

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Hadtudományi Doktori iskola

Kiss Lajos rendőr alezredes

**A határrendészeti képzés fejlődési vonalai a schengeni
térségben**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. Sallai János PhD ny. rendőr ezredes
egyetemi tanár

Budapest, 2015.

TARTALOM

Bevezetés	6
A tudományos probléma megfogalmazása és a témaválasztás indoklása	8
Értekezésem hipotézisei.....	11
Kutatási célok	11
Kutatási módszerek.....	12
1. A határőrképzés európai vonatkozásai fejlődésének bemutatása a schengeni térségben, a különböző uniós dokumentumokon keresztül. 14	
1.1. Az értekezésben használt legfontosabb fogalmak értelmezése.....	15
1.2. A határőrképzés európai vonatkozásainak vizsgálata a különböző uniós dokumentumokon keresztül, a Schengeni Végrehajtási Egyezménytől napjainkig	26
1.2.1. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény	27
1.2.2. A „Sherlock” együttes fellépés	27
1.2.3. Az „Oisin” együttes fellépés	28
1.2.4. Az „Odysseus” program	29
1.2.5. A tamperei program elfogadása	30
1.2.6. Az „Oisin” II. program	30
1.2.7. Az Európai Tanács laekeni ülése	30
1.2.8. A Schengeni katalógus	31
1.2.9. Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása felé	32
1.2.10. Megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség felállítására	34
1.2.11. Az ARGO program elfogadása	38
1.2.12. Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására	40
1.2.13. Az Európai Tanács sevillai ülése	41
1.2.14. A határőrképzés	42
1.2.15. A Tanács rendelete az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról	43
1.2.16. A hágai program	44
1.2.17. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex	46
1.2.18. Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről	47

1.2.19. Az Európai Unió módosított Schengeni katalógusa	48
1.2.20. Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája	49
1.2.21. A stockholmi program	51
1.2.22. A FRONTEX rendelet módosítása	53
1.2.23. Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére	55
1.2.24. Az európai bűnüldözési képzési rendszer létrehozása	57
1.2.25. A FRONTEX 2014. évi munkaprogramja.....	60
1.2.25.1. A határőrök képzése érdekében kidolgozott képzési alaptantervek és alkalmazásuk.....	61
1.2.25.2. Képzés az európai határőrcsapatok tagjai részére.....	63
1.2.25.3. A közös képzési követelmények.....	63
1.2.25.4. A képzést támogató hálózatok és új megoldások a képzés területén.....	66
1.3. Az európai határőrképzés fejlődését befolyásoló általános képzési dokumentumok.....	67
1.3.1. A bolognai folyamat kezdete és a Bolognai Nyilatkozat	68
1.3.2. A Prágai Nyilatkozat	69
1.3.3. A Koppenhágai Nyilatkozat	70
1.3.4. A Berlini Nyilatkozat	70
1.3.5. A Maastrichti közlemény	71
1.3.6. A Bergeni Nyilatkozat	72
1.3.7. A Helsink-i közlemény	72
1.3.8. A Londoni Nyilatkozat	73
1.3.9. A Bordeaux-i közlemény	74
1.3.10. Leuveni Nyilatkozat	74
1.3.11. A Budapest –bécsi Deklaráció.....	75
1.3.12. A Bruges-i közlemény	76
1.3.13. Bukaresti Nyilatkozat	77
1.4. Az első fejezet összegzése, következtetések levonása.....	77
2. A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv fejlesztési folyamatának és eredményeinek bemutatása	93
2.1. Az Alaptanterv a határőrök képzésére projekt bemutatása és eredményei.....	93
2.1.1. Az osztrák-svéd közös projekt általános bemutatása és eredményei, a gross enzersdorfi munkacsoportülés	95

2.1.2.	A munkacsoport stockholmi ülése.....	103
2.1.3.	Az alaptanterv a határőrök képzésére projektjelentés	105
2.1.4.	Az Alaptanterv a határőrök képzésére projekt összegzése, következtetések	110
2.1.4.1.	A projekt általános összegzése, következtetések	110
2.1.4.2.	A Képzési Alaptantervvvel kapcsolatos megállapítások összegzése, következtetések	112
2.2.	Az Ideiglenes Határőrképzési Központ létrehozásának és működésének bemutatása, a képzési alaptantervek operacionalizálása és értékelése.....	115
2.2.1.	Az Ideiglenes Határőrképzési Központ létrehozása és tevékenységének legfontosabb eredményei	116
2.2.2.	A Képzési Alaptanterv operacionalizálása és alkalmazásának megkezdése....	126
2.2.3.	A Közös Képzési Alaptanterv értékelésének és az értékelés eredményének bemutatása	127
2.2.3.1.	A Közös Képzési Alaptanterv nemzeti alkalmazási helyzetének értékelése	129
2.2.3.2.	Hogyan fejleszthető tovább a Közös Képzési Alaptanterv?.....	140
2.2.3.3.	A „monitoring system” jelentés értékelése	149
2.2.4.	Az Ideiglenes Határőrképzési Központ tevékenységének összegzése kiemelten a Közös Képzési Alaptantervre vonatkozóan, következtetések.	151
2.3.	A FRONTEX Közös Alapszintű Képzési Alaptantervének kidolgozási folyamata, bemutatása és módosítása.....	152
2.3.1.	A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozásának első szakasza .	153
2.3.2.	A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozásának második szakasza	159
2.3.3.	A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv bemutatása.....	165
2.3.4.	A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv módosítása.....	170
2.3.5.	A Közös Alapszintű Képzési Alaptantervhez kapcsolódó csereprogramok	171
2.3.6.	A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv nemzeti alkalmazásának értékelése a FRONTEX részéről	173
2.3.7.	A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozási folyamatának, eredményeinek és módosításának összegzése, következtetések.....	176

2.4. A második fejezet összegzése, következtetések	178
3. A FRONTEX középszintű képzésének kidolgozási folyamata és a képzés bemutatása	184
3.1. A középszintű képzések előkészítése.....	184
3.2. A középszintű képzések bemutatása	191
3.2.1. A középszintű képzések első szakasza.....	191
3.2.1.1. Az első szakasz képzéseinek bemutatása.....	191
3.2.1.2. A képzések szervezése és értékelése	193
3.2.2. A középszintű képzések második szakasza.....	195
3.2.2.1. A középszintű képzések második szakaszának előkészítése	195
3.2.2.2. A középszintű képzés második szakaszának bemutatása	200
3.2.3. A magyarországi képzési hetek bemutatása és tapasztalatai	203
3.2.4. A középszintű képzés továbbfejlesztésének lehetőségei	208
3.3. A harmadik fejezet összegzése, következtetések	218
4. A kutató munka összegzése	222
4.1. Összegzett következtetések	222
4.2. Új tudományos eredmények.....	226
4.3. A tudományos eredmények gyakorlati hasznosíthatósága, ajánlások	227
4.4. Javaslat a kutatás továbbfolytatására	228
Mellékletek	229
Felhasznált irodalom	235

„Ha az európai országoknak sikerülne egyesíteniük 300–400 milliós lakosságukat, közös örökségük gyümölcseként olyan jólétet, dicsőséget és boldogságot érhetnek meg, amelyet nem korlátozhatna semmiféle mezsgye, semmiféle határ ... Szükség van arra, hogy az európai család vagy legalább annak minél nagyobb része újraformálja kapcsolatait.”

(Churchill, 1946.)

BEVEZETÉS

A második világháborút követően Nyugat-Európa vezető politikusai és gondolkodói felismerték, hogy az első és a második világháború szörnyűségeihez hasonló események megelőzése és a térség országainak jövőbeni hatékony fejlődése érdekében az államok közötti ellenségeskedést és gyűlölködést az együttműködésnek kell felváltania, és ehhez az együttműködés új formáit és területeit kell megtalálni.

A gondolat nem volt új keletű, a második világháború után Churchill 1946. szeptember 19-i díszdoktorrá avatásakor a Zürichi Egyetemen fogalmazta meg a fenti idézetet. *(Churchill, 1946.; Sey, 2006. 73-74. o.)*

A Churchill által felvázolt elgondolás megvalósításának első jelentős állomását, amely komplex módon kívánta megoldani az európai együttműködés megvalósítását és elmélyítését a Római Szerződések képezték.

Kutatási témám szempontjából a Római Szerződések részét képező *Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról* (1957.) jelentős, mert célul tűzte ki, a tagállamokban a gazdasági fejlődés növelését, a stabilitás megteremtését, az életszínvonal emelését és a szerződő felek közötti együttműködés szorosabbá tételét. Ezeknek a célkitűzéseknek az elérése érdekében a szerződő felek számos intézkedés végrehajtását fogalmazták meg, többek között: *“az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlését”*. *(Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról, 1957. 3. cikk, c))*

A tervezett intézkedések közül a személyek szabad mozgása megteremtésének voltak közvetlen és közvetett, a mai értelmezés szerint határellenőrzési vonatkozásai. A gyakor-

latban ez azt jelentette, hogy hosszú távon ennek érdekében a tagállamok közös határszakaszain meg kell szüntetni a mozgást gátló akadályokat, a határforgalom-ellenőrzést¹. A közösség ennek az állapotnak az elérését az átmeneti időszak végéig² tervezte megvalósítani, a gyakorlatban azonban ennek megvalósítása csak 1985-ben, a Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről (*Schengeni Megállapodás*, 1985.)³ aláírásával kezdődött meg.

A megállapodás a megvalósítás érdekében rövid és hosszú távon megvalósítandó intézkedéseket fogalmazott meg. A rövidtávon megvalósítandó intézkedések többek között az alábbiakat határozták meg: „... *a határrendészeti és vámhatóságok főszabályként csak vizuálisan ellenőrzik a közös határon csökkentett sebességgel áthaladó személygépjárműveket, anélkül, hogy ezeket a járműveket megállítanák.*” (*Schengeni Megállapodás*, 1985. 2. cikk)

A hosszú távon megvalósítandó intézkedések között, a határforgalom-ellenőrzésre vonatkozó megállapítás az alábbiakat tartalmazta: „*A személyek mozgása tekintetében a Felek törekednek arra, hogy közös határaikon megszüntessék az ellenőrzéseket, és ezeket az ellenőrzéseket külső határaikra helyezték át.*” (*Schengeni Megállapodás*, 1985. 17. cikk)

A fenti intézkedések hozzájárultak a belső határokon az ellenőrzés fokozatos megszüntetéséhez, azonban a tapasztalatok alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a térség eredményes működtetéséhez a meglévő szabályozások nem elégségesek. A folyamatban résztvevő államok a szükséges feltételek megteremtése érdekében kidolgozták, és 1990. június 19-én aláírták az 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 dokumentumot (*Schengeni Végrehajtási Egyezmény*, 1990.)⁴, amely 1995. március 25-én lépett hatályba a korábbi egyezményt aláíró Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország és a Német Szövetségi Köztársaság, valamint a később

¹ A Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról 48. cikkében megfogalmazottak szerint a szerződés a munkavállalók szabad mozgásának megteremtését tűzte ki célul.

² Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló dokumentum a közös piacot egy 12 éves átmeneti időszak alatt kívánta létrehozni, amelyet további három négy éves időszakra osztottak fel.

³ A dokumentum további megnevezésére értekezésemben a Schengeni Megállapodás megnevezést használok, a hivatkozásokban a (*Schengeni Megállapodás*, 1985.) jelölést alkalmazom.

⁴ A továbbiakban a dokumentum megnevezésére értekezésemben a Schengeni Végrehajtási Egyezmény megnevezést és a hivatkozásokban a (*Schengeni Végrehajtási Egyezmény*, 1990.) jelölést használok.

csatlakozó Spanyolország és Portugália területén. Az egyezmény hatályba lépésével a gyakorlatban is megvalósult és megkezdte működését a schengeni térség.⁵

A schengeni térség a korábbiaktól több tekintetben eltérő határellenőrzési és határrendészeti rendszert és kultúrát kezdett megvalósítani, amely az egységes és magas színvonalú működtetés megteremtése érdekében célul tűzte ki a rendszer működtetésében résztvevő állomány egységes és magas színvonalú felkészítésének megteremtését. A térségben, ebben a folyamatban játszott és játszik még napjainkban is úttörő és meghatározó szerepet a FRONTEX⁶ alapszintű képzési alaptanterve⁷ az európai⁸ határőrök felkészítésére és középszintű képzése⁹, amelyek a kutatásom tárgyát képezik. Az alapszintű képzési alaptanterv és a középszintű képzés vizsgálata előtt a különböző uniós dokumentumok tartalmának vizsgálatán keresztül feltárom és bemutatom, hogyan jöttek létre és fejlődtek a két képzési eszköz kidolgozási folyamatát megteremtő és befolyásoló legfontosabb feltételek és körülmények.

A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA ÉS A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKLÁSA

A schengeni térség létrejötté, az integrált „határigazgatás”¹⁰ megvalósításának megkezdése és folyamatos fejlesztése a korábbi nemzeti határrendészeti rendszerektől szerkezetében és tartalmában is több tekintetben eltérő, de a nemzeti határrendészeti szervezetekre és kultúrákra épülő és a nemzetközi határrendészeti együttműködés elemeivel fokozatosan bővülő európai határrendészeti rendszer kialakulását eredményezte.

⁵ A továbbiakban a schengeni térség fejlődését nem vizsgálom, mert a határrendészeti képzési együttműködés a schengeni térség államain kívül magába foglalja a térséggel képzési együttműködést fenntartó országokat is. Ahol a téma vizsgálata szempontjából szükséges, ott a résztvevő országokat megnevezem.

⁶ FRONTEX a francia Frontières extérieures for 'external borders' kifejezésből képzett mozaik szó és az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséget jelöli. A továbbiakban, ha az ügynökség kifejezést további pontosítás nélkül alkalmazom, akkor az a FRONTEX-et jelöli.

⁷ A képzés pontos megnevezésének és tartalmának változásait értekezésem második fejezetében mutatom be.

⁸ Az európai kifejezés a schengeni térség államait és a schengeni térség államaival a határrendészeti képzés területén együttműködő államokat foglalja magába.

⁹ A középszintű képzés a közel múltban végzett, határrendészeti területen dolgozó tisztek nemzetközi együttműködésre történő felkészítését szolgálja. A nemzetközi terminológia a képzést a mid-level jelzővel jelöli. A képzést a későbbiekben külön fejezetben mutatom be.

¹⁰ A „határigazgatás” fogalmat értekezésemben a határrendészet tág értelmezésének megfelelően használom, értekezésem 1.1. pontjában megfogalmazottak szerint.

A rendszer hatékony működése megteremtésének kiemelt célkitűzését képezi, hogy a külső határokon a részes államok egységesen magas színvonalú határellenőrzést valósítsanak meg és az eltérő nemzeti határrendészeti hagyományok és a felkészítés nemzeti sajátosságai ne eredményezzék az ellenőrzés eltérő színvonalát. Ezeknek a céloknak a megvalósítása érdekében a térség államai felismerték, hogy a határrendészeti együttműködés erősítése és javítása, a határrendészeti tevékenységek, eljárások és intézkedések és ennek érdekében a határrendészeti képzés európai szintű koordinálása és harmonizálása szükséges és megkerülhetetlen.

A schengeni térség kialakulását követően a térség államai, és a térséggel együttműködő államok több rendészeti és határrendészeti felkészítésre vonatkozó programot indítottak az információcsere erősítése, egymás legjobb gyakorlatainak megismertetése, a jobb minőségű tananyagok, oktatási és képzési programok kidolgozása érdekében. A tartalmi fejlesztések mellett 2002-től megkezdődött az európai határrendészeti képzés szervezeti keretei létrehozásának előkészítése és folyamatos megvalósítása, amely a FRONTEX létrehozását követően az ügynökség szervezetén belül folytatódott.

Az európai határrendészeti képzés a schengeni térséggel párhuzamosan, azzal szerves egységben fejlődik, és meghatározó szerepet játszik úgy a nemzeti, mint a nemzetközi határrendészeti szakmai felkészítésben, az európai vonatkozásokat is egyre nagyobb mértékben magába foglaló határrendészeti képzés és kultúra kialakításában és fejlesztésében.

A schengeni térség határrendészeti képzésének és ezen belül az alapszintű képzési alaptanternak és a középszintű képzésnek a tudományos igényű vizsgálatát, többek között a következő tényezők teszik szükségessé, illetve befolyásolják:

- A schengeni térség kialakulása óta az európai határrendészeti képzésben az alapszintű képzési alaptanternak és a középszintű képzés helyét és szerepét, kidolgozási folyamatát, tartalmát, eredményeit és fejlesztésük lehetőségeit eddig még átfogóan senki nem kutatta sem hazánkban, sem külföldön.
- Az alapszintű képzési alaptanternak és a középszintű képzési program vizsgálatából levont következtetések jelentősen befolyásolhatják a jövőbeni határrendészeti képzési alaptanternak és programok kidolgozását, hatással lehetnek a FRONTEX jövőbeni képzési stratégiájára.
- Szintén ösztönzőleg hatott a tudományos kutatás megkezdésére, hogy az értekezés elkészítésének időpontjáig számos olyan dokumentum vált kutathatóvá, amelyek korábban nem voltak nyilvánosak.

- A határrendészeti képzés európai vonatkozásainak folyamatos figyelemmel kíséré-
sének, elemzésének és értékelésének szükségességét erősíti a Tanács
2007/2004/EK rendeletének módosítása (*Európai Parlament és a Tanács*, 2011.),
amely többek között az alábbiakat tartalmazza: „...a tagállamoknak határőreik
nemzeti képzési programjaiba be kell építeniük az Ügynökség munkájának eredmé-
nyeit.” (*Európai Parlament és a Tanács*, 2011. (18)). Ezért kiemelt fontosságú,
hogy a FRONTEX meglévő, kidolgozás alatt álló és a jövőben kidolgozandó kép-
zési alaptantervei és tantervei az általános európai és a speciális határrendészeti
képzési követelményeknek is megfeleljenek, és ily módon járuljanak hozzá a nem-
zetközi és a nemzeti határrendészeti képzés egységes és magas színvonalú megva-
lósításához.
- Kutató munkám alapján úgy ítélem meg, hogy a FRONTEX Képzési Egysége elő-
remutató és példaértékű megoldások kidolgozására és alkalmazására törekszik,
amelyek megismertetése más szakterületek munkáját is segítheti.

Témaválasztásomat az alábbi tényezők motiválták:

- Nemzeti szakértőként, egy kisebb megszakítás kivételével, 2002-től veszek részt a
határrendészet területén különböző nemzetközi képzési tevékenységekben.
- 2003 decemberétől 2005. december végéig nemzeti szakértőként dolgoztam Auszt-
riában, Traiskirchenben, az Ideiglenes Határőrképzési Központban.¹¹
- Az alapszintű képzési alaptanternv kidolgozásának első szakaszában nemzeti szak-
értőként, az első módosításakor először az általános, majd a szárazföldi modul rész-
projekt vezetőjeként tevékenykedtem.
- A középszintű képzés ötletadója voltam, aktívan részt vettem a kidolgozásában,
majd egy rövidebb megszakítás kivételével a magyar képzési hét részprojekt veze-
tőjeként dolgoztam.
- 2006-tól - egy rövidebb időszaktól eltekintve - a FRONTEX nemzeti képzési koor-
dinátoraként dolgozom és értekezésemmel is hozzá kívánok járulni az ügynökség
tevékenységének jobb megismertetéséhez és eredményeinek nemzeti szintű elfo-
gadtatásához.
- Értekezésem elkészítésével hozzá kívánok járulni az európai határrendészeti képzés
általam vizsgált időszakának és területének tudományos igényű feltárásához és

¹¹ Az Ideiglenes Határőrképzési Központ angol megnevezése Ad-hoc-Centre for Border Guard Training, amelyet ACT-nek rövidítettek.

olyan eseményeinek és eredményeinek megőrzéséhez, amelyek kutatása a későbbiekben nehezen vagy már nem lesz lehetséges.

ÉRTEKEZÉSEM HIPOTÉZISEI:

1. A schengeni térség hatékony határrendszete megteremtésének meghatározó eleme az egységes és magas színvonalú határőrképzés megteremtése, amely jelentős mértékben a határőrképzés európai vonatkozásainak fokozatos erősítésével valósítható meg.
2. A FRONTEX belátható időn belül nem tervezi saját képzési intézmények létrehozását, ezért a schengeni térség határrendészeti képzési együttműködésében még hosszú ideig meghatározó szerepet fog betölteni az európai szinten meghatározóan tartalmilag koordinált és a nemzeti oktatási és képzési intézményekre épülő határrendészeti képzés.
3. A schengeni térség határrendészeti képzése az európai képzési rendszer része, ezért a határőrök képzésben is érvényesülnie kell az általános európai képzési folyamatoknak és ezen belül kiemelten a koppenhágai és a bolognai folyamat eredményeinek.
4. A FRONTEX alapszintű képzési alaptanterve és a hozzá kapcsolódó képzési eszközök az európai rendészeti képzés úttörő eredményei, amelyek tapasztalatai pozitívan befolyásolhatják más szakterületek hasonló fejlesztéseit.

KUTATÁSI CÉLOK:

- A schengeni térség létrejöttétől napjainkig feltárom és bemutatom az európai határrendészeti képzés kialakulását és fejlődését befolyásoló és meghatározó legfontosabb szakmai és általános képzési tartalmú uniós dokumentumokat. A vizsgált dokumentumokon belül kiemelten vizsgálom az európai határrendészeti képzés európai vonatkozásainak, az alapszintű képzési alaptanterv és a középszintű képzés kialakulását és fejlődését közvetlenül és közvetve befolyásoló tényezőket.
- Értekezésemben meghatározóan csak azokat a dokumentumokat, eseményeket és folyamatokat kívánom bemutatni, amelyek hozzájárultak az alapszintű képzési alaptanterv és a középszintű képzés létrejöttéhez, későbbi módosításához és ezen

keresztül a FRONTEX Képzési Egységének ez irányú tevékenységének megteremtéséhez és végzéséhez.

