conditions. The stationary device has firmly defined mutual planes of the radiation source and the detector, which prevents distortion of the resulting image and allows the AI algorithm to more accurately evaluate individual subjects. Both technical means enable faster and more accurate work of the investigating staff, reducing the demands on their expertise. The advantage is therefore the expected greater throughput of controls with higher diagnostic quality.

Conclusion

The Schengen area is a very lucrative and quickly developing area in many ways. Taking care of its security, borders and border regime is therefore the subject of many discussions and research works. The definition of security checks, among the mandatory parts of the Schengen area safety, is absolutely necessary. The New Pact on Migration and Asylum introduce the health checks as part of the new compulsory pre-entry screenings. From the point of view of border management, it is a quick and efficient selection of healthy persons who will be granted entry to the territory of the EU countries under the conditions defined in the New Pact on Migration and Asylum. The proposed and designed data, collection and analysis center for management in crisis situations shows the potential to meet all the discussed goals and criteria. The current state of the issue reconfirms that radiology and radiological methods are justifiably evaluated as very suitable for rapid diagnosis and evaluation of the condition of controlled subjects, which is the basis for use within the framework of modern methods of operation and

control of the border regime. Active deployment and support obtained through elements and systems of artificial intelligence in conjunction with well-researched and proven knowledge from the field of radiology represents an important step towards fulfilling the goals of the New Pact on Migration and Asylum, as well as towards increased effectiveness and speed of potentially newly introduced health checks such as future mandatory part of standard processes and actions of the border regime.

As part of a comprehensive solution to the problem, the incorporation of modern X-ray methods using artificial intelligence tools showed several benefits. Among the significant advantages can be included the specific setting and targeting of the riskiest places of transmission of potentially dangerous diseases, the speed and efficiency of the evaluation of the tested subject, as well as the minimization of physical personal contact during the set tasks of the performed health check. The processed chest X-ray validation study of the artificial intelligence assistance system performed on the specific pathological findings revealed the suitability of this method primarily for the workplaces with the assumed need to very quickly select persons with negative findings. For the purpose of the border control, it is exactly needed the quick selection of persons with negative health check findings.

The advantages provided by the potential implementation of a stationary form of data, collection and analysis center for management in crisis situations are largely dependent on the appropriate selection of a specific location. The planned location in the areas of the existing border crossings uses the synergy of the built environment and functional infrastructure together with the increase of security level and the reduction of potential risks related to the operation of the center.

Acknowledgement

The research was carried out in the framework of the project 101102709 - HSQA „Hungarian, Slovak development of quality assurance mechanism on border management”, co-funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them. This scientific contribution was supported by the Academy of the Police Force in Bratislava, Department of European Integrated Management of Borders (scientific research project VÝSK. 257); the Slovak Medical University in Bratislava, Faculty of Nursing and Professional Health Studies, Department of Radiological Technology; National Institute for

Cardiovascular Diseases, a. s., Department of Diagnostic and Interventional Radiology and the Mathematical Institute of the Slovak Academy of Sciences.

Literature

1. European Union website, available online at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en (Online source: 02.05.2024).
2. European Union website, available online at: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en (Online source: 02.05.2024).
3. FRONTEX (EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY) website, available online at: <https://frontex.europa.eu/>, (Online source: 02.05.2024)
4. Fujifilm Corporation website, available online at: <https://reili.fujifilm.com/en/>, (Online source: 08.05.2024)
5. iF DESIGN website, available online at: <https://ifdesign.com/en/winner-ranking/project/fdr-nano/300606>, (Online source: 06.05.2024)

Ing. Ivan Košč, PhD.

Department of European Integrated Management of Borders
Academy of the Police Force in Bratislava
ivan.kosc@akademiapz.sk

Mgr. Michaela Koščová, PhD.

Mathematical Institute
Slovak Academy of Sciences
michaela.koscova@mat.savba.sk

Ing. Peter Stolarik

Department of European Integrated Management of Borders
Academy of the Police Force in Bratislava
peter.stolarik@akademiapz.sk

mpor. JUDr. Jana Mokrá, PhD

Department of European Integrated Management of Borders
Academy of the Police Force in Bratislava
jana.mokra@akademiapz.sk

Odler Robert¹ - Holubiczky Vincent²:
Quality of Airport Border Control at the M. R. Š. Airport in
Bratislava

***Abstract:** Schengen entry presents significant border protection challenges for Slovakia. Increased migration and rising security threats necessitate the continuous modernization and enhancement of border control procedures. In this study, we analyze the challenges faced by Slovakia in protecting its Schengen borders and examine how the country is responding to them. We focus on the technical means used for border control, as well as on the role of the human factor. We find that Slovakia is taking significant steps to improve its border control, but there are still areas for improvement.³*

***Key words:** Airport, Schengen, border protection, technical means*

1. Introduction

Slovakia's accession to the Schengen Area in 2007 entailed assuming responsibility for securing its 97.8 km-long eastern border with Ukraine, the shortest among its land borders with neighboring states. This also encompassed safeguarding the external air border, as Slovakia operates Schengen airports in Bratislava, Košice, and Poprad.⁴

The eastern border with Ukraine is geographically divided into two sections: the southern and northern parts. The flat southern section, spanning 34 km, is monitored by a continuous camera chain, supplemented by additional detection devices (underground perimeter cable, OPTASENSE, seismic sensors) to enhance effectiveness. The hilly and forested northern section, stretching 63.9 km, has camera coverage and a virtual fence only along 3.41 km,

¹ Head of the European Integrated Border Management Department at the Academy of the Police Force in Bratislava

² Assistant professor of the European Integrated Border Management Department at the Academy of the Police Force in Bratislava

³ The research was carried out in the framework of the project 101102709 - HSQA „Hungarian, Slovak development of quality assurance mechanism on border management”, co-funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

⁴ HOLUBICZKY, V. 2022. Kontrola cestovných dokladov v krízových situáciách. (Border document control in crisis situations)

representing 5.3% of its length. The remaining areas are monitored using operational techniques.

