

AZ EGYSÉGES ÉS MAGAS SZÍNVONALÚ FELKÉSZÍTÉS IGÉNYE A SCHENGENI TÉRSÉG HATÁRELLENŐRZÉSÉBEN – A MEGOLDÁS LEHETŐSÉGEI

E tanulmány témaválasztását a konferencia meghirdetett témája inspirálta. Ennek keretében röviden bemutattam, hogyan fejlődtek a határrendészeti oktatás és képzés európai dimenziói és ennek során volt, vagy voltak-e olyan időszakok, amikor a schengeni térségben a határrendészeti feladatokat ellátó tisztviselők (határőrök) nem megfelelő felkészítése biztonsági kockázatot jelenthetett a schengeni térség működtetése és a határelőjárás során. Előadásom végén bemutattam azokat a törekvéseket, amelyek az európai határrendészeti oktatás és képzés területén hozzájárulhatnak az egységes és magas színvonalú felkészítés megvalósításához. Tekintettel az előadás írásbeli anyagának terjedelmi korlátaira, az írásos anyagban a határrendészeti oktatás és képzés kezdeti időszakát, a határelőjárásban a biztonsági kockázatok megjelenését és az ezekre adott legfontosabb általános és a felkészítés területét érintő elsődleges válaszokat mutatom be. Az előadás további részeit külön publikálom.

A határrendészeti oktatás és képzés európai dimenzióinak megjelenése és változásai a Schengeni Végrehajtási Egyezménytől az Európai Tanács leakeni üléséig

A létrejövő schengeni térség gyakorlati működésének feltételeit a Schengeni Végrehajtási Egyezmény⁶⁵⁷ (1990) határozta meg és ennek keretében fogalmazott meg olyan általános és képzési követelményeket, amelyek a későbbiekben biztosíthatják az egységes és magas színvonalú határelőjárás végrehajtását a térség külső határain.

Az első követelmény, amelyet az egyezményből kiemeltem „*A külső határokon egyforma szintű ellenőrzést kell végezni.*”⁶⁵⁸ Az egyezmény nem részletezi, hogy az azonos színvonalú ellenőrzésnek milyen tartalmi kritériumai vannak. Azonban azzal, hogy az egyezmény meghatározta, a Szerződő Feleknek a külső határelőjárás végrehajtásához „megfelelő létszámú és képzettségű személyi állományt”⁶⁵⁹ kell biztosítaniuk, megerősítette a felkészítés kiemelt fontosságát. Szintén a képzés fontosságát erősítette meg, hogy a fenti célok megvalósítása érdekében a dokumentum kidolgozói szükségesnek tartották „*az ellenőrzést végző személyi állomány egységes ki- és továbbképzésének*”⁶⁶⁰ megteremtését. Összességében megállapítható, hogy az egyezmény hosszú távú, általános követelményeket fogalmazott meg a határelőjárás területén dolgozók felkészítésére vonatkozóan, a felkészítés tartalmi elemeinek és szervezeti feltételeinek további meghatározása nélkül.

⁶⁵⁷ Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról, a továbbiakban Schengeni Végrehajtási Egyezmény

⁶⁵⁸ Schengeni Végrehajtási Egyezmény

⁶⁵⁹ U.o.

⁶⁶⁰ U.o.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény aláírását követően, csak a schengeni térség működését megkezdődően jelentek meg az első olyan dokumentumok, amelyek a térségben és a térséggel együttműködő államokban a határellenőrzés területén dolgozó tisztviselők eredményesebb felkészítését kívánták segíteni. Tekintettel arra, hogy az európai határrendészeti képzési együttműködést befolyásoló első dokumentumok számos tartalmi hasonlóságot mutattak, ezért ezeket a dokumentumokat, a „Sherlock” együttes fellépést⁶⁶¹, az „Oisin” programot⁶⁶², az „Odysseus” programot⁶⁶³ és az „Oisin” II. programot⁶⁶⁴ együtt értékelem. A négy dokumentum az európai határrendészeti képzés kezdeti törekvéseit tartalmazza az 1990-es évek második felében és a 2000-es évek első éveiben.

