

A FRONTEX ALAPSZINTŰ KÉPZÉSI PROGRAMJÁNAK BEMUTATÁSA ÉS HATÁSA A HATÁRRENDÉSZETI KÉPZÉSRE

Az Európai Unió külső határainak hatékony ellenőrzése, az eredményes mélységi ellenőrzés és a kompenzációs intézkedések meghatározó szerepet töltenek be az illegális migráció és a határokon átnyúló bűnözés elleni harcban. A schengeni térségben, a fenti feladatok minden tagállamban történő azonos, magas színvonalú megvalósításának egyik legfontosabb feltétele, hogy a fenti feladatokat végző határőrök⁴²⁶, azonos tartalmú kompetenciák birtokában hajtsák végre. Ily módon biztosítható, hogy úgy a schengeni térség külső határain, valamint a tagállamok területén végrehajtott tevékenységek és intézkedések minden tagállamban azonos színvonalúak legyenek, és sehol ne keletkezzen biztonsági deficit a felkészítés eltérő tartalma és színvonala következtében.

E célkitűzés megvalósításának egyik legfontosabb feltétele, hogy a schengeni térségben dolgozó határőrök azonos tartalmú oktatásban és képzésben részesüljenek.⁴²⁷ Ennek egyik jelentős állomása valósult meg, az „Alapszintű képzési program az EU-ban szolgálatot teljesítő határőrök részére” oktatási program kidolgozásával, amelyet a FRONTEX Képzési Egysége, a tagállamok széleskörű bevonásával készített el.

A Rendőrtiszti Főiskola közvetve 2003-tól, az ACT megalapításától, míg közvetlenül 2006-tól kapcsolódott be a FRONTEX Képzési Egységének tevékenységébe⁴²⁸. Ellátta a képzési koordinátori feladatokat, tevékenyen részt vett az alapszintű képzési program kidolgozásában és fordításában és napjainkban is széleskörű együttműködés keretében szervezi a FRONTEX Mid-level képzésének magyarországi képzési heteit.

A fenti feladatok közül e tanulmányomban, az alapszintű képzési program elkészítésének legfontosabb állomásait és az elkészült anyag legfontosabb eredményeit kívánom bemutatni.

1. Az egységes határrendészeti oktatás és képzés szükségességének megfogalmazása az Európai Unióban

A schengeni térség létrehozását követően nyilvánvalóvá vált, hogy a térségen belül a határellenőrzésben egy új szakasz kezdődött a XX. század utolsó évtizedében. Egy teljesen új elv jelent meg a határellenőrzésben és kezdett egyre fokozatosabban kiteljesedni, a kölcsönös bizalom elve. Ennek alapján kezdték meg tevékenységüket a különböző

⁴²⁶ Schengeni határ-ellenőrzési kódex: I. cím, 2.cikk 13. bekezdése szerint: a „határőr” olyan tisztviselő, akit a nemzeti joggal összhangban a határátkelőhelyen, az államhatáron vagy az államhatár közvetlen közelében teljesít szolgálatot, és aki e rendelettel és a nemzeti joggal összhangban határ-ellenőrzési feladatokat végez.

⁴²⁷ Tekintettel arra, hogy az együttműködésben résztvevő országokban eltérő iskola típusokban folyik a határőrök felkészítése, ezért a FRONTEX az alap (basic level) és a közép szintű (mid-level) kifejezésekkel jelöli képzési programjait.

⁴²⁸ A RTF oktatójaként személyesen 2003. decemberétől 2005 decemberéig, mint az Ad-hoc Centre for Border Guard Training (Ausztria, Traiskirchen) magyar nemzeti szakértője, 2006-tól kezdve, mint a magyar Határőrség majd a Rendőrség szakértője, rész projekt vezetőként vettem részt az alapszintű képzési program kidolgozásában.

nemzetek tisztviselői a schengeni térség külső határain, valamint a mélységben és védtek nem csak saját, hanem más tagállamok érdekeit is a különböző határszakaszokon. Nyilvánvalóvá vált, hogy ezeknek a követelményeknek, csak az egységes elvek és tartalom alapján felkészített határőrök felelhetnek meg és az idő előre haladtával, ez a törekvés egyre konkrétan fogalmazódott meg a különböző európai fórumokon.