- Feltárom az alapszintű képzési alaptantern és a középszintű képzés létrehozási folyamatát, fejlődési szakaszait, legfontosabb tartalmi elemeit, értékelem a határrendészeti képzésben betöltött helyüket és szerepüket és továbbfejlesztésük lehetséges irányait.
- Értekezésem elkészítése során elsődlegesen a Schengeni határ-ellenőrzési kódexben szereplő, ennek hiányában a magyar szakmai gyakorlatnak megfelelő fogalmakat használom. Nem célom a szakmai terminológia továbbfejlesztése és új fogalmak megalkotása.
- Elfogadom, és nem vizsgálom az egész életen át tartó tanulás Európai Képesítési Keretrendszerében (*Nemzeti Erőforrás Minisztérium, 2009.*) és a koppenhágai és bolognai folyamat keretében meghatározott fogalmakat és eredményeket, ezeket csak a kutatásomhoz szükséges mértékben mutatom be.
- Értekezésemben nem, vagy csak a legindokoltabb mértékben mutatom be az európai határörképzés fejlődését kísérő szervezeti változásokat, a FRONTEX alap (bachelor) és mester (master) képzési alaptantervei kidolgozására tett erőfeszítéseit, a FRONTEX kutatási területemen kívüli más képzési tevékenységeit.
- Értekezésem elkészítése során nem vizsgálom az alapszintű képzési alaptantern nemzeti alkalmazásainak országonkénti tapasztalatait és nem célom új képzési alaptantern kidolgozása.
- Értekezésemben nem kívánom megnevezni az egyes tevékenységekben résztvevő személyeket és az egyes személyek tevékenységét értékelni.

KUTATÁSI MÓDSZEREK:

- Összehasonlító módszer segítségével vizsgáltam és feltártam a kutatott időszakban a határrendészeti képzés fejlődését elősegítő és meghatározó dokumentumok képzésre vonatkozó tartalmát.
- Rendszerszemléletű megközelítés segítségével vizsgáltam és határoztam meg a határörök alapszintű képzési alaptanternének és középszintű képzési programjának helyét és szerepét a schengeni térség és a nemzeti határrendészeti képzés rendszerében.

- Az analízis és szintézis segítségével vizsgáltam a különböző uniós dokumentumokat, a kutatási témával kapcsolatban megjelent nemzetközi és hazai publikációkat és jelentéseket, feltártam a különböző helyeken megfogalmazott tényeket és összefüggéseket, majd végül következtetéseket vontam le a megállapított tényekkel kapcsolatban és ajánlásokat fogalmaztam meg a továbbfejlesztés lehetséges irányaira és területeire vonatkozóan.
- A középszintű képzés magyarországi programheteinek résztvevőivel készített interjúk segítségével vizsgáltam, hogy a képzések résztvevői előképzettségük, szakmai felkészültségük alapján milyen mértékben feleltek meg a képzés követelményeinek.

Kutatásomat 2015.01.10-én zártam le.

1. A HATÁRŐRKÉPZÉS EURÓPAI VONATKOZÁSAI FEJLŐDÉSÉNEK BEMUTATÁSA A SCHENGENI TÉRSÉGBEN,¹² A KÜLÖNBÖZŐ UNIÓS DOKUMENTUMOKON KERESZTÜL

A legtöbb ember számára az európai egyesülési folyamat és ezen belül az Európai Unió létrejöttének legfontosabb és legkézzelfoghatóbb eredménye, hogy szabadon, a hivatalos formaságok minimalizálása mellett utazhat a schengeni térségen belül. Az érintett polgárok és a határrendészeti tevékenységet végző hatóságok számára is kiemelt fontosságú, hogy a schengeni térség határrendészeti rendszere a lehető legoptimálisabban működjön, a biztosítható legmagasabb színvonalú szolgáltatást nyújtsa a polgároknak, és az elérhető legmagasabb szintű biztonságot szavatolja a térség számára.

A fenti célok megvalósítása azonban új határrendészeti gondolkodásmód kialakítását tette szükségessé a schengeni térség létrejöttét követően, ugyanis a határrendészet és ezen belül a határellenőrzés kilépett nemzeti kereteiből, és fokozatosan erősödtek európai vonatkozásai. A térség működésének meghatározó elve lett a kölcsönös bizalom, a nemzeti határrendészeti szabályozásokat részben felváltotta és kiegészítette a schengeni vívmányok alkalmazása, a rendszer meghatározó elemévé vált a nemzetközi együttműködés egyre eredményesebb megvalósítása.

A schengeni térség fejlődése során nyilvánvalóvá vált, hogy egy nemzeti alapokra épülő, eltérő határrendészeti kultúrákat magába foglaló rendszerben az egységes és magas színvonalú határrendészet megteremtése érdekében egyre inkább az európai értékekre és eredményekre épülő határőrképzésnek kell meghatározó szerepet játszania.

Értekezésem első fejezetében ezért az európai határrendészeti képzés fejlődésén belül kiemelten azokat a szakmai és általános vonatkozásokat mutatom be, meghatározóan a különböző uniós dokumentumokon keresztül, amelyek közvetlenül vagy közvetve hatással voltak és vannak az alapszintű képzési alaptanterv és a középszintű képzés létrehozására és fejlesztésére.

Teszem ezt egyrészt annak bizonyítása érdekében, hogy az európai határrendészeti képzés egy fokozatos fejlődés és fejlesztés eredményeként érte el mai állapotát, másrésztől annak érdekében, hogy kutató társaim és a határőr közösség figyelmét is ráirányítsam

¹² Az 5. számú lábjegyzetben megfogalmazottakat figyelembe véve, azzal összhangban használom a schengeni térség kifejezést értekezésemben. Ebben az esetben a schengeni térség megnevezés, a határrendészeti képzés területi megvalósulását jelöli, amely szintén a schengeni térséget és a schengeni térséggel együttműködő országokat foglalja magába, de egyben megjelöli azt az időszakot is, amelyet vizsgálók.

ezekre a dokumentumokra. A vizsgált dokumentumok ugyanis képzési vonatkozásai mellett számos olyan tartalmi elemet is tartalmaznak, amelyek a schengeni térség és az integrált „határigazgatás” fejlődésének kutatásához is figyelembe vehetőek.

A vizsgált dokumentumokat alapvetően elkészítésük és megjelenésük sorrendjében vizsgálom, tartalmi kapcsolataik alapján csoportosítom, majd a fejezet végén értékelem.

1.1. AZ ÉRTEKEZÉSBEN HASZNÁLT LEGFONTOSABB FOGALMAK ÉRTELMEZÉSE

A kutatási céljaimban megfogalmazottak figyelembe vételével, értekezésem tartalmi részének kidolgozása előtt, szükségesnek tartom a legfontosabb fogalmak pontosítását, amelyek értekezésem címének és tartalmának megfelelő értelmezéséhez szükségesek.

A határrendészet fogalom tartalmi elemeinek meghatározásával nem arra törekszem, hogy új fogalmat alkossak, hanem arra, hogy azokat a tevékenységeket, tartalmi elemeket határozzam meg, amelyekre a határőrök felkészítése nemzeti és nemzetközi szinten irányulhat.

A schengeni térséghez történő csatlakozásunkat megelőzően a magyar Határőrség jól kidolgozott fogalom és szabályozó rendszerrel rendelkezett, amely követte a változásokat. Ennek az időszaknak meghatározó fogalma volt a határőrizet, amelynek tartalmát jól tükrözi a Rendészettudományi szöszedet erre az időszakra vonatkozó fogalom meghatározása.

A határőrizet „A MK¹³ államhatára sérthetetlenségének biztosítására hivatott olyan összetett tevékenység megnevezése volt, melynek lényege az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozása, az államhatár rendjét sértő, vagy veszélyeztető cselekmény megelőzése illetőleg megakadályozása, felszámolása volt.” (Beregnyei, 2008a. 188.o.)

A meghatározás teljes egészében megfelelt a határőrizetről és a Határőrségről szóló, 1997-ben megjelent törvény (Országgyűlés, 1997.) tartalmának.

A fogalom legfontosabb jellemzőinek tekintem, hogy tevékenységalapú volt, az adott időszakban a meghatározó tevékenységeket tartalmazta, és meghatározta ezeknek a tevékenységeknek a célját. A cél meghatározását azért tartom lényegesnek, mert legtöbb esetben ezek a célok különböztették meg a határőrizeti tevékenységeket más szakterületek tevékenységeitől.

¹³ Magyar Köztársaság

Az 1997-ben megjelent törvény meghatározta, hogy *„A Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezeti fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.”* (Országgyűlés, 1997. 2.§)

A törvény ily módon kinyilvánította, hogy a Határőrség katonai védelmi feladatai mellett - többek között - az alábbi rendészeti feladatokat hajtja végre:

- „a) őrzi az államhatárt, megakadályozza az államhatár jogellenes átlépését, gondoskodik az államhatár rendjének fenntartásáról;*
- b) más hatóságokkal együttműködve ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat, biztosítja a határátkelőhelyek rendjét;*
- c) végrehajtja a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvényben (a továbbiakban: idegenrendészeti törvény) és végrehajtási rendeleteiben meghatározott feladatait;*
- d) eleget tesz a nemzetközi szerződésekben meghatározott kötelezettségeinek, irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését, gondoskodik a határnyiladék tisztántartásáról;”* (Országgyűlés, 1997. 22.§ (1)).

Unió, majd schengeni tagságunk közeledtével egyre erőteljesebben jelent meg a magyar határőrizeti szakterminológiában is a schengeni joganyag, amely egy új megközelítést képviselt a korábban kialakult fogalomrendszerhez képest. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény határrendészethez kapcsolható fogalmai a hazaitól teljesen eltérő tapasztalatokra és kultúrára épültek, és alapvetően határforgalom-centrikusak voltak.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 1990-ben a következő módon határozta meg a határellenőrzés fogalmát: a *„határellenőrzés: a határon lefolytatott ellenőrzés, amelyet – minden más októl függetlenül – kizárólag az adott határ átlépésének szándéka vált ki;”* (Schengeni Végrehajtási Egyezmény, 1990. 1. cikk) Ezt követően az egyezmény az alábbiakat írja: *„A külső határon egyforma szintű ellenőrzést kell végezni.”* (Schengeni Végrehajtási Egyezmény, 1990. 6. cikk (5)) *„A határellenőrzés és a határőrizet végzésének gyakorlati részleteire vonatkozóan a Végrehajtó Bizottság hozza meg a szükséges határozatokat.”* (Schengeni Végrehajtási Egyezmény, 1990. 7. cikk)

Ezekből a meghatározásokból csak következtetni lehet arra, hogy ebben az összefüggésben a határellenőrzés a mai értelemben vett határforgalom-ellenőrzést, míg a határőrizet a határátkelőhelyek közötti határszakaszok ellenőrzését jelenti.

A 2002-ben megjelent, az Európai Unió külső határainak ellenőrzésére, a kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó Schengeni katalógus¹⁴, (*Council of the European Union*, 2002a.) egy négy szűrőből álló határbiztonsági modellt vázolt fel. A javasolt rendszer úgynevezett szűrőit a következők képezték:

- a harmadik országokban végzett tevékenységek,
- nemzetközi határ (határrendészeti) együttműködés,
- intézkedések a külső határokon,
- további tevékenységek a schengeni tagállamok területén és a schengeni tagállamok között.

A fogalomrendszer vizsgálata szempontjából a harmadik szűrőt tartom fontosnak, amely a dokumentum angol nyelvű változatában a következőket tartalmazza: „*Measures at external borders: border management (border checks and border surveillance)*” (*Council of the European Union*, 2002a. 1.(3)). A megfogalmazás azért érdekes, mert az „intézkedések a külső határokon” megfogalmazást követően tartalomként a dokumentum a határforgalom-ellenőrzést és a határőrizetet jelöli meg, összefoglaló fogalomként pedig a „border management” kifejezést használja, és ha a későbbiekben megjelenő dokumentumok gondolatmenetét követem, akkor ez a határellenőrzésnek felel meg.

A 2004-ben megjelent FRONTEX rendelet első oldalán így fogalmaz: „*A külső határok ellenőrzésének és őrizetének felelőssége a tagállamokat terheli.*” (*Tanács*, 2004. (4)) Ez a megfogalmazás egyértelműen a Schengeni Végrehatási Egyezményben alkalmazott fogalmakra épül.

Az ebben az időszakban kialakult fogalomértelmezési nehézségeket jól érzékelteti Ritecz György 2004-ben készült tanulmánya (*Ritecz*, 2004a.), amelyben a Schengeni Végrehatási Egyezményben használt fogalmakat vizsgálta, és a következő következtetéseket vonta le: „...az lenne célszerű, ha a közép-európai államok határőrizeti szervei által használt fogalomrendszert vennék át a schengeni államok.” (*Ritecz*, 2004a. 699. o.)

Ugyanennek a gondolatnak a folytatásaként és eredményeként több javaslatot is kidolgozott az akkori magyar határőrizeti törvény módosítására, és ennek keretében az alábbi módon határozta meg a határrendészet fogalmát.

¹⁴ A továbbiakban Schengeni katalógus.

„A határrendészet a Határőrség, továbbá a jogszabály által feljogosított más állami, illetve önkormányzati szervek tevékenysége révén a határrend megteremtésére, fenntartására, az ezt sértő vagy veszélyeztető magatartások megelőzésére, felderítésére, megszakítására, a megzavart határrend helyreállítására, szükség esetén védelmére irányul.

Vagyis a határrendészet az az átfogó, általános fogalom, mely magába foglalja a határ ellenőrzéséhez, őrizetéhez, a határrend fenntartásának biztosításához szükséges valamennyi tevékenységet. A schengeni határőrizetben, illetve a most csatlakozó országok fogalomkörében is használatos ez a kifejezés, de a „border managenet” szóval, mely szó szerinti magyarra fordítása félrevezető lehet (határigazgatás).” (Ritecz, 2004a. 700. o.)

A meghatározásban egyetértek a tevékenységalapú megközelítéssel, azzal, hogy a határrendészet az az általános átfogó fogalom, amely magába foglalja a határellenőrzéséhez (határforgalom-ellenőrzés), az őrizetéhez és a határrend fenntartásához szükséges tevékenységeket.

Napjainkban azonban már nem tartanám célszerűnek, ha a határvédelem a fogalom részét képezné, az ugyanis a fentiekben felsorolt tevékenységekkel nem valósítható meg.

A 2006-ban megjelent Schengeni határ-ellenőrzési kódex (Európai Parlament és a Tanács, 2006.) már konkrétabban megfogalmazta a határőrizet, a határforgalom-ellenőrzés és a határellenőrzés fogalmát.

„határőrizet”: a határok őrizete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében;” (Európai Parlament és a Tanács, 2006. 2. cikk 11.).

„határforgalom-ellenőrzés” a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt;” (Európai Parlament és a Tanács, 2006. 2. cikk 10.).

„határellenőrzés”: a határon – e rendelet előírásainak megfelelően és annak alkalmazásában – végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység, kizárólag a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül;” (Európai Parlament és a Tanács, 2006. 2. cikk 9.).

„A határellenőrzés nemcsak a határátkelőhelyeken történő, személyekre vonatkozó ellenőrzéseket és a határátkelőhelyek közötti határőrizetet foglalja magában, hanem a belső biztonsággal kapcsolatos kockázatok, valamint a külső határok biztonságával kapcsola-

tos lehetséges veszélyek elemzését is. Ezért meg kell állapítani a határátkelőhelyeken történő ellenőrzésekre és a határőrizetre irányadó feltételeket, kritériumokat és részletes szabályokat.” (Európai Parlament és a Tanács, 2006. (8))

Ezek a megfogalmazások már jelentős előrelépést jelentettek a Schengeni Végrehajtási Egyezmény meghatározásaihoz képest. Tevékenység alapú megközelítést tükröznek, elhatárolható bennük a határőrizet és a határforgalom-ellenőrzés, amelyek együttesen egy új minőséget eredményeztek, a határellenőrzést. Egyben jelzik a határellenőrzés fogalmának tartalmi bővítési igényét is.

Tekintettel arra, hogy az egyes tevékenységeket sok esetben a céljaik által meghatározott megvalósítási módjuk, a megvalósítás során alkalmazott eljárások sajátosságai különböztetik meg más tevékenységektől, ezért a határellenőrzés fogalom esetében megkönnyítette volna a fogalom értelmezését a határellenőrzés céljának részletesebb és egyszerűbb meghatározása.

Összességében megállapítható, hogy a kódex szerint a határellenőrzési tevékenységek a külső határszakaszokon, az államhatár közelében és a határátkelőhelyeken kerülnek végrehajtásra, amelyek meghatározó célja annak biztosítása, hogy a személyek, járműveik és tárgyaik a határátkelőhelyeken lépjék át az államhatárt és ott kerüljenek ellenőrzésre.

A Schengeni katalógus módosított változata (Európai Unió Tanácsa, 2009.) 2009-ben jelent meg, és a Bel- és Igazságügyi Tanács 2006. december 4-5-i ülésén elfogadott következtetések alapján az integrált határigazgatást a következő területekből álló fogalomként határozta meg:

- „A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex által meghatározott határellenőrzés (határforgalom-ellenőrzés és határőrizet), amely magában foglalja a vonatkozó kockázatelemzést és bűnügyi hirszerzést is;
- A határokon átnyúló bűncselekmények felderítése és kivizsgálása valamennyi illetékes bűnüldöző hatósággal együttműködésben;
- A négylépcsős belépés-ellenőrzési modell (harmadik országokban alkalmazott intézkedések, együttműködés a szomszédos országokkal, határellenőrzés, ellenőrzési intézkedések a szabad mozgás térségében, beleértve a kiutasítást is);
- A határigazgatásban közreműködő hatóságok közötti együttműködés (határőrség, vámhatóság, rendőrség, nemzetbiztonsági és más érintett hatóságok), valamint nemzetközi együttműködés;

- *A tagállamok és az intézmények, valamint a Közösség és az Unió egyéb szervei által végzett tevékenységek koordinációja és összehangoltsága.*” (Európai Unió Tanácsa, 2009. 8. o.);

Az első jelentős változás a módosítást követően az, hogy a határbiztonsági modell kifejezést felváltotta az integrált „határigazgatás” kifejezés, azonban ezt a változást nem kívánom vizsgálni.

Mindenképpen figyelemre méltó, hogy a határellenőrzés tartalma bővült a határellenőrzéshez kapcsolódó kockázatelemzéssel és bűnügyi hírszerzéssel.

Az integrált „határigazgatás” részévé vált a határon átnyúló bűncselekmények felderítése és kivizsgálása, az ellenőrzési intézkedések részévé vált a kiutasítás a szabad mozgás térségéből, bővültek az együttműködés szintjei és területei.

Természetesen felmerül a kérdés, hol helyezhetők el azok a tevékenységek, amelyeket a határellenőrzés szűkebb tartalma nem, de az integrált „határigazgatás” tartalmaz, beilleszthetők-e a határellenőrzés fogalmába? Ezeknek a tevékenységeknek a tartalmát, helyét és szerepét mutatja be Ritecz György Piros vonal helyett ... (*Ritecz*, 2013.) című munkájában, amely megítélésem szerint szintén azt erősíti meg, hogy ezeknek a tevékenységeknek a fogalomrendszerbe történő beillesztése szükséges.

Vas Gizella ezzel kapcsolatban A Határrendészeti tevékenység a schengeni elvekre épülő európai modellben című cikkében a következőket írja: „*Egy korszerű európai határmenedzsmentért felelős hatóság – legyen az rendőrség, határrendőrség vagy határőr-ség - tevékenysége egyaránt ki kell, hogy terjedjen a származási és tranzit országokra, a schengeni határookra, és a schengeni belső térségre, valamint a belső és külső határokon a szomszédos rendőri szervekkel való szoros együttműködésre (közvetlen információcsere, közös járőrözés, határon átnyúló műveletek).*” (Vas, 2013. 151. o.)

Ez az állásfoglalás is tovább erősíti azt a meggyőződésemet, hogy ezeket a tevékenységeket be kell illeszteni a fogalomrendszerbe. Erre két lehetőség nyílik, a határellenőrzés tartalmának bővítésével, vagy egy új összetettebb tevékenységet jelentő fogalom megalkotásával, vagy ha létezik már ilyen fogalom, annak elfogadásával.

Tekintettel arra, hogy a határellenőrzés tartalma jól behatárolható és meghatározható, nem tartom célszerűnek a bővítést, helyette a tevékenységek következő szintjének új fogalommal történő jelölését tartanám célszerűnek.

A kérdéskör vizsgálatának legfontosabb hazai megközelítéseit vizsgálva arra a következtetésre jutottam, hogy ez a fogalom a határbiztonság vagy a határrendészet lehet.

Határbiztonság értelmezéséhez célszerűnek tartom figyelembe venni a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztályának 2006. évi pécsi tudományos konferenciáján elhangzottakat, amely a Határellenőrzés a veszélyhelyzetek tükrében címet viselte, amely már témájának megjelölésében is igyekezett tükrözni a változásokat.

Az időpontot azért is tartom célszerűnek a kérdés vizsgálatára, mert még jelentős mértékben érzékelhetőek voltak a korábbi elméleti megközelítések eredményei és már megjelentek uniós csatlakozásunk befolyásoló hatásai is.

Teke András A veszélyek kezelése és a határbiztonság című cikkében (Teke, 2006.) a kérdéskör széleskörű vizsgálatát követően dolgozott ki javaslatot a határbiztonság, majd a határbiztonság fogalmából levezetve a (nemzeti) integrált „határigazgatás” fogalmára. Figyelembe véve a cikk elején lévő idézet tartalmát, és a két fogalomra vonatkozó javaslatot, ezek azt támasztják alá, hogy a szerző is úgy ítélte meg, hogy a határellenőrzés és a határbiztonság között még egy új minőséget jelentő szint meghatározása célszerű.

Szenes Zoltán A veszélyhelyzetek kezelésének nemzetközi lehetőségei (Szenes, 2006.) című cikkének bevezető részében az alábbiakat írja: „Ezért cikkemben, első sorban a határbiztonság nemzetközi összefüggéseire, valamint a katonai erő, a nemzetközi katonai szerepvállalás Határőrséget segítő aspektusaira térek ki.” (Szenes, 2006. 27. o.)

A későbbiekben a szerző ezt írja: „A határvédelemtől a határrendészet felé történő „átnövésnek” vannak egyértelmű megnyilvánulási jellemzői, de még mindkét funkció (határőrizet, határvédelem) jelen van a határőrizetben. Ezért elnevezésük és átalakításuk országokként változó, gyakran politikai vagy nemzettörténeti kérdés.” (Szenes, 2006. 28. o.)

Ezzel a véleménnyel azt kívántam érzékeltetni, hogy a határbiztonság nagyon széles körű fogalom, amelynek része a határvédelem is, és nem szűkíthető csak a „határigazgatásra”.

Szintén ezt támasztja alá véleményem szerint Zámbó Péter Aknák és veszélyek az államhatár mentén (Zámbó 2006.) című cikke is, amely a határbiztonság egy nagyon sajátos elemét vizsgálja és mutatja be.

