

BIZTONSÁGI KIHÍVÁSOK – KÉPZÉSI REAKCIÓK

A változó társadalmi környezetben a rendészettel összefüggő kihívások tudományos igényű megvitatása során nem kerülhető meg a képzés sem. A tanulmány hipotézise, hogy a biztonsági kihívásokra adott rendészeti válaszok nem nélkülözhetik a képzés terén tett reakciókat sem. A bizonyításhoz bőven állnak rendelkezésre nagy hatású biztonsági kihívások. A közülük való választást elsősorban az befolyásolja, hogy tapasztalataim a határrendészeti tisztképzéssel kapcsolatosak. A Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karának Határrendészeti Tanszékén folyó képzés változását áttekintve azt tapasztaltam, hogy a változások nagy részében egyértelműen meghatározható az azt kiváltó biztonsági kihívás is. Ezek közül vizsgált kihívások: a vasfüggöny lebontása, a demokratikus jogállam normáinak érvényesítése; a délszláv háborúk; a hejcei légi katasztrófa; az uniós csatlakozás; az államhatárokon átható szervezett bűnözés tagállami és uniós dimenziói.

Az 1980-as években fokozatosan bontakoztak ki azok a körülmények, amelyek a két, egymással élesen szembenálló világrendszer harcának befejezéséhez, a szocialista világrendszer megszűnéséhez vezettek. Ennek a biztonsági kihívásnak Magyarország és a magyar határőrség emlékeztető módon megfelelt. 1989. június 27-én az osztrák és a magyar külügyminiszter jelképesen is elvágta az akkorra már felszámolt „vasfüggöny”, az elektromos jelzőrendszer szálait. Nem egészen két hónappal később a sopronpusztai páneurópai piknik lehetőségét kihasználva több száz keletnémet állampolgár úgy özönlött át Ausztriába, hogy a határőrök nem avatkoztak közbe. Újabb két hónap múlva (szeptember 11-én) az országban a kiszökés lehetőségére váró keletnémetek mindegyike szabadon távozhatt nyugatra.

A változásokban aktív szerepet játszó Határőrség belső életében is jelentős korszerűsítési folyamatok zajlottak. Konkrét lépések történtek annak érdekében, hogy a határőrizeti tevékenység katonai jellegét csökkentsék és a rendészeti jelleget erősítsék. Ennek részét képezte az is, hogy a Kossuth Lajos Katonai Főiskolán folyó határőr tisztképzést megszüntessék, és azt a Rendőrtiszti Főiskolán a határrendészeti követelmények szerint újjá szervezzék. A Rendőrtiszti Főiskola jövődi Határrendészeti Tanszéke tantervének első változatában ennek megfelelően csak határrendészeti (határrendészeti általános ismeretek, határőrizet, határforgalom-ellenőrzés, határrendészeti igazgatás) tantárgyak kaptak helyet.

A délszláv válság kibontakozása azonban oly mértékben megváltoztatta hazánk biztonságpolitikai helyzetét is, hogy az a rendészeti jelleg megtartása mellett ismételt igényelte a határőrség határvédelmi, határbiztonsági képességeit. Ez a határőr tisztképzésre úgy hatott, hogy a Kossuth Lajos Katonai Főiskolán folytatódott a határőr tisztképzés és ez mellett - módosított cél és feladatrendszerrel - lett megalapítva a Rendőrtiszti Főiskolán a Határrendészeti Tanszék és a határrendészeti szak. A Rendőrtiszti Főiskola határrendészeti szakára felvett első hallgatók képzésébe egy előkészítő tanév lett beiktatva a Körmendi Határőr Kiképző és Továbbképző Iskolán. Itt a hallgatók a határőrizeti tantárgyak mellett az

1991/1992. és az 1992/1993. tanévben 258, majd az 1993/1994. tanévben 293 tanórában „katonai felkészítésben” vettek részt, szakmai gyakorlatuk egy részét határvidék századoknál töltötték. Ráadásul a képzés körülményei között erőteljes hangsúlyt kapott a gyakorlatiasság, a vezetői felkészítés, a speciális határőrségi nevelési célkitűzések érvényesítése. A főiskolai képzési szakaszban is megjelent, s egészen 2003-ig megmaradt a „Határvédelem” tantárgy oktatása.