Border control, encompassing both air and land borders within Slovakia, is the responsibility of specialized units of the Police Force's Border and Foreigner Police Service.⁵ Officers adhere to international, European, and national legal norms, as well as internal regulations and orders. The primary governing framework is the Schengen Borders Code, an EU regulation binding and directly applicable in all member states implementing the Schengen acquis in this area.^{6, 7} These specialized units enforce border control in accordance with Regulation No. 120/2012 of the Ministry of Interior of the Slovak Republic on the Activities of Border Control Departments of the Police Force, as amended. Based on this regulation, the respective units carry out various tasks according to their jurisdiction and deployment^{8, 9}.

For most Schengen member states, entry into the Schengen Area meant an immediate cessation of border controls at internal borders with neighboring countries. Border crossings were emptied, unmaintained, and eventually became unusable. The initial euphoria over the removal of borders led to the devastation of much of the border control infrastructure. The challenges that would await Slovakia and the rest of Europe were unforeseen. The migration crisis since 2015, the global COVID-19 pandemic from 2020, and most recently, the war in Ukraine initiated by Russia on February 24, 2022, have highlighted the grave error of neglecting the ability to swiftly and effectively re-establish controls even at internal state borders within the Schengen Area.¹⁰

Constant preparedness for crisis situations is paramount, and no Schengen member state can afford to compromise on border control quality. Recognizing this, our team decided to join the European Commission's call for action under the BMVI program, at the suggestion of our Hungarian colleagues, to develop a unified quality manual for all member states. We believe that by utilizing a self-assessment tool and adhering to best practices, all countries can be

⁵ ŠKRINÁR, T. 2018. Vývoj inštitútu obnovenia kontroly vnútorných hraníc. (Development of the Institute for Restoring Internal Border Control)

⁶ Regulation (EU) No 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the Union's rules on the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), as amended.

⁷ PORUBSKÁ, D., 2021. chapter 7 In: ODLER, R. et al. Hraničný a cudzinecký režim 1 (Border and Alien Regime 1)

⁸ Regulation No. 120/2012 of the Ministry of Interior of the Slovak Republic on the Activities of Border Control Departments of the Police Force, as amended.

⁹ HOLUBICZKY, V., 2023. Bezpilotné prostriedky a nelegálna činnosť na hranici. (Unmanned Aerial Vehicles vs. Illegal Border Activities)

¹⁰ HOLUBICZKY, V. 2022. Kontrola cestovných dokladov v krízových situáciách. (Border document control in crisis situations)

prepared to handle even extraordinary and unexpected situations in the future without compromising the quality of border control.

2. Basic technical equipment¹¹

Personal computers are standard equipment at border control, equipped with specific accessories and internet connections for access to databases used for verification, such as the Central Screening System (CLK), which is the fastest screening system among all departments under the Slovak Ministry of Interior. This information system can simultaneously screen against multiple national databases, including PATROS (person search), PATRDOC (document search), ECU (alien registration), INBO (index of blocked persons), and REGOB (population register), as well as international databases such as INTERPOL, SIS2, and others. The extent of control in this area may vary from country to country.

Currently, the Bratislava airport uses the ARH Combo Smart device for fast and accurate data reading from personal documents (ID cards, passports, visas). It combines a reader for the "MRZ" machine-readable zone and full-page document readers. It also includes RFID biometric chip reading, which is now an integral part or mandatory feature of these devices. The compact and ergonomic design, along with its ease of use, makes it suitable for various commercial and government applications. Document scanning is started automatically once the document is inserted into the reader. The long service life of the devices is supported by maintenance-free operation without any moving parts. The basic features of these devices include:

- Automatic document detection, scanning starts after document insertion.
- MRZ and full-page document reader in visible white and infrared light.
- Flexible reading of different document types (both 2 and 3 line MRZ codes).
- Used technologies: OVD (Optical Variable Devices) visualization and Reflection Removing technology.
- Long service life: the reader is dustproof (IP53) and has no moving parts.
- Automatic comparison of the facial photo in the document with the photo stored in the RFID chip.

¹¹ ODLER, R., ŠANDALOVÁ, M., ČERVENKA B. (2015). Repetitívum kontroly hraníc a pobytu cudzincov (Repetition of border control and stay of foreigners)

These document readers are no longer the most modern, but they still function reliably. One of the few disadvantages is the easy scratching of the glass caused by inserting and removing travel documents. This scratching can cause the document to not be read correctly, but this disadvantage can be prevented by frequent inspection and replacement of individual components.

A supporting device for visual control is the C620 universal detector for banknotes and identification documents. With a single glance, the border police officer can verify UV-A and IR protection, making authenticity verification fast and efficient. The device also has a built-in magnetic head with a light and sound signal for magnetic protection. In the past, external UV lights were also used in addition to document readers. This device is improved with passing light and also with IR light, making it a more advantageous and better helper in performing border control and associated travel document authenticity checks.

