

# Minőségügy és határellenőrzés európai uniós stratégiai megközelítésben

VÁJLOK László,<sup>1</sup> VEDŐ Attila<sup>2</sup>

*A bevételorientált piaci szegmens eredményes működésének egyik feltétele a minden szinten magas színvonalú és a vevők (érdekeltek és érintettek) által elvárt minőségű termékek gyártása, forgalmazása (szolgáltatás nyújtása). Ennek szavatolása a régóta működő minőség-ellenőrzési mechanizmusok kialakítása és működtetése. Ezek a minőség-ellenőrzési mechanizmusok azon túl, hogy a minőségbiztosítás garanciájaként szolgálnak, megkönnyítik a gyártás, értékesítés folyamatát (biztosítják a szolgáltatás minőségét). Felvetődik a kérdés, hogy vajon a rendészetben (amely nem hasonlítható a bevételorientált piaci szereplőkhöz) melyek azok a területek, amelyek magas szintű működésének egy mérhető módszeren alapuló minőség-ellenőrzési rendszer lehet az alapja.*

**Kulcsszavak:** minőség-ellenőrzés, minőségbiztosítás, Schengen, határellenőrzés, értékelő mechanizmus

## Szabályozási keretek

A határigazgatás részeként aposztrofált határellenőrzés az Európai Unió és azon belül a schengeni térség egyik legkézzelfoghatóbb, az állampolgárok tekintetében a leginkább mindennapokban megtestesülő intézménye, működési mechanizmusa. Ennek legjelentősebb vívmánya és pozitív megjelenése a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli szabad utazás, illetve negatív tapasztalata (nem szándékolt következménye) a 2015-ben kicsúcsosodó illegális bevándorlási hullám, valamint az ez elleni közös fellépés és az attól való vélt vagy valós állampolgári félelem. A schengeni (bel- és igazságügyi) kérdés ugyan nem minősül közvetlenül szakpolitikának, ám fontossága meghatározó – a mindennapi életet át- meg átszövő – részelemei predestinálják arra, hogy egy szinten említhessük a környezetvédelemmel, az adózással vagy akár a mezőgazdasággal.<sup>3</sup>

2016-ra már magasabb szinten fogalmazódtak meg a határellenőrzéssel, határigazgatással kapcsolatos közös elvárások a tagállamok felé, mégpedig egy olyan

<sup>1</sup> R. alezredes, mesteroktató, Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék, e-mail: [Vajlok.Laszlo@uni-nke.hu](mailto:Vajlok.Laszlo@uni-nke.hu)

<sup>2</sup> R. őrnagy, Országos Rendőr-főkapitányság, e-mail: [vedoa@orfk.police.hu](mailto:vedoa@orfk.police.hu)

<sup>3</sup> BALLA-VÁJLOK 2022: 299–314.

szintű minőségi előrelépés formájában, amely garanciát ad annak elvárt mértékű és minőségű megvalósítására. Ez egyrészt olyan intézmények létrehozását, szabályozók, eljárási technológiák bevezetését jelenti, amelyek biztosítják a schengeni követelmények maradéktalan, elégedettségen alapuló, hatékony és hatásos végrehajtását a tagállamok részére, másrészt olyan szakmai-tudományos, tapasztalati és nem utolsósorban anyagi és elvi kerettámogatást jelent közvetetten az Európai Unió és közvetlenül egyes ügynökségek részéről, amelyek lehetővé teszik e feladat egyszilárd és EU-kompatibilis elvégzését akár hazánkban is.

A Frontex (Európai Határ- és Parti Őrség, vagy több helyen Ügynökség) részéről megfogalmazódott a minőség-ellenőrzési mechanizmus mint az európai integrált határigazgatás elemeinek egyike, azaz szó szerint „a határigazgatásra vonatkozó uniós jog végrehajtását biztosító minőség-ellenőrzési mechanizmus”.<sup>4</sup> Ez önmagában tartalommal viszonylag nehezen megtölthető intézményt (eljárási rendet) jelentett, ezt a hivatkozott rendelet is elismerte azzal, hogy a mondatot kiegészítette némi magyarázattal is, azaz, hogy ez alatt különösen a schengeni értékelési mechanizmust és az esetleges nemzeti mechanizmusokat érti (ez egyébként a minőségügyi megközelítés szempontjából némi ellentmondást fed, hiszen a minőség a „hogyanra” fókuszál). Az „esetleges” kifejezés már önmagában vitaindító lehet, hiszen akkor feltételezhető volt, hogy ilyen intézmény/eljárás vagy nem létezik, vagy nem tud róla az az európai uniós ügynökség, amelynek egyik legfőbb szerepe a határellenőrzés végrehajtásának európai szintű koordinálása volna. Azonban korántsem erről volt szó, mindösszesen annyira, hogy ez a kifejezés egy teljesen új megközelítést tartalmaz, amely igazodik olyan elvárásokhoz, amelyek a civil szférában, a társadalmi tevékenységek más területein már bevált, igazolt eljárások és garanciák összességét jelentik.

Hozzá tartozik a pontosításhoz az is, hogy sokszor keveredik még továbbra is a minőség(ügyi) fejlesztéssel kapcsolatos fogalom- és viszonyrendszer, bár már a rendészet vonatkozásában is többször, többen<sup>5</sup> is tisztázni igyekeztek ezeket a definíciókat. Jelen dokumentumban a minőség-ellenőrzési mechanizmus kifejezést használjuk, arra azonban itt nincs mód és hely, hogy a többi, a minőségüggyel összefüggő létező fogalmat is magyarázzuk (és igaz ez olyan, a vezetéselmélethez kapcsolódó fogalmakra is, mint például ellenőrzés/igazgatás, hatékonyság/hatásosság, egyenszilárdság/kompatibilitás vagy éppen elvárás/elégedettség).

2019-ben némi fordulat következett be az Európai Határ- és Parti Őrség szabályozásában és a jelentős mértékű bevándorlási hullám okozta aggodalom, az egyes tagállamok eltérő álláspontja a változtatás szükségességét toltá előtérbe. Ezzel jelentősen bővítette a már említett 2016-os európai uniós rendeletet, noha a 2016-os rendelet is az azt megelőző 10 évhez képest bonyolultabbá vált, és hihetetlen mértékben növekedett a Frontex hatásköre (nem is beszélve a megnevezéséről). Azt azonban érdemes megjegyezni, hogy e hatáskörbővítések jelentős részére szükség is

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2016/1624 (EU) rendeletének 4. cikkj) pontja.

<sup>5</sup> KOPASZ 2002: 4; vagy VERESS-VERESS 2005: 21.

volt, a szervezeti reform pedig a környezeti kontextus miatt adta magát. Az már más kérdés, hogy ez milyen irányban változott és mennyire növelte és/vagy növeli a szervezet hatékonyságát, nem is beszélve a szakmaiság továbbéléséről és fejlesztéséről.