A „Sherlock” együttes fellépés (1996) volt az általam vizsgált első olyan dokumentum, amely európai szinten tervezte segíteni a személyazonosításra alkalmas okmányok jobb megismertetését. Ennek érdekében az együttes fellépés közös képzéseket, csereprogramokat és közös kutatásokat támogatott. A megvalósítás alapja az ideiglenes, projekt alapú⁶⁶⁵ együttműködés volt, amelyben minimum három tagállamnak kellett részvennie és a résztvevő országoknak a projektek megvalósítását 20 %-os önrésszel kellett támogatnia.

Az „Oisin” együttes fellépés (1996) európai szinten, a rendészeti munka valamennyi, köztük a képzés területén is javítani kívánta az együttműködés színvonalát. A képzés területén a program kiemelten segíteni kívánta a gyakorlati munkavégzést segítő nyelvi képzéseket, a képzési intézmények közötti tapasztalatcserét, a csereprogramokat, a közös képzési modulok kidolgozását és a kutatást. A tevékenységek szintén ideiglenes, projekt alapú együttműködés keretében kerültek megvalósításra, már két tagállam is sikeresen pályázhatott minimum húsz százalékos önrésszel.

Az „Oisin” II. program (2001) az első programhoz képest szigorította a pályázási feltételeket, csak a rendészeti szervek pályázhattak a továbbiakban és az eredményes pályázathoz legalább három tagállam vagy két tagállam és egy tagjelölt részvétele vált szükségessé. Új lehetőségként jelent meg, hogy a projektek 10 %-áig 100 %-os visszatérítést tett lehetővé. Ezek a változtatások azonban csak egyes tartalmi elemekre vonatkoztak, a „Sherlock” együttes fellépéssel kialakított gyakorlatot nem változtatták meg. A 100 %-os visszatérítés lehetőségének biztosítása azonban már előrevetítette, hogy szükségessé válhat olyan projektek indítása, amelyeket fontosságuknál fogva ilyen mértékben is szükséges támogatni.

Az „Odysseus” program (1998) a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok átlépése területén támogatta az együttműködés erősítését, a képzés és a csereprogramok⁶⁶⁶ megvalósítását.

⁶⁶¹ Joint Action of 28 October 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on the European Union introducing a programme of training, exchanges and cooperation in the field of identity documents („Sherlock”)

⁶⁶² Joint Action of 20 December 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union providing a common programme for the exchange and training of, and cooperation between, law enforcement authorities („Oisin”)

⁶⁶³ Joint Action of 19 March 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, introducing a programme of training, exchanges and cooperation in the field of asylum, immigration and crossing of external borders (Odysseus- programme)

⁶⁶⁴ Council Decision, (2001): Council Decision of 28 June 2001 establishing a second phase of the programme of incentives, exchanges, training and cooperation for law enforcement authorities (Oisin II).

⁶⁶⁵ Az ideiglenes, projekt alapú együttműködéssel az együttműködés azon formáját jelölöm, amikor még nem léteznek a hasonló tartalmú projektek állandó koordinációját és szakmai felügyeletét biztosító szervezetek.

⁶⁶⁶ A csereprogramokat is az oktatás és képzés részének tekintem.

A korábbi programokhoz képest a programban új elemként jelent meg a képzés területén a döntéshozók és a döntések előkészítéséért felelős tisztviselők képzésének támogatása, valamint a csereprogramok lehetőségének más tagállamok közigazgatására történő kiterjesztése. A program a projektek támogatását alapesetben 60, míg speciális esetekben 80 %-ban határozta meg.

