

HOVA INDULTUNK ÉS HOVA JUTOTTUNK? A SCHENGENI ESZMÉTŐL A FRONTXIG

Napjainkban a schengeni térséget érintő nagy tömegű illegális migráció megjelenése, kezelésének lehetséges módja a térség egyik legnehezebben kezelhető kihívásává vált. A kérdés megoldását nehezíti a szerződő felek sokszínűsége, amely eredményeként az egyes tagállamok eltérő módon ítélik meg a probléma társadalmi, gazdasági, emberi jogi, határellenőrzési és más vetületeit. A nagy - britanniai népszavazás eredménye arra is felhívja a figyelmet, hogy a legális és az illegális migráció megfelelő kezelése a térségen belül az emberek biztonságérzetének fontos eleme. A fenti körülmények alapján úgy ítélem meg, hogy a nagy tömegű illegális migráció a térség biztonsági helyzetét jelentősen befolyásolja, határbiztonsági vonatkozásainak tudományos igényű vizsgálata elengedhetetlen a valamennyi érdekelt fél számára elfogadható, megalapozott, hosszú távú megoldások kidolgozása érdekében. Cikkemben azt kívánom bemutatni, hogy a határellenőrzés és ezen belül is kiemelten a határőr képzés területén a schengeni térség létrehozásakor, majd azt követően a térség működésére vonatkozóan milyen célkitűzések kerültek megfogalmazásra és ezek a célkitűzések milyen mértékben valósultak meg.

A kérdéskör vizsgálatakor elsődlegesen a megjelent különböző közösségi szabályozásokat és a témával kapcsolatosan megjelent publikációkat vizsgálom, valamint személyes tapasztalataimat használom fel. Tekintettel a cikk terjedelmi korlátaira, csak a vizsgált téma legfontosabb elemeit mutatom be.

Az Európai Gazdasági Közösség tagjai 1957-ben fogalmazták meg a személyek szabad mozgását gátló akadályok eltörlésének szükségességét. A célkitűzés gyakorlati megvalósítása azonban csak a Schengeni Megállapodás 1985. június 14-i aláírásával kezdődött meg. A hosszú távú feladatok részeként többek között az alábbiak kerültek megfogalmazásra: „*A személyek mozgása tekintetében a Felek törekednek arra, hogy közös határaikon megszüntessék az ellenőrzéseket, és ezeket az ellenőrzéseket külső határaikra helyezze át. Ennek érdekében először is arra törekednek, hogy – amennyiben szükséges - harmonizálják az ellenőrzések alapjául szolgáló tilalmakra és korlátozásokra vonatkozó törvényeket, rendeleteket és közigazgatási rendelkezéseket, és hogy kiegyenlítő intézkedéseket hozzanak a belső biztonság védelme és az olyan államok állampolgárai illegális bevándorlásának megakadályozása érdekében, amelyek nem tagjai az Európai Közösségeknek.*”³³⁶ A megállapodás egy kettéosztott Európában, meghatározóan azonos fejlettségi szintű országok által került aláírásra, egy stabil határbiztonsági helyzetben. Megítélésem szerint az adott körülmények között a megfogalmazott célkitűzések reálisak voltak.

³³⁶ Schengeni Megállapodás: Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről; Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 239/13; 2000.9.22.; 17. cikk

Az 1990. június 19-én aláírt Schengeni Végrehajtási Egyezmény³³⁷ preambulumban az egyezmény céljaként a belső határok nélküli belső piac megteremtése került megfogalmazásra, amelynek a legfontosabb eszközeként a belső határokon a személyek mozgásával kapcsolatos ellenőrzések megszüntetése és az áruk szállításának és mozgatásának megkönnyítése szerepelt.

A fentiekben megfogalmazott célok megvalósítása érdekében az egyezmény a megállapodásnál sokkal részletesebb szabályozást dolgozott ki a megfogalmazott célok megvalósítása érdekében. Tartalmazott egy nagyon egyszerű fogalomrendszert, meghatározta a külső és belső határok átlépésének szabályait, a vízumokra és a külföldiek mozgására vonatkozó legfontosabb szabályokat, de tartalmazott előírásokat többek között a rendőrségi együttműködésre, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyre, a lőfegyverekre és a lőszerre vonatkozó eljárásokra vonatkozóan is. Összességében megállapítható, hogy az egyezmény több területen is túlmutatott a tradicionális határőrizet (majd a későbbiekben határellenőrzés) területén.