A határőrségi humánerőforrás gazdálkodás célja az volt, hogy az adott szervezet számára mindenkor kellő számban, kellő képzettséggel (képesítéssel), a megfelelő helyen és a megfelelő időben álljon rendelkezésre a feladatok végrehajtásához szükséges humán kapacitás. Miután a Határőrség szervezetében a bünyügyi munka megerősödött, megjelentek a szervezett bűnözés, s különösen az embercsempészet elleni küzdelem hatékonyságának növelése érdekében létrehozott új szervezetek, felmerült az igény olyan határőr tisztek iránt, akik képesek a bünyügyi munkát a speciális határőrségi viszonyok között végezni és vezetni. Ezért a határrendészeti szakon 1994-ben megkezdődött és egészen a Határőrség és a Rendőrség integrációjáig tartott a „Határőrségi bünyügyi felderítő ismeretek” záróvizsga tantárgyként való oktatása.

Az uniós csatlakozás 2004-ben és a schengeni csatlakozás 2007-ben mind a tantárgyszerkezetben, mind az egyes tantárgyak tartalmában lényeges változásokat eredményezett. A „Határőrizet” és a „Határforgalom-ellenőrzés” tantárgyakat az uniós terminológiának jobban megfelelő „Határellenőrzés” tantárgy foglalta magába. Az integrált határigazgatás koncepciójának és gyakorlatának megfelelően elkezdődött a „Bevetési ismeretek”, majd a „Mélyégi ellenőrzés” oktatása. Új ismerethordozók, tankönyvek, tansegédletek, magyar és angol nyelvű e-learning tananyagok, oktatócsomagok és kézikönyvek készültek, a tanszéki működés körülményeit a megváltozott körülményekhez igazítottuk. Az eredményes pályázati tevékenység, valamint a Határőrség és a Rendőrtiszti Főiskola támogatása lehetővé tette a kor színvonalon álló határrendészeti szaktanterem létrehozását. Oktatóink és hallgatóink az Erasmus program keretében bekapcsolódtak a nemzetközi képzésbe. Az Erasmus program keretében hazánkban tanuló külföldi diákoknak angol nyelven is oktatni kezdtük a schengeni biztonsági és rendészeti ismereteket. A magyar rendőrségnek az uniós határőrizeti ügynökségével való együttműködése részeként a schengeni tagállamok középszintű vezetőit továbbképző tanfolyamokat szerveztünk.

A képzés fejlesztésének nélkülözhetetlen eleme a megtörtént események feldolgozása, elemzése és értékelése, következtetések levonása és a tapasztalatok képzésben való hasznosítása. Erre jó példaként szolgál a hejcei katasztrófa tanulságaira való reagálás. 2006. január 19-én zuhant le a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Hejce térségében a szlovák légierő békemisszióból hazatérő katonákat szállító AN-24-es repülőgépe. A tragédiában 42 katona vesztette életét. A rendkívüli időjárási viszonyok nemcsak a katasztrófa bekövetkezésében játszottak szerepet, hanem a mentést is megnehezítették.

A nagy hó, a rendkívüli hideg, az éjszaka, a bonyolult terepviszonyok összehatása az előzetes intézkedési tervek alkalmazását is hátrányosan befolyásolta. Az események utólagos elemzése során megállapították, hogy az első perctől lassú volt az információáramlás. A mentésben résztvevő szervezetek jelentési rendszerében nem fordítottak gondot az együttműködő szervek tájékoztatására, így fordulhatott elő, hogy azok közül több már a repülőgép lezuhánásáról is késve értesült. Ezek megkésett intézkedésekhez vezettek. A mentésben résztvevő szervezetek között hatásköri ütközések történtek. Nemcsak a rendvédelmi szervek, de a katonai és polgári légi irányítás tagjai között is nyíltszíni viták keletkeztek. A megfelelő koordináció hiányában több szervezet végezte volna el ugyanazt a

feladatot, ami szervezatlenséget eredményezett. A mentésben résztvevőkre nagy pszichikai nyomás nehezedett, a rendkívüli lelki megterhelés tehetetlenséget is szült. A mentésben résztvevő járművek nagy száma miatt nem lehetett a települést megközelíteni. Az erdei utakat az elakadt járművek eltorlasztották, ami a mentésben idővesztéshez vezetett. A mentésben résztvevők nem rendelkeztek megfelelő ruházattal, ellátásuk késve lett megszervezve, így munkakörülményeik a feladathoz viszonyítva elégtelenek voltak.