Az európai integrált határigazgatás egyes elemei tovább bővültek 2019-ben, ugyanis 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 rendeletének 3. cikke immáron 12 plusz 3 (horizontális) elemről beszél, amelyek közül a 11. a 2016-os rendeletben is már megfogalmazott „a határigazgatásra vonatkozó uniós jog végrehajtását biztosító minőség-ellenőrzési mechanizmus, különösen a schengeni értékelési mechanizmus, a sebezhetőségi értékelés és az esetleges nemzeti mechanizmusok”, azaz szó szerint a korábbi változatot tartotta meg. Továbbra is esetlegesen beszél csak nemzeti mechanizmusokról.

Jelentős előrelépés azonban az, hogy amíg a három évvel korábban elfogadott és viszonylag kérészerűtlen rendelet szinte egyáltalán nem foglalkozott a minőség-ellenőrzési mechanizmussal, addig a jelenleg hatályos változat már több ponton is érinti ezt a kérdést.

A minőség-ellenőrzés már megjelenik többek között az Eurosur (Európai Határőrizeti Rendszer), azaz a helyzeti tudatosság és reagálóképesség megtartása, növelése érdekében létrehozott határőrizeti integrált keretrendszer kialakítása során, az ott továbbított adatok és információk esetében már azok minőség-ellenőrzésével számol. Ennek oka a megosztott adatok megfelelő minősége, az adatátvitellel járó garanciák betartása (ez alatt értve többek között azok felhasználhatóságát, értékelhetőségét, adatvédelmi kérdéseit). Ugyancsak minőség-ellenőrzésről beszél a rendelet akkor, amikor a schengeni értékelési mechanizmust említi, hiszen annak végrehajtásában a Frontex kiemelkedő szerepet kap. Egyrészt az általa kidolgozott és a tagállamokra nézve kötelezően alkalmazott sebezhetőségi értékelés alkalmazására vonatkozóan, másrészt a sebezhetőségi értékelés és a schengeni értékelési mechanizmus közötti szinergiák (többek között a felesleges párhuzamosságok elkerülése vagy az egymásnak ellentmondó ajánlások kiküszöbölése) megteremtése révén. Mivel egy adott tagállamnak a schengeni felkészültsége európai uniós érdek is, ezért ezek az ellenőrzés megvalósítását támogató mechanizmusok garanciái a schengeni térség elvárt szintű működésének, amelyet viszont már uniós minőség-ellenőrzés „felügyel”.

Az úgynevezett helyzetképekre vonatkozó további szabályozás (végrehajtási jogi aktusként) rendelkezik azokkal a garanciákkal, amelyek felelnek azok komplex kezeléséért, mégpedig egy erre vonatkozó külön minőség-ellenőrzési mechanizmus keretében (Eurosur kézikönyv).

Ez a minőség-ellenőrzés tehát megjelenik egy másik, a határigazgatást és azon belül a határellenőrzést érintő schengeni vívmány (*schengen acquis*), a schengeni értékelési és monitortevékenységekben, amelynek részletes szabályait a Tanács a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül

helyezéséről szóló 2022/922 (EU) rendelete tartalmazza. E tevékenységnek a megfelelésre (tudniillik a schengeni követelmények szerinti határigazgatás és azon belül többek között a határellenőrzés megfeleléségre) kell koncentrálnia úgy, hogy messzemenőig figyelembe veszi a már korábbi hasonló értékeléseket és azok eredményeit, a legfrissebb kockázatelemzéseket (lásd a korábban már említett sebezhetőségi értékelést), a folyamatosan bővülő és a schengeni vívmányok szerves és kötelezően alkalmazandó részét képező szabályozókat, az egyéb forrásból beszerzett és a Bizottság schengeni megfeleléssel kapcsolatosan begyűjtött információit, valamint a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusok eredményeit. A schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmusról szóló rendelet sem támaszkodhat olyan (jog)forrásra, amely egyértelműen kimondja, hogy a tagállamoknak kell nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmust kialakítaniuk, ezért óvatosan fogalmaz, és azt mondja, hogy „adott esetben” kell ezeket figyelembe venni, azaz akkor, ha egyáltalán ilyen létezik. Más kérdés az, hogy ha létezik ilyen nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus, akkor annak az eredményét kötelese-e figyelembe venni. És ha már említettük a Frontex sebezhetőségi értékelését is (amely mechanizmus kiegészíti a schengeni értékelési és monitoringmechanizmust), annak egyértelmű céljaként a fentebb is írt európai uniós szintű minőség-ellenőrzés biztosítását jelöli meg, a vonatkozó rendelet preambuluma 10. pontjában. Annak érdekében, hogy az ellenőrzés a lehető legpontosabb és valós értékelést adja, az előzőken túl további garanciális szabályokat is megfogalmaz a rendelet, többek között a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusok megállapításait is kiemeli, de úgy, hogy a szinergiális szabályokat ezekre is vonatkoztatja. Az valószínűleg nem kérdés, hogy ellentmondás esetén melyiknek adnak igazat az ellenőrzés során (mármint a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus által megállapított eredményeknek vagy például az eu-LISA<sup>6</sup> támogatásával végrehajtott bizottsági felügyelet vizsgálatának eredménye), azonban az értékelési és monitoringmechanizmus eredményeit már az ellenőrzési (értékelési) tevékenység végén közölni kell a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusért felelős nemzeti hatósággal is.

A szinergiáknak éppen ezért nagyon széles területről kell meríteniük, hogy minél kisebb támadási felületet adjanak az esetleges vitatható kérdések. Ennek felelőse az Európai Unió részéről a Bizottság, amely felhasználja a független nemzeti monitoringmechanizmusok eredményeit is, természetesen az értékelt tagállammal egyetértésben, amennyiben ilyen mechanizmus létezik az éppen értékelés alá eső országban. Ha pedig ilyen létezik, akkor a tagállamok a kötelezően alkalmazott szabványkérdőívre adott válaszok mellett minden további nélkül benyújthatják annak (a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus) megállapításait is. A rendelet egy olyan kitélet is tesz, hogy akkor nyújthatja be a tagállam e megállapításokat, ha azok relevánsak, de ezt valószínűleg értékelheti eltérően is egy-egy tagállam és/vagy a Bizottság. Tehát ebből kifolyólag mindképpen érdemes benyújtani az ilyen mecha-

<sup>6</sup> A nagyleptékű IT-rendszerek operatív irányításával foglalkozó európai uniós ügynökség.

nizmus eredményeit, ezzel is segítve a megfelelő döntés meghozatalát. A döntés önmagában az értékelő jelentéssel lesz egyenértékű, viszont abban a megküldött információkat figyelembe kell vennie a jelentést összeállító csoportnak.

Természetesen az értékelő és monitoringmechanizmus bevezetését meghatározó rendelet is tisztában van azzal, hogy az ellenőrzés során az uniós minőség-ellenőrzési mechanizmus keretei között kell eljárni, hiszen ezért egyébként az ellenőrzést végrehajtó csoport vezetője önmaga is felelősként van megjelölve. Mivel külön szabályozás *expressis verbis* az uniós minőség-ellenőrzési mechanizmus tekintetében nincs, vélelmezhetjük, hogy a jelenleg tárgyalt rendelet önmagában egy minőség-ellenőrzési mechanizmus (mivel a schengen *acquis* része, így egyértelműen uniós minőség-ellenőrzési mechanizmusként hivatkozhatunk rá a nemzeti mechanizmus kialakítása során).