A Schengeni Végrehajtási Egyezményben⁴²⁹ megfogalmazott célkitűzések

Az 1990. június 19-én megkötött egyezmény 2. fejezetének 7. cikkében a határellenőrzést végző személyi állomány egységes felkészítésének igénye az alábbi módon került megfogalmazásra. „... támogatják az ellenőrzést végző személyi állomány egységes ki- és továbbképzését⁴³⁰.” A megfogalmazás egyértelműen kifejezi, hogy már a Schengeni Végrehajtási Egyezmény megalkotói is felismerték, hogy az egységes, magas színvonalú feladat végrehajtás elengedhetetlen feltétele a közös alapokon nyugvó képzés megteremtése.

Az Európai Tanács 2002. június 21-22-i sevillai ülésén elfogadott célkitűzések

A határellenőrzést végző nemzeti szervezetekre épülő európai határellenőrzési szervezet megteremtésének igénye és ezen belül a határellenőrzést végző szervezetek egységes felkészítésének megvalósítása 2002-ben került megfogalmazásra. A Bel- és Igazságügyi Tanács 2002. június 13-án fogadta el Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására vonatkozó munkaprogramját⁴³¹, amely C fejezetének 102-104. pontjában kerültek meghatározásra, a tagállamok külső határain jelentkező biztonsági torzulások fokozatos megszüntetése érdekében teendő rövid távú intézkedések, amelyek többek között az alábbi feladatokat tartalmazták:

- közös képzési program kidolgozását a határőr tisztviselők és középszintű vezetőik részére,
- rendszeres továbbképzések szervezését,
- kiemelt figyelmet fordítását az idegen nyelvek oktatására,
- más tagállamok határőrei munkájának megismertetését,
- képzést a menedéket kérők jogairól és védelméről.
- A dokumentum a Common Unitot bízza meg a közös képzési program kidolgozásával.

Az Európai Tanács 2002. június 21-22-i sevillai ülésén⁴³² foglalkozott a határellenőrzés hatékonyságának növelése és a bevándorlás elleni küzdelem fokozása érdekében teendő legfontosabb intézkedésekkel. Az ülésről kiadott határozat III. fejezetében a Menedék és bevándorlás címszó alatt a 2003. június előtt megteendő feladatok között szerepelt többek között: ...”kerüljön megalkotásra egy közös képzési program határőrök

⁴²⁹ Egyezmény a Benlux Gazdasági Unió Államai, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaiakon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról, a továbbiakban Schengeni Végrehajtási Egyezmény; Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja, 2000. 09. 22. 1-92. o.

⁴³⁰ Schengeni Végrehajtási Egyezmény: Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja, 2000. 09. 22. 7. o.

⁴³¹ Council of the European Union: Plan for the management of the external borders of the member states of the European Union; 10019/02; 35. p.

⁴³² Council of the European Union: Seville European Council 21 and 22 June 2002; 13463/02; 42. o.

részére.” Az Európai Tanács ily módon megerősítette a Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására munkaprogramot, valamint a képzésre vonatkozó elgondolásokat és megnyitotta az utat a gyakorlati megvalósítás előtt.

Értékelés:

Összességében megállapítható, hogy a határrendészeti képzés egységesítésének igénye az Európai Unió tagállamaiban a Schengeni térség megalakulásával együtt jött létre és a sevillai határozattal kezdődött meg európai szintű végrehajtása, amellyel egy olyan határellenőrzési képzési stratégiát alapozott meg, amelynek megvalósítása napjainkban is tart.