Figure 1 C620¹²



The replacement of technical means does not happen as often as an ordinary uninvolved person might think. As logically follows, if technology is on the rise, then the replacement of

¹² Author: HESEK Branislav, student of the Academy of the Police Force

equipment should also be more frequent in places such as the Border Control Department. However, the opposite is true, and sometimes departments go for years, maybe even a decade, without getting newer and more modern technologies. However, it is true that if technical equipment is modernized, then the Border Control Department at M. R. Štefánik Airport in Bratislava is one of the first to receive such equipment.

However, there are still a few components that are not replaced or do not need to be replaced for some reason. These devices are the Stereoscopic Microscope with Additional Illumination and the Video Spectral Comparator. These devices are used for secondary control. The Central Screening Console is used at this workstation for re-screening, as all "hits" from the first line are sent to the second line and are then checked and processed there.

3. Information Systems and Special technical equipment

In addition to the technical means mentioned above, border control officers also use various information systems to perform their tasks effectively. These include:

- IS Migra - Migration and International Protection Information System, operated by the Migration Office and the Border and Foreigner Police Office, designed to record proceedings and actions in dealing with foreigners at the border, in the country, and in asylum proceedings.
- IS FADO - National Information System of False and Authentic Documents.
- IS VIS MV SR - Visa Information System of the Ministry of Interior of the Slovak Republic.
- IS CLK - Information System Central Screening Console.
- IS INBO - Information System for Registration of Unwanted Persons, Blocked Persons, Vehicles and Goods at Border Crossings.

These information systems provide border control officers with access to a wealth of data that can be used to verify identities, check for criminal records, and identify potential security threats.¹³

In practice, when it is necessary to perform any of the acts according to the methodology, the first step is to take the alien's fingerprints, which are then used for screening against the above-mentioned databases. The search results are then used to determine the next steps in accordance

¹³Instruction of the Border and Alien Police Office of the Presidium of the Police Force No. 14 of 31 March 2017 issuing a methodology for the use of the Migration and International Protection Information System

with the methodology and applicable legislation. The Border and Foreigner Police use the Livescan fingerprint sensor to collect fingerprints.

The Livescan fingerprint sensor is connected to the IS Migra system and captures and stores electronic images of the subject's hand for comparison or entry into the information system. It can capture both rolled and swiped fingerprints.

a) Video Spectral Comparator (VSC®800)

The VSC®800 is a mid-range high-resolution video spectral comparator. It is a compact and high-performance document imaging system that provides document examiners with extensive facilities for the verification of passports, visas and ID cards, and for the general examination of suspect or questioned documents.

The VSC®800 complements the VSC® range and offers the ideal balance between size and performance. Smaller than the flagship VSC®8000, the VSC®800 features similar high-quality optics, powerful LED illumination including pulsed UV and anti-Stokes IR for examining 3rd level document security features, and is an ideal workstation for law enforcement agencies and those tasked with inspecting travel and ID documents at immigration and border controls.

Specific Features:

- High resolution camera
- Motorized zoom lens
- Up to x130 magnification
- Incident (Flood) Visible and IR LED
- Contact UV illumination
- LED flood illumination
- Coaxial light source
- Pulsed UV illumination
- IR Anti-Stokes illumination
- Image enhancement and comparison, including contrast and brightness adjustment, side-by-side comparison and image overlay
- Built-in data decoders detect and decode information stored in barcodes, images, IPI and machine-readable zones¹⁴

¹⁴<https://fosterfreeman.com/vsc800/>

b) The Human Factor

In addition to these technical means, it is also crucial to mention the presence of police officers. It is important to recognize that technical means, regardless of whether they are the best available or the worst, are still just a supplement to the work of a human being - the police officer. First and foremost, the police officer is responsible for deciding who to release after the check and who to deny entry to the territory of the Slovak Republic. A police officer performing border control must be properly trained and must constantly monitor current changes to the rules for entering and leaving other countries of the world. A closer examination of the staffing situation at M. R. Štefánik Airport in Bratislava reveals certain shortcomings. Department supervisors are constantly grappling with a shortage of police officers to adequately cover the processing of all flights without complications. Services are planned in accordance with the number of arrivals and departures, with a shift supervisor, permanent duty service, officers for first-line control at departures and arrivals, a motorized patrol, and a second-line control officer always available.

As previously mentioned, technical means are an integral part of border control, but they are only a supplement. However, automation has a significant impact on the speed and smoothness of passenger processing. This smoothness is also facilitated by so-called Automated Border Control Gates (ABC Gates) at many international airports. Bratislava Airport currently does not have a functional ABC gate - they are under construction and we hope they will be operational soon. However, even this system is not autonomous and requires the presence of a police officer who can operate the system and, if necessary, immediately assess the situation and intervene. It is worth noting that air border control at airports presents certain unique challenges compared to land border control at standard road crossings. While the actual control process for third-country nationals or EU citizens remains identical, the most significant difference lies in the volume of passengers processed within a given timeframe. While land borders typically experience a more continuous flow of traffic, airports handle passengers in waves, coinciding with aircraft arrivals. This can lead to increased pressure on police officers at airports to expedite their work due to the large number of passengers awaiting inspection. Such pressure can potentially result in the neglect of established procedures and heighten the risk of erroneous decisions.¹⁵

¹⁵ ZSÁKAI, L., BALLA, J., VÁJLOK, L., VEDÓ, A. et al., 2023. Az Automatizált Határellenőrzési Rendszer működésének vizsgálata és értékelése”

Conclusion

Quality border control is the absolute foundation of security in any country. In the case of the Schengen area, it is especially true that the weakest link determines the strength of the entire system. Although most migrants choose the land route to their chosen countries, we cannot neglect air travel and airports. The main task of the Slovak part of the project "HSQA" problem-solving team is to analyze and evaluate the work of police officers at air borders at international airports. It is very important to examine this area at a time when migration is flourishing and stabilization is needed. We can definitely say that nothing can replace human power, but technical means are an indispensable part and condition for carrying out quality border control. These means must be thoroughly checked, updated and serviced, otherwise they can make the work of the police even more difficult and complicated.