Az egész kérdéskör vizsgálatához nagyon találónak és sok tekintetben a kérdés lényegének tekintem Sándor Vilmos megállapítását, aki Biztonság, határbiztonság, komplexitás, kompetencia (Sándor, 2006.) című cikkében ezt írja „A határbiztonság jelentősége a veszélyek megelőzésében és elhárításában megítélésem szerint a jövőben sem csökken, csak az ernyő szegmensei átrendeződnek.” (Sándor, 2006. 3. o.)

Az előző megállapításokat is figyelembe véve, úgy értékelem, hogy a határbiztonság egy nagyon széleskörű fogalom, összetevői folyamatosan változnak, egyes elemei megerősödnek, mások jelentősége jelentősen lecsökken vagy meg is szűnik, és új elemek és fogalmak is megjelenhetnek tartalmában.

Ennek alapján úgy ítélem meg, hogy a határőrizet és a határforgalom-ellenőrzés összefoglaló fogalmát a határellenőrzést, annak szűk tartalmi keresztmetszete miatt nem követheti a határbiztonság fogalma, amely a határrendi esetekkel kapcsolatos tevékenységektől a katonai határvédelemig terjedhet.

Ezen véleményemben megerősít a Teke András által készített A biztonság, a határbiztonsági, határrendészeti rendszer (Teke, 2014.) című előadás első része is, amelyben a nemzeti határbiztonsági rendszert követően a nemzeti határrendészeti rendszert jelöli meg következő fogalmi szintként a szerző.

A magyar határőrizeti gondolkodás fejlődését, a jelenlegi fogalomhasználatot figyelembe véve úgy értékelem, hogy a határellenőrzés fogalmát ebben a logikai rendben a határrendészet fogalmának kell követnie.

Ezen megállapításomat tovább erősíti, hogy a magyar határőrizeti gondolkodás fejlődésében a határrendészet fogalom elfogadottá vált. Az egyes kiadványok, publikációk címei az egyes munkák tartalmi vizsgálata nélkül is erre engednek következtetni. A teljesség igénye nélkül: például a 2013-ban a Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozata által kiadott A magyar határrendészet százöt év (Gaál, Hautzinger, 2013.) című kiadvány, Beregnyei József A határrendészet helye, viszonyai és meghatározása (Beregnyei, 2008b.), Borsa Csaba A határrendészet értelmezése a belső határokon (Borsa, 2008.), Ritecz György A határrendészeti kihívások változásai az EU országait és Magyarországot érintően az elmúlt évtizedekben (Ritecz, 2011.), Sallai János A határrendészet első kézikönyve (Sallai, 2013.), Sándor Vilmos A határrendészetet ellátó szervezetek összetevékenységében ható törvényszerűségek és általános elvek (Sándor, 1995.), Sebestyén Attila A határrendészeti ismeretek lajstromja, a rendszerezett tudás megőrzése (Sebestyén, 2013.), Teke András A biztonság, a határbiztonsági, határrendészeti rendszer (Teke, 2014.), Varga János Határrendészeti vezetők felkészítése rendészeti környezetben (Varga, 2013a.), Vas Gizella A határrendészet helye, szerepe a schengeni térségben (Vas, 2012.), A határrendészeti tevékenység a schengeni elvekre épülő európai modellben (Vas, 2013.), Virányi Gergely Határőrizeti/határrendészeti tisztképzés 1903-1967 (Virányi, 2013.), Zsigovits László A határrendészeti rendszer elemei (Zsigovits, 2001b.) című cikkei is ezt erősítik.

Ezt a megközelítést támasztja alá az is, hogy a szakirányításáért felelős szervezet megnevezése jelenleg hazánkban „Határrendészeti Főosztály”.

A fentiek alapján úgy ítélem meg, hogy a határrendészet fogalma hazánkban elfogadott.

Ezt követően a határrendészet fogalom azon legfontosabb tartalmi elemeinek meghatározására teszek kísérletet, amelyek iránymutatásul szolgálhatnak a határrendészeti képzés tartalmának meghatározásához.

A Rendészeti szószedet (Beregnyei, 2008a.) és Teke András is a már korábban említett előadásában (Teke, 2014.) a határrendészet fogalmát az alábbiak szerint határozta meg:

„Olyan rendészeti eszközökkel és módszerekkel megvalósított hatósági tevékenység, amely a rendelkezésre álló emberi erőforrások, eszközök, technológiák, ismeretek és kapcsolatrendszer felhasználásával, a közösségi és nemzeti szabályok egységes és következetes alkalmazásával, a magas szintű határbiztonság megteremtésére, fenntartására és fejlesztésére irányul.” (Beregnyei, 2008a. 193. o.)

A meghatározás alapján a határrendészet célja a magas szintű határbiztonság megteremtése, fenntartása és fejlesztése, amellyel abban a tekintetben egyetértek, hogy a határrendészet is hozzájárul a határbiztonság megteremtéséhez, fenntartásához és fejlesztéséhez, de nem kizárólagosan. Ezért célszerűbbnek tartanék egy jobban elhatárolható, közvetlen cél megfogalmazását, ugyanis a határrendészeti tevékenységeket gyakran céljuk és az ebből következő végrehajtási sajátosságok különböztethetik meg más rendészeti tevékenységektől. A fogalom értelmezését nehezíti továbbá, hogy a rendészeti eszközök és módszerek nem kerültek további pontosításra.

Az ugyanebben az évben megjelent magyar Rendőrség Határrendészeti Szabályzata (ORFK, 2008.) nem határozza meg a határrendészet fogalmát, csak a határrendészeti rendszert. *„A határrendészeti rendszer az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzését, felderítését és megszakítását, az államhatár átlépésének feltételeivel nem rendelkező személyek be-, át- és kiutazásának megakadályozását, a Magyarországon és a schengeni térségben jogellenesen tartózkodó személyek kiszűrését és az ezzel kapcsolatos idegenrendészeti intézkedések és eljárások összességét jelenti.”* (ORFK, 2008. II.B) 8.)

A meghatározás még magán viseli a határrendalapú megközelítés hatását, azonban céljaiban és tartalmában azt jelentősen kiterjeszti.

A 2011-ben megjelent rendőrség szolgálati szabályzata (BM rendelet, 2011.) szintén nem határozta meg a határrendészet fogalmát, hanem az ennek keretében végrehajtandó

feladatokat határozta meg: „Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv a határrendészeti feladatok végrehajtása során biztosítja a határőrizetet, a határforgalom-ellenőrzését, végzi az illegális migráció kezelésével összefüggő rendészeti, valamint a határrend fenntartásával kapcsolatos feladatokat. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv a feladatok végrehajtása érdekében járőr- és útlevél-kezelői szolgálati formát alkalmaz.” (BM rendelet, 2011. 61.§)

A szolgálati szabályzat a jelenlegi hazai gyakorlatnak megfelelően írja le a határrendészeti feladatokat, amelyek biztosítják a legális és illegális migráció kezelését és a határrend fenntartását. Ezeknek a feladatoknak a megvalósítását a rendőrség a határőrizeti, a határforgalom-ellenőrzési, a mélységi ellenőrzési és a határrend fenntartási céllal végrehajtott tevékenységekkel kívánja biztosítani. A meghatározást azért is tartom célszerűnek, mert magába foglalja a határőrizet és a határforgalom-ellenőrzés mindennapi végrehajtását, nem csak az illegális migráció kezelésével kapcsolatos feladatokat és tevékenységeket.

Természetesen felmerül a kérdés, hogy a határrendészet tartalmának nemzeti szintű értelmezése, kiterjeszthető-e a schengeni térségre, a származási és tranzit országokra?

Vas Gizella A határrendészeti tevékenység a schengeni elvekre épülő európai modellben (Vas, 2013.) című cikke, Teke András A biztonság, a határbiztonsági, határrendészeti rendszer című előadása azt a megközelítést erősítik, hogy a schengeni térségben a határrendészeti tevékenységeket az integrált „határigazgatás” megvalósítása és működtetése érdekében alkalmazott tevékenységi rendszer képezi. A két munka tartalmában alapvetően megegyezik. Teke András munkája többek között annyiban tér el, hogy nála a külső határok alrendszer tartalmazza a határrend fenntartását is.

A fenti véleményeket is figyelembe véve, megítélésem szerint a határrendészet nemzeti szintű tartalmát képező tevékenységek kiterjeszthetők a schengeni térségre, a származási és tranzitországokra. Ugyanis ezek a tevékenységek a végrehajtás folyamán rendelkezhetnek sajátosságokkal, de legfontosabb jellemzőik megegyezhetnek.

Összességében úgy értékelem, hogy nemzeti szinten, a rendőrség szolgálati szabályzatában megfogalmazott meghatározás a határrendészet tartalmára vonatkozóan korrekt.

Nemzetközi szinten úgy ítélem meg, hogy a hivatalos „schengeni” terminológiából a határrendészet mint fogalom hiányzik. Tekintettel arra, hogy a határrendészet fogalomnak még nem alakult ki a közösség által elfogadott változata, magam sem törekszem arra, hogy egy ilyen fogalmat alkossak. Jelenleg a mi általunk nemzetközi szinten határrendé-

szetnek nevezett tevékenység tartalmát az úgynevezett „integrált határigazgatás” és a határrend fenntartása érdekében végzett tevékenységek összesített tartalmával azonosítom, és a határőrök képzésének alapvetően erre kell irányulnia.

A megoldás tekintetében egyetértek Ritecz György 2004-ben tett javaslatával, amelyben ezt írta: „...szükséges lenne egy egységes határőr szaklexikon létrehozása angol nyelven - mert akár akarjuk, akár nem, ez az alkalmazott közös nyelv -, és ezt kellene hivatalos szakfordításban a tagállamok nyelvén is kiadni és használni, az ennek alapján elkészített „honi” szakszótárral közösen. Ennek létrehozására viszont célszerű lenne egy nemzetközi szakértői munkacsoportot létrehozni.” (Ritecz, 2004a. 702. o.)

A következő fogalom, amelynek tartalmát meg kell határoznom, kikre irányul a képzés. Értekezésemben minden olyan személyt határőrnek tekintek, szervezeti hovatartozásra tekintet nélkül, aki a fentiekben meghatározott határrendészeti tartalmú képzésben részesül.

A FRONTEX képzési feladatainak meghatározása során a FRONTEX rendeletben (Tanács, 2004. II. fejezet, 5 cikk) és annak 2011-ben történt módosításában (Európai Parlament és a Tanács, 2011. 1. cikk, 8a)) szerepel az ügynökség feladatául a határőrök egységes képzési alaptantervének, majd alaptanterveinek kidolgozása. Értekezésemben én is ezt a kifejezést használom, és oly módon értelmezem, hogy az alaptanterv a tantervek azon formája, amely meghatározza a határőrök képzéséért felelős nemzeti szervezetek részére, milyen tartalmi elemeket építsenek be nemzeti képzési alaptanterveikbe vagy ezek hiányában intézményi képzési terveikbe, amelyek a későbbiekben iránymutatásul szolgálnak az oktatók számára.

A vizsgált dokumentumok legtöbbje általában a képzés kifejezést használja, és nem jelöli, hogy oktatási vagy képzési tevékenységről van-e szó. A magyar gyakorlat tapasztalatait vizsgálva Fórizs Sándor (Fórizs, 2000., 2011a., 2011b., 2011c., 2011d., 2012a., 2012b., 2013., 2014a., 2014b.), Varga János (Varga, 2013a., 2013b.) és Virányi Gergely (Virányi, 2004., 2012., 2013.) munkái alapján is arra a következtetésre jutottam, hogy a magyar gyakorlatban sem alakult ki egységes alkalmazás a határrendészeti oktatás és képzés fogalmak használatára vonatkozóan.

Ezeknek a körülményeknek a figyelembevételével értekezésemben a képzés kifejezést használom, amely az oktatást is magába foglalja.

A határörképzés európai vonatkozásai alatt a stockholmi programban (Európai Tanács, 2010.) az 1.2.6. pontban Képzés címszó alatt megfogalmazottakat tekintem irányadónak. Ennek alapján az integrált határigazgatásra vonatkozó közös megközelítést és

alkalmazást, valamint a közelebbről meg nem határozott európai képzési rendszereket tekintem a határőrképzés európai vonatkozásai legfontosabb területeinek, amelyek legfontosabb célja a nemzetközi és kétoldalú együttműködés keretében végzett tevékenységek végrehajtására történő felkészítés és a közös határrendészeti kultúra megteremtése. Ezeknek a céloknak a megvalósítása többek között alábbi az alábbi képzési eszközök, így a Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére¹⁵, a közös képzési alaptantervek, képzési programok, képzések, közös gyakorlatok, tanár- és diákcsera programok, a szakirányú nyelvi felkészítések, közös tananyagok és a Képzési Egység által kifejlesztett „virtual aula” alkalmazásával valósíthatók meg.

A nem vizsgált fogalmak esetében elsődlegesen az uniós dokumentumokban alkalmazott terminológiát használom.

A nem magyar kifejezések és elnevezések helyesírásánál elsődlegesen a hivatalos fordításokban, ennek hiányában, alapvetően, az eredeti dokumentumban alkalmazott formát követem.

1.2. A HATÁRŐRKÉPZÉS EURÓPAI VONATKOZÁSAINAK VIZSGÁLATA A KÜLÖNBÖZŐ UNIÓS DOKUMENTUMOKON KERESZTÜL, A SCHENGENI VÉGREHAJTÁSI EGYEZMÉNYTŐL NAPJAINKIG

Értekezésem első fejezetének ebben a részében a Schengeni Végrehajtási Egyezménytől napjainkig azokat a legfontosabb uniós dokumentumokat vizsgálom, amelyek közvetlenül meghatározták, vagy befolyásolták az alapszintű képzési alaptanterv és a közép-szintű képzés kidolgozását és fejlesztését. Az úgynevezett „szakmai” dokumentumok mellett - a legszükségesebb mértékben - bemutatom azokat a képzés általános európai vonatkozásait meghatározó dokumentumokat is, amelyek hatással voltak és vannak a fentiekben említett két képzési eszköz létrehozására és fejlesztésére.

A dokumentumokat alapvetően megjelenésük sorrendjében mutatom be. Először a határőrképzés, majd a képzés általános vonatkozásaihoz köthető dokumentumokat vizsgálom. További csoportosítást nem kívánok alkalmazni, ugyanis evvel befolyásolnám későbbi következtetéseimet.

¹⁵ A Szektorális Képesítési Keretrendszert Határőrök Részére értekezésem 1.2.23. részében részletesen bemutatom. A szektorális jelzöt a megnevezésben azért alkalmazom, mert a határőrök részére kidolgozott képesítési keretrendszert az ágazati képesítési keretrendszer részének tekintem.

1.2.1. A SCHENGENI VÉGREHAJTÁSI EGYEZMÉNY (1990. JÚNIUS 19.)¹⁶

A Schengeni Megállapodás (1985.) a határellenőrzés területén elsődlegesen azokat az intézkedéseket valósította meg, amelyek a belső határok átlépését könnyítették meg. Ebben az időszakban megalkotói még nem határoztak meg konkrét feladatokat az egységes képzésre vonatkozóan, azonban felismerték, hogy a schengeni határellenőrzési rendszer csak egy hatékonyabb szabályozás keretében működhet eredményesen.

Ennek megvalósítása érdekében a Szerződő Felek 1990. június 19-én aláírták a Schengeni Végrehajtási Egyezményt. A határellenőrzésre vonatkozóan a szabályozás legfontosabb eredményei közé tartozott, hogy meghatározta a rendszer alapját képező legfontosabb fogalmakat, valamint a belső és külső határok átlépésére vonatkozó szabályokat. A külső határok átlépésére vonatkozó szabályok keretében egységes elveket fogadtak el a nemzeti hatáskörben végrehajtásra kerülő határellenőrzés végrehajtására.

Az egyezményben a jogszabály készítői általános követelményként az alábbiakat fogalmazták meg: „*A külső határokon egyforma szintű ellenőrzést kell végezni.*” (Schengeni Végrehajtási Egyezmény, 1990. 6. cikk (5))

A fenti követelmény megvalósítása érdekében a következőket határozták meg: „*A Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a külső határok mentén történő ellenőrzések és őrizet végrehajtásához megfelelő létszámú és képzettségű személyi állományt biztosítanak.*” (Schengeni Végrehajtási Egyezmény, 1990. 6. cikk (4))

A fenti követelmények eredményes végrehajtása érdekében az egyezmény a képzésre vonatkozóan az alábbiakat fogalmazta meg: „*támogatják az ellenőrzést végző személyi állomány egységes ki- és továbbképzését.*” (Schengeni Végrehajtási Egyezmény, 1990. 7. cikk)

1.2.2. A „SHERLOCK” EGYÜTTES FELLÉPÉS (1996. 10.28.)¹⁷

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény gyakorlati alkalmazásának megkezdését követően a határellenőrzés területén a „Sherlock” volt az első képzési együttműködést is segítő együttes fellépés (Council, 1996a.; Kiss, 2014a.), amely az 1996-2000 közötti időszakban a tagállamok személyazonosításra alkalmas okmányai előállítási és ellenőrzési technikáinak jobb megismerését kívánta elősegíteni a hamisítások eredményesebb felfedése érdekében. Az együttes fellépés 5 millió ECU-t biztosított a program megvalósítására.

¹⁶ Az egyezmény aláírásának dátuma.

¹⁷ A dokumentum aláírásának dátuma.

A dokumentum többek között az alábbi általános célokat fogalmazta meg:

- A programban résztvevő tagállamok között a képzések, az információcsere, a kutatási és csereprogramok szervezeti kereteinek megteremtését.
- A megfogalmazott célok és feladatok közösségi szinten történő eredményesebb megvalósítását, mintha azt az egyes tagállamok önállóan valósítanák meg.
- Az együttes fellépés ne hasson negatívan a már működő más programokra.

A program az alábbi konkrét célokat és feladatokat határozta meg:

- Éves programok alapján a „Sherlock” program meghatározó elemét kell, hogy képezze az oktatók alapképzése, valamint az elismert szakértők okmányvizsgálatra vonatkozó továbbképzése.
- A csereprogramok során a tisztviselők más országok okmányellenőrzést végző szerveinél vegyenek részt a személyazonosításra alkalmas dokumentumok ellenőrzésében, és szerezzenek közvetlen tapasztalatokat.
- A kutatás-fejlesztés terén olyan képzési anyagok kidolgozását és elterjesztését határozta meg a dokumentum, amelyek a hamis és hamisított személyazonosításra alkalmas dokumentumok jobb felismerését, valamint a hamisításokra vonatkozó jobb információcserét segítik.

1.2.3. AZ „OISIN” EGYÜTTES FELLÉPÉS (1996. 12.20.)¹⁸

A különböző szakterületi és részprogramok megjelenését követően, amelyek az igazságszolgáltatás és a rendészeti munka egyes területein kívánták elősegíteni az együttműködés erősítését, az „Oisin” együttes fellépés (*Council*, 1996b.; *Kiss*, 2014a.) az 1997-2000 közötti időszakban a rendészeti munka valamennyi területén javítani kívánta az együttműködés hatékonyságát. Ennek megvalósítására az együttes fellépés 8 millió ECU-t biztosított az 1997-1999 közötti időszakra.

A program a „Sherlock” együttes fellépéshez hasonló szerkezetben épült fel és az alábbi területek támogatását foglalta magába:

- A képzés területén a gyakorlati végrehajtást segítő nyelvi képzéseket, más tagállamok jogszabály alkotási gyakorlatának és különböző végrehajtási eljárásainak megismertetését, a rendészeti képzési intézmények és a személyzetük közötti tapasztalatcserét, oktatási projektek keretében képzési modulok kidolgozását vagy az együttes fellépés céljainak megfelelő szemináriumok szervezését.

¹⁸ A dokumentum aláírásának dátuma.

- A személyi állomány cseréje és gyakorlati szakmai ismeretek nyújtása keretében elő kívánta segíteni a különböző tagállamok rendészeti szervei közötti csereprogramok végrehajtását, más tagállamok speciális szakmai ismereteinek megismertetését, csoportos és egyéni csereprogramok végrehajtását.
- A kutatást, a gyakorlati végrehajtást közvetlenül segítő tanulmányok és értékelések készítését segítő projekteket.
- Az információcsere területén elő kívánta segíteni a gyakorlati végrehajtás során keletkezett más tagállamok érdekeit is szolgáló információk cseréjét.

1.2.4. AZ „ODYSSEUS” PROGRAM (1998.03.19.)¹⁹

Az „Odysseus” program (*Council*, 1998.; *Kiss*, 2014a.) még a Sherlock program befejezése előtt az „Oisin” együttes fellépés keretében végrehajtásra kerülő intézkedésektől elkülönülten kívánta az átlagosnál hatékonyabban segíteni a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok átlépése területén a képzést, a csereprogramokat és az együttműködést.

Az 1998-2002 közötti időszakban a program 12 millió ECU-t biztosított a program célkitűzéseinek megvalósítására.

A program szerkezete meghatározóan a korábbi programok felépítését követte kibővített tartalommal. Az általános célkitűzések között minden szakterületre vonatkozóan az alábbi célok megvalósulását kívánta elősegíteni:

- A képzés területén az oktatók és szakértők képzését és kiemelt területként határozta meg a döntéshozók, az adminisztratív döntések előkészítéséért és a képzésért felelős tisztviselők képzésének támogatását, valamint az információk és a speciális ismeretek cseréjének elősegítését a nemzeti hatóságok között.
- A csereprogramok területén a programban megfogalmazott területeken korlátozott időtartamú feladatvégrehajtást javasolt más tagállamok közigazgatásában.
- A kutatás-fejlesztés területén támogatta a tananyagok tervezését, készítését és megismertetését a képzési rendszerek hatékonyságának növelése érdekében, valamint a programhoz kapcsolódó információcsere javítását és elemzések készítését.

A speciális feladatok között a dokumentum a fentiekben meghatározott területeken leírta, hol tartaná szükségesnek a kérdések alaposabb vizsgálatát. A külső határok átlépé-

¹⁹ A dokumentum aláírásának dátuma.

sére vonatkozó fejezetben az ellenőrzés megszervezésének gyakorlatát és a személyazonosításra alkalmas dokumentumok biztonsági elemeinek vizsgálatát emelte ki, valamint tematikus vizsgálatokat ajánlott egyes határtípusok és viszonylatok esetében.

1.2.5. A TAMPEREI PROGRAM ELFOGADÁSA (1999.10.15-16.)²⁰

Az 1999. május elsején hatályba lépett Amszterdami Szerződés megteremtette a hatékonyabb bel- és igazságügyi együttműködés feltételeit. Az Európai Tanács 1999. október 15-16-i ülésén ennek szellemében fogadta el a tamperei programot (*Presidency Conclusions*, 1999.; *Európai Közösségek Bizottsága*, 2004.), amely az 1999-2004 közötti időszakban „a tagállamok határőrizeti, menekültügyi, bevándorlási és vízümpolitikájának összehangolását tűzte ki célul.” (*Tamperei program*, 1999.)