2. A közös osztrák-svéd projekt és eredményei

A sevillai döntésnek megfelelően, rövid időn belül megkezdődött a közös képzési program kidolgozásának előkészítése a határőr tisztviselők és középszintű vezetőik részére. A megvalósítás érdekében a SCIFA+ ⁴³³ 2002. július 22-i ülésén, Ausztria és Svédország egy közös projekt elindítását javasolta, a képzési program tartalmának kidolgozására és alkalmazásának megtervezésére, melyet a testület elfogadott. Az osztrák és svéd projektvezetőség 2002. augusztus 28-án alakult meg és kezdte meg munkáját.

2.1. A közös osztrák és svéd projekt végrehajtásának megkezdése és első eredményei

A megalakult projektvezetőségen belül Ausztria vállalta a vezető és egyben meghatározó szerepet, amely kifejezésre jutott a résztvevő szakértők számában és a vállalt feladatok mennyiségében is. A projekt anyagi fedezetét az ARGO projekt biztosította, nemzeti megelőlegezéssel. A projekt vezetősége elkészítette projekt tervét, melynek megfelelően az alábbi feladatok kerültek végrehajtásra:

- Felkérték a tagállamokat, a schengeni együttműködésben résztvevő partner országokat és a tagjelölt országokat, hogy jelöljenek ki kapcsolattartó személyeket a folyamatos kapcsolattartás és adatszolgáltatás érdekében;
- Kidolgoztak egy kérdőívet a tervezett közös képzési program szerkezetére és tartalmára vonatkozóan, egyben kérték a tagállamokat, hogy küldjék meg hasonló jellegű nemzeti képzési programjaikat;
- Tanulmányutakat szerveztek Franciaországba, Németországba, Lengyelországba és az Egyesült Királyságba, hogy összegyűjtsék az eltérő határrendészeti, határellenőrzési kultúrával rendelkező országok legfontosabb tapasztalatait;
- A beérkezett kérdőívek értékelése, a tanulmányutak és saját nemzeti tapasztalataik alapján a projekt vezetősége javaslatot tett a közös képzési program tantárgy szerkezetére és legfontosabb kategóriáira, melyek legfontosabb elemei és jellemzői a következők voltak:
 - A javasolt közös képzési program egy modul rendszerű oktatási program volt, amely tartalmazta a tantárgy szerkezetet, ajánlást az oktatás időtartamára, módszerére és az elérni kívánt oktatási célt;

⁴³³ Az Európai Unió tagállamai határellenőrzésért felelős szervezeteinek vezetői

- Egy minimum program volt, amelyet a nemzeti szükségletek megfelelően lehetett bővíteni;
 - A határellenőrzést végző tisztviselőket, határőröket a program három kategóriába osztotta, első szintű (first level) második szintű (second level) és középszintű (mid-level) tisztviselőkre. Az első szintű tisztviselő kényszerítő eszközt nem alkalmazhat, a második szintű tisztviselő kényszerítő eszközt alkalmazhat, míg a középszintű tisztviselő egy kisebb határőr csoport vezetője. Minden kategóriára külön képzési program került kidolgozásra;
 - A projekt vezetőség javaslatot tett a nemzeti alkalmazás lehetséges módjára, a monitoringra és egy képzési központ létrehozására, amely a kidolgozó munkát befejezi, és az alkalmazást koordinálja.
- A projekt e szakaszában, a vezetőség két munkacsoportülést szervezett, 2003 márciusában és áprilisában, ahol a tagállamok, a társult országok és a tagjelölt országok képviselőinek bemutatták a projekt keretében kidolgozott javaslataikat. Egyben a projekt vezetősége kérte a résztvevő országok képviselőit, hogy nyilvánítsanak véleményt az elkészített anyagról, javaslataikkal járuljanak hozzá javításához, majd a jövőben alkalmazzák azt.
 - A Közös Képzési Programot az Európai Tanács 2003 júniusában Thesszalonikiben megrendezett ülésén a Management of external borders kérdéskör keretében tárgyalta és elfogadta.