References

1. **European Parliament and Council of the European Union.** (2017). Regulation (EU) 2017/2226 of 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES) for registering the entry and exit of third-country nationals crossing the external borders of Member States and refusing their entry and laying down the conditions for access to the EES for law enforcement purposes, and amending the Schengen Implementation Convention and Regulations (EC) No 767/2008 and (EU) No 1077/2011.
2. **Frontex** (2012). Best Practice Operational Guidelines for Automated Border Control (ABC) Systems. Research and Development Unit.
3. FOSTERFREEMAN, Online: <https://fosterfreeman.com/vsc800/>
4. HOLUBICZKY, V. 2022. Kontrola cestovných dokladov v krízových situáciách. (Border document control in crisis situations) In: *Projustice - vedecko-odborný recenzovaný časopis pre právo, spravodlivosť a bezpečnostné vedy*. Roč. 11 (2022) (Publikované 30.12.2022). ISSN 1339-1038. Online: <https://projustice.sk/bezpecnostne-vedy/kontrola-cestovnych-dokladov-v-krizovych-situaciach>
5. HOLUBICZKY, V., 2023. Bezpilotné prostriedky a nelegálna činnosť na hranici. (Unmanned Aerial Vehicles vs. Illegal Border Activities) In: *Quo vadis Schengen?: Zborník vedeckých a odborných príspevkov z konferencie s medzinárodnou účasťou*. Bratislava: Akadémia PZ, 2023. - S. 96-102. ISBN 978-80-8054-994-7.

6. **ODLER, R., ŠANDALOVÁ, M., ČERVENKA B.** (2015). Repetitóriium kontroly hraníc a pobytu cudzincov [Repetition of border control and stay of foreigners]. Bratislava: Akadémia PZ. 242 p. ISBN-678-80-8054-630-4
7. **Police Headquarters of the Slovak Republic.** (2017). Pokyn úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru č. 14., z 31. marca 2017, ktorým sa vydáva metodika k používaniu informačného systému migrácia a medzinárodná ochrana [Instruction of the Border and Foreigners Police Office of the Police Headquarters of the Slovak Republic No. 14 of March 31, 2017, issuing a methodology for the use of the migration and international protection information system]
8. PORUBSKÁ, D., 2021. chapter 7 In: ODLER, R. et al. Hraničný a cudzinecký režim 1, Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave. p. 63. ISBN 978-80-8054-922-0. (Border and Alien Regime 1)
9. Regulation (EU) No 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the Union's rules on the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), as amended.
10. Regulation No. 120/2012 of the Ministry of Interior of the Slovak Republic on the Activities of Border Control Departments of the Police Force, as amended.
11. ŠKRINÁR, T. 2018. Vývoj inštitútu obnovenia kontroly vnútorných hraníc. In: Quo vadis Schengen? : Zborník z konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 14. novembra 2017. pp. 133-144. (Development of the Institute for Restoring Internal Border Control)
12. ZSÁKAI, L., BALLA, J., VÁJLOK, L., VEDÓ, A. et al., 2023. Az Automatizált Határellenőrzési Rendszer működésének vizsgálata és értékelése (Examination and evaluation of the operation of the Automated Border Control System) (2023) Belügyi Szemle, 71(2), pp. 303–315. doi:10.38146/BSZ.2023.2.7.

doc. JUDr. Robert Odler, PhD.

Head of the Department

European Integrated Border Management
Academy of the Police Force in Bratislava

robert.odler@akademiapz.sk

Ing. Vincent Holubiczky, PhD.

Assitant professor

European Integrated Border Management
Academy of the Police Force in Bratislava

vincent.holubiczky@akademiapz.sk

Tomáš Škrinár - Miriam Odlerová:

The Schengen evaluation and monitoring mechanism¹

***Abstract:** The Article deals with the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanisms. The Schengen area has been exposed to many problems in recent years. The migration crisis, which began in 2014, has put many Schengen countries to a severe test. The war in Ukraine also poses a challenge to Schengen countries. These facts, together with the constant changes in the field of migration, require the Schengen countries to constantly adapt to the changing situation. It is important to monitor Member States' compliance with Schengen rules, which is what the Schengen evaluation and monitoring mechanism is for. In our article, we will introduce you to the current state of the Schengen evaluation and monitoring mechanism.*

***Key words:** Schengen, Schengen area, Schengen evaluation*

1. Introduction

Schengen evaluations are an important part of ensuring an area of freedom, security and justice without internal borders. The regulation of Schengen evaluations has undergone a relatively long development, and the current legislation is certainly not final. As migration constantly brings new challenges, not only the European integrated border management but also the Schengen evaluation and monitoring mechanism needs to be adapted to these challenges. In our article, we will describe the current legislation of the Schengen evaluation and monitoring mechanism, especially in relation to the previous legislation.