Visszatérve a 2019-ben elfogadott Frontex-rendeletben megfogalmazottakhoz, a minőség-ellenőrzési mechanizmuson kívül felmerül a minőségbiztosítás kérdése is, igaz ez nem kifejezetten a minőség-ellenőrzéssel összhangban, hanem egy sajátos, az Ügynökség által kialakított belső(!) minőségbiztosítási funkcióként. Ennek célja pedig az Ügynökség saját technikai és humán képességének a fejlesztése és kezelése.

Érdekes elem, hogy a Frontex előszeretettel alkalmazza a belső (házon belüli) mechanizmusokat, így például a belső minőségbiztosítási mechanizmuson kívül belső minőség-ellenőrzési mechanizmust is bevezetett, mégpedig a saját állományának képzése érdekében. Ennek elsődleges célja az állományának magas szintű, kvalifikált szakértői felkészültségének biztosítása. Tehát ebből kiindulva tűnhet úgy, hogy egy „esetleges” nemzeti minőségértékelési (vagy akár minőségbiztosítási) mechanizmus kialakítása során elegendő a belső elgondolásokra támaszkodni. Ugyanakkor érdemes figyelembe venni, hogy az elsődlegesen európai uniós szintű hasonló elgondolások, minták vagy példák figyelembevétele mindenképpen pozitív kicsengésű egy ilyen nemzeti mechanizmus létrehozásánál. Ez még akkor is hasznos tanács, ha a rendőri szervezet vonatkozásában a minőségbiztosítás átfogó, minden minőségügyi tevékenységet magában foglaló, rendszerszerű tevékenység, míg a minőség-ellenőrzés a megfelelőség megállapítását jelenti.<sup>7</sup>

## Stratégiai kérdés a nemzeti minőség-ellenőrzés mechanizmus

A minőség-ellenőrzési mechanizmus mint fogalom, hangsúlyosan a stratégiai dokumentumokban jelent meg. A stratégiák megjelenése az integrált határigazgatás terén nem új keletű, több tagállam már hosszú-hosszú ideje rendelkezik vagy rendelkezett olyan stratégiával (pontosabban stratégiai dokumentummal vagy annak nevezett anyaggal<sup>8</sup>), amely 3, 5 vagy akár 10 évre előre tekintve határozott meg alap-

<sup>7</sup> HUSI 2006: 82.

<sup>8</sup> TEKE 2021: 115.

vető célkitűzéseket a határellenőrzés terén. Más kérdés, hogy ezek a korai stratégiai dokumentumok egymástól eltérő tartalommal, szerkezettel és gondolatvilággal születtek meg, azonban közös volt mindannyiukban, hogy valamilyen módon az integrált határigazgatás és annak elemei szabtak keretet nekik. Magyarországon elsőként a Határőrség tette le stratégiai dokumentumát, amely a 2006–2007. évi schengeni értékelő ellenőrzés időszakára készült el és ölelte fel az akkori szervezet központi elgondolását mintegy ötéves időtávlatban. Más kérdés, hogy a stratégia akkor nem számolt egy dologgal (a SWOT-analízis nem tért ki rá), tudniillik, hogy a Határőrség egy-két éven belül megszűnik önálló szervezatként tovább működni és szerves része lesz a Rendőrségnek. Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy noha a szervezet integrálódott, a feladat adott maradt, sőt fontossága évről évre (sőt mondhatni hónapról hónapra) nőtt és elismertebbé vált, még akkor is, ha ezt kezdetben nem nagyon akarta a befogadó szervezet tudomásul venni. A Határőrség (és a stratégiája is) egyébként nem a szervezetre, hanem a funkcionális tevékenységre fókuszált első sorban.

A 2005-ben elkészült egykori határőrségi stratégia<sup>9</sup> a minőség-ellenőrzési mechanizmussal a szó konkrét értelmében külön nem foglalkozott, hiszen a kialakított szakmai ellenőrzési rendszer teljes egészében bejáratott, korrekt, egy modern, európai szervezethez méltóan működött, amely a teljes követelményrendszerét a schengeni elveknek megfelelő működésre, működtetésre építette fel. A minőségügy alapjainak lerakása egyidejűleg történt a stratégiaalkotással, ami az akkori rendészeti környezetben unikálisnak számított, és a belügyi/rendőri felső vezetés részéről csak mérsékelt érdeklődést váltott ki. Viszont akkoriban egyedülálló módon jelentős eredményeket ért el a szervezet a minőségfejlesztés és -irányítás terén, ami hangsúlyozva volt a stratégiában is, a kettő egymást szinergikusan befolyásolta. A minőségközpontú megközelítés lehetővé tette az ügyfélközpontú, szolgáltatásjellegű, önfejlesztésen alapuló, elégedettséggel társuló szakmai feladat-végrehajtást és ezen keresztül a folyamatos megújulást. Ez viszont nem működött volna megfelelően hozzáigazított minőség-ellenőrzési mechanizmus nélkül, egyrészt mert nem mutatta volna ki a hiányosságokat, másrésztől önmagában a minőségirányítási rendszerbe volt bekalkulálva a minőség-ellenőrzés mikéntje. Gyakorlatban a Határőrség már 2004-ben bevezette a közös értékelési keretrendszer (*Common Assessment Framework*, CAF) alapú önértékelési rendszert, rá egy évre megkezdődött az Európai Minőségirányítási Alapítvány (European Foundation for Quality Management, EFQM) modellje szerinti önértékelés, illetve az ISO minőségirányítási rendszer alkalmazása úgy, hogy 2007-től a Határőrségben belül teljes körű minőségirányítási tevékenységet vezettek be.<sup>10</sup>

2011-ben (szintén a kötelező ciklusos schengeni monitoringmechanizmusra készülve) megszületett a Rendőrség 2012–2017 évekre szóló határrendészeti szakmai

<sup>9</sup> Határőrség Országos Parancsnoksága 2005.

<sup>10</sup> TEKE 2007: 32–69.

stratégiája,<sup>11</sup> amely jelentős mértékben épített a már bevált és jól működött, ugyanakkor addigra hatályon kívül helyezett korábbi stratégiára. Az újdonság természetesen a befogadó szervezet mikéntjéből adódott, illetve a feladatok jelentős része is innentől kezdve nem az együttműködésen alapuló (de egyébként jogszabályi kötelezettség alapján meghatározott) feladatokra fókuszált, hanem a saját hatásköri feladatok végrehajtására. Ez a Rendőrség részéről egyfajta áldozatvállalást is jelentett, hiszen egy stratégiai (még ha csak szakstratégiai is) dokumentumban nem tehetette meg a szervezet, hogy üres frázisokat „pufogtasson”, illetve kötelezettségvállalás nélküli ígéreteket tegyen. Ugyanakkor a stratégiában megjelenő SWOT-elemzés a lehetőségek között feltűntette a határrendészeti tevékenység minőségirányítását, azonban ennek kialakítására nem került sor.