Az egyezmény aláírására azonban már egy jelentősen megváltozott határbiztonsági helyzetben került sor. A Kelet és Nyugat Európát elválasztó vasfüggöny megszűnt létezni és az illegális migráció új formái jelentek meg a térségben. A schengeni térség 1995. március 25-én kezdte meg gyakorlati működését. Ekkorra felbomlott a Szovjetunió, jelentős társadalmi változások következtek be a volt keleti tömb országaiban és az illegális migráció új kihívásai jelentek meg a térség külső határain. Tehát összességében megállapítható, hogy a schengeni eszme megszületése és gyakorlati működésének megkezdése között a schengeni térséget létrehozó országok határbiztonsági helyzete jelentősen megváltozott.

A létrejött schengeni térség működésére megítélésem szerint a következő jelentős hatást a 2001. szeptember 11-i terrortámadások gyakorolták, amelyek egy tartalmukban és formájukban is új biztonsági kihívást jelentettek az egész világ és a térség számára is.

A schengeni térség országai a kihívásra többek között az Európai Unió külső határainak ellenőrzésére, a kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó schengeni katalógusban³³⁸ fogalmazták meg a megvalósítandó feladatokat, amelyek egy négy szűrőből álló határbiztonsági modell megvalósítását tűzték ki célul.

A határbiztonsági helyzet változását és az új megoldási lehetőségek keresésének szükségességét jelezte, hogy rövid időn belül számos olyan dokumentum jelent meg a schengeni térségben, amely a határbiztonsági helyzet közös javítását tűzte ki célul. Így többek között 2002. júniusában megjelent az ARGO program³³⁹ a Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására³⁴⁰ dokumentum, amelyeket még ebben a hónapban az Európai Tanács sevillai ülése elfogadott és megkezdődött a Schengeni katalógusban megfogalmazott célkitűzések gyakorlati végrehajtása.

³³⁷ Schengeni Végrehajtási Egyezmény: Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött Schengeni Megállapodás végrehajtásáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 239/19; 2000.9.22.

³³⁸ Council of the European Union: EU Schengen Catalogue; External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices; February 2002.; A továbbiakban Schengeni katalógus. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/catalogue%20EN.pdf; (Letöltés ideje: 2012.04.13.)

³³⁹ A Tanács Határozata a külső határok, vízumok, menekültügy és bevándorlás terén folytatott közigazgatási együttműködés területén megvalósuló cselekvési program (ARGO-program) elfogadásáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 161/11, 2002.06.19.

³⁴⁰ Council of the European Union: Plan for the management of the external borders of the member states of the European Union; 10019/02. <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3f4e3c51d.pdf>; (Letöltés ideje: 2013.01.09.)

Az említett dokumentumok mellett, amelyek jelentős hatást gyakoroltak a schengeni térség fejlődésére, mindenképpen meg kell említeni a nálunk kevésbé ismert Megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség felállítására³⁴¹ című tanulmányt, amely megítélésem szerint szintén jelentős mértékben befolyásolta a schengeni térség továbbfejlesztésének módját és hatása a mai napig érzékelhető.

A 2001. októbere és 2002. májusa között elkészült tanulmány a schengeni együttműködésben résztvevő országok széleskörű bevonásával vizsgálta a kialakult határbiztonsági helyzetet és javasolt megoldásokat a kialakult helyzet kezelésére. A megvalósíthatósági tanulmány a Schengeni katalógussal összhangban egy több szintű és több célú integrált határbiztonsági rendszer megvalósítását javasolta.

Az első szintet a közösségi szint képezte, amelyen a tanulmány a külső határok ellenőrzésére, a vízumok kiadására, a kiutasításra és visszafogadásra, az illegális belépésre és tartózkodásra vonatkozó szabályok és eljárások egységesítését és harmonizálását tűzte ki célul.

A tervezett együttműködés következő szintje a kormányközi együttműködés volt, amely legfontosabb célkitűzését a kapcsolattartás és együttműködés megteremtése képezte az illetékes hatóságok között az államhatárral kapcsolatos jogellenes cselekmények elleni hatékony fellépés érdekében.

A rendszer harmadik szintjét a nemzeti szint képezte, ahol a legfontosabb tervezett feladatok közé tartozott az előző szinteken megfogalmazott követelmények hatékony alkalmazása, amelyhez egy értékelő és monitoring mechanizmus, valamint egységesített képzési modellek alkalmazása tartozott³⁴².