A kezdeti bizonytalanság után a mentésben résztvevő szervek helyi vezetői a szlovák kollégákkal szorosán együttműködve rendezték a sorokat és feladataikat eredményesen, mindkét nép számára példás módon végrehajtották. Az esemény utólagos értékelésének következtetései között szerepelt, hogy a rendészeti szervezetek ez irányú feladataikat egymással, illetve a tevékenységben érintett egyéb szervezetekkel sokkal összehangoltabban, a konkrét körülményeknek megfelelő helyszíni koordinációval kell végrehajtaniuk. Az eseményt célszerű tudományos konferencián feldolgozni és az oktatásban hasznosítani kell a tapasztalatokat.

A tapasztalatoknak a határrendészeti tisztképzésben való hasznosításához – a tantárgyi elméleten túl – a vezetési gyakorlatok kiváló lehetőséget nyújtottak. A Határrendészeti Tanszék önállóan, de más tanszékekkel együttműködve évente szervezi ezeket minden határőr hallgató és oktató részvételével. A gyakorlatok tárgyának megválasztása megfelelt az aktuális biztonsági kihívásoknak. Így már sor került veszélyes közúti szállítmány nagytávolságú mozgásának megszervezésére, vezetésére, bekövetkezett baleset következményeinek felszámolására; Záhony, a Beregi Síkság és a Szamosköz térségében árvízi helyzet kezelésére; tömeges méretű migráció kezelésében való részvételre; határrendészeti akció megszervezésére és végrehajtására. Ezek a gyakorlatok hozzájárulnak a határrendészeti tisztek hatékony vezetői felkészítéséhez, a résztvevő hallgatók hazai és nemzetközi együttműködési kompetenciáinak fejlesztéséhez. A végrehajtásukban szerzett tapasztalatok segítették a főiskolai és az egyetemi szintű gyakorlatokon való részvételt is.

A képzési reakcióknak a tudományos kutatás rendszerében is meg kell jelennie. Erre jó példa a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészet tudományi Doktori Iskolájában tervezett „Biztonsági kihívások, rendészeti modellek, szervezetek és tevékenységek” című téma kiírása. A kutatási téma leírása szerint az uniós polgárokat érintő veszélyek és kihívások - különösen a terrorizmus, a súlyos és a szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem, a számítástechnikai bűnözés, az emberkereskedelem, a kiskorúak szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia, a gazdasági bűnözés és a korrupció, a fegyverkereskedelem és a határokon átnyúló bűnözés - veszélyeztetik az Unió egészének biztonságát. A téma kutatásának célja az egyes kihívások pontos meghatározása, vizsgálata, hatásainak feltárása a tagállami és uniós rendészeti modellekre, szervezetekre és tevékenységekre; következtetések levonása és ajánlások tétele kezelésük lehetőségeire; prognózisok készítése és megoldási változatok kidolgozása; az uniós rendészeti tevékenység és különösen a képzés terén kialakított legjobb gyakorlatok és nemzeti adaptálásuk lehetőségeinek feltárása, továbbfejlesztésük.

Az Európai Unió létrejöttétől kezdve nagy hangsúlyt fektet a tagállamok rendőrségei közötti együttműködés biztosítására. Ennek részeként a képzés terén is konkrét lépéseket tett. Az Európai Unió Tanácsa 2005-ben hozta létre az Európai Rendőrákadémiát (CEPOL-t) abból a célból, hogy segítse a tagállamok vezető beosztású rendőrtisztjeinek képzését. Támogassa és fejlessze a bűnözés elleni küzdelem, a bűnmegelőzés, valamint a közrend és a közbiztonság fenntartása terén a tagállamok előtt álló fő problémák európai megközelítését, különösen a határokon átnyúló bűnözés tekintetében. Tevékenysége