Az első időszak általam vizsgált utolsó dokumentuma a tamperei program⁶⁶⁷ (1999) volt, amely a tagállamokat kiemelten határőrizeti, menekültügyi, bevándorlási és vízümpolitikájuk összehangolása területén kívánta segíteni. A határrendészeti oktatással és képzéssel kapcsolatban közvetett módon fogalmazott meg követelményt, amikor a külső határok hatékony ellenőrzésének feltételeként „speciálisan felkészített szakemberek”⁶⁶⁸ alkalmazását határozta meg. Nem határozta meg, hogy a speciális felkészítés mit tartalmaz, de kifejezte azt az igényt, hogy az ezen a területen dolgozó tisztviselőknek a szakterület igényeinek megfelelő felkészítésben kell részesülniük. A vizsgált időszakban a megvalósításra vonatkozóan további gyakorlati intézkedések nem születtek.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény megjelenésétől a 2001. évi szeptemberi terrortámadásokig eltelt időszak több mint 10 évet ölelt fel és az ezen időszak alatt megjelent legfontosabb dokumentumok vizsgálata alapján megállapítható, a schengeni térség határbiztonsági helyzete nem igényelte az általánostól eltérő intézkedések vagy szigorítások bevezetését. A határrendészeti felkészítés területén az európai dimenziók erősítése érdekében elégségesek voltak a projekt alapú együttműködés keretében megvalósított felkészítések, amelyekben az együttműködésben résztvevő országok kisebb csoportjai vettek részt és meghatározóan a résztvevők igényeinek megfelelő tartalmi elemeket erősítették. Ezeket a képzéseket nem koordinálta európai szintű szakirányító szerv, és a költségekhez a résztvevő országok valamilyen mértékben hozzájárultak. Összességében úgy értékelem, hogy ebben az időszakban is voltak a határigazgatás, a határellenőrzés, a határrendészeti oktatás és képzés területén javítandó és fejlesztendő területek, de az adott körülmények között ezek a helyzetek nem jelentek meg biztonsági kockázatként.

A határrendészeti oktatás és képzés európai dimenzióinak változásai az Európai Tanács laekeni ülését követő időszakban

Az Európai Tanács laekeni ülése⁶⁶⁹ (2000.12.14-15.) azért bírt különös jelentőséggel, mert a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően ez volt az első ülése. A résztvevők a világ és Európa biztonsági helyzetében bekövetkezett változások értékelése alapján itt fogalmazták meg olyan követelményeket a határbiztonságra és a határellenőrzésre vonatkozóan, amelyek a későbbiekben jelentős hatással voltak a határrendészeti oktatás és képzés jövőbeni alakulására is. „Az Unió külső határainak eredményesebb ellenőrzése segíteni fogja a terrorizmus, az illegális migrációs hálózatok és az embercsempészet elleni küzdelmet. Az Európai Tanács arra kéri az Európai Bizottságot és a Tanácsot, hogy dolgozzanak ki egy elgondolást a külső határok ellenőrzéséért felelős szervezetek közötti együttműködés megteremtése érdekében és vizsgálják meg annak feltételeit, milyen szervezeti keretek között vagy közös szervezet keretében valósítható meg a külső határellenőrzés.”⁶⁷⁰

⁶⁶⁷ Presidency Conclusions: Tampere European Council 15 and 16 October 1999, 13. o.

⁶⁶⁸ Tamperei Program

⁶⁶⁹ Presidency Conclusions: European Council meeting in Laeken 14 and 15 December 2001; 35. o.

⁶⁷⁰ Az Európai Tanács laekeni ülése

Az Európai Tanács leakeni ülésén megfogalmazottak egyértelműen visszatükrözték a schengeni térség biztonsági helyzetében bekövetkezett változásokat, a külső határok hatékonyabb ellenőrzésére vonatkozó igény megjelenését. A megfogalmazások nem tartalmaztak konkrét intézkedéseket, de kifejezték, hogy a határellenőrzés és a határellenőrzésben résztvevő szervezetek közötti együttműködés színvonalának emelése elengedhetetlenül szükséges. Ezeknek az új általános igényeknek a megjelenése közvetett módon azt is jelentette, hogy a határellenőrzés és ezen belül a határrendészeti oktatás és képzés területén is a korábbi oktatási és képzési gyakorlatot az egész schengeni térségre kiterjedő, központilag koordinált, egységes tartalmú oktatásnak és képzésnek kell felváltania.

Az Európai Tanács leakeni ülésén megfogalmazott igényeknek megfelelő, az egész schengeni térségre és a határrendészet (igazgatás) valamennyi területére vonatkozó válaszokat fogalmazott meg a Schengeni katalógus⁶⁷¹. A katalógusban a tervezett intézkedések és ajánlások tartalmazták a négy szűrős határbiztonsági modell elemeinek és tartalmának leírását és a megvalósítás érdekében végrehajtandó feladatokat. A katalógus ezzel egyértelművé tette, hogy a schengeni térség biztonsága közös ügy és a tervezett modell csak a részes államok közös, együttes intézkedéseivel valósítható meg és működhet sikeresen.