The right of an EU citizen to free movement is one of the fundamental principles and pillars of the functioning of the EU. This right has several important aspects for EU citizens: freedom of movement and residence increases economic opportunities, study opportunities, tourism, etc. An important milestone for the exercise of this right was the signing of *the Schengen Agreement in 1985*, which aimed to gradually abolish internal border controls and establish free movement for all nationals of signatory countries, other EU Member States and some non-EU countries. Subsequently, the *Schengen Convention implementing the Schengen*

¹ The research was carried out in the framework of the project 101102709 - HSQA „Hungarian, Slovak development of quality assurance mechanism on border management”, co-funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the authors only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

Agreement of 14 June 1985 concluded between the Governments of the States of the Benelux Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders was signed. The complete abolition of internal border controls was only achieved in 1995, when the Schengen Convention entered into force. In the following years, other European countries gradually joined the Schengen Agreement and the Schengen Convention, including mainly EU Member States, but also non-EU countries.

To begin with, it is necessary to define the concept of *the “Schengen acquis”*. “*The system of the Schengen acquis may be characterized as a system of rules of law of European law governing the social relations arising from the exercise of the right of free movement, implemented in accordance with the provisions of the primary sources of law of the Schengen acquis, with a view to establishing and maintaining an area of freedom, security and justice.*”²

In addition to the term legal theory itself, it also defines the subject matter of the Schengen acquis, its functions, sources, principles and subjects, as well as the stages of development.³

The first important piece of legislation governing Schengen evaluations was ***Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999 establishing the Schengen acquis in order to establish the legal basis for all the provisions or decisions constituting that acquis, in accordance with the provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union***⁴.

According to the Protocol (No 19) on the Schengen acquis integrated into the EU framework, states wishing to join the EU must implement the Schengen acquis. However, as this is constantly evolving, it is necessary to constantly examine and evaluate how individual states comply with its provisions, and therefore “*the evaluation process takes place not only at the time of the state's prior integration into the Schengen area, but also within its already full membership. The result of repeated evaluations (so-called re-evaluations), i.e. checks on the implementation of the Schengen acquis, may be the establishment of recommendations for improving the application of the Schengen acquis in those areas where the evaluation*

² TURÁKOVÁ, V., IVANOVÁ-ŽILÁKOVÁ, D. *Schengenské acquis Európskej únie*. Bratislava: Euroiuris. 2010, p. 17.

³ For details see BALGA, J. *Systém schengenského acquis*. Bratislava: VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2009, p. 18-26.

⁴ *Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis* [online]. [cited 10.th June 2024]. Available on the internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31999D0435>.

committee has noted shortcomings, together with the determination of a deadline by which the correction needs to be made."⁵

2. Report to the Council and the European Parliament on the functioning of the Schengen evaluation and monitoring mechanism during the first multiannual evaluation programme (2015-2019)

An important milestone in the current Schengen evaluation and monitoring mechanism legislation was the Report to the Council of the European Union (hereinafter referred to as the "Council") and the European Parliament on the functioning of the Schengen evaluation and monitoring mechanism during the first multiannual evaluation programme (2015-2019),⁶ presented by the European Commission (hereinafter referred to as the "Commission") on 25.11.2020. In the report, the Commission evaluated the first multiannual programme, identified shortcomings and proposed measures to prevent shortcomings. In relation to the functioning of the Schengen evaluation and monitoring mechanism in the first evaluation period (2015-2019), the Commission identified a number of shortcomings.⁷

One of the significant shortcomings was **the excessive length of the first phase of the evaluation process, which includes the adoption of the report and recommendations**. The excessive length of this phase had a negative impact on the speed and effectiveness of addressing the identified shortcomings. That phase lasted more than a year in 25% of cases and more than 18 months in 12 cases. On average, it took the Commission ten months to adopt the evaluation report, and the Council took two and a half months to adopt the recommendations. Another shortcoming was the fact that **the provision of experts by Member States was not always in line with the needs of evaluations**. Countries sometimes did not provide a sufficient number of experts for ongoing evaluations. The worst situation was in the provision of experts for evaluations relating to data protection and visa policy, in which the teams sometimes consisted of only four or five experts, with the optimal number being eight experts. In addition,

⁵ EUROIURIS: *Posilnenie uplatňovania schengenského acquis a práva EÚ justičnými orgánmi SR*. [online]. [cited 7th June 2024]. Available on the internet: http://www.schengen.euroiuris.sk/index.php?link=pramene_schengen_acq.

⁶ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the Functioning of the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism pursuant to Article 22 of Council Regulation (EU) No 1053/2013 First Multiannual Evaluation Programme (2015-2019) {SWD(2020) 327} [online]. [cited 10th June 2024]. Available on the internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2020%3A779%3AFIN>.

⁷ VÁJLOK, L., VEDÓ, A. 2023. Minőségügy és határellenőrzés európai uniós stratégiai megközelítésben. (Quality issues and border control in the European Union strategic approach)

in many cases, experts did not have the required profile or sufficient experience in the relevant evaluation areas. In addition, the provision of experts by countries was uneven, during the multiannual programme in question, up to a third of experts came from only five countries.

The effectiveness of unannounced inspections was not as expected. In particular, one of the reasons for the ineffectiveness was the fact that unannounced inspections are planned in the annual risk-based evaluation programme, which did not allow for a rapid adaptation to the new challenges. Given the rapid and frequently changing situation in border control, a year-old risk analysis is not always relevant enough. The effectiveness of unannounced inspections was also undermined by the call to designate experts two weeks before the inspection and the obligation to notify the Member State concerned 24 hours in advance, while facilitating the smooth organization of the evaluation.

Another shortcoming was the fact that the implementation and follow-up of the action plan was slow and monitoring was not coherent and comprehensive. Of the 201 evaluations carried out since 2015, around 25% of the action plans were concluded after an average of two and a quarter year, which was slow. The evaluations themselves generally did not focus on the key elements and their effective and coherent implementation in a specific policy area of the Schengen acquis. For this reason, subsequent recommendations have focused on very specific details rather than on the central elements of the acquis and have not provided clear deadlines for their implementation. Thematic evaluations were also underused. In addition, the reporting obligations in the context of the Schengen evaluation resulted in a significant administrative burden for both the Commission and the Member States. The combination of the above did not allow for comprehensive and coherent monitoring of the implementation of the action plans.