Az integrált határigazgatási stratégia kidolgozása elvileg egy integrált folyamat volt, amely három, egymással párhuzamosan kiépülő lépcsőt jelentett. Egy központi szintű, politikai nyilatkozatként is helyt álló európai uniós Integrált Határigazgatási Stratégia megalkotását, a Frontexre bízott, úgynevezett technikai és műveleti stratégia elfogadását és ennek kihirdetését követő 6 hónapon belül minden egyes tagállam részéről egy-egy nemzeti integrált határigazgatási stratégia megalkotását.<sup>12</sup> Számunka tehát jelentős változást hoztak a 2018–2019-es évek, amikor is a fenti európai uniós kötelezettség alapján került sor stratégiáinak nevezett dokumentum elkészítésére, amelynek előzménye a leírtak alapján az Európai Unió integrált határigazgatási stratégiája, illetve az annak alapján elkészítendő Frontex-stratégia lett volna. Csakhogy az a helyzet állt elő, hogy a schengeni értékelésre való felkészülés ütemezésébe nem fért bele megvárni az akkor már jelentős késésben lévő Frontex-stratégiát, így tagállami konszenzus alapján egymás stratégiáira (illetve azok tervezeteire) figyelemmel elkészültek az egyes nemzeti integrált határigazgatási stratégiák, köztük természetesen Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája is. Ez a stratégiai dokumentum ekkor még csak két évet ölelt fel, azaz 2019–2021. évekre szólt, majd ezt követően készült el egy hosszabb időszakot felölelő új, 2022–2028. évi időszakokra szóló Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégia. Az nem mondható, hogy a magyar (és bármely más) tagállami kapkodás és türelmetlenség szülte meg az akkori nemzeti integrált határigazgatási stratégiát, ugyanis azt már jóval korábban beharangozták, hogy a schengeni értékelő monitoring egyik fő vizsgálati kérdése a nemzeti integrált határigazgatási stratégia lesz. Ennek megfelelően a 2019-es értékelési időszakra tekintettel nem volt sok vesztegetni való ideje a sorra kerülő tagállamoknak, így többek között Magyarországnak sem.

De lássuk az előzményt és azon belül is a minőség-ellenőrzési mechanizmus megjelenését a stratégiai fontosságú okmányokban.

A nemzeti integrált határigazgatási stratégiáknak hivatalosan az Európai Unió ilyen irányú stratégiáját kellett alapul venniük, azonban ezt az EU (azaz az Európai

<sup>11</sup> Országos Rendőr-főkapitányság 2011.

<sup>12</sup> TEKE 2019: 123–147.

Bizottság) nagyvonalúan az Európai Határ- és Parti Őrségre bízta. 2018. március 14-én az Európai Bizottság Eredményjelentést fogadott el az európai migrációs stratégia végrehajtásáról, amelynek 6. mellékleteként megjelent *Az európai integrált határigazgatási stratégia kialakításának főbb elemei* című dokumentum is.<sup>13</sup> E melléklet több olyan alapelvet is megfogalmazott, amely az európai integrált határigazgatásra vonatkozik. Ezen belül megjelent, hogy a schengeni értékelésen és a sebezhetőségi értékelésen keresztül végrehajtott „európai minőség-ellenőrzés” az alapja a folyamatos, naprakész és kontrollált állapotok fenntartásának. A minőség-ellenőrzés eredményeit pedig figyelembe kell venni az egyes európai uniós alapok (források) nemzeti szintű felhasználására vonatkozó prioritások megállapítása során. Tehát a minőség-ellenőrzési mechanizmus kialakítása – és elsődlegesen jó szintű kialakítása – hozzásegíti a tagállamokat a megfelelő mértékű források későbbi biztosításához.

Az előkészítő munkák érdekében a Frontex 2018 áprilisában 19 tagállam 27 szakértőjével közösen megfogalmazta<sup>14</sup> az integrált határigazgatási stratégia kidolgozásával kapcsolatos elveit, követelményként határozta meg, hogy a nemzeti integrált határigazgatási stratégiáknak tartalmilag és szerkezetileg figyelembe kell venniük az akkor hatályos, az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló európai uniós rendeletben már rögzített elemeket. Ez teljesen egyértelmű elvárás volt, hiszen az integrált határigazgatási rendszer csak és kizárólag úgy működhet és úgy lehet eredményes, ha annak egységes szintű megközelítése közösségi szinten is megvalósul.

A 2018. július 31-én Varsóban megtartott egyeztetésen részletesen tárgyalták az európai technikai és műveleti integrált határigazgatási stratégia előkészítését, és itt a minőség-ellenőrzési mechanizmus terén Franciaország ugyan felvetette, hogy minden egyes, a határigazgatásban részt vevő és a stratégiában érintett szervezet vonatkozásában kötelezővé kellene tenni a minőség-ellenőrzési mechanizmus bevezetését és alkalmazását, ám Dánia szerint a rendszer alapját a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusoknak kell képezniük. Azt nem tudjuk pontosan, hogy Franciaország álláspontja mi alapján fogalmazódott meg, ugyanis magát a schengeni értékelő mechanizmust – mint minőség-ellenőrzési mechanizmus – az Európai Unió központi szervei részéről már korábban kötelezően alkalmazandó standardként fogalmazták meg. Mivel ezzel valószínűleg ők is tisztában vannak (voltak), így vélhető, hogy egyfajta nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusra gondolhattak (amelyet aztán Dánia meg is erősített). A helyzetet árnyalta, hogy több tagállam nem rendelkezett ekkor még saját nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmussal, sőt – figyelemmel a korábban már leírt vonatkozó szabályozási részekre – most sem minden esetben van ilyen intézmény. Például a tárgyalt időszakban került sor a Svájc schengeni értékelő ellenőrzésével kapcsolatos eredmények tárgyalására, és ott meg is álla-

<sup>13</sup> Európai Bizottság 2018: Annex 6.

<sup>14</sup> Az integrált határigazgatás tárgykörében, 2018. április 9–13. között Varsóban megtartott képzés. A képzés eredményeit összefoglaló jelentés az Országos Rendőr-főkapitányság Titkársági Főosztály Nemzetközi Kapcsolatok Osztályán elérhető 29000/9238/2018. ált. számon.



pították, hogy Svájc nem rendelkezik nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmussal (pontosabban Svájc akkor még nem rendelkezett ilyennel).<sup>15</sup>

2018-ban elkészült a Frontex technikai és műveleti európai integrált határigazgatási stratégiájának vázlatja, amely az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletben meghatározott területekre fókuszálva, lépésről lépésre tartalmazta az egyes beavatkozási területeket, így a minőség-ellenőrzési mechanizmus kérdését is.<sup>16</sup>

Magának az integrált határigazgatási struktúrának a felépítése is mutatja, hogy a tagállamok és a Frontex felelőssége megoszlik, ugyanakkor a prioritás a nemzeti felelősségre hárul. A rendszer viszont csakis és kizárólag együttműködés keretében életképes, azaz a Frontexnek (kötelezően) képesnek kell lennie a nehéz helyzetben lévő tagállamokat támogatni. Az integrált határigazgatás alapja továbbra is a 2002-ben már megfogalmazott négylépcsős beléptetés-ellenőrzési modell,<sup>17</sup> így az új stratégiai elképzeléseket is ez irányba kell elvinni. És viszont is igaz, csak az interoperabilitáson alapuló együttműködés alapozhatja meg a megfelelő színvonal és majdan hatékonyan alkalmazható stratégiák kialakítását. A szoros együttműködésen alapuló közös munkának már korábbról vannak jó példái, gondoljunk csak bele a közös kockázatelemzési modell működtetésébe vagy akár a közös képzési keretrendszer kialakításába és adaptálásába, vagy a gyakorlatban leginkább látványos eredményt szülő közös műveletek szervezésébe. Ezek viszont csak megfelelő monitoringrendszer fenntartása mellett lehetnek eredményesek, amely eredményesség alapja viszont a közös finanszírozhatóság, az adatvédelemnek való kötelező megfelelés mindenek felett és nem utolsósorban a minőség-ellenőrzés.