mindenképpen sikeresnek tekinthető, hisz évente több ezer rendőrtiszt vesz részt szemináriumain, tanfolyamain, oktatókra és gyakorlati szakemberekre egyaránt kiterjedő csereprogramjain, tudományos konferenciáin, webinárjain. A honlapján létrehozott tudásbázist ma már szolgálati helyeiken is gyakran használják az unió rendőrtisztjei. Ezek mellett szorosan együttműködik a nemzeti képzési intézmények hálózatával és az uniós ügynökségek képzési szervezeteivel. Különösen szoros, közös képzésekre is kiterjedő kapcsolata van az Európai Rendőrségi Hivatallal (Europol), az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséggel (Frontex), az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF), az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével (FRA), a Kábítószer és Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontjával (EMCDDA), és az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatallal (EASO). Az unióon kívüli nemzetközi szervezetekkel való kapcsolat terén kiemelésre érdemes az Interpol és az ENSZ, amelyek kiegészítő képzéseket nyújtanak elsősorban a kábítószer kereskedelem, a terrorizmus elleni küzdelem és a válságkezelés témakörében.

Az uniós intézmények a képzést kiemelt területként kezelik, nemcsak követelményeket fogalmaznak meg, hanem hatékonyságvizsgálatokat is folytatnak. A CEPOL 2012-ben maga is végzett vizsgálatot.¹²¹ A magyar szakemberek bevonásával végrehajtott részletes, tagállamokon belül is több rendvédelmi szervezetre kiterjedő részletes helyzetelemzés megállapította, hogy az eredmények mellett továbbra is jelentős a képzési igények és a jelenlegi uniós képzési kínálat közötti eltérés. Több képzési hiányt is feltárt. Ezek közül a jelentősebbek:

- a mindennapos tevékenységet lehetővé tevő alapvető rendvédelmi ismeretekben sincsenek egységes uniós képzési normák;
- a határon átnyúló nyomozások terén nincs elegendő képzett oktató, hiányzik az egységes tananyag;
- a tagállamok rendvédelmi szervei részéről jelentős kereslet van a pénzügyi bűnözéssel, a pénzmosással, az emberkereskedelemmel és a kábítószer-csempészettel foglalkozó képzések iránt, ugyanakkor ezek teljesítésére nincs elegendő képzési kapacitás;
- a képzés csak a vezető tisztviselőkre terjed ki;
- több tagállamban nincs elegendő számú, az angol nyelvet az együttműködési feladatok végrehajtásához és képzési programokban való részvételhez szükséges szinten beszélő tisztviselő;
- a civil missziókban való tagállami felkészítés tartalma és szintje elfogadhatatlan mértékben eltérő;
- az uniós szinten tevékenykedő oktatókra vonatkozóan nincs átlátható minőségi keretrendszer;
- nincs olyan szervezet, illetve nem működik olyan strukturált folyamat, amely képes a folyamatos változó stratégiai képzési igények azonosítására és kielégítésére.

A Bizottság értékelve az uniós szervezeteknek a bűnüldözési képzéssel kapcsolatos állásfoglalásait és az elvégzett kutatások eredményeit, megfogalmazta konkrét javaslatát az „európai bűnüldözési képzési rendszer” létrehozására. *„A képzési rendszer célja az, hogy hatékonyabbá tegye a közös biztonsági kihívásokra adott uniós választ, Unió-szerte javítsa*

¹²¹ European Training Scheme – Mapping of Law Enforcement Training in the EU (Európai képzési rendszer – Az Európai Unióban biztosított bűnüldözési képzések feltérképezése), CEPOL, 2012.

a rendvédelmi tevékenység minőségét, és – a kölcsönös bizalom és együttműködés eszközeként – elősegítse egy közös bűnüldözési kultúra kialakítását. A rendszer a képzések európai és nemzeti kiválósági központok általi támogatása és – megfelelő esetben – koordinálása révén igyekszik azonosítani és felszámolni a határokon átnyúló kérdésekkel foglalkozó, meglévő bűnüldözési képzési programok hiányosságait.”¹²²