A dokumentum széleskörűen foglalkozott a fent említett témákkal, a határrendészeti oktatással és képzéssel kapcsolatban azonban konkrétan csak a negyedik fejezetben fogalmazta meg az Európai Tanács elvárásait: „Az Európai Tanács hangsúlyozza az Unió jövőbeni külső határainak speciálisan felkészített szakemberekkel történő hatékony ellenőrzésének fontosságát.” (*Presidency Conclusions*, 1999. 25.)

1.2.6. AZ „OISIN” II. PROGRAM (2001.06.28.)²¹

Az „Oisin” együttes fellépés 2000 végéig határozta meg a rendészeti együttműködést segítő és támogatandó projektek körét, és 1999-ig biztosított forrásokat a projektek megvalósítására. A folyamatosság fenntartása és a megkezdett projektek továbbfejlesztése szükségessé tette az „Oisin” program meghosszabbítását (*Council Decision*, 2001.), vagy új program indítását. A Tanács az előbbi megoldást választotta, és a 2001.01.01.-2002.12.31. közötti időszakra meghosszabbította a programot, és 8 millió eurót biztosított a második időszakra meghatározott célok megvalósítására.

A program az információcsere elősegítése kivételével valamennyi korábban meghatározott területet támogatta.

1.2.7. EURÓPAI TANÁCS LAEKENI ÜLÉSE (2001. 12.14-15.)²²

Az Európai Tanács laekeni ülése (*Presidency Conclusions*, 2001.) nagy jelentőségű határozatot fogadott el az unió továbbfejlesztése és biztonságpolitikájának hatékonyabb

²⁰ Az ülés időpontja.

²¹ A dokumentum aláírásának dátuma.

²² Az ülés időpontja.

megvalósítása érdekében. Az ülésnek az adott kiemelt jelentőséget, hogy arra a 2001. szeptember 11-i merényleteket követően került sor.

A szabadság, biztonság és igazságosság térségének erősítése érdekében teendő intézkedéseket a dokumentum negyedik fejezete tartalmazza, amely külön pontban fogalmazta meg a külső határok hatékonyabb ellenőrzése érdekében teendő feladatokat, amelyből az alábbiakat emelem ki: *„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 ellenőrzésért felelős szervezetek közötti együttműködés megteremtése érdekében és vizsgálják meg annak feltételeit, milyen szervezeti keretek között vagy közös szervezet keretében valósítható meg a külső határellenőrzés.”* (Presidency Conclusions, 2001. 42.)

1.2.8. A SCHENGENI KATALÓGUS (2002.02.28.)²³

Belgium javaslatára a schengeni értékelő munkacsoport készítette el az Európai Unió külső határainak ellenőrzésére, a kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó Schengeni katalógust (Council of the European Union, 2002a.; Kiss, 2014b.), meghatározóan azért, hogy a tagjelölt országok schengeni felkészülését segítse, és ajánlásokat fogalmazzon meg a schengeni acquis és a legjobb gyakorlatok helyes alkalmazására.²⁴

A munkacsoport tagjai azt is célul tűzték ki, hogy a katalógus valamennyi vizsgált területen tartalmazza azokat a minimum követelményeket, amelyek a schengeni acquis helyes alkalmazásához elengedhetetlenül szükségesek.

A dokumentum azért is kiemelt jelentőséggel bírt, mert leírta a négy szűrős határbiztonsági modellt és annak tartalmát.

A külső határok ellenőrzésénél teendő intézkedések keretében az állomány felkészítésére vonatkozóan az alábbi általános követelményeket fogalmazta meg: *„Azoknak a tisztviselőknek, akik ezeket a feladatokat végrehajtják, megfelelő szakmai háttérrel kell rendelkezniük és speciálisan képzettnek kell lenniük.”* (Council of the European Union, 2002a, 14. o.) *„Ezenkívül szükséges egy egyértelmű képzési (alapszintű és továbbképzési) koncepció kialakítása, amely tartalmazza a megkívánt gyakorlati készségeket, jogi és nyelvi ismereteket, stb.”* (Council of the European Union, 2002a, 14. o.)

²³ A dokumentum megjelenésének időpontja.

²⁴ A Schengeni katalógusok közül azért csak ezt a katalógust vizsgálom, mert tartalmát tekintve ez kapcsolódik legjobban a kutatási témámhoz.

Az integrált határbiztonsági modell helyes alkalmazásának kulcselemei című fejezetben részletesen megfogalmazza azokat a képzési követelményeket, amelyek biztosíthatják a határellenőrzési feladatok megfelelő végrehajtását: *„Általános szabályként, a határrendészeti feladatokat végrehajtó állománynak speciálisan kiképzett, megfelelő szakmai háttérrel rendelkező személyeknek kell lenniük. A kevesebb szakmai tapasztalattal rendelkező személyek csak kiegészítő feladatokra alkalmazhatók a megfelelő szakmai tapasztalattal rendelkező személyek mellett. Ebben a kérdésben nem tehetünk kivételt a személyes adatok és a bizalmas adatokat tartalmazó adattárak kezelése esetében, vagy amikor a tisztviselők döntése a személyek fizikai épségét vagy szabadságát befolyásolja.”* (Council of the European Union, 2002a. 16. o.)

Az ajánlások és legjobb gyakorlatok fejezetében a dokumentum a képzés tartalmára vonatkozóan az alábbiakat fogalmazta meg:

- A személyi állományra vonatkozó részben általános követelményként határozza meg a sikeresen befejezett képzésen alapuló, magas fokú szakmai hozzáértést.
- A képzésre vonatkozó részben, az ajánlások között a végrehajtó állomány részére jövőbeni feladataikra vonatkozó alapszintű képzést írt elő, és meghatározta a képzés legfontosabb tartalmi elemeit.
- A munkaidő részét képező rendszeres továbbképzések szervezését ajánlotta.
- A feladatok sikeres végrehajtásához szükséges idegen nyelvek tanulásának a legjobb gyakorlatok részét kellett képeznie.
- Speciális technikai képzést ajánlott a hamis és hamisított úti okmányok felfedésének elősegítésére.
- Speciális képzést ajánlott a vezetők részére, ennek tartalmát azonban nem részletezte.

1.2.9. AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAI KÜLSŐ HATÁRAINAK INTEGRÁLT IGAZGATÁSA FELÉ (2002.05.07.)²⁵

Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása felé (*Commission of the European Communities*, 2002.) című dokumentum jól illeszkedett abba a folyamatba, amelynek általános célkitűzéseit a Tamperei Program fogalmazta meg, és amely végrehajtásának az Európai Tanács laekeni ülésén meghatározott prioritások adtak lendületet. A Schengeni katalógusban elsődlegesen azok az ajánlások kerültek megfogalmazásra,

²⁵ A dokumentumok megjelenésének időpontja.

amelyek megvalósítása nemzeti szinten biztosította a schengeni térség eredményes működését. Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált irányítása felé című dokumentum azokat a javaslatokat foglalta össze, amelyek alapvetően a külső határok integrált igazgatásának megvalósítását kívánták elősegíteni.

A dokumentum széleskörűen vizsgálta a kialakult határbiztonsági helyzetet és ennek alapján tett javaslatokat a megvalósítandó feladatokra.

Az oktatásra és képzésre vonatkozóan a dokumentum 41. pontjában, amely „Hogyan fejleszthetők egymást kiegészítő módon a személyzettel és a személyzet képzésével foglalkozó irányelvek” (*Commission of the European Communities*, 2002. 18. o.) címet viseli, az alábbiakat fogalmazta meg: „*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.*” (*Commission of the European Communities*, 2002. 18. o.)

A dokumentum ezt követően részletesen leírta a határrendészeti képzés területén azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek a fenti cél megvalósítása érdekében:

- Egy közös tanterv kidolgozását a határőrök és középszintű vezetőik részére.
- Rövid időn belül rendszeres továbbképzések szervezésének elindítását.
- Kiemelt figyelem fordítását a határőrök képzésének európai vonatkozásaira (nyelv-képzés, a határőrök milyen feltételekkel alkalmazhatók más tagállamokban, más tagállamok szolgálatainál szervezett továbbképzéseken részvétel).
- Az integrált határellenőrzés erősítését.
- Azoknak az intézkedéseknek a megismertetését, amelyek hozzájárulnak a térség belső biztonságának erősítéséhez.
- A konzuli szolgálatok és összekötő tisztek szerepének bemutatását.
- Képzések szervezését a menedékkérők jogairól és védelméről.

A dokumentum szintén fontos elemét képezte, hogy a fenti feladatok megvalósításának anyagi alapjaként kezdeti időszakban az ARGO programot nevesítette.

Az Európai Bizottság közleményében az External Borders Practitioners' Common Unitot²⁶ bizta meg egy speciális határörképzési program kidolgozásával, amely oktatását

²⁶ Az Európai Bizottság ebben a közleményében tett javaslatot External Borders Practitioners' Common Unit létrehozására, amelynek tényét az Európai Tanács a Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatásáról szóló közleményében megerősítette. Az External Borders

a nemzeti képzési intézmények végeznék és a folyamat végül egy európai határőr „college” létrehozását eredményezné.

1.2.10. MEGVALÓSÍTHATÓSÁGI TANULMÁNY AZ EURÓPAI HATÁRRENDŐRSÉG FELÁLLÍTÁSÁRA (2002.05.30.)²⁷

Az Európai Tanács 1999-ben már a tamperei ülésén javasolta, hogy a tagállamok szorosabban működjenek együtt a határellenőrzés területén. A 2001. szeptember 11-i terroristámadást követően a 2001. december 14-15-i laekeni ülésén pedig már az alábbiakat fogalmazta meg: „...vizsgálják meg annak lehetőségeit, hogy a külső határok ellenőrzése érdekében milyen szervezeti keretek vagy közös szolgálatok hozhatók létre.” (*Presidency Conclusions*, 2001.12. o.)

A fenti célok megvalósításának elősegítése érdekében Olaszország vezetésével Belgium, Franciaország, Németország és Spanyolország 2001 második felében elindította a *Megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség felállítására* (*Feasibility study for the setting up of a European Border Police*, 2002.) elnevezésű projektet. A projekt megvalósítását a fenti országok szakértőin kívül tanácsadóként a milánói Bocconi Egyetem, a Cataniai Egyetem és a Rómában található Róma Tre Egyetem, valamint az Európai Bizottság és az Europol szakértői segítették. A projekt költségeit az „Odysseus” program fedezte. A projekt gyakorlati megvalósítására a 2001. október 23 - 2002. május 30-a közötti időszakban került sor, és a kutatások kiterjedtek Ausztriára, Belgiumra, Dániára, az Egyesült Királyságra, Finnországra, Franciaországra, Görögországra, Hollandiára, Írországra, Luxemburgra, Németországra, Olaszországra, Portugáliára, Spanyolországra és Svédországra.

A projekt keretében a bevont szakértők széleskörűen vizsgálták a határellenőrzés különböző aspektusait, amelyekből én csak azokat az elemeket mutatom be, amelyek a jövőbeni képzési tevékenységek kereteit is meghatározták vagy jelentősen befolyásolták.

Ezek közül elsőként a szervezeti modellre vonatkozó legfontosabb megállapításokat összegezem. A szerzők két modellt, a központosított és a hálózati szervezeti modellt mutatták be legfontosabb előnyeikkel és hátrányaikkal együtt, majd mindkettőt elvetették, és a két modell ötvöztetését ajánlották. Ennek eredményeként a tanulmány egy olyan speciális hálózati modell kialakítását javasolta, amely központi irányító szervvel rendelkezik.

Practitioners’ Common Unit legfontosabb feladata a schengeni térség külső határain a „határigazgatási” együttműködés koordinálása volt. Az External Borders Practitioners’ Common Unitot a későbbiekben a legtöbb dokumentum Common Unit-ként említi.

²⁷ A tanulmány hivatalos bemutatásának időpontja.

A jövőbeni szervezetben az egyes központok a meghatározott feladatok gyakorlati végrehajtását és koordinálását nagy önállósággal végeznék, míg a központok irányításával a Nemzeti Képviselők Tanácsát²⁸ bíznák meg, amelynek tagjait a határellenőrzésért felelős nemzeti szervezetek vezetői alkotnák.

A szerzők úgy ítélték meg, hogy a folyamat során fokozatosan kialakulnak és letisztulnak az egyes központokra jellemző kompetenciák, és összegyűlnek azok a gyakorlati tapasztalatok, amelyek az Európai Határrendőrség létrehozását, valamint egy integrált és összehangolt stratégia központi elemét képezhetik.

Az egyes központokat az anyag kidolgozói úgy jellemezték, mint nagy önállósággal és speciális feladatkörrel rendelkező elemeket, amelyek egy hálózat részei. Azt is lehetségesnek tartották, hogy a hálózat bizonyos elemei között az átlagosnál szorosabb kapcsolat jöjjön létre és az egyes elemek a sajátosságaiknak megfelelően fejlesszék külső kapcsolatrendszerüket és együttműködésüket. A rendszer előnyeként írták le az információáramlás gyorsaságát, az információtartalom lehetséges torzulásának csökkentését és az együttműködés eredményeként egy magasabb szintű ismeretanyag létrejöttét.

Az elgondolás szerint a központok egymástól függetlenül is létrejöhetnek, amelyeket vezetői csoportok irányítanak, széleskörű külső támogatással. A vezetői csoportok feladata a szervezeti és működési szabályzatok és a cselekvési programok kidolgozása. A tevékenység során a folyamatos elemzés és értékelés eredményeként az egyes központok tevékenysége változhat. Egyes központok feladatai bővíthetnek és csökkenhetnek, sőt meg is szűnhetnek, vagy beolvadhatnak más központokba. A rendszer „erős” központjai a későbbiekben a létrejövő Európai Határrendőrség egyes osztályait is képezhetik.

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.

A tanulmány a jövőbeni szervezet struktúrájának és működési elveinek felvázolását követően mellékletekben mutatta be, konkrétan milyen feladatok végrehajtását tervezték a létrehozandó különböző központokban. Ezek közül a feladatok közül csak azokat mutatom be felsorolás jelleggel, amelyek a széles közvélemény számára is ismertek, az azonban nagy valószínűséggel nem ismert, hogy ezeket a tevékenységeket eredetileg a tanulmány javasolta. Ilyenek például: biztonságos intranet összeköttetés kiépítése a különböző

²⁸ Az eredeti szöveg: „Council of (National) Representatives”

nemzeti határrendészeti szervek között, a személyi állomány cseréje a határátkelőhelyek között, közös kockázatelemzés végzése, a visszatérítési műveletek racionalizálása, gyors reagálású egység létrehozása, szakértői csoport létrehozása külföldön végrehajtandó feladatok ellátására, állandó technikai támogatás biztosítása.

A mellékletek közül a két képzéssel foglalkozót mutatom be részletesen, amelyek közül az egyik a közös képzés megteremtésének, míg a másik a Közös Képzési Alaptanterv kidolgozásának szükségességével foglalkozik.

A közös képzés megteremtésének szükségességével foglalkozó melléklet először a határőrképzés helyzetére vonatkozóan megállapította, hogy a schengeni térség országaiban nem létezik közös képzés, azonban a határőrök felkészítésének tartalma sok hasonlóságot mutat, és a közelmúltban létrehozott CEPOL segítséget nyújthat a vezető beosztású tisztviselők képzésében.

A tanulmány az Európai Határrendőrség létrehozása egyik feltételének tekintette a közös képzés megteremtését, ugyanis így módon kívánta biztosítani, hogy a közös, alapszintű követelmények alapján felkészített határőrök a schengeni térségben bárhol szolgálatot láthassanak el.

A tanulmány az alábbi intézkedések megvalósítását tartotta szükségesnek a megfogalmazott célok elérése érdekében:

- A határőrizetet és a határforgalom-ellenőrzést végrehajtó állományt közös követelményeken alapuló, átfogó és hatékony képzésben kell részesíteni. Ezért létre kell hozni:
 - a) A „képzési csoportok európai hálózatát,
 - b) Az egységes követelményekre épülő közös képzési modulokat,
 - c) Speciális képzési programokat kell kidolgozni,
 - d) Biztosítani kell a folyamatos értékelést,” (*Feasibility study for the setting up of a European Border Police*, 2002. 67. o.)
 - e) A vezető beosztású tisztek képzésére vezetőképző intézetet²⁹ kell működtetni.
- A rendszer eredményes működése érdekében a nemzeti hatóságokkal és képzési intézményekkel szoros kapcsolatot kell fenntartani, tevékenységüket koordinálni kell. A képzési csoportok tagjait központilag, míg a nemzeti képzőket a képzési csoportoknak kell felkészíteni.

²⁹ Az eredeti szöveg Police College-t jelöli meg a létrehozandó intézményt, azonban szó szerinti fordítást nem tartottam célszerűnek.

- Az egységes követelményekre épülő képzési modulok mellé kész oktatási csomagokat (tananyagokat) kell mellékelni, amelyeket központilag kell aktualizálni.
- A magasabb beosztású tisztviselők részére nemzeti és központi³⁰ felkészítést kell biztosítani.

A közös képzés megvalósítása érdekében a létrehozandó képzési központ szerepét a tanulmány az alábbiakban foglalta össze:

- Tekintettel a képzésben résztvevő határőrök nagy számára a képzést egy központi európai iskolában nem lehet végrehajtani, ezért a nemzeti képzési intézmények fenntartása továbbra is szükséges. A vezető beosztású tisztviselők képzéséhez a CEPOL nyújthat segítséget.
- A központnak koordináló szerepet kell betöltenie valamennyi határőrképzést végző intézmény között.
- A központnak segítséget kell nyújtania a nemzeti képzési intézményeknek közös képzési modulok biztosításával és a nemzeti képzések értékelésével.

A dokumentum a központ legfontosabb feladatait az alábbiakban határozta meg:

- Valamennyi tagállam részére elérhető modulok kidolgozását, elsődlegesen az okmány szakértők részére, az uniós és a schengeni joganyag, a szakmai angol nyelv és a technikai eszközök oktatásához.
- A nemzeti határőrképzési intézményekben a képzés koordinálását és értékelését.
- A CEPOL segítségét a vezető beosztású tisztek felkészítésében.
- Speciális képzések szervezését az összekötő tisztek részére.

A melléklet végén a megvalósítás időpontjára vonatkozóan a dokumentum úgy foglalt állást, hogy a megfogalmazott célkitűzéseket rövid időn belül meg kell valósítani, mert azok a létrehozandó intézmény fontos elemét képezik.

A Közös Képzési Alaptanterv melléklet, a nevében megfogalmazott tartalommal el-lentétben, nem egy képzési alaptantervre vonatkozóan tartalmazott megállapításokat és ajánlásokat, hanem a határőrök kiválasztásához nyújtott útmutatást. A melléklet végén a szerzők is úgy foglaltak állást, hogy a határőrök kiválasztását segítő központ létrehozása nem szükségszerű, ezeket a feladatokat a képzési központ is elláthatja.

Az egyes központokra vonatkozó legfontosabb jellemzők meghatározását követően az anyag egy jövőbeni központ általános felépítését mutatta be, és az alábbiakkal jellemezte:

³⁰ Nem a nemzeti rendszerben.

- Az egyes központok más központoktól függetlenek, a feladatvégrehajtás során nagy önállósággal és speciális feladatkörrel rendelkeznek.
- A központok tevékenységét a Nemzeti Képviselők Tanácsa felügyeli.
- A központok önálló kapcsolatot tarthatnak fenn más szervezetekkel.
- A központoknak javaslatokat kell kidolgozniuk, hogyan javíthatnák a szakterületekre vonatkozó feladatok végrehajtását.
- Ki kell dolgozniuk működési szabályukat.

A létrehozandó központokon belül az alábbi beosztások és szervezeti elemek létrehozását javasolta:

- Központ vezetőt.
- Állandó titkárságot, a logisztikai, kommunikációs és adminisztratív feladatok ellátására.
- A nemzeti és a nemzetközi szakértők csoportjának létrehozását.

A központ vezetőjével szemben az alábbi követelményeket támasztotta:

- Vezető beosztású rendőrtisztviselő legyen.
- A központ cél és feladat rendszerének megfelelő tapasztalatokkal rendelkezzen.
- A Nemzeti Képviselők Tanácsa fogadja el a személyét.

1.2.11. AZ ARGO PROGRAM ELFOGADÁSA (2002.06.13.)³¹

A schengeni térség integrált határellenőrzésének és ezen belül az egységes határörképzés megvalósításának mielőbbi igényét mutatta, hogy az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált irányítása felé bizottsági közlemény 2002. május 07-i megjelenését követően már júniusban két olyan fontos dokumentum jelent meg, mint a Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására és az ARGO program³². (*Tanács Határozata*, 2002.)

Az ARGO program mielőbbi kidolgozását és elindítását egy részről az ebbe szükségessé, hogy az „Odysseus” program anyagi forrásai kimerültek, más részről a várható bővítések következtében az új tagállamok támogatása a külső határok, a vízumok, a menekültügy és a bevándorlás terén folytatott közigazgatási együttműködés keretében elengedhetetlenül szükségessé vált.

³¹ A dokumentum aláírásának időpontja.

³² A különböző támogatási projektek közül azért az ARGO programot mutatom be, mert a schengeni térség határrendészeti képzésének fejlődésére jelentős hatása volt, ugyanis ennek a programnak a keretében került létrehozásra és működtetésre az Ideiglenes Határörképzési Központ Ausztriában.

A dokumentum bevezetőjében a programmal kapcsolatban az alábbi megállapításokat tartalmazta: „*E cselekvési program sikerének biztosításához az egész Közösségben azonos minőségű magas szintű képzésre van szükség, felhasználva az Odysseus-program során szerzett tapasztalatot.*” (Tanács Határozata, 2002. (7))

A Tanács a program keretében az alábbi általános célokat kívánta megvalósítani³³:

- a nemzeti szervek együttműködésének előmozdítását,
- a közösségi jog egységes alkalmazásának elősegítését a tagállamok nemzeti szervei által hozott határozatok összehangolása érdekében,
- az általános hatékonyság fejlesztését a nemzeti szervek feladatellátásában a közösségi jogszabályok alkalmazása során,
- annak biztosítását, hogy a közösségi jogszabályok végrehajtásában közreműködő nemzeti szervek tevékenységében a közösségi vonatkozás megfelelő figyelmet kapjon,
- a nemzeti szervek intézkedései átláthatóságának ösztönzését.

A dokumentum második fejezetében a program keretében végrehajtandó tevékenységeket és az ezek sikeres végrehajtása érdekében végrehajtandó intézkedéseket határozta meg.