## **A minőség-ellenőrzési mechanizmus megjelenése az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és operatív stratégiában**

2019. március 27-én a Frontex igazgatótanácsa elfogadta<sup>18</sup> a tagállamok által már nagyon várt, az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és operatív stratégiát. Az elfogadott stratégia iránymutatás volt a nemzeti integrált határigazgatási stratégiák kidolgozásához, bár mint azt fentebb kifejtettük, erre meglehetően későn került már sor.

Az, hogy a dokumentum megnevezése „technikai és műveleti stratégia” azt jelenti, hogy önmagát a stratégia az uniós integrált határigazgatási stratégia végre-

<sup>15</sup> Belügyminisztérium Európai Együttműködési Főosztály 2018a.

<sup>16</sup> Belügyminisztérium Európai Együttműködési Főosztály 2018b.

<sup>17</sup> A négylépcsős beléptetés-ellenőrzési modell egyes szakaszai: a harmadik (elsősorban migrációt kibocsátó) országokban végzett támogató tevékenységek, a két- és többoldalú hatékony nemzetközi együttműködés a kibocsátó és tranzitországokban, a külső határok egységes elvek mentén megvalósuló szigorú őrizete és ellenőrzése, valamint a schengeni belső térség biztonsága érdekében működtetett hatékony ellenőrzési rendszer.

<sup>18</sup> Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség 2019: 7–8.

hajtójaként aposztrofálta, és a nemzeti stratégiákat a nemzeti technikai és operatív (azaz műveleti) végrehajtás további (helyi, azaz tagállami) eszközeként jelöli meg.

A jövőben is biztosítandó törvényes, biztonságos és kulturált határellenőrzés érdekében a Frontex három stratégiai célkitűzést azonosított be, amelyek egyben pillérei is a stratégiai szemléletnek. Egyrésztől egy olyan átfogó helyzetismerettel kell rendelkezni, amely minimálisra csökkenti a külső határok és az ott folyó munka sebezhetőségét. Olyan kapacitások kellene, amelyekkel előre lehet prognosztizálni (előjelzési rendszer) azon eseményeket, amelyekre fel kell készülni a hatékony határellenőrzés érdekében. Másodsorban biztonságos, jól működő, kellően védett külső határok megléte szükséges, amihez minden olyan intézmény közös munkájára szükség van, amelyek felelősek a határokon folyó ellenőrzés végrehajtásáért. Ez jelentős előregondolkodást jelent, azaz úgy kell nyomon követni az eseményeket, hogy bármikor, bárhol és hatékonyan tudjon fellépni az adott szervezet, megfelelően tudjon reagálni minden körülmények között. Harmadik pilléreként pedig olyan képességeket kell fenntartani, amelyek a korábban vázolt stratégiai célkitűzéseknek megfelelően tudnak beavatkozni. Ezeknek a képességeknek olyanoknak kell lenniük, hogy bármikor aktivizálhatók legyenek és a már meglévő kapacitásokat az újonnan kialakuló helyzethez igazodva is ki tudják használni.

A minőség-ellenőrzési mechanizmus kérdése, mint stratégiai elem, mindhárom fő stratégiai célkitűzésnél megjelenik, sőt mindhárom érintett szinten (tisztán európai, tisztán nemzeti, egyes európai-nemzeti) is jelen kell hogy legyen.

Az első fő stratégiai cél esetében egy megfelelő minőség-ellenőrzési mechanizmus tudja azt hatékonyan biztosítani, hogy a határokat érintő „támadásokkal”, „zavarokkal” szembeni érzékenység (sebezhetőség) csökkenthető legyen. Ehhez ismerni kell a várható kockázatokat, valamint azokat a gyenge pontokat, amelyeken javítani szükséges annak érdekében, hogy a későbbiekben azok ne lehessenek gyenge láncszemek. Erre tökéletesen megfelel az európai szinten kialakított schengeni értékelési mechanizmus (mint minőség-ellenőrzési rendszer), a Frontex által működtetett és a mai napig sokak által vitatott sebezhetőségi értékelési keretrendszer. Ehhez már csak egy hiányzik, mégpedig a nemzeti szinten megvalósuló minőség-ellenőrzési rendszer kialakítása, amely tagállami szinten képes beazonosítani és nyomon követni az egyes kockázatokat, és stratégiai célként tudja megfogalmazni, hogy ennek érdekében mit kell tennie nemzeti szinten. Az pedig, hogy a három stratégia a három szintnek megfelelően egymásra épül, pontosan a szinergia érvényesülését hozza majd magával. Egyébiránt pedig a nemzeti és uniós minőség-ellenőrzési mechanizmusoknak egymást ki kell egészíteniük, mondhatni ez már nemzeti szintű, azaz egyedi stratégiai célkitűzés kell hogy legyen. Ennek mérhetősége pedig egyértelműen a minőség-ellenőrzési mechanizmus eredménye lesz, azaz hogy hatékony, biztonságos-e a külső határon folyó ellenőrzés vagy sem. Azt nemzeti szinten is el kell fogadni és fogadtatni (minden szinten, egészen a végrehajtásban érintett határőrjárorig bezáróan), hogy a minőség-ellenőrzési mechanizmusok segítik, támogatják a munkát, nem pedig úgy kell rá tekinteni, mint egyfajta „vegző ellenőr-

zésre”. Ez alapvetően egyébként igazán magyar sajátosság, hiszen nálunk a szakmai ellenőrzés keretrendszere már sajnos olyan irányba ment el, amely a felelősségke-resés és a mindenáron bűnbak találása és megbüntetése hármában ki is merül (még akkor is, ha ennek az ellenkezőjét halljuk minden egyes, a témához kapcsolódó hivatalos kommunikációban). Ehhez sajnos minden feltétel is adott, hiszen az aprólékos szabályozás bármely részében van olyan elemi rész, amelybe egy jól „felkészült ellenőr” bármikor bele tud kötni. A határellenőrzést végző állomány éppen ezek miatt idegenkedik az új megoldásoktól, a folyamatok vizsgálatától. Ennek egyébként változnia kell, ehhez szemléletnek kell módosulnia, úgy is mondhatnánk, hogy stratégiai szemléletváltásra lenne szükség. Sőt! Azzal sem megyünk tévútra, ha azt jelentjük ki, hogy a rendészeti ellenőrzési rendszerben paradigmaváltásra van szükség. A nyugat-európai határrendészeti szervek esetében a nálunk ismert ellenőrzési rendszer szinte teljesen ismeretlen, ott a dolgozó szakemberek tudatilag vannak tisztában azzal, hogy azt csinálják, amit kell, nem kell attól tartaniuk, hogy lépten-nyomon ellenőrzik őket. Ez a kérdéskör természetesen nem jelen tanulmány részét képezi, viszont a minőség-ellenőrzési mechanizmus kidolgozásához mindenképpen figyelembe kell venni.