Finally, it is apparent from the report in question that the recommendations have not proved to be a sufficiently effective tool to ensure that swift action is taken by the Member States. In general, the results of the evaluations and subsequent recommendations proposed by the Commission were not sufficiently taken up in the Schengen Committee. This was partly because the evaluations were too detailed and specific in nature. The fact that the recommendations are adopted by the Council has not led to the expected pressure to ensure a high level of implementation of the Schengen acquis. **The system at that time did not sufficiently provide for political discussions on the state of Schengen** in other forums, and the European Parliament was not very regularly involved in the discussions. On the negative

side, the assessment of **respect for fundamental rights** in the implementation of the Schengen acquis was not sufficiently integrated into the evaluation mechanism.

In addition to those shortcomings, the report also outlined **potential operational measures to improve the functioning of the Schengen evaluation and monitoring mechanism**. One area of action was to **ensure faster, more targeted and strategic evaluations**. Its application was conditional on, inter alia, the allocation of sufficient financial and human resources and the adoption of appropriate measures to complete the necessary tasks quickly during the evaluation process. The Commission has suggested that they should simplify internal **workflows** in conjunction with **benchmarks**, thereby helping to reduce the time needed to carry out evaluations. The first multiannual evaluation programme provided an overview of the situation in all Member States at that time. During the evaluation, Member States indicated the need to improve **the quality of reports and recommendations, to increase the coherence of evaluations** across different policy areas, and **to revise the checklists** to make them more focused on elements that may affect the Schengen area as a whole.

Another measure proposed by the Commission was a more strategic and rational use of the available analytical tools. According to the Commission, thematic evaluations should be applied to the assessment of the implementation of activities in line with the latest legislative changes. In doing so, it would be necessary to allow for the flexible organization of unannounced inspections where necessary. **Cooperation with other actors and evaluation mechanisms should be improved**, as well as the involvement of EU agencies (Frontex, eu-LISA, FRA, Europol), the European Data Protection Supervisor and national quality control mechanisms should be strengthened. Closer involvement of those agencies could be achieved through their stronger participation in evaluations and the introduction of a more regular and systematic exchange of information between the agencies and the Commission, in particular synergies with vulnerability assessments within Frontex and, in the case of FRA and Europol, the development of more targeted risk analyses that would contribute to the design of better evaluations.

Furthermore, the Commission proposed **that countries designate enough number of qualified experts to cover all policy areas**. A mechanism should also be established to better coordinate the appointment of experts for all Schengen evaluations and regular update training. The Commission should update existing training curricula and provide training on visa policy. A specific area is the area of **fundamental rights**. To better integrate the assessment of respect

for fundamental rights, the current checklists could be updated to better integrate fundamental rights concerns, the FRA's wider participation in evaluations and the wider use of its guidelines. As part of potential operational measures to improve the functioning of the Schengen evaluation and monitoring mechanism, the Commission also proposed measures **to speed up and streamline the implementation of the recommendations**. The Commission has proposed **to simplify the recommendations**, which would facilitate the development of effective action plans and their swift implementation. **Schengen catalogues and guides should be regularly updated**. An important recommendation of the Commission is also to share information on **best practices** in evaluation reports and use it in the implementation of recommendations. Based on a recommendation from the European Court of Auditors, the Commission has considered the possibility of setting **deadlines for the implementation of recommendations**. An important part of the sufficient implementation of the recommendations is **the necessary financial support**. As some Member States have in some cases insufficiently implemented the Council Recommendations, the Commission will consider more systematic monitoring by the Commission, including through **infringement procedures**.

In this report, the Commission proposed the following **potential operational measures to improve the Schengen evaluation and monitoring mechanism**:

- simplify internal workflows and set benchmarks to reduce duration;
- develop new training on visa policy and strengthen existing training to promote and improve participation;
- update the checklists to focus on the main elements that may have an impact on the Schengen area as a whole;
- make more strategic use of unannounced evaluations and thematic reviews,
- improve synergies and cooperation with EU agencies and national quality control mechanisms;
- further simplify the reports and refocus the recommendations;
- develop and update catalogues with best practices and
- adopt an annual report to facilitate political debate.

The Commission states in the report that **it will present a proposal for a revision of the evaluation and monitoring mechanism in 2021**.

On 2.6.2021, the Commission presented to the European Parliament and the Council a communication on “A strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area”.⁸ In addition to proposals to improve the functioning of the Schengen area, the report also addresses the Schengen evaluation and monitoring mechanism. The Commission states that it is presenting **a proposal for a revision of the Schengen evaluation and monitoring mechanism**. The proposal aims to make the mechanism more effective, strategic and better equipped to deal with new realities and challenges. According to the Commission, it should increase the capacity of the mechanism to facilitate a political dialogue on the state of Schengen, focusing on those areas that may jeopardize the functioning of the Schengen area as a whole. The proposal should significantly speed up the evaluation process, thereby achieving the timely identification and resolution of shortcomings. The proposal should also provide for an expedited preliminary ruling procedure in the event of deficiencies resulting from evaluations, which should be deficiencies that could jeopardize the functioning of the Schengen area. Once the revised mechanism has been adopted, the evaluated Member State would have to immediately start implementing the measures to address the deficiencies, even before the adoption of the evaluation report, and would be obliged to inform the Commission and the Member States immediately of the measures taken.