A megvalósíthatósági tanulmány szerzői a gyakorlati megvalósításra vonatkozóan a szervezeti feltételek tekintetében egy speciális hálózati modell alkalmazását javasolták, amelyben az egyes feladatokat, feladat csoportokat az együttműködő országok vonatkozásában önálló központok végeznék. A munkavégzés értékelése, az egyes központok fejlődése vagy megszűnése függvényében ezek a központok képeznék a létrehozandó Európai Határrendőrség jövőbeni önálló osztályait. A tanulmány készítői a központok tevékenységének irányítását a Nemzeti Képviselők Tanácsának létrehozásával tervezték megvalósítani, amelynek tagjai részére meghatározott időközönként értekezletek szervezését és a tanács mellett állandó titkárság létrehozását javasolták.

Az egyes speciális célok megvalósításának szükségességét, megvalósításának módját és tervezett idejét a megvalósíthatósági tanulmány nyolcadik fejezete tartalmazta 16 alfejezetben, amelyek a következők voltak:

- bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozása a tagállamok nemzetközi repülőterein,
- bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozása a tagállamokon kívül, azok parancsnokságain,
- a hamisított dokumentumokkal foglalkozó centrumok létrehozása,
- integrált, biztonságos intranet összeköttetés megteremtése a nemzeti határőr szervezetek között,
- egy egységes gyakorlati kézikönyv létrehozása a határellenőrzést végreható állomány részére,

³⁴¹ Feasibility study for the setting up of a European Border Police, Final report; Statewatch homepage. <http://www.statewatch.org/news/2005/may/eba-feasibility-study.pdf>; (Letöltés ideje: 2012.04.30.)

³⁴² Uo. 25-26.o.

- a személyi állomány cseréje a határátkelőhelyek között,
- közös képzés,
- ésszerűsített kitoloncolási műveletek,
- gyorsreagálású egységek,
- külföldi szolgálatra alkalmazható szakértői csoport,
- koordinált bünyügyi nyomozás a határon átnyúló bűncselekmények és az illegális bevándorlás területén,
- egy állandó technikai támogatási együttműködés létrehozása és új technikai eszközök fejlesztése a határforgalom ellenőrzés és a határőrizet részére,
- a minőségbiztosítás megteremtése,
- határrendészeti és vám együttműködési központok létrehozása a külső határokon,
- közös képzési alaptanternv³⁴³³⁴⁴.

A megvalósítási tanulmányban javasolt szervezeti és tartalmi elemek gyakorlati megvalósítása az ideiglenes központok 2003. második felében történt létrehozásával kezdődött meg. Ebben az időszakban a határrendészeti tevékenységek európai szintű koordinálásának megteremtése érdekében az alábbi központok kerültek létrehozásra: Kockázatelemző Központ, Ideiglenes Határőrképzési Központ, Szárazföldi Határok Központja, Keleti Tengeri Határok Központja, Nyugati Tengeri Határok Központja és a Légi Határok Központja.

A határőr képzés területén 2002. augusztusában kezdődött meg az Alaptanternv a határőrök képzésére projekt³⁴⁵ amelynek célja a határőrök és középszintű vezetőik részére az egységes képzési követelmények és tartalmak kidolgozása volt. A megkezdett munka a 2013. végén megnyílt Ideiglenes határőr képzési Központban folytatódott Ausztriában, Traiskirchenben. A központ alapvető tevékenységét képezte a Közös Képzési Alaptanternv³⁴⁶ kidolgozásának befejezése, amelynek eredményeként elkészült egy első, második és középszintű alaptanternv a határőrök és középszintű vezetőik részére. Az alaptanternv elkészítése mellett a központ fokozatosan bekapcsolódott a határőrök szakmai és nemzetközi együttműködésre történő felkészítésébe. Működésének legjelentősebb eredményének értékelem, hogy egy olyan kapcsolat és együttműködési rendszert alakított ki, amely a képzés területén megalapozta a FRONTEX működését. Összességében azonban megállapítható, hogy a központ az alapszintű határellenőrzési feladatok végrehajtását támogatta. A CEPOL-lal közösen tervezett vezetői továbbképzések azonban a vizsgált időszakban nem indultak el, a központ a jövőben önálló középszintű vezető képzés előkészítését kezdte meg.

Az Európai Unió tagállamai külső határain való operatív együttműködési igazgatásért felelős európai ügynökség³⁴⁷ felállításáról szóló tanácsi rendelet 2004. végén hozta létre az ügynökséget, amely a gyakorlatban 2005. második felében kezdte meg működését. Az ügynökség sok tekintetben a megvalósíthatósági tanulmányban megfogalmazott célkitűzéseknek megfelelő szervezettel kezdte meg működését. Alapvető osztályait az ideiglenes központok feladatrendszerére épülő osztályok, úgynevezett „unitok”

³⁴³ Uo. 53.o.