Az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és operatív stratégia éppen ezért nevesíti nemzeti szintű feladatként a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus létrehozását, hiszen ezen keresztül érhetjük el eredményként azt, hogy az átfogóan és alaposan elemzett nemzeti szintű sebezhetőségeket számba tudjuk venni. Ennek mindenképpen hozzáadott értéke lesz többek között egy olyan döntéselőlkészítés, amely biztosítja a közös határigazgatás hatékonyságának minden körülmények közötti, elvárt szintű működését. Viszont ehhez szükséges még az is, hogy az európai szinten megfogalmazott és elfogadott stratégiai elemek mindegyike megjelenjen a nemzeti minőség-ellenőrzési rendszerben (ez utóbbi például már a fentebb írt „vegyesen európai-nemzeti szint” megjelenése).

A másodikként azonosított fő stratégiai cél a biztonságos és jól (hatékonyan) működő külső határok kérdése. E cél keretében például elvárás az állampolgárok részéről a zavartalan, törvényes és biztonságos határátlépés garantálása. Ez akkor biztosított, ha az átlépő személy nyugodt körülmények között, viszonylag gyorsan és számára megnyugtató módon lezáruló határátléptetés alanya lesz. Ehhez a hatáskörrel rendelkező szervezeteknek összehangolt tevékenységre és tökéletes helyzet tudatosításra van szüksége. Ennek „mutatója” pedig ugyancsak egy jól működő minőség-ellenőrzési mechanizmus kell hogy legyen (mármint ez a legegyszerűbb módja annak, hogy ezt figyelemmel kísérjük, és a megfelelő időben, megfelelő módon reagáljunk a bekövetkező külső eseményekre). Ennek a példának a megvalósításához ugyanis jól működő határátkelőhelyekre, tiszta környezetre, megfelelő számú átléptetést biztosító személyzetre, korszerű és gyors, a határellenőrzési tevékenység rendszerének vonalába illesztett technikai eszközre, informatikai rendszerre van szükség. Ezek rendelkezésre állása pedig legegyszerűbben csak egy folyamatosan működő kontrollmechanizmuson keresztül vizsgálhatók. De másik példaként hozhatjuk

az illegális határátlépések felderítésének kérdését is mint egyértelműen beazonosítható (és beazonosítandó) célkitűzést. Egy jól ellenőrzött határ (biztonságos határ) mutatója egyértelműen a minőség-ellenőrzési mechanizmus eredményeként definiálható. Az illegális migráció elleni fellépés (akár a zöldhatáron, akár az átkelőhelyeken) mindenképpen reaktív beavatkozást feltételez. A reaktív beavatkozás feltétele pedig a rendelkezésre állás minden szinten és körülmények között. Ennek megléte szintén egy jól kiépített minőség-ellenőrzési mechanizmuson keresztül biztosítható. Nem kell megvárnia egyetlen egy tagállamnak sem, hogy az Európai Unió minőség-ellenőrzési mechanizmusa (a schengeni értékelési rendszer) mondja meg, hogy mit kell még megtenni nemzeti szinten, hiszen adva van a lehetőség egy hatékony nemzeti minőség-ellenőrzési rendszer kidolgozására, amely elébe mehet a későbbi kritikáknak.

A képességek fenntartását (mint harmadik fő stratégiai célkitűzés) legszemléletesebben talán az oktatás hatékonyságának és megfelelőségének a mérése mutatja. Ez pedig a schengeni monitoring egyik legsarkalatosabb pontja, de nemzeti szinten a jövőbeni eseményekre való reagálás egyik sarokköve is. A Frontex stratégiája éppen ezért külön említi a képzési igényfelmérésre vonatkozó eljárás létrehozását és végrehajtását mint tervezett tevékenységi szintet a harmadik stratégiai célkitűzés keretén belül. Az Ügynökség megfogalmazása szerint a képzési igények rendszeres (és rendszerszintű) felmérése ki kell hogy terjedjen a teljes európai integrált határigazgatás egészére, mégpedig a minőség-ellenőrzési rendszer eredményeire figyelemmel. Éppen ezért kulcsfontosságú terület a képzés (mint átfogó, horizontális elem) a komplex határigazgatási szemlélet megfogalmazásánál. A képzés fontosságát hangsúlyozza továbbá az is, hogy „a képzés minőségbiztosítása az európai integrált határigazgatási koncepció egésze és minden funkció tekintetében releváns”. Ehhez stratégiaileg hozzárendelt tevékenység (tervezett fellépés), „a minőség folyamatos javítása biztosítja az operatív szükségletekre és a minőség-ellenőrzési mechanizmus eredményeire való hatékony reagálást”.<sup>19</sup> Éppen ezért nemzeti szinten olyan minőségbiztosítási mechanizmust kell kidolgozni és alkalmazni, amelyek kiterjednek a képzés tartalmára, annak transzferálására, az oktatókra és a képzésben részt vevő más személyekre, valamint magára a képzési környezetre. Ehhez viszont olyan minőség-ellenőrzési mechanizmusra van szükség, amely képes ezt követni, és szükség esetén szükséges mértékű korrigálási irányt mutatni. Más kifejezéssel élve, a megrendelői igények folyamatos becsatornázása és érvényre juttatása a képzés során (bár ehhez kell egyértelműen és tisztán megfogalmazott megrendelői igény is).

A képzés és a képzési rendszer minőségirányítása, minőségbiztosítása és annak minőség-ellenőrzési mechanizmusa integrált/komplex felmérést és bemutatást igényelne, így itt e sorok között csak arra van kapacitás, hogy a stratégiai (el)kötelezettség és a minőség-ellenőrzési rendszer közötti összefüggések tekintetében rá-

<sup>19</sup> Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség 2019: 3.3.3 pont.

világítson arra, hogy a teljes integrált határigazgatás vertikumát le kell fednie egy jól működő és hatékony minőség-ellenőrzési rendszernek. Nem elegendő az egyes elemek tekintetében ezen végigmenni, hanem az átfogó, horizontális elemeket is külön és egyben is vizsgálni szükséges.

Végezetül érdemes néhány szót szólni az egyes (határigazgatásba bevont) hatóságok közötti együttműködésről és annak minőség-ellenőrzési mechanizmushoz való kapcsolódásáról. A hatóságok közötti együttműködés az integrált határigazgatás alapvető működését meghatározó alapjai közül az egyik (mellette még a nemzetközi együttműködést és a hatóságon belüli együttműködést kell említeni e téren). A legfontosabb hatóságok közötti együttműködési területek az információegyesítés, információcseré, a közösen végzett kockázatelemzések eredményeinek felhasználása, a közös műveletek végrehajtása. Ezek közül az integrált határigazgatás keretén belül ki kell emelni a határrendészeti állomány tevékenységéhez szorosan kapcsolódó vámhatóságot, a migrációkezelésben érintett hatóságot, a közegészségügyi hatóságokat, valamint a bűnüldöző hatóságokat is. Ezek közös munkájának mutatója egyértelmű, hogy a minőség-ellenőrzési mechanizmus, illetve annak eredménye.