A fenti tevékenységek eredményes megvalósítása érdekében a dokumentum meghatározta a tervezett és támogatható intézkedéseket, amelyek közül csak a határrendészeti képzéshez közvetlenül kapcsolódókat (Tanács Határozata, 2002. 8. cikk) mutatom be:

- A képzési intézkedések keretében összehangolt oktatási programok és képzések meghatározó (törzs)³⁴ anyagának kidolgozását a nemzeti szervezetek szervezésében, valamint olyan kiegészítő intézkedéseket, amelyek célja a nemzeti szervek fogékonnyá tétele a más tagállamokban kifejlesztett legjobb munkamódszerek és eljárások iránt.
- A személyzetek olyan kölcsönös cseréjét, amely biztosítja, hogy a kiküldött személyzet a fogadó nemzeti szervek munkájában ténylegesen részt vegyen.

³³ A program visszamenőleges hatállyal 2002. január 01-től tervezte a projektek finanszírozását.

³⁴ Az eredeti angol szöveg az alábbiakat tartalmazta: „training actions including, in particular, the elaboration of harmonised curricula and common core-training programmes ...” ebben a megfogalmazásban a hivatalos magyar fordítástól eltérően a „core – training programmes” kifejezést nem mint „alapképzési programot” értelmezem, ugyanis ebben a kifejezésben a core kifejezés nem a képzés szintjére, hanem a képzés meghatározó tartalmi elemeire vonatkozik.

- Gyakorlati tevékenységek támogatását, amelyek olyan közös operatív központok és munkacsoportok létrehozását eredményezik, amelyek személyzetét két vagy több tagállam tisztviselői alkotják.
- Tanulmányok készítését, kutatások végzését, konferenciák és szemináriumok szervezését, a tagállamok és a Bizottság és ahol lehetséges a meghatározó nemzeti, nemzetközi, kormányzati és nem kormányzati szervezetek képviselőinek részvételével.
- Az okmányhamisítás elleni harcot.

A fentiekben leírt célok, tevékenységek és intézkedések megvalósítására a 2002.01.01.-2006.12.31. közötti időszakban a program 25 millió eurót irányzott elő.

A 2002. június 13-i tanácsi határozatot az ARGO program elfogadásáról a Tanács 2004. december 13-i határozatával módosította (*Tanács Határozata*, 2004.), melyben megemelte az ARGO program számára 2004-ben kiutalt előirányzatokat, különösen a külső határokon folytatott akciók növelése és a kiemelt határátkelőhelyek speciális szerkezeti problémáinak kezelése érdekében.

1.2.12. TERV AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAI KÜLSŐ HATÁRAINAK IGAZGATÁSÁRA³⁵ (2002.06.14.)³⁶

A 2002. május 30-ra elkészült Megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség felállítására komplex módon vizsgálta a schengeni térség határrendészeti helyzetét és konkrét javaslatokat tett az ennek érdekében létrehozandó szervezeti modellre és a megvalósítandó feladatokra. A 2002. június 13-án elfogadott ARGO program megteremtette a megvalósítás uniós forrásokkal történő támogatásának feltételeit.

A Bel- és Igazságügyi Tanács által 2002. június 13-án elfogadott Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására (*Council of the European Union*, 2002b.) a bevezetést követően három fejezetben és három mellékletben fogalmazta meg az integrált „határigazgatás” megvalósítása érdekében szükséges feladatokat és intézkedéseket.

A bevezetésben a dokumentum bemutatta azt a folyamatot, amely szükségessé tette a terv elkészítését és a terv célját olyan tevékenységi és együttműködési mechanizmusok megalkotásában fogalmazta meg, amelyek egy integrált stratégia részeként teszik lehetővé az Európai Unió külső határainak ellenőrzésében résztvevő szervezetek gyakorlati

³⁵ A terv eredeti címe: Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex hivatalos magyar fordítása az 1. oldalon a 4 pontban, mint Az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására vonatkozó tervet említi.

³⁶ A dokumentum megjelenésének időpontja.

munkájának koordinálását. A javasolt feladatokat és intézkedéseket a terv meghatározóan rövid (egy éven belül) és középtávon (öt éven belül) tervezte megvalósítani.

A második fejezetben értékelte a schengeni térség helyzetét, és a harmadik fejezetben fogalmazta meg az integrált „határigazgatás” megvalósítása érdekében javasolt intézkedéseket és feladatokat.

A fenti feladatok eredményes megvalósítása érdekében a terv integrált „határigazgatási” rendszer kialakítását javasolta, amely a következő elemeket tartalmazta:

- közös irányítási és együttműködési rendszert,
- közös integrált kockázatelemzést,
- személyzeti és technikai együttműködést,
- közös jogszabályok kialakítását,
- költségmegosztást a tagállamok és az Unió között.

A képzésre vonatkozóan az első és a harmadik elem tartalmazott rövid és hosszú távon megvalósítandó feladatokat, amelyek közül az alábbiakat emeltem ki:

- Ideiglenes központok létrehozását a megfogalmazott feladatok és intézkedések megvalósítása érdekében.
- Közös képzési program és követelményrendszer kialakítását a határőrök és közép szintű vezetőik részére, valamint továbbképzések szervezését, amelyek a nemzeti képzési intézmények bázisán kerülnek végrehajtásra.

Az utolsó fejezetben a terv legvégül szervezeti fejlesztés lehetséges módjaként egy európai határőr szervezet létrehozását vázolta fel, koordináló, tanácsadó szereppel, a nemzeti határőr szervezetek önállóságának meghagyásával.

1.2.13. AZ EURÓPAI TANÁCS SEVILLAI ÜLÉSE (2002.06.21-22.)³⁷

Az Európai Tanács sevillai ülésén (*Council of the European Union*, 2002c.) megerősítette a Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatásáról dokumentumban foglaltakat, amelyet meghatározóan A koordinált és integrált határellenőrzés fokozatos bevezetése a külső határokon fejezetben fogalmazott meg. A dokumentumban megfogalmazott célkitűzések eredményes megvalósítása érdekében az Európai Tanács 2002 végéig az alábbi feladatok végrehajtását határozta meg:

- *“közös műveletek végrehajtását a külső határokon,*

³⁷ Az ülés időpontja.

- *kísérleti projektek azonnali indításának kezdeményezését valamennyi érdeklődő tagállam részvételével,*
- *a tagállamok bevándorlási összekötő tisztjei hálózatának létrehozását.” (Council of the European Union, 2002c. 10. o.)*

2003 júniusáig a Tanács az alábbi feladatok végrehajtását tervezte:

- *“közös kockázatelemzési modell kidolgozását, a közös integrált kockázatelemzés megteremtése érdekében,*
- *közös határörképzési program kidolgozását, az államhatárookra vonatkozó szabályozások európai szintű megerősítését,*
- *tanulmány elkészítését a tagállamok és az Unió között a külső határok ellenőrzésére vonatkozó költségmegosztás tekintetében.” (Council of the European Union, 2002c. 10. o.)*

1.2.14. A HATÁRÖRKÉPZÉS (2003.11.05.)³⁸

A határörképzés címet viselő dokumentum (*Council of the European Union, 2003a.*) az External Borders Practitioners' Common Unit 2003. szeptember 22-i üléséről készült jelentés kiegészített és 2003.11.05-én megjelent változata.

A jelentés tartalmazta, hogy a Common Unit 2003. július 23-i ülésén elfogadta az Ideiglenes Határörképzési Központ létrehozására vonatkozó osztrák javaslatot és meghatározta az osztrák delegáció részére, hogy dolgozza ki a központ szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályozást.

A dokumentum alapján a Common Unit a központot 2003. novembere és 2004. októbere között tervezte működtetni.

A központ létrehozásának körülményeit és működését értekezésem második fejezetében mutatom be részletesen.

³⁸ A dokumentum megjelenési időpontja.

1.2.15. A TANÁCS RENDELETE AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAI KÜLSŐ HATÁRAIN VALÓ OPERATÍV EGYÜTTMŰKÖDÉSI IGAZGATÁSÉRT FELELŐS EURÓPAI ÜGYNÖKSÉG FELÁLLÍTÁSÁRÓL (2004. 10.26.)³⁹

Az 1990-es évek végétől a különböző európai fórumokon a tagállamok képviselői egyre konkrétan megfogalmazták az európai határellenőrzés harmonizálásának szükségességét. A Megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség felállítására című dokumentum konkrét javaslatokat tartalmazott a megvalósításra vonatkozóan. Az eddig az időpontig kialakított elgondolásokra és tapasztalatokra építve készült el 2003 novemberében a Javaslat a külső határokon a gyakorlati együttműködés koordinálásáért felelős európai ügynökség felállítására vonatkozó tanácsi rendelet elfogadására (*Council of the European Union*, 2003b.), amely a végleges szövegváltozat elkészítésére törekedve fogalmazta meg az ügynökség felállításának szükségességét.

A 2004. október 26-án elfogadott rendelet (*Tanács*, 2004.) létrehozta az ügynökséget, meghatározta annak szervezetét, feladatait és működési elveit, melyek közül én részletebben, csak a képzésre vonatkozó részeket mutatom be.

A Tanács a rendelet bevezető részében az ügynökség általános céljait és feladatait fogalmazta meg.

Annak ellenére, hogy alapvetően csak a rendelet képzési vonatkozásaival kívánok foglalkozni, mindenképpen szükségesnek tartam a bevezető rész (4) szakaszának kiemelését, amely a következő módon határozta meg az ügynökség helyét és szerepét az európai határrendészeti együttműködésben: „*A külső határok ellenőrzésének és őrzésének felelőssége a tagállamokat terheli. Az Ügynökség megkönnyíti a külső határok igazgatására vonatkozó meglévő és jövőbeli közösségi intézkedések alkalmazását azáltal, hogy biztosítja a tagállamok ezen intézkedések végrehajtása tekintetében tett lépéseinek összehangolását.*” (*Tanács*, 2004. (4))

A képzésre vonatkozóan az alábbi általános feladatokat határozta meg: „*Az Ügynökség európai szinten folyó képzést biztosít a határőrök nemzeti oktatói számára, valamint további képzéseket és szemináriumokat szervez az illetékes nemzeti szolgálatok tisztviselői számára a külső határok ellenőrzésére és őrzésére, illetve a tagállamokban illegálisan*

³⁹ A rendelet aláírásának dátuma.

tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok visszaküldésére vonatkozóan. Az Ügynökség a tagállamokkal együttműködve képzési programokat szervezhet a tagállamok területén.” (Tanács, 2004. (7))

Ezt követően a rendelet részletesen leírta az ügynökség szervezeti felépítését, feladatait és működését. Az első fejezet a rendelet tárgyát tartalmazza, melynek első cikke az ügynökség létrehozását és a működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat fogalmazta meg. A már a bevezető részben is megfogalmazott gondolatot az 1. cikk a következő módon bővítette. A külső határellenőrzés a tagállamok felelőssége, és az ügynökség feladata az ennek érdekében végrehajtásra kerülő feladatok összehangolása *„és ezzel hozzájárul a személyek ellenőrzésének és az Európai Unió tagállamai külső határőrzetének hatékony, magas és egységes szintű megteremtéséhez.” (Tanács, 2004. 1. cikk (2))*

A rendelet második fejezete az ügynökség feladatait tartalmazta, amely először a feladatokat határozta meg, majd az egyes feladatok tartalmát írta le részletesen. A feladatok között a képzésre vonatkozó feladatokat a rendelet az alábbiak szerint határozta meg: *„a tagállamok segítése a nemzeti határőrök képzésében, beleértve közös képzési követelmények kialakítását”.* (Tanács, 2004. 2. cikk (1)b))

A képzési feladatokat részletesebben a fejezet 5. cikke fogalmazta meg, amely a következőket tartalmazza:

- *„Az Ügynökség létrehozza és továbbfejleszti a határőrök képzésének egységes alaptantervét, illetve európai szinten képzést biztosít a tagállamok nemzeti határőreinek oktatói részére.*
- *A tagállamok illetékes nemzeti szolgálatai tisztviselőinek részére az Ügynökség a külső határok ellenőrzésének és őrzésének, illetve a harmadik országbeli állampolgárok visszatérésének tárgyához kapcsolódó további képzéseket és szemináriumokat is biztosít.*
- *Az Ügynökség a tagállamokkal együttműködve képzési programokat szervezhet a tagállamok területén.” (Tanács, 2004. 5. cikk)*

1.2.16. A HÁGAI PROGRAM (2005.03.03.)⁴⁰

A hágai program (Tanács, 2005a.; Európai Közösségek Bizottsága, 2009.) a 2005-2009 közötti időszakra vonatkozóan fogalmazta meg: *„... az Unió egészén belül a szabadságot, a jog érvényesülését, a külső határok ellenőrzését, a belső biztonságot és a terrorizmus megelőzését egymástól elválaszthatatlannak kell tekinteni. A szabadságon, a*

⁴⁰ A dokumentum megjelenésének időpontja.

biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség optimális szintű védelméhez mind uniós, mind nemzeti szinten multidiszciplináris, összehangolt fellépésre van szükség az illetékes büntetőügyi hatóságok, különösen a rendőrség, a vámügyi hatóságok és a határőrség között.” (Tanács, 2005a. 2. o.)

A fenti célok megvalósítása érdekében a program feladatok széles skáláját fogalmazta meg, többek között az illegális migráció elleni minél hatékonyabb fellépés és az integrált határellenőrzés minél eredményesebb megvalósítása érdekében. Azonban ezek az intézkedések meghatározóan a végrehajtás szervezeti kereteinek kialakítását és megerősítését szolgálták.

Közvetlenül a képzésre vonatkozóan két helyen tartalmaz utalást a dokumentum. Először a III. fejezetben, amely a Konkrét iránymutatások címet viselte, a Szabadság erősítése szakaszban a Menekültügyi, migrációs és határpolitika cím alatt a képzés szükségessége az alábbi módon került megfogalmazásra: *„A menekültügyre, a migrációra és a határookra vonatkozó közös politika kidolgozásának második szakasza 2004. május 1-jén kezdődött el. E folyamatnak a szolidaritáson és az igazságos hatáskörmegosztáson, ideértve a pénzügyi vonatkozásokat is, valamint a tagállamok közötti szorosabb gyakorlati együttműködésen kell alapulnia: technikai segítségnyújtáson, képzésen és információcserén, valamint a rendelkezések megfelelő és időben történő végrehajtásának és alkalmazásának ellenőrzésén csakúgy, mint a jogszabályok harmonizációján.” (Tanács, 2005a. 3. o.)*

Másodszor a dokumentum ugyanebben a fejezetben A biztonság megerősítése szakaszban a Terrorizmus cím alatt tartalmazott a képzéssel kapcsolatos megállapítást, amely szerint létre kell hozni a terrorizmus elleni harc és a határellenőrzés területén dolgozó szakértőkből álló hálózatot, amely felkérés esetén képes a harmadik országok hatóságainak oktatására, képzésére és technikai segítségnyújtásra. (Tanács, 2005a. 9. o.)

A program végrehajtását segítő cselekvési terv (Tanács, 2005b.) és A hágai program és cselekvési terv értékelése című dokumentumok (Európai Községek Bizottsága, 2009.) nem tartalmaztak a határrendészeti oktatásra vonatkozó konkrét feladatokat és értékeléseket.

1.2.17. A SCHENGENI HATÁR-ELLENŐRZÉSI KÓDEX (2006.03.15.)⁴¹

Az eddig vizsgált dokumentumok is megerősítették, hogy az Európai Unió és a tagállamok is arra törekedtek, hogy egyre hatékonyabb megoldásokat találjanak a külső biztonsági kihívásokra és a schengeni térség külső határán egyre magasabb színvonalú, hatékony és egységes határellenőrzést valósítsanak meg.

Ebben a folyamatban meghatározó szerepet játszott a Schengeni határ-ellenőrzési kódex (*Európai Parlament és a Tanács*, 2006.) megjelenése, amely meghatározóan a személyek határátlépésére vonatkozó irányadó szabályokat határozta meg.

A képzésre vonatkozóan a dokumentum III. fejezete, amely A határellenőrzéshez alkalmazott személyi állomány és eszközök, valamint a tagállamok közötti együttműködés címet viseli, fogalmazott meg követelményeket, amelyek az alábbiakat tartalmazták:

- „A tagállamok megfelelő létszámú személyi állományt és elegendő számú eszközt alkalmaznak, hogy a külső határokon történő ellenőrzéseket – a 6–13. cikknek megfelelően – oly módon hajtsák végre, amely hatékony, egységes és magas szintű ellenőrzést biztosít.” (*Európai Parlament és a Tanács*, 2006. 14. cikk)
- „A tagállamok biztosítják, hogy a határőrök szakképzett és megfelelően kiképzett szakemberek. A tagállamok a határőröket – különösen a feladataik elvégzéséhez szükséges – nyelvek tanulására ösztönzik.” (*Európai Parlament és a Tanács*, 2006. 15. cikk (1))
- A rendelt 2013. évi módosításában erre vonatkozóan a következők kerültek megfogalmazásra:
 „A tagállamok biztosítják, hogy a határőrök szakképzett és megfelelően kiképzett szakemberek legyenek, figyelembe véve a határőrök számára a 2007/2004/EK tanácsi rendelettel létrehozott, az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség által létrehozott és kidolgozott egységes alaptantervet. A tantervnek különleges képzést kell tartalmaznia a kiszolgáltatott helyzetű személyeket, például a kísérő nélküli kiskorúakat és az emberkereskedelem áldozatait érintő helyzetek felismerésére és kezelésére vonatkozóan. Az Ügynökség támogatásával a tagállamok a határőröket a feladataik elvégzéséhez szükséges nyelvek tanulására ösztönzik.” (*Európai Parlament és a Tanács*, 2013. 1. cikk (13.))

⁴¹ A dokumentum aláírásának dátuma.

- „A tagállamok biztosítják a határellenőrzés előírásaira és az alapvető jogokra vonatkozó képzést. Ebben a tekintetben figyelembe kell venni az Ügynökség által létrehozott és továbbfejlesztett közös képzési követelményeket.” (Európai Parlament és a Tanács, 2006. 16. cikk (4))

**1.2.18. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 863/2007/EK RENDELETE
A GYORSREAGÁLÁSÚ HATÁRVÉDELMI CSAPATOK FELÁLLÍTÁ-
SÁRA SZOLGÁLÓ ELJÁRÁS BEVEZETÉSÉRŐL (2007.07.11.)⁴²**

A schengeni térség egyes külső határszakaszain bekövetkezett változások, az illegális migránsok korábban nem tapasztalt nagyszámú megjelenése a külső határszakaszokon új kihívás elé állította az Európai Uniót és a külső határok ellenőrzésének koordinálásáért felelős FRONTEX-et. Annak érdekében, hogy az ügynökség megfelelően tudjon reagálni a kihívásokra, megfelelő támogatást tudjon nyújtani a jövőben segítséget kérő államoknak, szükségessé vált a gyors reagálású határőrcsapatok létrehozására és alkalmazására vonatkozó jogi feltételek megteremtése. (Európai Parlament és a Tanács, 2007.) A FRONTEX rendelet módosítása két helyen foglalkozott képzési feladatok meghatározásával.

Először a rendelet bevezető részének 11. szakaszában, ahol a következőket fogalmazta meg: „Az ügynökségnek többek között koordinálnia kell a gyorsreagálású határvédelmi csapatok összeállítását, kiképzését és kiküldését. A 2007/2004/EK rendeletet ezért az ügynökség e csapatokkal kapcsolatos feladatai tekintetében új rendelkezésekkel kell kiegészíteni.” (Európai Parlament és Tanács, 2007. (11))

A rendeletet a módosítás 8c. cikke az alábbiakkal egészítette ki: „...gyorsreagálású bázis tagjai közé tartozó határőrök számára az ügynökség a feladataikkal összefüggő továbbképzéseket biztosít, valamint a továbbképzéseknek és gyakorlatoknak az ügynökség éves munkaprogramjában említett ütemtervével összhangban rendszeres gyakorlatokat is tart.” (Európai Parlament és Tanács, 2007. 12. cikk, 8c. cikk)

A rendelet módosítása nem részletezte, hogy a gyorsreagálású határőrcsapatok tagjainak milyen felkészítésben kell részesülnie.

⁴² A dokumentum elfogadásának időpontja.

1.2.19. AZ EURÓPAI UNIÓ MÓDOSÍTOTT SCHENGENI KATALÓGUSA (2009.03.19.)⁴³

Az Európai Unió külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó Schengeni katalógusának módosítását (*Európai Unió Tanácsa*, 2009.) szükségessé tette, hogy annak 2002-ben történt elfogadása óta a schengeni térség határbiztonsági és határrendészeti helyzetében, valamint a jogszabályi környezetében is jelentős változások következtek be. Szintén a frissítés szükségességét erősítette, hogy „*A katalógus referenciaként szolgál majd a tagjelölt országokban végzett jövőbeli értékelésekhez és a schengeni vívmányok schengeni államok általi helyes alkalmazásának ellenőrzéséhez.*” (*Európai Unió Tanácsa*, 2009. 7. o.)

A fenti körülmények figyelembevételével a katalógus a Külső határellenőrzés részben, az Integrált „határigazgatás” fejezetben határozza meg az integrált „határigazgatás” módosított koncepcióját és az integrált „határigazgatás” helyes alkalmazásának kulcselemeit. Ezek között a képzésre vonatkozóan az alábbiakat fogalmazta meg:

„*A hatáskörrel rendelkező hatóságnak – amely jellemzően a határőrség vagy a határrendészet – centralizált és átlátható felépítésű szervezetnek kell lennie. A hatáskörrel rendelkező hatóság központi, regionális és helyi szintű egységei között közvetlen parancsnoki láncnak kell lennie, biztosítva ezzel a határellenőrzés egységes megközelítését, a tervezési és képzési rendszer egységességét, valamint a kiterjedt és gyors adatáramlást valamennyi szervezeti szinten.*” (*Európai Unió Tanácsa*, 2009. 9. o.)

A katalógus módosított változata az alábbi módon erősítette meg a határőrök felkészítésére vonatkozó korábbi követelményeket:

„*A határőri feladatokat ellátó személyeknek alapvetően kifejezetten erre kiképzett személyeknek kell lenniük. A kevesebb tapasztalattal rendelkezőket kizárólag a szakképzett személyeket segítő feladatkörbe, ideiglenes jelleggel lehet kijelölni. Személyes adatok bármiféle kezelésével, a bizalmas nyilvántartásokba való betekintéssel és egy személy testi integritását vagy személyes szabadságát érintő döntésekkel kapcsolatos feladatkör esetében nem lehet kivételt tenni.*” (*Európai Unió Tanácsa*, 2009. 7. o.)