³⁴⁴ Ebben az esetben az alaptanternv az utánpótlási, felvételi kérdésekkel foglalkozott.

³⁴⁵ Kiss Lajos: Az egységes európai határrendészeti képzés megteremtésének első szakasza; Határrendészeti Tanulmányok 2013/2. 14-23. o.

³⁴⁶ Common Core Curriculum

³⁴⁷ A továbbiakban FRONTEX

képezték. Az ügynökség fő feladatát a határellenőrzési együttműködésben résztvevő államok határellenőrzési tevékenységének koordinálása képezte.

Az ügynökség a képzés területén tovább folytatta az ideiglenes központ által megkezdett feladatokat. A Közös Képzési Alaptanternv értékelésének eredménye alapján megkezdte egy önálló, kompetencia alapú, alapszintű képzési alaptanternv kidolgozását, a közös (első, második és középszintű) képzési alaptanternv helyett, amely 2008. márciusában került bemutatásra és kisebb módosításokat követően ma is alkalmazásra kerül. A középszintű képzés pótlására az ügynökség megkezdte egy meghatározóan a nemzetközi együttműködésre felkészítő középszintű képzés³⁴⁸ kidolgozását és elindítását. A képzés 2007. márciusában kezdődött meg és 2013-ig folyt az eredetileg kitűzött céloknak megfelelően, az azt követő képzések tartalmukban és céljaikban is jelentősen megváltoztak.³⁴⁹

A határbiztonsági helyzetben beállt változásokat és a változásoknak történő megfelelésre törekvést jelezte a FRONTEX rendelet 2007. évi módosítása, amelyet alapvetően a görög-török határon kialakult helyzet váltott ki.³⁵⁰ A rendelet módosítása azt támasztotta alá, hogy a FRONTEX az általánostól eltérő helyzetek kezelésre nem volt felkészülve, előzetesen erre vonatkozó tervekkel nem rendelkezett. A fentiekén túlmenően a gyors reagálású határőr csapatok létrehozása és alkalmazása azt is eredményezte, hogy a képzési feladatokon belül jelentősen növekedett az alapszintű, közvetlen felkészítések aránya.

A FRONTEX rendelet 2011. évi módosítása sok tekintetben a FRONTEX tevékenységének hatékonyságát kívánta növelni, a FRONTEX eredményeinek nemzeti szintű alkalmazásának elősegítésével.³⁵¹ A folyamat nehézségeit jól tükrözi a képzési szakterületen a Szektorális Képesítési Keretrendszer³⁵² alkalmazása. A Szektorális Képesítési Keretrendszer további fejlesztések után alkalmas lehet a határőr képzés tartalmi harmonizációjára, az elsajátítási szintek meghatározására, azonban további kézikönyvek és tankönyvek közös alkalmazása nélkül nem képes megteremteni egy egységes értékelési rendszert, amely a jövő egyik legnagyobb kihívása.

A 2015-ben kezdődött, hazánkat is jelentős mértékben érintő nagy tömegű illegális migráció, többek között arra is rámutatott, hogy a FRONTEX nem töltötte azt a koordináló szerepet ebben a helyzetben, amely elvárható lett volna. Ez a helyzet sok tekintetben hozzájárult ahhoz, hogy a nemzetállamok önállóan kezdték kezelni a kialakult helyzetet és eltérően ítélték meg a kialakult helyzet kezelésének módját. Ezeknek a nemzeti válaszoknak a jövőbeni harmonizálása megítélésem szerint a schengeni térség jövőjének kulcsát képezheti.

³⁴⁸ Mid-level

³⁴⁹ Kiss Lajos: A FRONTEX mid-level képzésének és a képzés magyarországi programheteinek bemutatása; Magyar Rendészet 2011/4. 102-109. o.

³⁵⁰ Görbe Attiláné Zán Krisztina: A görög-török fal = Határbiztonság; In: Hautzinger Zoltán, Verhóczy János (szerk.) Sodorvonalon, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozata; Budapest; 2012; 77-83. o.

³⁵¹ Kiss Lajos: A FRONTEX oktatási és képzési tevékenységének várható hatása a nemzeti határrendészeti oktatásra és képzésre. In: Hautzinger Zoltán, Verhóczy János (szerk.): Sodorvonalon, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozata; 2012. 119-136. o.