A fentiek alapján látható, hogy mind az európai uniós integrált határigazgatási stratégia, mind pedig a Frontex technikai és műveleti stratégiája kulcsfontosságú szerepet szán a nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusoknak. Ez egy olyan intézmény kialakítását (meglétét) jelenti, amely szimbiózisban a schengeni vívmányok szerves részét képező monitoringmechanizmussal és a Frontex sebezhetőségi értékelésével, képes hatékony választ adni a jövőbeni kihívásokra, biztosítja az elvárt szintű (vagy akár annál magasabb fokú) minőségi munkavégzést a határokon. Egy jól működő nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus professzionális szinten képes támogatni az integrált határigazgatás fenntartásában és működtetésében szerepet játszó hatóság munkáját, és „egyszerűen kipipálható feladattá varázsolhatja” a schengeni értékelő ellenőrzést. Egy jól működő nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus nemcsak megágyaz a schengeni értékelő ellenőrzésnek, hanem állandó radarként bármikor képes beavatkozni és helyes útra terelni az adott szakmai tevékenységet. Ezek azonnali javítása, korrigálása lényegesen egyszerűbb feladatot jelentenek (nem is beszélve költséghatékonyságukról), mintha csak ötévente, a kötelező európai uniós schengeni ellenőrzési rendszerhez igazítanánk, sokszor tűzoltás-szerűen a megteendő feladatokat.

## **Nemzeti integrált határigazgatási stratégia és minőség-ellenőrzés**

A stratégiai szemlélet magában hordozza azt is, hogy minden abban érintett szereplőnek pontosan meg kell határozni a helyét és szerepét, pontosan meg kell jelölni azt a feladatcél és azokat a folyamatokat, amelyeket majd a stratégia aprópénzre váltása során végre kell hajtania a közös cél érdekében. A többszereplős stratégiák jellemzője,

hogy a felelősség is megoszlik, nem beszélhetünk arról, hogy csak egyetlen egy hatóságot kiemelünk, amely felelős annak végrehajtásáért. Az integrált megközelítés alkalmazása a kulcsszó, hiszen a fő cél is az integrált határigazgatás végrehajtása.

Önmagában az sem elegendő, hogy megmondjuk, mit kell csinálni, hanem az útmutatáson kívül módszer(tan)t is érdemes megjelölni, illetve egyértelműen választ kell adni arra, hogyan is működik az adott rendszer, vagy hogyan kellene működnie.

Viszont az eredmények ellenőrzése érdekében mindenképpen kell egy kontrollrendszer (monitoring), azaz már stratégiaiilag meg kell fogalmazni a minőség-ellenőrzési mechanizmust. Nemcsak önmagában a stratégiát és az abban foglaltakat kell folyamatosan kontrollálni, hanem azt az adott szakmai tevékenységet is, amely megfogalmazódik a stratégiában.

A Magyarország 2018-ban elkészült és az 1471/2019. (VIII. 1.) Korm. határozattal kihirdetett Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája és ez a rendelet – igazodva a fent már többször hivatkozott integrált határigazgatási elemekhez – külön fejezetben foglalja a minőségirányítási mechanizmussal. E fejezettől függetlenül a stratégia meghatározza a határigazgatási tevékenység kapcsán működtetendő minőségbiztosítási rendszer kialakítását és fejlesztését is, és a nemzeti integrált határigazgatási rendszer elemzése során gyengességként állapítja meg, hogy a határrendészeti feladatok minőségbiztosítási rendszerének nem teljes körű a kialakítása, bár a minőség alapú működést, működtetést lehetőségként kezeli.

Külön érdekes és biztató eleme a stratégiának a 12. pontban kidolgozott szolidaritási mechanizmusok esetében megfogalmazott azon cselekvési tevékenysége, hogy a visszatéréssel összefüggésben hatáskörrel rendelkező szervek közös, átfogó ellenőrzése érdekében nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmust kell kidolgozni és alkalmazni. Ennek határideje 2021. december 31-e volt, azonban a feladatot az új stratégia megörökölte, és 2028. december 31-ig kell e feladatot megoldani.

2022-ben lépett hatályba Magyarország új, immár hat évet felölelő, némileg módosított, kiegészített Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája, amelyet az 1891/2021. (XII. 13.) Korm. határozat hirdetett ki. Alapjaiban sokat nem változott az előző időszak rövid, két éves stratégiai dokumentumához képest, néhány újabb feladattal gazdagodott, és némi feladat már nem jelent meg az elmúlt időszakból, akár annak végrehajtása, akár okafogyottsága miatt (és ez a minőségügy szempontjából is érdekes kérdéseket vet fel).

Ami viszont változatlanul tovább élt, az a stratégia – annak mellékleteként megjelenő cselekvési tervben pontokba szedett – célkitűzések voltak. Ezek alapján Magyarország Kormánya elkötelezte magát amellett, hogy kormányzati szinten ki kell alakítani a határigazgatással összefüggésben hatáskörrel rendelkező szervek közös minőség-ellenőrzési mechanizmusát, és a visszatéréssel összefüggésben hatáskörrel rendelkező szervek közös, átfogó ellenőrzése érdekében nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmust kell kidolgozni és alkalmazni.

Mindkét stratégiában (már mint a korábbi két évre szólóban és az új, hat éves koncepcióban) a minőség-ellenőrzési mechanizmust nagyléptékben (szó szerint „stra-

tégiai szinten”) tárgyalja csak, úgy is mondhatjuk, hogy azt „nem kezeli a helyén”. A jelenlegi nemzeti ellenőrzési rendszert mutatja be, ahol egyébként a Belügyminisztérium égisze alatt működő és kormányközi Határellenőrzési Munkacsoport felelősségét taglalja, de a minőség-ellenőrzés nem az ellenőrzés!<sup>20</sup> És ez azt is jelenti, hogy a minőségügy valós lényege nem magát az ellenőrzést mint szakmai munkafolyamatot takarja. Maga a bemutatott rendszer közel nem az a minőség-ellenőrzési mechanizmus, amely az európai uniós ellenőrzési mechanizmusra vonatkozó dokumentumaiból és a Frontex korábban tárgyalt stratégiájából levezethető lenne. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a viszonylag rövid fejezetből kitűnik az a logika, amelynek keretében kell majd kidolgozni a végleges nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmust.