A CEPOL megszűnik, s feladatát átveszi egy új minőséget képező szervezet. A képzési rendszer kialakítása az Europol szervezetében létrehozott új igazgatóság, az Europol Akadémia feladata lesz. Az Akadémia tevékenysége kiterjed az uniós bűnüldözési képzések koordinálására is, azonban figyelemre méltó az döntés, hogy a határőrök képzéséért továbbra is a Frontex fog felelni. Az Europol Akadémia létrehozásából származó legfontosabb előnyök:

- az Akadémia által végrehajtott közös uniós képzések, valamint az Akadémiának az uniós rendvédelmi képzésekben betöltött koordináló szerepe költség megtakarítást fog eredményezni;
- A képzés a rendfokozattól függetlenül rendvédelmi szervek állományának egészére, sőt más állami szervek képviselőire (például ügyészek) is ki fog terjedni;
- egységesebbé és hatékonyabbá tehető a harmadik országoknak a bűnüldözés terén nyújtott segítség;
- lehetőséget ad az uniós rendészeti képzés terén tett eddigi kezdeményezések összehangolására, egy új rendszer céltudatos felépítésére.

A nemzetközi rendészeti képzésben szerzett tapasztalataink alapján Magyarország képes a kialakuló európai bűnüldözési képzési rendszerben is részt venni. Eddigi tevékenységünk lehetővé teszi, hogy ebben a számunkra fontos programban kezdeményező szerepet is vállaljunk. A rendészeti képzési rendszer megújulása, a Nemzeti Közszerződési Egyetem kínálta új lehetőségek ehhez kedvező alapot nyújtanak. A további fejlesztési programjaink is jól illeszkednek egy ilyen szerepvállaláshoz. Szegeden a rendőrség most hoz létre egy korszerű határrendészeti oktatási központot, amely a nemzetközi képzésbe is be tud kapcsolódni az alapfokú képzés és a továbbképzés terén.

A felsorakoztatott példák alapján megállapítható, hogy a képzés olyan tervezhető rendszer, amelynek hatékonysága függ a biztonsági kihívások időbeni felismerésétől és az azokra adott átgondolt reakcióktól is. A konkrét reakciókat a képzési rendszer felépítése, állapota, az adott új biztonsági kihívások jellege, megjelenési formái határozzák meg. A témával összefüggő további kutatások, hatásvizsgálatok végrehajtása hozzásegíthet bennünket a képzési rendszer rugalmasságának fenntartásához, az elmélet és a gyakorlat közötti kapcsolat erősítéséhez, a képzési célok teljesítéséhez.

Felhasznált Irodalom:

1. Az EU belső biztonsági stratégiája: „Az európai biztonsági modell felé” EU Tanácsa, Feljegyzés 2010.02.23. 5842/2/10.
2. A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. 2009.03.19. 7684/09.

¹²² A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK: Az európai bűnüldözési képzési rendszer létrehozása COM(2013) 172 final. 1. Bevezetés.

3. 2/2013. (I. 30.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek hivatásos állományú tagjainak továbbképzési és vezetőképzési rendszeréről, valamint a rendészeti utánpótlási és vezetői adatbankról.
4. KONCEPCIÓ az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv határrendészeti szolgálati ág szakmai kiválasztási, képzési és karrierrendszerére. Országos Rendőr-főkapitányság. Szám: 29000/11206-8/2013. Ált.
5. Bajtai Csaba hőr. ezredes: A hejcei légi közlekedési baleset mentési-kutatási munkálatainak rendészeti tapasztalatai. Határrendészeti Tanulmányok 2008/3. Különszám.
6. Főrizs Sándor: A sorállományhoz kapcsolódó határőr tisztképzés végnapjai. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A modernkori magyar határrendészet száztiz évé. Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat. Budapest, 2013. 245-256. o.
7. Sallai János: Egy idejét múlt korszak lenyomata: A Vasfüggöny története. Hanns Seidel Alapítvány. Budapest, 2012.
8. Szabó Andrea: Bolognai képzés a rendészeti felsőoktatásban. Pénzügyőr Melléklet. 2009. okt. 6-9. o.
9. Kiss Lajos: A FRONTEX alapszintű képzési programja létrejöttének bemutatása, hatása az alapszintű határrendészeti képzésre. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Pécs, 2008. 325-331. o.