³⁵² FRONTEX: Sectoral Qualifications Framework for Border Guarding VOL.I.; FROTEX, Warsaw, ISBN 978-92-95033-66-5. FRONTEX: Sectoral Qualifications Framework for Border Guarding VOL.II.; FROTEX, Warsaw, ISBN 978-92-95033-67-2.

Értékelés: A fentiekben leírtak és más szerzők, többek között Balla József,³⁵³ Borszéki Judit,³⁵⁴ Ritecz György és Sallai János,³⁵⁵ Szabó Andrea,³⁵⁶ Varga János³⁵⁷ és Zsigovits László³⁵⁸ munkái is azt támasztják alá, hogy a schengeni térségnek az elért eredmények mellett számos kihívással kell megküzdenie, amelyek jelentős mértékben befolyásolhatják működését és jövőjének alakulását. Cikkem végén azokat a következtetéseimet összegzem, amelyek vizsgálata a jövőben jelentőséggel bírhat a térség működése szempontjából.

- A schengeni térség működése során megfigyelhető, hogy a térség alapvetően a határbiztonsági helyzetben bekövetkezett változásokra igyekszik reagálni és nem a kockázat elemzések alapján kidolgozott előremutató cselekvési stratégiák segítségével megelőzni a határbiztonsági helyzetben bekövetkező negatív változásokat. Az általam vizsgált kérdések tekintetében a legjelentősebb problémájának tekintem, hogy a gyakorlat megelőzte az elméletet.
- A térségben nem alakult ki egy egységes, tartalmilag és logikailag is egymásra épülő szabály és fogalom rendszer, amely biztosítaná a határőrizettől a határigazgatásig terjedő fogalmak és tevékenységek egységes értelmezését.
- A térség szabályozása meghatározóan a normál időszak feladatokra és tevékenységekre irányul, amely az általánostól eltérő feladatok megoldása esetén gátolja az egyes feladatok esetében az egységes értelmezést és megoldásokat.
- Az az ideiglenes központok időszakában kialakult gyakorlat, amely az alapszintű végrehajtás közvetlen támogatására helyezte a fő hangsúlyt, a mai napig nem változott meg, nem jött létre egy vezetői továbbképzési rendszer, amely jelentős mértékben segíthetné a „határigazgatási” feladatok egységes nemzeti szintű értelmezésének és végrehajtásának megteremtését. Esetenként olyan helyzet alakult ki, hogy a képzési szakterületnek kellene megválaszolnia kérdéseket a szakmai szervek helyett.
- Nem alakult ki a határforgalom-ellenőrzés és a határőrizet szakmai jelentőségének megfelelő arányosság a szabályozások és a különböző képzések, többek között a nyelvi képzések területén.
- Nem jött létre egy egységes, minden fél által elfogadott monitoring és értékelési rendszer, amely biztosíthatná a kidolgozott célkitűzések és feladatok egységes nemzeti szintű végrehajtását.

Összességében úgy értékelem, hogy a jelenlegi problémákat előremutató, tudományosan megalapozott elméleti alapokkal és közös cselekvési stratégiákkal a jelenleginél sokkal hatékonyabban lehetne kezelni.

³⁵³ Balla József: A régi-új Határrendészeti Tanszéki Tanácsadó Testület mint a megrendelői igények meghatározásának és támogatásának fóruma. *Határrendészeti Tanulmányok* 2016/1. 66-83. o.

³⁵⁴ Borszéki Judit: A Rendőrség határrendészeti feladatokat ellátó állományának idegen nyelvi ismeretei és érdeklődése a nemzetközi határrendészeti tevékenységek iránt; In: Szelei Ildikó, Berki Gábor (szerk.) *A hadtudomány és a 21. század. Doktoranduszok Országos Szövetsége*. Budapest; 2015. 163-196. o.

³⁵⁵ Ritecz György; Sallai János: A migráció trendjei, okai, és kezelésének lehetőségei. *Hanns Seidel Alapítvány*, Budapest, 2015. 127 o.

³⁵⁶ Szabó Andrea: Egy rendészeti képzésre (felsőoktatásra) irányuló kutatás konklúziói. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*; XIV. Pécs, 2013. 71-78. o.

³⁵⁷ Varga János: A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésére való felkészítés a rendészeti tisztképzésben. *Határrendészeti Tanulmányok*. 2015/1. különszám 4-12. o.

³⁵⁸ Zsigovits László: Globalizációból fakadó rendészeti kihívások a korszerű információtechnológia tükrében. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* XV. Pécs, 2014. 61-66. o.