„*Az e feladatokat ellátó határőröknek megfelelő szakmai háttérrel rendelkező és kifejezetten erre kiképzett személyeknek kell lenniük. Ezenkívül egyértelmű képzési koncepció-*

⁴³ A dokumentum megjelenésének időpontja.

óra van szükség (alap- és haladó szinten egyaránt), amely kiterjed a gyakorlati képességekre, a jogszabályok ismeretére, az idegen nyelvekre stb.” (Európai Unió Tanácsa, 2009. 13. o.)

A dokumentum az ajánlások és legjobb gyakorlatok fejezetben a Stratégia és szervezeti felépítés pont alatt megerősíti a határellenőrzésért felelős szervezet három szintű felépítésének szükségességét, az ötödik pontban pedig kifejezetten azt ajánlja, hogy a „*helyi szintű határellenőrzést kizárólag szakosodott határőr egységek*” (Európai Unió Tanácsa, 2009. 18. o.) végezzék és a legjobb gyakorlatok között említi, hogy a nemzeti, regionális és helyi szervek rendelkezzenek éves kiképzési tervvel.

A Személyi állomány és képzés pontban az alapszintű képzés végrehajtásához az egysegés alap-, míg a középszintű vezetők felkészítéséhez az egységes középszintű tantervet ajánlja.

Végül az Integrált „határigazgatás” helyes alkalmazásának kulcselemei fejezet végén a módosítás a tagállamok és az intézmények tevékenységének koordinációjára vonatkozóan az alábbiakat írta:

„A tagállamoknak közös eszközöket kell használniuk a határigazgatási tevékenységeikhez. Ilyen például a képzésekkel és a határforgalom-ellenőrzéssel kapcsolatos schengeni kézikönyv, a kockázatelemzések elkészítésével kapcsolatos CIRAM-modell, az egységes alaptanterv és a képzéstervezésre vonatkozó egységes középszintű tanterv.” (Európai Unió Tanácsa, 2009. 16. o.)

1.2.20. AZ EURÓPAI UNIÓ BELSŐ BIZTONSÁGI STRATÉGIÁJA (2010.02.26.)⁴⁴

Az Európai Unió belső biztonsági stratégiájának (Tanács Főtitkársága, 2010.) szövegét a Bel- és Igazságügyi Tanács 2010. február 25-26-i ülésén elfogadta és az Európai Tanács 2010. március 25-26-i ülésén jóváhagyta.

A stratégia az alábbi 10 területen fogalmazott meg iránymutatásokat:

- a belső biztonság széles körű és átfogó megközelítésére,
- a biztonsági tevékenységek hatékonyságának, demokratikus végrehajtásának és jogi felügyeletének biztosítására,
- a megelőzés és előrejelzés érdekében: egy proaktív, hírszerzésen alapuló megközelítés kialakítására,

⁴⁴ A belső biztonsági stratégia elfogadásának időpontja.

- az átfogó információcsere-modell kialakítására,
- az operatív együttműködésre,
- a büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre,
- az integrált határigazgatásra,
- az innováció és a képzés melletti kötelezettségvállalásra,
- a harmadik országokkal folytatott együttműködés területén,
- a jövőbeli kihívásokhoz történő rugalmas alkalmazkodásra vonatkozóan.

A vizsgált iránymutatások közül a kutatási területemhez az integrált „határigazgatással” és a képzés melletti kötelezettségvállalással foglalkozó részek kapcsolódnak. Az integrált „határigazgatás” területén a dokumentum a legjobb gyakorlatok elterjesztésével és az európai határőrizeti rendszer (Eurosur) megvalósításával ajánlja a biztonság erősítését.

Az innovációval és képzéssel foglalkozó fejezetből a következő elemek befolyásolhatják a határrendészeti képzést:

- A dokumentum a kutatás és a fejlesztés területén azt javasolta, hogy az Európai Unió a saját biztonsági igényeinek megfelelő technológiai szabványokat alakítson ki és így biztosítsa, hogy az eltérő szabványok ne akadályozzák a közös tevékenységek során az információcserét és a közös műveletek eredményes végrehajtását.
- Szintén rendkívül figyelemre méltó, hogy a belbiztonsági stratégia külön kiemeli az európai szakképzés fontosságát a fejlett technológiák alkalmazása érdekében a bűnüldözés, az igazságszolgáltatás és a határellenőrzés területén. Az európai bűnüldözési képzés fontos feladataként fogalmazza meg az európai bűnüldözési kultúra megteremtését, a nemzetközi együttműködésre történő felkészítést. Ennek megvalósítása érdekében a nemzeti képzési rendszerekbe az európai vonatkozások beépítését és csereprogramok elindítását javasolja.

Az Európai Bizottság 2010.11.12-én kiadott közleményében az Európai Unió belső biztonsági stratégiájának megvalósítására vonatkozóan (*Európai Bizottság*, 2010a.) öt területen fogalmazott meg stratégiai célkitűzéseket:

- a nemzetközi bűnözői hálózatok felszámolása,
- a terrorizmus, a radikalizálódás és a toborzás megelőzése,
- a virtuális tér biztonságának növelése,
- a „határigazgatás” és
- Európa válságokkal és katasztrófákkal szembeni ellenálló képességének javítása érdekében.

A „határigazgatás” területén a belső biztonsági stratégia a korábbinál jobban össze kívánta hangolni a személyek és az áruk mozgásával kapcsolatos szakpolitikákat. A személyek mozgására vonatkozóan a dokumentum az integrált határellenőrzési stratégia legfontosabb célkitűzéseiként a migráció kezelést és a bűncselekmények elleni küzdelmet jelölte meg, amelyek megvalósítását:

- a határellenőrzés területén új technológiák és eszközrendszerek (SIS II, VIS, határregisztrációs rendszer és regisztrált-utas program),
- a határőrizet területén meghatározóan az EUROSUR rendszer és
- a FRONTEX részéről a tagállamok közötti hatékonyabb koordináció alkalmazásával kívánta megvalósítani.

A fenti eszközökhöz kapcsolódóan az Európai Bizottság javasolta:

- az EUROSUR rendszerben rejlő lehetőségek teljes körű kihasználását,
- annak megvizsgálását, hogy az államhatárral kapcsolatos jogellenes cselekményekre vonatkozó információcsere feltételei hogyan valósíthatók meg,
- a vámbiztonság vonatkozásában, hogyan javíthatók az EU szintű kockázatelemzési és kezelési képességek,
- a nemzeti szintű kockázatelemzés és a határellenőrzés koordinációjának jobb megvalósítását a nemzeti hatóságok között.

1.2.21. A STOCKHOLMI PROGRAM (2010.05.04.)⁴⁵

A tamperei és hágai keretprogramokat követően a stockholmi program (*Európai Tanács*, 2010.) a 2010-2014 közötti időszakra határozott meg programot és feladatokat a címében is megfogalmazott „A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa” (*Európai Tanács*, 2010. 1. o.) megteremtése érdekében. A dokumentum először meghatározza azokat a politikai prioritásokat, amelyek elengedhetetlenül szükségesek a címben megfogalmazott célok elérése érdekében, majd azokat az eszközöket mutatja be, amelyekkel ezek a célok megvalósíthatók.

Ezek közül az eszközök közül csak a kutatási területemhez közvetlenül kapcsolódó, a kutatási eredményeimet is befolyásoló területeket mutatom be részletesebben, a kölcsönös bizalom megteremtésének igényét és a rendészeti képzés területén meghatározott feladatokat.

⁴⁵ Az Európai Tanács 2009. december 10–11-i ülésén fogadta el a 17024/09. számú tanácsi dokumentumot, amely 2010.05.04-én jelent meg az Európai unió Hivatalos Lapjában.

A kölcsönös bizalom megteremtésének igényét nagyon röviden és tömören az alábbi módon fogalmazta meg a dokumentum: *„A különböző tagállamok hatóságai és szolgálatait, illetve a döntéshozók közötti kölcsönös bizalom az e területen folytatott hatékony együttműködés alapja. A jövő egyik legfontosabb kihívása ezért a bizalom megteremtése és új megoldások keresése annak érdekében, hogy növekedjen a tagállamok különböző rendszerei közötti kölcsönös megértés és bizalom.”* (Európai Tanács, 2010. 5. o.)

A program általam vizsgált képzésre vonatkozó része⁴⁶ elsődleges feladatként határozta meg egy hiteles európai igazságügyi és büntetőügyi kultúra megteremtését és támogatását az Európai Unióról szóló képzések számának növelésével, valamennyi érintett szakma részére, melyek között a határőröket is nevesíti.

A dokumentum célként fogalmazta meg, hogy közelebbről meg nem határozott európai képzési rendszerek⁴⁷ álljanak rendelkezésre minden érintett számára. A képzések végrehajtását a már meglévő képzési rendszerekre és intézményekre kell alapozni, és arra kell törekedni, hogy a vizsgált időszakban a képzéseken részt vevők száma jelentősen növekedjen. A határőrök képzésében a FRONTEX-nek meghatározó szerepet kell játszania a képzés európai vonatkozásainak biztosítása érdekében. A dokumentumban megfogalmazásra került az Európai Tanács azon véleménye is, hogy az Európai Unió belüli és a nemzetközi együttműködésnek a nemzeti képzési programok részét kell képeznie.

A dokumentum ugyanezen pontjában az Európai Tanács felkéri a Bizottságot, hogy készítsen egy cselekvési tervet az alábbiakra vonatkozólag:

- *„milyen módon nyújtható képzés az európai képzési rendszerekben az európai rendőrségi együttműködésben részt vevő rendőrségi tisztviselők harmadának, valamint az európai igazságügyi együttműködésben részt vevő bírók, ügyészek és bírósági alkalmazottak felének, továbbá az európai együttműködésben érintett egyéb szakemberek felének,”* (Európai Tanács, 2010. 7. o.)
- mit jelent az európai képzési rendszer és hogyan biztosítható ennek európai vonatkozása,
- hogyan hozhatók létre speciális, Erasmus-típusú csereprogramok,

⁴⁶ A stockholmi program 1.2.6. pontja tartalmazza a képzésre vonatkozó feladatokat.

⁴⁷ Az Európai Unió Hivatalos Lapjának 2010.05.04-én megjelent C115 számú lapszámának magyar változatában a fentebb idézett 1.2.6. pontban az alábbi szerepel: „Célul kell kitűzni, hogy rendszeres európai jogi képzési rendszerek álljanak rendelkezésre minden érintett személy számára.” Az eredeti angol változatban viszont a következő található: „The objective of systematic European Training Schemes offered to all persons involved should be pursued.” Tekintettel arra, hogy az eredeti szövegben a jogi jelző nem szerepel, és szűkítő tartalommal bír, ezért én a kérdés tárgyalásánál az eredeti változatot vettem figyelembe.

- hogyan biztosítható, hogy a képzések résztvevői a feladatok alapján kerüljenek kijelölésre.

A cselekvési terv az Európai Bizottság közleményeként 2010.04.20-án jelent meg A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv (*Európai Bizottság, 2010b.*) címmel.

A terv szöveges részében általánosan fogalmazta meg azokat a feladatokat, amelyeket a stockholmi program eredményes végrehajtásához szükségesnek tart. Ebből a részből az alábbi gondolatot emeltem ki: „*El kell hárítanunk továbbá az akadályokat a tagállamok közötti hatékony bűnüldözési együttműködés útjából. Az uniós ügynökségeknek és testületeknek – így a FRONTEX-nek, az Europolnak és az Eurojustnak, valamint az OLAF-nak – döntő szerepet kell játszaniuk. Hatékonyabban kell együttműködniük, és meg kell kapniuk a szükséges hatásköröket és erőforrásokat ahhoz, hogy – világosan meghatározott szerepük keretén belül – megvalósíthassák céljaikat.*” (*Európai Bizottság, 2010b. 6. o.*)

A táblázatos részben a terv megerősíti a program képzési részében megfogalmazott ajánlásokat. Az európai képzésekre vonatkozó cselekvési programok elkészítését határozza meg a jogi és belső biztonsági szakmák számára, valamint Erasmus - típusú kísérleti projektek elindítását az igazságügyi hatóságok és jogi szakemberek, valamint a bűnüldöző hatóságok képviselői számára.⁴⁸

1.2.22. A FRONTEX RENDELET MÓDOSÍTÁSA (2011.11.22.)⁴⁹

Az ügynökség létrehozása óta az európai határrendészeti helyzetben bekövetkezett változások és az ügynökség munkájának hatékonyabbá tétele először 2007-ben, majd 2011-ben tette szükségessé a FRONTEX rendelet módosítását. (*Európai Parlament és a Tanács, 2011.*) Először meghatározóan a gyors reagálású határvédelmi csapatok létrehozásának és alkalmazásának biztosítása, míg másodszor a FRONTEX tevékenységének hatékonyabbá tétele és az emberi jogok védelmének maradéktalan érvényesítése érdekében.

A rendelet bevezető részében a képzésre vonatkozó rész a módosítás után az alábbiakat tartalmazta:

⁴⁸ Tekintettel arra, hogy a cselekvési terv nem a programban megfogalmazott szakma csoportokra határozza meg a végrehajtandó feladatokat, hanem új terminológiát használ, jogi és belső biztonsági szakmákat, igazságügyi hatóságokat és jogi szakembereket, valamint bűnüldöző hatóságokat említ, ezért csak feltételezhető, hogy ugyanazt a szakmai csoportosítást takarja.

⁴⁹ A rendelet megjelenésének időpontja.

- „Az Ügynökség európai szinten folyó – az alapvető jogokra, a nemzetközi védelemhez és a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférésre is kiterjedő – képzést kell biztosítani a tagállamok nemzeti határőreinek oktatói számára, valamint továbbképzéseket és szemináriumokat kell szerveznie az illetékes nemzeti szolgálatok tisztviselői számára a külső határok ellenőrzésére és őrizetére, illetve a tagállamokban illegálisan tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok visszaküldésére vonatkozóan. Az Ügynökség a tagállamokkal együttműködve képzési programokat – többek között csereprogramot – szervezhet a tagállamok területén. Ebből a szempontból a tagállamoknak határőreik nemzeti képzési programjaiba be kell építeniük az Ügynökség munkájának eredményeit.” (Európai Parlament és a Tanács, 2011. (18))

A FRONTEX rendelet 5. cikke, amely a képzésre vonatkozó feladatokat tartalmazta, a módosítást követően az alábbi részekkel egészült ki:

- „Az európai határőrcsapatok tagjai közé tartozó határőrök számára az Ügynökség a feladataikkal és hatásköreikkel összefüggő továbbképzéseket biztosít, valamint a továbbképzéseknek és gyakorlatoknak az Ügynökség éves munkaprogramjában említett ütemtervével összhangban számukra rendszeres gyakorlatokat tart.
- Az Ügynökség megteszi továbbá az annak biztosításához szükséges kezdeményezéseket, hogy a tagországok minden határőre és egyéb személyzete, amely részt vesz az európai határőrcsapatokban, valamint az Ügynökség személyzete az Ügynökség által szervezett operatív tevékenységekben való részvételt megelőzően képzésben részesüljön a vonatkozó uniós és nemzetközi jogszabályokról, beleértve az alapvető jogokat és a nemzetközi védelemhez való hozzáférést, valamint azokat az iránymutatásokat, amelyek célja, hogy azonosítsák a védelmet kereső személyeket és a megfelelő intézményekhez irányítsák őket.
- Az Ügynökség elkészíti és továbbfejleszti a határőrök képzésének egységes alaptanterveit, illetve európai szinten képzést biztosít a tagállamok nemzeti határőreinek oktatói részére, beleértve az alapvető jogokkal, a nemzetközi védelemhez való hozzáféréssel, valamint a vonatkozó tengerjoggal kapcsolatos képzést is.
- Az Ügynökség a 26a. cikkben említett konzultatív fórummal folytatott konzultációt követően készíti el az egységes alaptanterveket.
- A tagállamok felhasználják az egységes alaptanterveket nemzeti határőreik képzése során.” (Európai Parlament és a Tanács, 2011. 1. cikk 8.a))

- „Az Ügynökség létrehoz egy csereprogramot, amely lehetővé teszi az európai határőrcsapatokban részt vevő határőrök számára, hogy a külföldi tapasztalatokat és bevált gyakorlatokat megismerve tudást és speciális szakismereteket szerezzenek azáltal, hogy egy a sajátjukétól különböző tagállamban dolgoznak együtt határőrökkel.” (Európai Parlament és a Tanács, 2011. 1. cikk 8.b))

1.2.23. SZEKTORÁLIS KÉPESÍTÉSI KERETRENDSZER HATÁRŐRÖK RÉSZÉRE⁵⁰ (2013.05.23.)⁵¹

A FRONTEX létrehozása előtt működő Ideiglenes Határőrképzési Központnak és a későbbiekben a FRONTEX Képzési Egységének is meghatározó feladatát képezte és képezi, hogy az egységes és magas színvonalú határellenőrzés megteremtése érdekében közös képzési követelmények kidolgozásával és alkalmazásával segítse a nemzeti határőr-képzést, a közös európai határőr kultúra és etika megteremtését, a határrendészeti tevékenységek során az emberi jogok érvényesülését, a szakmaiság erősítését és a közös műveletekben a határőrök eredményes részvételét. Az európai határőrképzésben a közös képzési követelmények megteremtésének és megvalósításának meghatározó eszköze a közös képzési alaptantervek kidolgozása és alkalmazása.

Az alapszintű képzési alaptanternv kidolgozása, a további erőfeszítések, eredmények és kudarcok a különböző szintű képzési programok kidolgozása és fejlesztése terén megerősítették, hogy a FRONTEX képzési program fejlesztő tevékenysége csak a határrendészeti képzés valamennyi szintjét érintően, a képzés fejlesztése terén elért európai eredményekre építve valósítható meg.

A koppenhágai és a bolognai folyamatban megfogalmazott általános és az előzőekben áttekintett uniós dokumentumokban megfogalmazott szakmai célkitűzések és feladatok megvalósítása és a megfelelő színvonalú képzési dokumentumok kidolgozásának elősegítése érdekében a FRONTEX Képzési Egysége - a képzési együttműködésben résztvevő országok széleskörű bevonásával - 2011-ben indította el a Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére (FRONTEX, 2013a., 2103c.) kidolgozását.

A Szektorális Képesítési Keretrendszert Határőrök Részére egy változó összetételű munkacsoport dolgozta ki, amelyben a képzési együttműködésben részvevő országok és

⁵⁰ A dokumentum eredeti megnevezése: Sectoral Qualifications Framework for Border Guarding. A border guarding kifejezés pontos fordítását nehezíti, hogy a szó szerinti fordítás megítélésem szerint a határőrizet kifejezést tenné szükségessé, a tartalmi fordítás pedig a határellenőrzés tág értelmezését. A Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére szerintem kifejezi ezt a tág értelmezést.

⁵¹ A dokumentum bemutatásának és megjelenésének időpontja.

szervezetek 40 szakérője vett részt. Az elkészült anyag véleményezése szintén a szakértők és szervezetek széleskörű bevonásával történt meg, amelyet követően a FRONTEX Igazgatótanácsa 2012. november 28-i ülésén a keretrendszert jóváhagyta. Az európai határőr közösség számára az elkészült anyag a 2013. május 23-i Európai Határőrnapon került bemutatásra.

A Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére egy olyan átfogó hivatkozási keretrendszer, amely az európai határörképzés minden szintjén meghatározza a határőrök részére a szakmai és tanulási követelményeket.

Ezek a követelmények egy részről a szakmai kompetenciák, míg más részről a tanulási eredmények megfogalmazásával kerültek meghatározásra. Ily módon a Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére - a szervezeti keretektől függetlenül - csak a határörképzés részére biztosít (stratégiai) irányutatást.

A Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére kidolgozásának legfontosabb célját képezte, hogy a határellenőrzési tevékenységek eredményes végrehajtását biztosító képzési szintek, valamint kompetenciák és tanulási eredmények a koppenhágai és a bolognai folyamat eredményeire és az egész életen át tartó tanulás Európai Képesítési Keretrendszerére építve kerüljenek meghatározásra. Az egyes képzési szintek és a képzési szintekhez rendelt kompetenciák és tanulási eredmények olyan közös képzési követelményeket képeznek, amelyek segítik az integrált „határigazgatás” teljes körű megvalósítását, a nemzeti szintű határörképzés egységesítését, erősítik a képzés európai vonatkozásait, növelik az együttműködés és a mobilitás képességét, biztosítják az emberi jogok érvényesítését és összességében hozzájárulnak az európai határrendészeti kultúra erősítéséhez.

A gyakorlati alkalmazás során ez a következő eredményeket biztosíthatja:

- a tervezett képzések a korábbinál jobban megfelelnek a gyakorlati és szakmai igényeknek úgy nemzeti, mint uniós szinten,
- elősegítheti a határörképzés európai szintű harmonizálását,
- megteremtheti a határör képzettségek európai szintű összehasonlíthatóságát, hozzájárulhat a mobilitás erősítéséhez,
- segítheti a tanulási eredmények képzési rendszerektől, valamint a határellenőrzésért felelős szervezetektől független leírását,
- elősegítheti a határörképzés követelményeinek közös értelmezését, az alapvető jogok érvényesülését a képzési folyamatban,

- támogathatja az európai közös képzési alaptantervek és tanulási követelmények nemzeti szintű alkalmazását,
- a folyamat eredményeként egy egységes, a minőségbiztosítási követelményeknek is megfelelő FRONTEX képzési stratégia jöhet létre,
- segítheti a képzési szükségletek pontosabb meghatározását,
- erősítheti a határellenőrzésben résztvevő szervezetek közötti együttműködést a képzés területén.

Összességében a Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére elkészítésével és elfogadásával egy olyan általános iránymutatás készült el a határörképzés számára, amely segíti az egyes oktatások és képzések helyének és szerepének, tartalmi elemeinek meghatározását a határörképzés nemzeti és nemzetközi rendszerében, hozzájárul az összehasonlíthatóság és a minőségbiztosítás megteremtéséhez. A Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére azonban nem helyettesítheti a képzési alaptanterveket, az oktatási és képzési programokat.

A határőrök számára elkészült Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére értékét növeli, hogy az európai rendészeti szervek közül a határőrök számára készült először szektorális képesítési keretrendszer, amely példaértékű lehet más rendészeti szervek számára is.