The proposal should strengthen the decision-making power of the Council in relation to the most politically relevant cases and strengthen the scrutiny role of the European Parliament and the Council. The revised mechanism should create a flexible and flexible framework, simplify procedures and eliminate bureaucracy. The evaluation cycle should be extended from five to seven years. The role and involvement of the FRA in evaluations, as well as the role of third parties monitoring respect for fundamental rights, should be strengthened. The 24-hour deadline for notifying unannounced inspections should be abolished. Synergies with other quality control and monitoring mechanisms should also be strengthened.

⁸ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL "A strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area" COM/2021/277 final [online]. [cited 10th June 2024]. Available on the internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0277>.

3. Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 establishing and operating an evaluation and monitoring mechanism for verifying the application of the Schengen acquis

As indicated by the Commission in that strategy, it has submitted a **revision of the evaluation and monitoring mechanism** for approval, in the form of a proposal for a new regulation. The new regulation **on the establishment and operation of the evaluation and monitoring mechanism** was approved on 9 June 2022⁹ and became applicable on 1 October 2022. The Regulation established an evaluation and monitoring mechanism to ensure the effective application of the Schengen acquis by the Schengen countries, while preserving the properly functioning Schengen area. The aim of the regulation is to

- help maintain mutual trust between the Member States of the European Union and the Schengen Associated Countries;
- facilitate free movement within the European Union;
- ensure the safety and protection of fundamental rights.

The regulation was also adopted with a view to the future accession of Bulgaria and Romania to the Schengen area (abolition of internal air and sea border controls as of 31 March 2023), Croatia (accession to Schengen on 1 January 2023). Unlike Regulation (EU) No 1053/2013, the new Regulation defines terms in Article 2. This is an important change compared to the previous legislation, as clear and unambiguous terminology can prevent ambiguities in the interpretation and application of the regulation. The most important terms include the modification of the forms of assessments, the forms of visits, as well as the definition of serious deficiencies.

The Regulation has adapted the **forms of evaluations** for evaluation

- initial;
- regular;
- unannounced;
- thematic.

An initial evaluation is defined as an evaluation that aims to verify whether a Member State bound by the Schengen acquis and for which internal border controls have not been lifted fulfils

⁹ Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, and repealing Regulation (EU) No 1053/2013 [cited 10th June 2024]. Available on the internet: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj?Locale=en>.

the conditions for the full application of the Schengen acquis or, in the case of a Member State not taking part in the Schengen acquis and authorized by the Council to apply parts of the Schengen acquis, to verify, whether that Member State fulfils the conditions for the partial application of the Schengen acquis.

Periodic evaluation is an evaluation included in the multiannual evaluation programme and annual evaluation programmes that aims to verify the application of the Schengen *acquis* by a Member State and aims to assess the overall performance of a Member State in applying the Schengen *acquis*.

An unannounced evaluation is defined by the Regulation as an evaluation that is not included in the multiannual and annual evaluation programme and that aims to verify the application of the Schengen acquis by one or more Member States in one or more policy areas. In particular, the Commission may organize unannounced evaluations:

- a) for the purpose of evaluating the application of the Schengen acquis applicable at internal borders,
- b) when it becomes aware of emerging or systemic problems that could potentially have a significant negative impact on the functioning of the area without internal border control, including circumstances that would pose a threat to public policy or internal security in that area,
- c) where it has reasons to believe that a Member State is seriously neglecting its obligations under the Schengen acquis, including if it is reasons to believe that there is a serious breach of fundamental rights.

The last form of evaluation is **thematic evaluation**. This is an evaluation that is included in the annual evaluation programme and aims to analyse the legislation or practices of the Member States in the context of the application of the Schengen acquis or the application of certain parts of it in several Member States. Thematic reviews may be organized by the Commission in particular for the purpose of assessing the implementation of major legislative changes once they become applicable, the implementation of new initiatives, or for the purpose of assessing problems in individual policy areas or practices of Member States facing similar problems.

Another new legislation is the monitoring legislation. **Monitoring** shall include activities such as:

- review of action plans and follow-up reports submitted by the evaluated Member States;
- return visits;
- verification visits.

Evaluation and monitoring activities under the Regulation may be carried out through visits, questionnaires or, exceptionally, other methods carried out remotely, each assessment and monitoring method may be used separately or in combination with another method, as appropriate.

Another important change is **the regulation of cooperation** with actors in the context of evaluation and monitoring. This involves cooperation with the bodies, offices and agencies of the European Union involved in the implementation of the Schengen acquis, as well as with the European Union Agency for Fundamental Rights. In order to facilitate cooperation, the Commission may conclude arrangements with those entities. The Commission may also request relevant actors to provide information, statistics or risk analyses to improve situational awareness. **By 31 August**, Frontex is now submitting a risk analysis as well as a risk analysis containing recommendations for unannounced evaluations in the following year. **Europol** shall provide expertise, analysis, reports and other relevant information to support the implementation of the Regulation. The Regulation also explicitly provides for **synergies with other evaluation and monitoring activities**. The Commission is now obliged to use the results of relevant mechanisms and tools in the preparation of evaluation and monitoring activities, including the evaluation and monitoring activities of the Union bodies, offices and agencies involved in the implementation of the Schengen acquis. In particular, it concerns vulnerability assessments, the FRA, as well as independent national monitoring mechanisms and bodies, in order to improve awareness of the functioning of the area without internal border controls and to avoid duplication of activities or contradictory recommendations. The Commission may also, in agreement with the evaluated Member State, use the results of national quality control mechanisms. In doing so, the Commission may share details of evaluation reports, action plans and updated information on the implementation of the action plans with the relevant bodies in a secure and timely manner, in accordance with the mandates of the relevant bodies. When programming and carrying out evaluation and monitoring activities, the Commission may take into account information provided by third parties, including non-governmental and international organizations and independent bodies, concerning the implementation of the Schengen acquis, and shall communicate to the Member States relevant information provided by third parties.