Értékelés:

A projekt első szakaszának legfontosabb eredményei, hogy a gyakorlatban is kifejezte a résztvevő államok szándékát, egy egységes, közös képzési program elkészítésére és alkalmazására a határőr tisztviselők részére, valamint megteremtette a feltételeit egy ideiglenes határőr képzési központ létrehozásának.

2.2. Az Ad-hoc Centre for Border Guard Training (ACT) megalakítása és szerepe a Közös Képzési Program kidolgozásában

Az Ideiglenes Határőr Képzési Központ (ACT) 2003. október 31-én nyitotta meg kapuit az ausztriai Traiskirchenben. A központ egy osztrák vezetővel és 4-6 nemzetközi szakértővel végezte tevékenységét. A létrejött központ feladata volt többek között, a projekt első szakaszában elkészült modul és tantárgy szerkezet konkrét tartalommal történő megtöltése. A munka eredményeként elkészült egy 189 órás képzési program az első szintű, egy 477 órás képzési program a második szintű és egy 263 órás program a középszintű tisztviselők részére. Az elkészült programtervezetet a központ a tagállamok, és a társult országok képviselőinek bemutatta, akik azt elfogadták. Az oktatási program⁴³⁴ hivatalos alkalmazása 2004. június 15-én kezdődött meg, az együttműködésben részt vevő országokban.

Értékelés:

⁴³⁴ Az oktatási program hivatalosan közzétett változata: Council of the European Union: Core Curriculum for border guard training; 12006/04; 106 o.

A folyamat eredményeként elkészült egy mindenki számára elfogadható minimum képzési program, amely sok tekintetben legalább olyan nagy politikai, mint szakmai jelentőséggel bír.

2.3. A monitoring eredménye

Az elfogadott oktatási program alkalmazásának segítése, az alkalmazás tapasztalatainak összegyűjtése érdekében az oktatási központ folyamatos információgyűjtést szervezett az oktatási program nemzeti alkalmazásáról. A monitoring legfontosabb eredményei a következők voltak:

- Egységes szerkezetű, alapszintű képzési programot kell kidolgozni;
- 18,5 hét nem elég a képzésre;
- A hiányzó részekkel és tartalommal ki kell egészíteni a programot;
- Az időtartam helyett mérhető kompetenciákat kell alkalmazni;
- A nemzeti sajátosságok és lehetőségek figyelembe vételével arra kell törekedni, hogy a határőr, mint foglalkozás kerüljön elismerésre.

Értékelés:

A monitoring felszínre hozta az oktatási program gyenge pontjait, és egyértelműen bizonyította, hogy egy általános programmal nem lehet lefedni a tagállamok speciális igényeit.

Összességében megállapítható, az oktatási program elkészítése, eredményeivel és hibáival együtt, új utat nyitott meg az európai határrendészeti oktatási együttműködésben, míg a képzési központ létrehozása és tevékenysége megalapozta a FRONEX Képzési Egységének létrehozását.

3. Az oktatási program módosítása a FRONTEX Képzési Egységének vezetésével

A FRONTEX 2004. októberében történt létrehozása, majd 2005. áprilisában a székhelyéről történt döntést követően fokozatosan alakította ki új struktúráját és vette át a különböző központoktól a feladatok végzését. Az oktatási program módosítása, gyakorlatilag 2006-ban, az előző évi monitoring eredményeire alapozva kezdődött el. A FRONTEX Képzési Egysége az alábbi célokat kívánta megvalósítani a módosítással:

- El kívánta törölni az első-, második- és középszintű tisztviselői kategóriákat és az ennek megfelelő oktatási programokat, ugyanis ezeknek a kategóriáknak a legtöbb tagállamban nem volt hagyománya, ezért rendkívül eltérő módon értelmezték és alkalmazták. Egy egyértelműen, csak alapszintű oktatási programként értelmezhető oktatási programot kívánt létrehozni;
- Mindenképpen meg kívánta változtatni azt az üzenetet, hogy 18,5 hét elég az alap és középszintű határőr képzésre;
- Egy egységes szerkezetű oktatási programot kívánt létrehozni, amely egy minden határőr részére kötelező általános részből és egy szárazföldi, tengeri és légi határok

modulból áll. Ily módon a tagállamok csak nemzeti szükségleteiknek megfelelő speciális részeket kell, hogy alkalmazzák;

- Az egyes témákhoz tartozó minimális oktatási idő helyett, mérhető kompetencia leírásokat kívánt alkalmazni;
- A módosítás el kívánta érni, hogy azokban a tagállamokban, ahol lehetséges, a módosított oktatási program eredményeként a határőr, mint foglalkozás kerüljön elismerésre.

A fenti célok megvalósítása érdekében a FRONTEX Képzési Egysége egy projektet indított el, a módosított oktatási program tervezett szerkezetének megfelelően, melyen belül az általános rész, a szárazföldi, a tengeri és a légi határok modulok részprojekteként szerepeltek. A részprojektek megvalósítása érdekében különböző országok vezetésével munkacsoportok alakultak, melyek közül hazánk a szárazföldi határok munkacsoportot vezette. A munkacsoportok 2007 végére fejezték be munkájukat és elkészült a módosított oktatási program.⁴³⁵ 2008 első felében az angol nyelvű oktatási program a nemzeti nyelvekre lefordításra került, melyet hazánkban a Rendőrtiszti Főiskola végzett el.

Értékelés:

- A projekt eredményeként elkészült egy alapszintű, modul rendszerű, kompetencia alapú oktatási program, amelynek tartalma biztosítja, hogy az ennek alapján felkészített határőrök a tagállamok külső határain mindenütt magas színvonalon hajtsák végre feladataikat;
- Maximálisan figyelembe veszi a nemzeti igényeket, a modul rendszer biztosítja, hogy csak a nemzeti szinten szükséges tartalom kerüljön oktatásra;
- Kész a nemzeti alkalmazásra;
- Nem kötelező, csak ajánlott;
- Értékelési rendszere kidolgozás alatt áll.

4. Az Alapszintű képzési program az Európai Unióban szolgálatot teljesítő határőrök részére nemzeti alkalmazási lehetőségei

A FRONTEX Képzési Egysége az alapszintű oktatási program nemzeti alkalmazásának segítése érdekében 2008 első felében képzést szervezett a nemzeti alkalmazást segítő oktatók részére, melynek alapján a nemzeti alkalmazás alábbi változatai lehetségesek:

- Külső segítség és források igénybevétele nélkül a meglévő nemzeti oktatási program kiegészítése a módosított alapszintű oktatási program új tartalmi elemeivel;
- Tekintettel arra, hogy az Alapszintű képzési program az Európai Unióban szolgálatot teljesítő határőrök részére nemzeti bevezetéséhez uniós források is igénybe vehetők, így a nemzeti megvalósítás a módosított alapszintű oktatási program szükségleteinek megfelelően hazai és nemzetközi források igénybevételével is megvalósítható;

⁴³⁵ A módosított oktatási program címe: Alapszintű képzési program az Európai Unióban szolgálatot teljesítő határőrök részére

- Egy nagyobb arányú fejlesztés eredményeként, az adott oktatási intézmény regionális oktatási központként kapcsolódhat be a FRONTEX más képzési projektjeibe is.

Össességében megállapítható, hogy a módosított oktatási program, az Európai Tanács sevillai ülésén megfogalmazott célkitűzések szellemében, a tagállamok igényeinek és nemzeti sajátosságainak lehető legmaximálisabb figyelembevételével került kidolgozásra. Ily módon minden tagállamban biztosítja a határőrök költség hatékony, magas színvonalú felkészítését.