Szintén a katalógus fontosságát növelte, hogy a schengeni értékelő munkacsoport a katalógus létrehozásának céljaként a tagjelölt országok schengeni felkészülésének segítségét jelölte meg, a katalógus azonban a schengeni térség valamennyi tagállamára vonatkozóan iránymutatásul szolgált a határbiztonság megteremtése és a határellenőrzés végrehajtása területén. A katalógus nem csak egyszerűen a megvalósítandó intézkedések gyűjteménye volt, hanem egy hosszú távú iránymutatás és filozófia is, egyrészt a már említett új határbiztonsági modell kidolgozásával, más részből a schengeni aquis helyes alkalmazásához szükséges minimum követelmények megfogalmazásával.

A határbiztonság erősítése érdekében megfogalmazott általános szervezeti és tartalmi követelmények mellett a katalógus, többek között, az oktatás és képzés területén is számos olyan követelményt fogalmazott meg, amelyek jelentős előrehaladást jelentettek a schengeni térség egységes és magas (megfelelő) színvonalú határellenőrzésének megteremtése érdekében. Ennek egyik legfontosabb eleme volt a határrendészeti területen dolgozó tisztviselők alkalmazási feltételeinek további szigorítása, ugyanis a dokumentum a tamperei programban megkövetelt speciális képzettség mellett a megfelelő szakmai háttér megszerzését is követelményként fogalmazta meg.

Az alkalmazási feltételek további bővítése mellett a katalógus alapszintű oktatási és továbbképzési koncepció kialakítását javasolta a szükséges készségek megszerzése érdekében. A továbbképzések esetében a munkaidő részét képező rendszeres képzések szervezését ajánlotta, melyen belül, többek között, az idegen nyelvi és a hamisított úti okmányok felfedését segítő képzéseket nevesítette.

Új elemként jelent meg a katalógusban, hogy a határrendészeti oktatás és képzés területén nem csak követelményeket fogalmazott meg, hanem a követelményeknek nem megfelelően felkészített tisztviselők alkalmazását korlátozta. Ebből adódóan, azok a tisztviselők, akik nem részesültek megfelelő képzésben és nem rendelkeztek megfelelő szakmai tapasztalattal, személyes és bizalmas adatokat nem kezelhettek, nem hozhattak

⁶⁷¹ Council of the European Union: EU Schengen Catalogue; External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices; February 2002; 53. o.

olyan döntéseket, amelyek a személyek fizikai épségét és szabadságát érintették. A dokumentumban megfogalmazott törekvések értékét növeli, hogy az akkori európai gyakorlattól eltérően speciális képzést ajánlott a vezetők részére, a képzés szintjeinek és tartalmának részletes meghatározása nélkül.

Az Európai Tanács leakeni ülésén elindított folyamatba szervesen illeszkedett Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása felé⁶⁷² (2002) dokumentum, amely tovább kívánta erősíteni a határigazgatás és ezen belül a határrendészeti oktatás és képzés európai dimenzióit. A dokumentum már a megnevezésével is egy új üzenetet közvetített, ugyanis a Schengeni katalógusban alkalmazott határbiztonsági modell kifejezést felváltotta az integrált határigazgatás kifejezés, amely egyesít, egységesít jelentésével is megerősítette, hogy egy új határigazgatási és határellenőrzési rendszer kialakítása kezdődött meg, amely az egész schengeni térség biztonságát volt hivatott szolgálni, és amelyben az együttműködés meghatározó szerepet kap.

A határrendészeti oktatásra és képzésre vonatkozó konkrét feladatok meghatározása előtt a dokumentum a személyzettel és a személyzet képzésével kapcsolatos részben megállapítja, hogy „A nemzeti személyzeti politikai irányelvek összehangolásának azt a célt kell szolgálnia, hogy fokozatosan csökkenjenek azok a mennyiségi és minőségi különbségek, amelyek valószínűleg biztonsági torzulásokat eredményeznek a tagállamok külső határszakaszai között.”⁶⁷³ Ez a megállapítás egyben azt is jelenti, hogy a dokumentum elkészítésének időszakában mennyiségi és minőségi különbségek voltak a külső határszakaszok ellenőrzésében, a megállapítás második fele ezeket a különbségeket olyan mértékűnek valószínűsítette, hogy azok a külső határszakaszok között biztonsági torzulásokat eredményezhettek, tehát biztonsági kockázatot jelentettek. A megoldás érdekében a dokumentum széleskörűen fogalmazott meg ajánlásokat az integrált határigazgatás megvalósítása érdekében, amelyek között a határrendészeti oktatásra és képzésre vonatkozó számos intézkedés is található.