1.2.24. AZ EURÓPAI BÜNÜLDÖZÉSI KÉPZÉSI RENDSZER LÉTREHOZÁSA (2013.03.27.)⁵²

A fejezet eddigi részében bemutattam, hogy a határörképzés európai vonatkozásainak a kutatási területemhez kapcsolódó egyes részei hogyan fejlődtek a vizsgált időszakban. Az európai bűnüldözési képzési rendszer létrehozása című bizottsági közlemény (*Európai Bizottság*, 2013.) szervesen illeszkedik ebbe a folyamatba és a határörképzést is magába foglaló bűnüldözési képzésre vonatkozóan fogalmaz meg európai szintű értékelést és határoz meg feladatokat.

A dokumentum bevezető részében bemutatja, hogy a különböző európai uniós ügynökségek milyen jelentős erőfeszítéseket tettek a határokon átnyúló bűnözés felderítése és az ezen feladatok végrehajtásában résztvevő személyi állomány felkészítése terén. Ezen szervezetek közül a dokumentum az Európai Rendőrákadémiát, az Európai Rendőrségi Hivatalt és az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttmű-

⁵² A dokumentum megjelenésének időpontja.

kódési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséget emeli ki. Megállapítja, hogy ezen ügynökségek erőfeszítései figyelemreméltoak, de nem elégségesek, különösen a képzés⁵³ területén. A dokumentum a hatékonyság növelése érdekében európai bűnüldözési képzési rendszer⁵⁴ létrehozását javasolja, amely „a bűnüldöző hatóságok – a rendőrség, a határőrség és a vámőrség – valamennyi tisztviselőjére, illetve megfelelő esetben más állami tisztviselőkre, például ügyészekre is alkalmazható rendfokozattól függetlenül.” (Európai Bizottság, 2013. 3. o.)

Az európai bűnüldözési képzési rendszer megvalósításának szervezeti keretét a dokumentum az alábbiak szerint fogalmazza meg:

„A képzési rendszer kialakítása és mindenekelőtt a minőségi normák kidolgozása következképpen az Europol kebelén belül létrehozott új képzési igazgatóság az Europol Akadémia feladata lesz.” (Európai Bizottság, 2013. 3. o.)

A fejezet végén összegzésként a dokumentum egyértelműen megállapítja: „A bűnüldözési képzések uniós koordinátora az Europol Akadémia lesz. A határőrök képzéséért azonban továbbra is a FRONTEX felel majd,⁵⁵ az ügynökségre vonatkozó jogi kereteknek megfelelően.” (Európai Bizottság, 2013. 4. o.)

A dokumentum második fejezete A bűnözéssel és a biztonsággal kapcsolatos stratégiai prioritások és a képzési hiány címet viseli. A fejezet bemutatja, hogy több uniós és nemzetközi szervezet is foglalkozik a bűnüldözési tisztviselők képzésével. Első helyen említi ezen a területen a CEPOL-t, amely az EUROPOL-lal szoros együttműködésben széleskörűen tevékenykedik a képzés területén és a biztosított lehetőségeken belül elsődlegesen vezetői felkészítést végez. A FRONTEX-szel kapcsolatban megállapítja, hogy a szervezet a határőrök képzésére rendelkezik felhatalmazással, majd ezt írja: „Ennek keretében a FRONTEX a tagállamok által alkalmazott, a határőrizet minőségi keretrendszerét is tartalmazó közös tanterveket dolgozott ki.” (Európai Bizottság, 2013. 4. o.)

E fejezet keretében tárgyalja a dokumentum a képzés területén jelentkező hiányosságokat is, ahol többek között az alábbiakat fogalmazza meg:

- Az elért eredmények ellenére a nemzetközi képzési kínálat nincs összhangban a képzési igényekkel.

⁵³ A dokumentum ebben a részében nem tesz különbséget oktatás és képzés között.

⁵⁴ European Law Enforcement Training Scheme (LETS).

⁵⁵ Tekintettel arra, hogy a dokumentum egyértelműen állást foglal abban, hogy a határőrök képzéséért a FRONTEX felel, ezért a CEPOL-ra és az Europol Akadémiára vonatkozó megállapításokat nem vizsgálom.

- A tagállami képzési programok általában tartalmazzák a rendvédelmi ismeretek uniós vonatkozásait, azonban ezen a területen nem alakultak ki egységes normák.
- A határokon átnyúló nyomozások témakörében hiányoznak az egységes tananyagok és a képzések végrehajtásához megfelelően képzett oktatók.
- Szélesebb körben hozzáférhetővé kell tenni a csereprogramokat a legjobb gyakorlatok elterjesztése és a bizalom erősítése érdekében.
- El kell érni, hogy a határokon átnyúló együttműködés eredményes végzéséhez megfelelő számú, elődegesen az angol nyelvet megfelelően ismerő tisztviselő álljon rendelkezésre.
- Egységesíteni kell a civil missziókba tervezett személyek felkészültségét.
- Koordináltabbá és hatékonyabbá kell tenni a harmadik országoknak nyújtott segítséget a legjobb gyakorlatok elterjesztése és a kapacitásépítés területén.
- A dokumentum végül az alábbiakat fogalmazza meg: „...*nem létezik az Unióban sem az uniós szinten működő oktatókra vonatkozó, átlátható minőségi keretrendszer, sem a folyamatosan változó stratégiai képzési igények azonosítására és kielégítésére szolgáló strukturált folyamat.*” (Európai Bizottság, 2013. 6. o.)

A közlemény harmadik fejezete, amely Az uniós képzés négy kiemelt területe címet viseli, az alábbi célokat és feladatokat fogalmazta meg:

- A közös bűnüldözési kultúra megteremtése érdekében minden európai bűnüldözési tisztviselő ismerje meg a bűnüldözés európai vonatkozásainak minimum követelményeit és ezeket a követelményeket minden tagállam építse be az oktatási és képzési programjaiba.
- A kétoldalú és regionális nemzetközi együttműködésre történő hatékonyabb felkészítés biztosítását.
- A rendőri munka speciális tematikus prioritásai (súlyos és szervezett bűnözéssel kapcsolatos) megvalósításának elősegítését.
- A polgári missziók felkészítésének és a kapacitásépítés harmadik országokban történő megvalósításának segítését.

A dokumentum negyedik része, amely Az uniós prioritásoknak megfelelő hatékony képzési stratégia címet viseli és az előzőekben meghatározott célok megvalósítása érdekében a következő feladatok végrehajtását határozta meg:

- Stratégiai uniós bűnüldözési képzési igényelemzés elkészítését, melynek keretében az Europol Akadémia és a FRONTEX éves képzési igény elemzést végez, és megjelöli a kidolgozandó tanulási eredményeket, a jelentkező hiányosságok felszámolásának módját, és az ehhez szükséges erőforrásokat.
- A képzések minőségének biztosítása érdekében a koppenhágai, a bolognai folyamat eredményeire és az egész életen át tartó tanulás képesítési keretrendszerére építve 2020-ra el kell érni a bűnüldözési képesítések összehasonlíthatóságát, az ágazati képesítési keretrendszerek kidolgozását. 2014-ben ki kell alakítani az uniós képzések oktatóinak profilját.
- A bűnüldözési tisztviselők előmenetelének elősegítése érdekében a tagállamoknak el kell ismernie az uniós képzések keretében megszerzett kompetenciákat.
- Az erőforrások hatékonyabb felhasználását.

A közlemény ötödik fejezete A képzési rendszer működtetése címet viseli, amely az alábbi fontosabb megállapításokat tartalmazza:

- A képzési rendszer meghatározó eleme az Europol Akadémia.
- Meghatározott témákban a nemzeti oktatási és képzési intézmények mint „kiválósági központok” működhetnek.
- A bűnüldözés európai vonatkozásaira és a hatékony kétoldalú és regionális együttműködésre vonatkozó ismereteket a tagállamoknak be kell építeniük oktatási és képzési programjaikba.
- A képzés területén az európai bűnüldözésben résztvevő ügynökségeknek javítaniuk kell az együttműködést.

1.2.25. A FRONTEX 2014. ÉVI MUNKAPROGRAMJA

A FRONTEX éves munkaprogramjai közül csak a 2014. évi, a dolgozatom elkészítésekor utolsó, munkaprogram (*FRONTEX*, 2014a.) oktatási és képzési vonatkozásait mutatom be.

A dokumentum a képzéssel mélyrehatóbban a 2.2. fejezetében, amely a legfontosabb tevékenységi területeket és a hozzájuk kapcsolódó anyagi forrásokat, valamint a harmadik mellékletében, amely a 2014. évi képzési tervet és képzési portfóliót mutatja be, foglalkozik. Tekintettel arra, hogy a munkaprogram vizsgálatát meghatározóan az alapszintű

képzési alaptanterv és a középszintű képzés helyének és szerepének meghatározásához kívánom felhasználni, ezért csak a dokumentum mellékletét vizsgálom.⁵⁶

A 2014. évi oktatásokra és képzésekre vonatkozóan a FRONTEX a dokumentum harmas számú mellékletében a következő fő célkitűzéseket fogalmazta meg:

- Közös képzési alaptantervek fejlesztését és alkalmazását a képzési követelmények egységesítése érdekében a határőr felsőoktatás területén,⁵⁷ és olyan közös moduláris rendszerű képzési programok kifejlesztését, amelyek alap- és felső szinten is a diákcsera programok alapját képezhetik.
- Az európai bűnüldözési képzési rendszer fejlesztésének és alkalmazásának elősegítését.
- Alapszintet meghaladó képzések biztosítását az európai határőrcsapatok tagjai részére.
- A különböző képzési eszközök fejlesztését a közös képzési követelmények megteremtése és a modern képzési módszerek alkalmazásának elősegítése érdekében.

A fenti célok megvalósítása érdekében tervezett tevékenységeket a dokumentum négy csoportba osztotta:

- A határőrök képzését segítő alaptantervek és alkalmazásuk.
- Az európai határőrcsapatok felkészítése érdekében végzett képzések.
- A közös és képzési követelmények és az oktatók felkészítése.
- A képzést támogató hálózatok és a képzés területén alkalmazható új megoldások.

1.2.25.1. A határőrök képzése érdekében kidolgozott képzési alaptantervek és alkalmazásuk

A közös képzési alaptantervek kidolgozásával és fejlesztésével a FRONTEX elő kívánja segíteni, hogy a képzés valamennyi szintjén a határőrök képzése Európában a koppenhágai és a bolognai folyamatok eredményeit felhasználó, kompetencia és tanulási eredményalapú megközelítésre épüljön.

⁵⁶ Értekezésem elkészítésekor még nem állt rendelkezésre a 2014. évi munkaprogram hivatalos fordítása, ezért előfordulhat, hogy az általam elkészített bemutatásban és a későbbi hivatalos fordításban alkalmazott egyes kifejezések között eltérés mutatkozik.

⁵⁷ Az angol nyelvű szöveg a mid-level és high-level kifejezéseket használja az oktatás és képzés szintjére vonatkozóan. Tekintettel arra, hogy az SQF a középszintű (mid-level) képzést a 6. szintbe sorolja, a két szintet együttesen a felsőoktatás kifejezéssel fordítottam.

Ezen célok megvalósítása érdekében az ügynökség tovább kívánja folytatni a Közös alapszintű képzési alaptanterv az Európai Unióban szolgálatot teljesítő határőrök részére⁵⁸ alkalmazását és fejlesztését a tagállamokban és a képzési együttműködésben részt vevő országokban. A dokumentum a modulrendszerű Közös Alapszintű Képzési Alaptantervet az első európai alapszintű rendészeti képzési alaptantervként mutatja be, amely a közös képzési követelményeket készségek és kompetenciák formájában tartalmazza. 2014-ben az ügynökség az alaptantervekkel kapcsolatban a következő lépéseket tervezte:

- A módosított Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv alkalmazásának támogatását a tagállamokban és a társult országokban.
- A Közös Alapszintű Képzési Alaptantervhez kapcsolódó Együttműködési Képességet Értékelő Program⁵⁹ és tanárcsere programok továbbfejlesztését.
- Az Erasmus - típusú diákcsera programok elindítását.

A munkaprogram szintén ebben a fejezetében foglalkozik a közös alap tanulási eredmények⁶⁰ meghatározásának szükségességével a középszintű⁶¹ képzésben résztvevő határőrök részére. A folyamat céljaként a FRONTEX el kívánja érni, hogy egy moduláris képzési programszerkezetben fogalmazzon meg azokat a tanulási eredményeket, amelyek meghatározhatják az SQF 6. szintjének megfelelő oktatási és képzési programok elkészítését. Ily módon kívánja segíteni azt is, hogy ezek a közös képzési követelmények európai szinten megjelenjenek a nemzeti képzési programokban.

A hagyományos középszintű képzéssel kapcsolatban az ügynökség a képzés továbbfejlesztésének szükségességét fogalmazta meg a fentebb említett tervezett képzési követelmények figyelembe vételével, szűkített tartalommal, amely elsődlegesen az európai szintű együttműködési feladatokkal, a vezetés és irányítás, valamint az alapjogok kérdésével foglalkozna.

A FRONTEX annak a célkitűzésének a megvalósítása érdekében, hogy a határörképzés valamennyi szintjén és területén segítse és támogassa a határrendészeti képzést, a tag-

⁵⁸ Angol megnevezése a dokumentumban: Common Core Curriculum for EU Border Guard Basic Training. Tekintettel arra, hogy hivatalos fordítás nem készült az anyagról, ezért teljes címét a következő módon fordítottam: Közös alapszintű képzési alaptanterv az Európai Unióban szolgálatot teljesítő határőrök részére. A továbbiakban Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv.

⁵⁹ Angol megnevezése a dokumentumban: Interoperability Assessment Programme.

⁶⁰ Angol megnevezése a dokumentumban: Common Core Learning Standards.

⁶¹ Az Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére (SQF) elfogadása után a középszintű képzések tanulási eredményei az SQF 6. szintjének felelnek meg.

államok és a különböző oktatási intézmények széleskörű bevonásával 2014. májusára kidolgozta a Közös európai határőr vezetői mesterprogramját⁶², amelyet 2015 szeptemberében el is kíván indítani, majd a későbbiekben oktatói és diákcseré programokkal bővíteni. A Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére hetedik szintjének megfelelő, másfél éves képzés keretében biztosítani kívánja a résztvevők számára, hogy azok a határrendészet területén elsajátítsák a legjobb vezetői gyakorlatokat, megismerjék a határrendészet európai vonatkozásait, és támogassák az európai határrendészeti kultúra megteremtését. A tíz képzési modul különböző országokban kerül oktatásra.⁶³

A 2014. évi munkaprogram az oktatást szervező intézmények közötti konzorciumi szerződés aláírását irányozta elő, amely 2014. május 23-án az Európai Határőrnapi rendezvényeinek keretében megtörtént.

A Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére alkalmazásával kapcsolatban a munkaprogram 2014-ben a koppenhágai és bolognai elvekre épülő képzési alaptanterv(ek) és képzések nemzeti szintű alkalmazásának segítését tűzte ki célul annak érdekében, hogy ily módon is segítse a képzési követelmények harmonizálását.

1.2.25.2. Képzés az európai határőrcsapatok tagjai részére

A FRONTEX képzési tevékenységének meghatározó fontosságú részét képezi az európai határőrcsapatok tagjainak felkészítése a különböző közös műveletekre. Az Ügynökség a 2014. évi munkaprogramjában is kiemelt figyelmet fordít erre a területre és a jövőben bővíteni is kívánja ezt a tevékenységét.⁶⁴

1.2.25.3. A közös képzési követelmények

A 2014. évi munkaprogram harmadik fejezete A közös képzési követelmények és képzések az oktatók számára címet viseli. A bemutatott képzések alapvetően a kockázatelemzések és a közös műveletek tapasztalatai alapján kidolgozott képzési eszközökkel kívánja támogatni a közös képzési követelmények nemzeti szintű alkalmazását és a nemzeti multiplikátorok felkészítését.

A hamis és hamisított okmányok felismerését segítő képzések keretében az ügynökség 2014-ben alapszintű okmányismereti képzést ajánl azoknak a tisztviselőknek, akik nem

⁶² Az angol megnevezése a dokumentumban: European Joint Master's in Strategic Border Management

⁶³ Jelenlegi ismereteink szerint Spanyolországban, Hollandiában, Észtországban és Lettországban.

⁶⁴ Az európai határőrcsapatok tagjainak felkészítése a FRONTEX képzési tevékenységének kiemelt részét képezi, de nem része a kutatásomnak, ezért azt a terjedelmi korlátok miatt nem kívánom bővebben bemutatni.

vesznek részt közvetlenül a határellenőrzési feladatok végrehajtásában. Haladó szintű okmányismereti képzést javasol a dokumentum a határforgalom-ellenőrzés első és második vonalában és speciális képzést az ellenőrzés harmadik vonalában⁶⁵ szolgálatot teljesítők részére. A speciális képzés meghatározóan a nyomtatási technikákra, az okmányok vizsgálatára és az okmányvizsgálattal kapcsolatos angol terminológiára vonatkozóan tartalmaz új ismereteket.

A konzuli szolgálatok számára kidolgozott oktatási anyag alapszintű okmányismereti ismereteket nyújt a követségek és konzulátusok érintett személyzete számára.

A Képzési Egység⁶⁶ 2014-ben a speciális képzés újabb moduljának kidolgozását tervezi azok számára, akik a speciális képzés jelenlegi anyagát már elsajátították.

Az alapjogokra és emberkereskedelemre vonatkozó képzéseket az ügynökség a kidolgozott oktatói kézikönyvekre építve kívánja támogatni a tagállamokban és a partner országokban⁶⁷. Az elkészült kézikönyvek meghatározóan az ezen a területen képzést végzők munkáját kívánják segíteni. Az oktatást és képzést végzők munkájának további segítése érdekében a Képzési Egység 2014-ben egy e-learning tananyag kidolgozását tervezte.

Az európai határőr kutyakiképzők képzése és minősítése program keretében ebben az évben a FRONTEX a kábítószer és robbanóanyag kereső kutyák képzésével foglalkozók részére tervez továbbképzéseket annak érdekében, hogy létrehozza a kutyakiképzők egy olyan minősített csoportját, amely biztosítja a nemzeti szintű képzések és a közös műveletek során a FRONTEX által meghatározott képzési követelmények megvalósítását. Ezenkívül az ügynökség aktualizálni kívánja a már meglévő képzési anyagokat és javítani kívánja az ezekhez történő hozzáférés lehetőségét.

A schengeni értékelést végzők felkészítését biztosító képzés lehetővé teszi, hogy az értékelésben résztvevők az új schengeni értékelési rendszernek megfelelően a legmagasabb követelményeknek is megfeleljenek.

⁶⁵ Korábban a FRONTEX dokumentumok a határforgalom-ellenőrzés végrehajtása során az ellenőrzés első és második vonalát különböztették meg, és a szakértői szintet nem tekintették a határforgalom-ellenőrzés harmadik vonalának.

⁶⁶ Training Unit.

⁶⁷ A különböző FRONTEX dokumentumok az utóbbi időben egyre gyakrabban használják a tagállamok és a partner országok kifejezést, ugyanis a tagállamokon kívüli államokat sokféleségük miatt nehéz más módon egy fogalommal meghatározni. A képzési szakterület ezen kívül gyakran használja a képzési együttműködésben résztvevő országok kifejezést is.

A visszatérítési műveletekkel kapcsolatos képzések keretében a FRONTEX egységes felkészítést biztosít a szállításokat vezető és végrehajtó tisztviselők részére annak érdekében, hogy a FRONTEX által és a nemzeti szinten koordinált szállítások során a legmagasabb szinten érvényesüljenek az emberi jogok. 2014-ben ezért a FRONTEX a képzési igényeknek megfelelő számú kiegészítő képzést szervez, hogy a légi tolonc műveletek végrehajtásához nemzeti szinten és a FRONTEX által koordinált műveletek során megfelelő számú és képzettségű tisztviselő álljon rendelkezésre.

Ehhez az elkészített képzési program alapján tovább kívánják erősíteni a minősített nemzeti multiplikátorok képzését.

A különböző angol nyelvi képzések a határrendészeti szakterületen dolgozó tisztviselők speciális szaknyelvi felkészítését támogatják.

A repülőtereken szolgálatot teljesítő oktatók, multiplikátorok szakirányú felkészítése biztosítja, hogy a repülőtereken szolgálatot teljesítők alap- és haladó szinten képesek legyenek idegen nyelven kommunikálni a napi munkavégzésük és a FRONTEX által a repülőtereken szervezett közös műveletek során.

Az angol nyelvű oktatási anyagokat bemutató „Roadshow” a repülőtereken a határellenőrzésért felelős hatóságok képviselői számára mutatja be az ellenőrzés első és második vonalában szolgálatot teljesítő tisztviselők nyelvi felkészítését segítő anyagokat és ezek célszerű felhasználási módszereit.⁶⁸

2014-ben az ügynökség tovább kívánja folytatni azoknak a multiplikátoroknak a felkészítését, akik a repülőtereken szolgálatot teljesítő tisztviselők középszintű nyelvi felkészítését fogják segíteni, és meg kívánják kezdeni a multiplikátorok képzését a repülő és tengeri személyzet felkészítésének segítése érdekében. Ezeket a képzéseket a FRONTEX „virtual aula”⁶⁹ rendszerén is elérhetővé kívánják tenni és „Roadshow” keretében az érdekelt szervezeteknek be kívánják mutatni.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex e-learning tananyagként történő kidolgozása a 2013. évi kísérleti projekt eredményeinek figyelembevételével 2014-ben befejezésre és ezt követően évenként két alkalommal aktualizálásra kerül.

⁶⁸ A partner országokban az ez irányú képzés megkezdését a munkaprogram 2014-ben tervezte megkezdni.

⁶⁹ A „virtual aula” a FRONTEX Képzési Egységének internetalapú képzést támogató rendszere.

1.2.25.4. A képzést támogató hálózatok és új megoldások a képzés területén

A munkaprogram ebben a részében a képzésre vonatkozóan az alábbi célokat fogalmazta meg:

- A legfontosabb együttműködő partnerekkel a FRONTEX képzési tevékenységének megismertetését és a stockholmi programban és az európai bűnüldözési képzési rendszerben meghatározott célkitűzéseknek megfelelő hosszú távú és fenntartható együttműködés kialakítását.
- A különböző képzési eszközök alkalmazásának elősegítését.
- Új megközelítés és szemlélet alkalmazását a hatékonyabb képzés megvalósítása érdekében, és olyan rövid távú projektek elindítását, amelyek hosszú távú fejlődést indítanak el.
- Különböző szintű mobilitási és csereprogramok létrehozását és működtetését határőr tisztviselők részére.
- A közös továbbképzési követelmények megvalósítása érdekében annak támogatását, hogy ezeket a képzéseket a FRONTEX által minősített oktatók végezzék.