Itt szükséges kiemelni, hogy Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája külön fejezetben kezeli a fentiekben részletezett folyamat minőségbiztosítását, valamint a határrendészetben alkalmazandó felszerelések eszköz- és módszerspecifikus követelmények szerinti minősítését (eszköz minőségbiztosítás).<sup>21</sup> Utóbbi esetében a határellenőrzés fejlesztési igényeinek tudományos megközelítésen is alapuló végrehajtási igényét a *Modern technológiák alkalmazása és kutatásfejlesztés* című fejezet 52. pontjában megfogalmazott feladat foglalja össze, amely szerint „ki kell dolgozni a határrendészeti célú eszközminősítés eszköz- és módszerspecifikus követelményrendszerét és minősítési rendszerét”.<sup>22</sup> Ez azonban jellege miatt nem vonható egy tekintet alá a tanulmányban tárgyalt folyamat-minőségbiztosítással, hovatovább nem minőség-ellenőrzési kérdés. A nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus kidolgozására a Határigazgatási és Vízümpolitikai Eszköz tematikus forrásainak keretében megvalósított 101102709 – HSQA azonosító számú, „Magyar, szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határigazgatás területén” elnevezésű projektben kerül sor, várhatóan 2025. II. negyedévére

## Konklúzió helyett

Minden jel arra mutat, hogy a tagállamoknak ki kell alakítaniuk saját nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusukat (amint azt egyébként a helyzet diktálja, és csak a döntéshozók igény szintjén és érdekeltségén múlik). Ez nemcsak könnyen levezethető az európai uniós szabályokból (*schengen acquis*), hanem belátható, hogy jól felfogott érdek egy ilyen működtetése. Egy jól kialakított minőség-ellenőrzési mechanizmus egyfajta prevenció/önvédelmi reakció is lehet: az integrált rendszerünk erősítésével és a folyamatok letisztításával elébe mehetünk a schengeni monitoring-mechanizmus

<sup>20</sup> NARDAI 2003: 32.

<sup>21</sup> 1891/2021. (XII. 13.) Korm. határozat 10. fejezet: Modern technológiák alkalmazása és kutatásfejlesztés.

<sup>22</sup> Az eszköz-minőségbiztosítás kidolgozása a határrendészeti kutató, fejlesztő és eszközminősítő intézményként létrehozandó Határrendészeti Innovációs Program (HIP) keretében valósul meg, amelyet a Határigazgatási és Vízümpolitikai Eszköz Program Plusz éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1184/2022. (III. 28.) Korm. határozat HAVE Plusz – 1.3.1 jelű pályázati kiírása fog támogatni.

által esetlegesen feltárható hiányosságoknak. Az sem kérdés számukra, hogy nem egyfajta monitoringtípusú megközelítésről van szó az új nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus kialakítása során, hanem egyértelműen stratégiai megalapozottságú minőség-ellenőrzési rendszerről.

Érdemes továbbá figyelembe venni, hogy az európai uniós monitoringmechanizmus egy bejáratott, bár sokszor sematikus leegyszerűsítésekre épülő rendszer, amely a tagállamok (és nem is beszélve a központi igazgatás helyét és szerepét betöltő Bizottságról) számára elfogadott standard. A minőség mint elvárás évtizedek óta a „társadalom és a gazdaság minden egyes elemét az egyéntől a termelő és szolgáltató vállalkozásokon keresztül a közszolgáltatásokig áthatja”.<sup>23</sup> Nem kérdés továbbra már, hogy a határellenőrzési területen is szükség van jól működő és hatékony nemzeti, stratégiai alapon nyugvó minőség-ellenőrzési rendszerre.

## Irodalomjegyzék

- BALLA József –VÁJLOK László (2022): A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének tér-sége – Schengeni együttműködés. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): Az Európai Unió szakpolitikai rendszere. Budapest: Ludovika, 299–314.
- Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) (2019): *Az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és operatív stratégia*. Varsó.
- HUSI Géza szerk. (2006): *Arendőri munka minőségfejlesztésének alapjai*. Nyíregyháza: Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság.
- KOPASZ Árpád (2002): A magyar rendőrség minőségfejlesztési programja. *Belügyi Szemle*, 50(8), 3–25.
- NARDAI László (2003): A minőségirányítási rendszer vagy minőségközpontú irányítási rendszer? *Magyar Minőség*, 12(4), 32–33.
- Melléklet a következőhöz: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak – Eredményjelentés az európai migrációs stratégia végrehajtásáról, Brüsszel, 2018. március 15. 7199/18., COM(2018) 250 final – Annex 6
- TEKE András (2007): Miért a minőség? Minőségfejlesztés és minőségirányítás a Határőrségnél. *Határrendészeti Tanulmányok*, 4(1), 32–69.
- TEKE András (2019): „Stratégiaiul” is ugyanazt jelenti? *Határrendészeti Tanulmányok*, 16(4), 123–147.
- TEKE András (2021): A rendészet/rendvédelem tartalmi és funkcionális megjelenítése a magyar (nemzeti) biztonsági stratégiákban/stratégiai dokumentumokban (1993–2020). *Határrendészeti Tanulmányok*, 18(3), 84–132.
- TOPÁR József (2014): Minőségmenedzsment rendszerek szerepe a szervezetek működésében (lehetőségek és gondok). *Magyar Minőség*, 23(3), 11–19.
- VERESS Gáborné – VERESS Gábor (2005): A rendőrségi tevékenység minőségmenedzsmentje. *Belügyi Szemle*, 53(4), 13–31.

<sup>23</sup> TOPÁR 2014: 11.



## Jogforrások

- 1471/2019. (VIII. 1.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról
- 1891/2021. (XII. 13.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról
- 1184/2022. (III. 28.) Korm. határozat a Határigazgatási és Vízumpolitikai Eszköz Program Plusz éves fejlesztési keretének megállapításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai 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 rendelete A Tanács (EU) 2022/922 rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

## Egyéb források

- A Határőrség stratégiája a schengeni egyezményhez való teljeskörű csatlakozásig és a csatlakozást követő közvetlen időszakra.* Határőrség Országos Parancsnoksága, 2005.
- Belügyminisztérium Európai Együttműködési Főosztály (2018a): *Jelentés a 2018. július 18-án megtartott Schengen Szakértői Bizottság üléséről*, 2018. július 18.
- Belügyminisztérium Európai Együttműködési Főosztály (2018b): *Jelentés az európai technikai és műveleti integrált határigazgatási stratégia kapcsán szervezett egyeztetésről*. Varsó, 2018. július 31.
- Jelentés kiküldetéséről: Részvétel képzésen, az integrált határigazgatás tárgykörében. Varsó, 2018. április 9–13., ügyiratszám: 29000/923862018. ált.
- Országos Rendőr-főkapitányság (2011): *Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv határrendészeti szakmai stratégiája (2012–2017)*. 29000/28714/2011. Ált.

## ABSTRACT

### **Quality and Border Control in an EU Strategic Approach**

László VÁJLOK, Attila VEDŐ

*One of the prerequisites for the successful operation of the revenue-oriented market segment is the production and distribution of products of high quality at all levels and of the quality expected by customers (stakeholders and interested parties). This is guaranteed by the establishment and operation of long-established quality control mechanisms. These mechanisms not only serve as a guarantee of quality assurance, but also facilitate the production and sales process (ensure the quality of service). The question arises as to which areas in law enforcement (which cannot be compared to revenue-oriented market players) can be based on a quality control system based on a measurable method to ensure a high level of operation.*

**Keywords:** *quality control, quality assurance, Schengen, border control, evaluation mechanism*