A vizsgált téma szempontjából ezek közül annak a megfogalmazását tartom a legfontosabbnak, hogy egy közös tanterv kidolgozását javasolja a határőrök és középszintű vezetőik részére. Itt jelenik meg először annak igénye, hogy az egész schengeni térségre és a térséggel szorosan együttműködő országokban egységes elvek és tartalom alapján történjen meg a határőrök és középszintű vezetőik felkészítése. Ily módon ez a megoldás a határrendészeti oktatás területén megteremtethette azt az eszközt is, amely Schengeni katalógussal összhangban, a határrendészeti oktatás területén biztosíthatta az egységes, a minimum követelmények elsajátítását biztosító határrendészeti oktatás és képzés megteremtését. A dokumentum szintén jelentős előrehaladást jelentett a határrendészeti oktatás és képzés európai dimenzióinak megfogalmazása területén. A már korábban is, a különböző projektek keretében megfogalmazott igényeket, egy egységes rendszer részeként javasolta támogatni, így kiemelten a nyelvképzést, a határőrök más tagállamokban történő alkalmazási feltételeinek és a továbbképzések nemzetközivé tételének megteremtését. Napjainkból visszatekintve azonban az is egyértelműen megállapítható, hogy a dokumentum által külön kezelt közös tanterv a határrendészeti oktatás és képzés európai dimenzióinak fontos elemét képezi.

⁶⁷² 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; Brussels, 7.5.2002; COM(2002) 233 final; 26.p.

⁶⁷³ Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált irányítása felé pp.18.

A dokumentum az európai határrendészeti oktatás és képzés tartalmi elemeinek fejlesztése érdekében tett ajánlásai mellett a határrendészeti oktatás lehetséges jövőbeni szervezeti kereteire vonatkozóan is tartalmazott ajánlást. A közös tanterv oktatásának gyakorlati megvalósítását a dokumentum kidolgozói a nemzeti képzési intézményekre alapozva tervezték végrehajtani, amely megerősítette azt a körülményt, hogy a határrendészeti oktatás és képzés európai dimenzióit elsődlegesen annak tartalmi elemein keresztül kívánták erősíteni.

A dokumentum az integrált határigazgatás szervezeti kereteinek megteremtése szempontjából is fontosnak tartom, mert az External borders practitioners common unit létrehozására vonatkozó javaslattal a dokumentum egy olyan folyamatot indított el, amelynek végső célja egy olyan szervezet létrehozása, amely európai szinten koordinálja az integrált határellenőrzés és ezen belül az európai határrendészeti oktatás és képzés megvalósításának kezdeti lépéseit.

Összegzés

Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása felé dokumentum tovább folytatta az Európai Tanács leakeni ülésén megkezdett utat és tovább erősítette és bővítette az ennek érdekében elért eredményeket és a teendő intézkedéseket, amelyek magukba foglalták a határrendészeti oktatást és képzést is. A dokumentum azért is jelentős, mert egyértelműen megerősítette, hogy a leakeni folyamat egy olyan változást indított el az európai határigazgatásban, amely az egyedi vagy a tagállamok kisebb csoportjaira vonatkozó megoldások helyett úgy az integrált határigazgatás, mint az európai határrendészeti oktatás és képzés területén az egységes, az egész schengeni térségre vonatkozó megoldásokat támogatta és erősítette. Remélhetőleg, annak ellenére, hogy nem mutattam be a határrendészeti oktatás és képzés európai dimenzióinak fejlődését a schengeni térség létrejöttétől napjainkig, sikerült a cikkemben bemutatnom, hogy a határrendészeti szakterületen dolgozó tisztviselők nem egységes és megfelelő színvonalú felkészítése a külső határokon biztonsági torzulásokat, bizonyos körülmények között pedig biztonsági kockázatokat eredményezhet.