Changes have also occurred in **the evaluation programs**. Whereas, prior to the entry into force of the new legislation, the Commission drew up a multiannual evaluation programme for a period of five years, which it was required to draw up no later than six months after the start of

the following five-year period, the new legislation extended the multiannual programme for **a period of seven years**, and is being drawn up **no later than eight months before the start of the next seven-year period**. The Commission is now consulting the programme not only with Frontex and Europol, but also with other relevant bodies of the European Union. In each multiannual evaluation cycle, each Member State shall undergo one periodic evaluation and, where appropriate, may undergo one or more thematic or unannounced evaluations based on risk analyses, new legislation or information obtained by the Commission. In addition to the multiannual programme, an **annual evaluation programme** is also developed, and it is now developed by 15 November of the year preceding the year to which the programme relates.

The legal regulation **of evaluation teams** is now more detailed. Every year, the Commission, in cooperation with the Member States, creates a pool of experts, from which experts are then selected. In justified cases, each team may include one **expert trainee** from a Member State or the Commission, but they do not actively participate in the evaluation. **The draft evaluation report** will now be forwarded by the Commission to the evaluated Member State within four weeks of the completion of the evaluation activity, instead of the previous six weeks. The Member State concerned has two weeks to send its observations to the Commission. The Commission then adopts an evaluation report by means of an implementing act, within four months of the end of the evaluation activity. The verbal naming of the evaluation results has also changed. Under the new legislation, the findings will be assigned an assessment:

- best practice;
- requires improvement;
- it is not consistent.

The evaluation report may also specify reasonable deadlines for the implementation of the recommendations, which shall be established in cooperation with the Member State concerned.

The evaluated Member State must:

- submit an action plan to implement all recommendations, within two months of receiving of the report;
- submit a progress report to the Council and the Commission every six months.

If serious deficiencies **have been identified**, the evaluated Member State shall take immediate corrective action, mobilizing appropriate operational and financial resources if necessary. The evaluated Member State **shall immediately inform the Commission and the other Member States of the measures taken or planned**. To verify progress, the Commission will organize

a revisit within one year of the evaluation and a verification visit before the action plan can be concluded. **A serious deficiency** is the general assessment of the situation based on one or more findings of non-compliance relating to the effective application of the Schengen *acquis* which, individually or collectively, pose a risk of violating fundamental rights or have a significant negative impact on one or more Member States or on the functioning of the area without internal border controls, or which threaten to have such an impact over time. Each year, the Commission submits a **comprehensive report to the European Parliament and the Council** on the evaluations during the previous year.

Conclusion

The current Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism legislation is still not the final legislation. Constant changes not only in the modus operandi of irregular migration, but also technical and legal developments still create new challenges to which not only the Schengen Area states, but also the European Union bodies must respond. We will certainly see further development and revision of the current Schengen evaluation and monitoring mechanism legislation in the future. Therefore, it is necessary to constantly assess and revise the mechanism in question and not to "rest on our laurels" when assessing the fulfilment of the Schengen conditions by the Member States. There are still many challenges ahead of us, to which the Schengen evaluation and monitoring mechanism should also respond.

List of sources used

1. BALGA, J. *Systém schengenského acquis*. Bratislava: VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2009. ISBN 978-80-224-1058-8
2. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL "A strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area" COM/2021/277 final* [online]. [cited 10th June 2024]. Available on the internet: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX %3A52021DC0277](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0277).
3. EUROIURIS: *Posilnenie uplatňovania schengenského acquis a práva EÚ justičnými orgánmi SR*. [online]. [cited 7th June 2024]. Available on the internet: [http://www.schengen.euroiuris.sk /index.php?link=pramene_schengen_acq](http://www.schengen.euroiuris.sk/index.php?link=pramene_schengen_acq).
4. *Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen*

- acquis, and repealing Regulation (EU) No 1053/2013* [online]. [cited 10th June 2024]. Available on the internet: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj?Locale=en>.
5. *Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis* [online]. [citation 10.th June 2024]. Available on the internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31999D0435>.
 6. *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the Functioning of the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism pursuant to Article 22 of Council Regulation (EU) No 1053/2013 First Multiannual Evaluation Programme (2015-2019) {SWD(2020) 327}* [online]. [cited 10.th June 2024]. Available on the internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2020%3A779%3AFIN>.
 7. TURÁKOVÁ, V., IVANOVÁ-ŽILÁKOVÁ, D. *Schengenské acquis Európskej únie*. Bratislava: Euroiuris. 2010. ISBN 978-80-89406-09-8.
 8. VÁJLOK, L., VEDÓ, A. 2023. *Minőségügy és határellenőrzés európai uniós stratégiai megközelítésben*. (Quality issues and border control in the European Union strategic approach). *Magyar Rendészet* 2023/4. 203–219. DOI: 10.32577/mr.2023.4.11

JUDr. Tomáš Škrinár, PhD.

Academy of the Police Force in Bratislava
European Integrated Border Management Department
tomas.skrinar@akademiapz.sk

LTC. JUDr. Miriam Odlerová, PhD.

Academy of the Police Force in Bratislava
Administrative Law Department
miriam.odlerova@akademiapz.sk