A fenti célok megvalósítása érdekében a FRONTEX Képzési Egysége kiemelten kezeli a nemzeti képzési koordinátorok hálózatát, amely a határrendészeti oktatás és képzés területén a legfontosabb kapcsolattartási fórum a Képzési Egység és a képzési együttműködésben résztvevő országok között. Legfontosabb feladata a nemzeti szinten jelentkező képzési igények felmérése és ezeknek az igényeknek a Képzési Egység részére történő továbbítása, illetve a Képzési Egység tevékenységéről a nemzeti hatóságok tájékoztatása. A nemzeti képzési koordinátorok konferenciáira évente 2-3 alkalommal kerül sor.

A nemzeti képzési koordinátorok hálózatával szorosan együttműködve működik a FRONTEX partner akadémiák hálózata⁷⁰. A hálózat célja, hogy az együttműködésben részt vevő intézmények helyszínt biztosítsanak a különböző FRONTEX képzési rendezvények megszervezéséhez, szervezzék meg azok lebonyolítását, és amennyiben szükséges, szakmailag is járuljanak hozzá az egyes rendezvények végrehajtásához. Az intézmények képviselői a nemzeti képzési koordinátorokkal párhuzamosan évente 2-3 konferenciát tartanak a rendezvények lebonyolításának megtervezése és zavartalan lebonyolítása érdekében.

⁷⁰ A partner akadémia kifejezés az együttműködés kezdeti időszakában keletkezett, napjainkban már a határrendészeti, rendészeti képzést végző intézményeken kívül más intézmények is részt vesznek az együttműködésben.

A FRONTEX képzési tevékenységének web alapú támogatását biztosítja az úgynevezett „virtual aula”, amelynek legfontosabb célja, hogy az érdeklődőket megfelelő információval lássa el a képzési tevékenységekre vonatkozóan. A 2014-ben végrehajtandó fejlesztések célja, hogy a gyakorlati végrehajtást segítő e-learning tananyagokat helyezzenek el a „virtual alulán” és a nemzeti hatóságok és oktatási intézmények közvetlenül hozzáférjenek a nemzeti képzéseket segítő oktatási és képzési anyagokhoz. A „virtual aulára” eddig 37 országból több mint 2000-en regisztráltak.

A szakértői testületek a különböző képzési feladatok megoldására, vagy az egyes megoldási lehetőségek vizsgálatára létrehozott több nemzetiségű szakértői csoportok, amelyek legfontosabb feladatait a különböző oktatási és képzési anyagok kidolgozása és az alkalmazás segítése képezi.

A FRONTEX által kidolgozott közös képzési követelmények széleskörű alkalmazásának támogatása érdekében dolgozta ki az ügynökség különböző csereprogramjait, amelyek a tanárok közötti és a diákok közötti együttműködés erősítését, az együttműködési képességek és az információcsere fejlesztését tűzték ki célul.

A 2010-2012 közötti időszakban a csereprogramok alapvetően a közös műveletek támogatását szolgálták. 2013-tól terjesztette ki az Ügynökség a csereprogramokat a partner intézmények közötti oktatómunka jobb megismerésének támogatására. Szintén ebben az évben kezdődött el kísérleti projektként az alapszintű képzési intézmények közötti diákcsera program is. A tanár és diákcsera programok sajátos jellemzője, hogy jelenleg azok a Közös Alapszintű Képzési Alaptantervhez kapcsolódnak.

Szintén az oktatást és képzést segítő hálózatok fejezetben foglalkozik a munkaprogram a partner országokkal folytatott képzési együttműködéssel. Ezek közül az országok közül azok, amelyek az ügynökséggel képzési együttműködési megállapodást kötöttek, alkalmazhatják a FRONTEX által kidolgozott oktatási és képzési anyagokat.

1.3. AZ EURÓPAI HATÁRŐRKÉPZÉS FEJLŐDÉSÉT BEFOLYÁSOLÓ ÁLTALÁNOS KÉPZÉSI DOKUMENTUMOK

A fejezet bevezető részében már utaltam rá, hogy munkámnak ebben a részében azokat az uniós és ezekhez szorosan kapcsolódó más dokumentumokat mutatom be, amelyek közvetlenül vagy közvetve hatással voltak vagy vannak az alapszintű képzési alaptanterv és a középszintű képzés kidolgozására és fejlesztésére. A fejezet előző részében bemutatam az európai határőrképzés meghatározóan szakmai vetületeit befolyásoló dokumentu-

mokat, a fejezetnek ebben a részében pedig az általános európai oktatási és képzési folyamatoknak azon dokumentumait mutatom be, amelyek befolyásolták a határörképzés, és ezen belül kiemelten az általam vizsgált képzési eszközök fejlődését. Ezek közé sorolom a koppenhágai és a bolognai folyamat keretében keletkezett legfontosabb dokumentumokat.

1.3.1. A BOLOGNAI FOLYAMAT KEZDETE ÉS A BOLOGNAI NYILATKOZAT (1999.06.19.)⁷¹

A *Bolognai Nyilatkozat* (1999.) és a bolognai folyamat kiteljesedése során keletkezett legfontosabb dokumentumok vizsgálatát azért tartom szükségesnek, mert egy közös európai probléma megoldását, a képzés harmonizálását kívánták elősegíteni és ezek az eredmények hatással voltak és vannak a határörök képzésre is. A folyamatból csak azokat a legfontosabb tartalmi elemeket emelem ki, amelyek érzékelhetően hatással voltak és vannak a határörök képzésének fejlődésére.

A bolognai folyamat valójában már a Bolognai Nyilatkozat megjelenése előtt, a *Magna Charta Universitatum* (1998a.; 1988b.) megjelenésével megkezdődött.

A nyilatkozat aláírására 1999.06.19-én került sor Bolognában, ahol 29 ország felsőoktatásért felelős minisztere, vagy az őt képviselő személy írta alá a Bolognai Nyilatkozatot⁷². (*Bolognai Nyilatkozat*, 1999.; *Bolognai folyamat*, 2010.; *Petricskó*, 2010.; Szabó, 2013.; *Virányi*, 2004.)

A résztvevők a harmadik évezred első évtizedére az Európai Felsőoktatási Térség megszilárdítása érdekében az alábbi feladatok megvalósítását tervezték:

- Könnyen érthető és összehasonlítható fokozatot adó felsőoktatási képzési rendszer bevezetését, - akár diploma-kiegészítés alkalmazásával - annak érdekében, hogy elősegítsék az európai polgárok jobb elhelyezkedési lehetőségét és az európai felsőoktatási rendszer nemzetközi versenyképességének növelését.
- Az alapvetően két fő képzési ciklusra, az alapképzésre (undergraduate) és egyetemi (graduate) képzésre épülő felsőoktatási rendszer bevezetését. A második ciklusba

⁷¹ A nyilatkozat aláírásának dátuma.

⁷² A bolognai folyamat keretében keletkezett dokumentumok helyesírásánál A bolognai folyamat az Európai Felsőoktatási Térség kialakítása (*Bolognai folyamat*, 2010.) az EU honlapján megjelenő dokumentumot vettem figyelembe.

Az bolognai folyamat egyes dokumentumainak megnevezésénél és helyesírásánál a (*Bolognai folyamat*, 2010.) dokumentumban használt megnevezéseket és formákat alkalmazom, amelyek az Európai Unió hivatalos honlapján jelentek meg.

történő belépés feltétele az első, legalább három évig tartó ciklus sikeres lezárása. Az első ciklus után adott fokozat biztosítsa az európai munkaerő piacra történő ki-lépést.

- A második képzési ciklusnak egyetemi vagy doktori fokozat megszerzését kell eredményeznie.
- Kreditrendszer⁷³ bevezetését, amely elősegíti a hallgatói mobilitást.
- A hallgatók, a tanárok, a kutatók és az adminisztratív dolgozók mobilitását akadályozó körülmények leküzdését.
- A minőségbiztosítás érdekében az összehasonlítható kritériumokon és módszereken alapuló minőségbiztosítás megteremtését.
- Az európai vonatkozások érvényesülésének támogatását a felsőoktatásban, a tárgyfejlesztések, az intézményközi együttműködés, a mobilitás és különböző integrált programok területén. (*Bolognai Nyilatkozat*, 1999. 2. o.)

1.3.2. A PRÁGAI NYILATKOZAT (2001.05.19.)⁷⁴

A bolognai folyamat keretében Prágában megtartott konferencia zárónyilatkozatában (*Prágai Nyilatkozat*, 2001.; *Bolognai folyamat*, 2010.) a konferencia résztvevői megerősítették, hogy 2010-ig létre kívánják hozni az Európai Felsőoktatási Térséget és tovább folytatják a Bolognai Nyilatkozatban megfogalmazott célkitűzések megvalósítását.

A nyilatkozat az alábbi új elemeket fogalmazta meg:

- Az élethosszig, az egész életen át történő tanulást a dokumentum az Európai Felsőoktatási Térség megteremtése kulcselemeként fogalmazza meg, amely a tudásalapú társadalom, a gazdasági és társadalmi fejlődés megvalósításának meghatározó eleme.
- Az Európai Felsőoktatási Térség meghatározó jellemzőjét a minőségnek kell képeznie.
- A nyilatkozat megfogalmazta az Európai Felsőoktatási Térség vonzóvá tételének támogatását más térségek hallgatói számára is. Ebben fontos szerepet kell játszania a felsőoktatási programok átláthatóságának és összehasonlíthatóságának, egy közös képesítési követelményrendszer kidolgozásának, az egységes minőségbiztosítási és akkreditációs mechanizmusok megvalósításának.

⁷³ European Credit Transfer System (Európai Kreditátviteli Rendszer)

⁷⁴ A nyilatkozat aláírásának időpontja.

1.3.3. A KOPPENHÁGAI NYILATKOZAT (2002. NOVEMBER 29-30.)⁷⁵

A *Koppenhágai Nyilatkozat* (2002.) a szakoktatás és a szakképzés európai vonatkozásait kívánta erősíteni.

A dokumentum bemutatja azokat a tényezőket és azt a folyamatot, amelyek a dokumentum elkészítését lehetővé, illetve szükségessé tették.

Ezek közül az alábbi gondolatokat emelem ki (*Koppenhágai Nyilatkozat*, 2002. 1. o.):

- Az elmúlt évtizedben bekövetkezett társadalmi és gazdasági változások Európában szükségessé teszik a tudásalapú társadalom megteremtését, az oktatás és képzés európai vonatkozásainak erősítését.
- Az 1999-ben elfogadott Bolognai Nyilatkozat a felsőoktatás területén indított el egy új típusú együttműködést, amelynek kiterjesztése a szakképzésre és a szakoktatásra is szükséges.
- A fentiekben túlmenően a dokumentum javasolja az oklevelek és képesítések átláthatóságát biztosító eszközök bevezetését, a bolognai folyamatban megfogalmazott intézkedésekhez hasonló kezdeményezések megvalósításának elősegítését a szakoktatás és a szakképzés területén.
- Az előzőekben megfogalmazott célok megvalósításában a dokumentum fontos szerepet szán az Európai Szakképzés-fejlesztési Központnak⁷⁶ és az Európai Képzésért Alapítványnak⁷⁷.

Az átláthatóság erősítése, az információáramlás és tájékoztatás segítése érdekében (*Koppenhágai Nyilatkozat*, 2002. 2. o.):

- információs eszközök és hálózatok fejlesztésével a szakképzés és szakoktatás területén az Európai Szakmai Önéletrajznak, a bizonyítványok és oklevelek mellékleteinek, az európai nyelvi vonatkoztatási rendszernek és az EUROPASS-nak egy rendszerbe történő szervezését.

1.3.4. A BERLINI NYILATKOZAT (2003.09.19.)⁷⁸

A bolognai folyamat addigi eredményeit és a következő évekre vonatkozó prioritásokat kívánta meghatározni a Berlinben 2003. szeptember 19-én megtartott konferencia (*Berlini Nyilatkozat*, 2003.), ahol a résztvevők a következőket fogadták el:

⁷⁵ A konferencia időpontja.

⁷⁶ European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP).

⁷⁷ European Training Foundation.

⁷⁸ A konferencia időpontja.

A minőségbiztosítás területén kötelezettséget vállaltak arra, hogy támogatják a minőségbiztosítás továbbfejlesztését intézményi, nemzeti és európai szinten.

Megállapodtak abban, hogy a 2005-ig kialakításra kerülő nemzeti minőségbiztosítási rendszereknek az alábbi elemeket kell magukba foglalnia:

- „*a minőségbiztosítással kapcsolatos testületek és intézmények felelősségének a meghatározását,*
- *a programok és intézmények értékelését, ami magában foglalja az önértékelést, a külső értékelést, a hallgatók részvételét, valamint az eredmények közzétételét is,*
- *egy akkreditációs rendszert, az értékelési vagy összehasonlítási eljárásokat,*
- *nemzetközi részvételt, kooperációt és hálózati tevékenységet.” (Berlini Nyilatkozat, 2003. 3. o.)*

Az Európai Felsőoktatási Térség és az Európai Kutatási Térség kapcsolatainak szorosabbá tétele érdekében:

- A miniszterek javasolták továbbá annak megfontolását, hogy a már korábban javasolt két felsőoktatási ciklus mellett a doktori képzés is képezze részét a bolognai folyamatnak.

1.3.5. A MAASTRICHTI KÖZLEMÉNY (2004.12.14.)⁷⁹

A Maastrichti közlemény⁸⁰ (2004.), (*Koppenhágai folyamat*, 2011.) a koppenhágai folyamat folytatásaként részletesen megfogalmazta a Koppenhágai Nyilatkozatban megfogalmazott célok megvalósításának nemzeti és uniós szinten megvalósítandó prioritásait.

Uniós szinten a dokumentum többek között az alábbi feladatokat fogalmazta meg:

- Olyan nyitott és flexibilis európai képesítési keretrendszer kifejlesztését, amely az átláthatóságon és a kölcsönös bizalmon alapszik. A keretrendszernek egy olyan közös hivatkozási rendszert kell biztosítania, amely elősegíti a képzettségek elismerését és átláthatóságát a szakoktatás és szakképzés, a közép és felsőoktatás területén, valamint meghatározóan a kompetenciákon és tanulási eredményeken alapul. Biztosítja a nem szervezetszerű képzés keretében megszerzett kompetenciák elismerését. A kölcsönös bizalom megteremtése érdekében a folyamatot egy európai szinten elfogadott minőségbiztosítási rendszernek kell támogatnia.

⁷⁹ Az értekezlet és a közlemény kiadásának időpontja.

⁸⁰ A koppenhágai folyamat keretében keletkezett dokumentumok helyesírásánál az EU honlapján megjelent A koppenhágai folyamat: a szakoktatás és –képzés területén való fokozott európai együttműködés (*Koppenhágai folyamat*, 2011.) dokumentumban alkalmazott szabályokat követem.

- Egy európai szakképzési kreditátviteli rendszer⁸¹ kifejlesztését a szakoktatás és képzés területén, amely biztosítja, hogy a tanulók különböző tanulási rendszereket is igénybe tudjanak venni a tanulmányaik során.

1.3.6. A BERGENI NYILATKOZAT (2005.05.19-20.)⁸²

A felsőoktatásért felelős miniszterek a bergeni konferencián áttekintették, milyen eredményeket értek el a bolognai folyamatban megfogalmazott feladatok végrehajtása során, valamint milyen feladatokat kell végrehajtani az Európai Felsőoktatási Térség 2010-re történő megvalósítása érdekében. A Bergeni Nyilatkozat (2005.), (*Bolognai folyamat*, 2010.) az alábbi legfontosabb megállapításokat tartalmazta:

- Elfogadták az Európai Felsőoktatási Térségen belüli képesítésekre vonatkozó, három ciklust magába foglaló átfogó képesítési keretrendszert, és kötelezettséget vállaltak arra, hogy az átfogó képesítési keretrendszerekkel összhangban lévő nemzeti képesítési keretrendszerek kidolgozását 2007-ig megkezdik, és 2010-ig befejezik.
- A résztvevők kifejezték a minőségbiztosítás fontosságát, és elfogadták az Európai Felsőoktatási Térségben tervezett minőségbiztosítási szabványokat és iránymutatókat.
- A résztvevők kifejezték azon reményüket is, hogy az egész életen át történő tanulás eredményei szervesebben beépíthetők legyenek a felsőoktatás eredményeibe.
- A résztvevők különösen a minőségbiztosítás, a nemzeti képesítési keretrendszerek, a közös oklevelek odaítélése és elismerése és a rugalmas tanulási útvonalak megteremtése terén számítottak előrehaladásra a következő konferenciáig.

1.3.7. A HELSINKI KÖZLEMÉNY (2006.12.05.)⁸³

A Helsinki közlemény (*The Helsinki Communiqué*, 2006.; *Koppenhágai folyamat*, 2011.) összefoglalta a koppenhágai folyamat addig elért legfontosabb eredményeit és a korábban meghatározott prioritásokat és stratégiákat vizsgálta. Az eredmények vonatkozásában az alábbiakat állapította meg:

- Elfogadták az EUROPASS rendszert mint a képesítések és a szakmai alkalmasság egységes keretrendszerét.

⁸¹ European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET)

⁸² A konferencia időpontja.

⁸³ A közlemény kiadásának időpontja.

- Megkezdődött az európai képesítési keretrendszer, az európai szakképzési keretrendszer és a szakképzés minőségbiztosítási rendszerének kidolgozása.

A dokumentum az alábbi prioritások megvalósítását tartotta szükségesnek:

- olyan közös európai eszközök kifejlesztését a szakoktatás és szakképzés területén, amelyek elősegítik az európai szakoktatási és szakképzési térség kialakítását, növelik az európai munkaerőpiac versenyképességét és 2010-ig megvalósíthatók,
- a kölcsönös tanulási folyamat, az egymástól történő tanulási és együttműködési képességek erősítését, a tapasztalatok és az ismeretanyag megosztását,
- a szakoktatás és szakképzés területén valamennyi érdekelt fél bevonását a koppenhágai folyamat megvalósításába.

1.3.8. A LONDONI NYILATKOZAT (2007.05.18.)⁸⁴

A Londoni Nyilatkozatban (*Londoni Kommuniké*, 2007.; *Bolognai folyamat*, 2010.) a felsőoktatásért felelős miniszterek az alábbiak szerint foglalták össze az Európai Felsőoktatási Térség megteremtésének addigi legfontosabb eredményeit és kihívásait:

- Első helyen említették, hogy az oktató-, tanárközpontú oktatásról jelentős elmozdulás történt a hallgatóközpontú oktatás irányába, amelynek folytatását a jövőben is célszerűnek tartották.
- Jelentős eredményeket értek el a háromciklusú Európai Felsőoktatási Térség megvalósítása terén, azonban szükségesnek tartották a munkaerő piaci szükségletekhez és a továbbtanulási követelményekhez jobban igazodó tantervi reform végrehajtását. Javítani kívánták a képzésekre történő bejutás esélyeit, a ciklusok közötti előrehaladást gátló akadályok eltávolítását, a tanulási eredményeken és a hallgatók munkaterhén alapuló értékelést. (*Londoni Kommuniké*, 2007. 2. o.)
- A résztvevők vállalták, hogy a Nemzeti Képesítési Keretrendszereket az Európai Felsőoktatási Térség képesítési keretrendszeréhez kapcsolódóan 2010-ig bevezetik. Egyben kifejezték azon reményüket is, hogy „*az Európai Felsőoktatási Térség átfogó képesítési keretrendszeréhez illeszkedő Nemzeti Képesítési Keretrendszerek összeilleszthetők lesznek az Európai Bizottságnak az egész életen át tartó tanulás európai képesítési keretrendszerére vonatkozó javaslatával is.*” (*Londoni Kommuniké*, 2007. 3. o.)

⁸⁴ A dokumentum aláírásának időpontja.

1.3.9. A BORDEAUX-I KÖZLEMÉNY (2008.11.26.)⁸⁵

A Bordeaux-i közlemény (*The Bordeaux Communiqué*, 2008.; *Koppenhágai folyamat*, 2011.) első részében értékelte a koppenhágai folyamat addig elért legfontosabb eredményeit és a következő prioritások megvalósítását javasolta:

- A szakoktatás és szakképzés területén az európai és nemzeti szintű együttműködés erősítése érdekében a tanulási eredményekre épülő és az Európai Képesítési Keretrendszerrel összhangban lévő nemzeti képesítési keretrendszerek kidolgozását, a kreditrendszer és a minőségbiztosítás megvalósítását.
- A szakoktatás és szakképzés vonzerejének növelését valamennyi célcsoport számára, a minőség és a kiválóság megteremtésének elősegítését a szakoktatási és a szakképzési rendszerekben.
- Az európai szintű együttműködés eddigi eredményeinek megszilárdítását.

1.3.10. LEUVENI NYILATKOZAT (2009.04.29.)⁸⁶

A belgiumi Leuvenben tanácskozó európai felsőoktatásért felelős miniszterek értékelték a bolognai folyamat eredményeit és meghatározzák az Európai Felsőoktatási Térség jövőbeni prioritásait.

A dokumentumban (*Leuveni Nyilatkozat*, 2009.) a résztvevők megállapították, hogy 2020-ig tartó időszakban a tudásalapú Európa megteremtésében meghatározó szerepe lesz a felsőoktatásnak. Ennek megvalósítása érdekében a térség polgárainak el kell kötelezni magukat az egész életen át tartó tanulás és a felsőoktatás kiszélesítése mellett. A tanuló központú oktatásnak és a mobilitásnak biztosítania kell azokat a kompetenciákat, amelyek szükségesek a változó munkaerőpiacon történő sikeres megjelenéshez.

A globalizáció hatásai megjelennek az Európai Felsőoktatási Térségben is „*új fajta szolgáltatók, új tanulók és új típusú tanulási formák*” (*Leuveni Nyilatkozat*, 2009. 1. o.) formájában.

A résztvevők az elmúlt időszak értékelése során és a következő időszak prioritásaira vonatkozóan az alábbiakat állapították meg (*Leuveni Nyilatkozat*, 2009; *Bolognai folyamat*, 2010):

- Az egész életen át tartó tanulásnak biztosítania kell a tanulásban történő részvétel kiszélesítését, a minőséget és az információkhoz történő hozzáférést, valamint a

⁸⁵ Az értekezlet időpontja.

⁸⁶ A nyilatkozat elfogadásának időpontja.

képesítések rugalmas tanulmányi útvonalakon való megszerzését. 2012-re a nemzeti képzési keretrendszereket létre kell hozni az Európai Felsőoktatási Térség Képzési Keretrendszerének megfelelően.

- Elő kell segíteni a szakmai gyakorlatok és a munkahelyen történő tanulás beépítését az oktatási programokba.
- A dokumentum a hallgatóközpontú tanulás és a felsőoktatási intézmények feladata című pontjában a tanulási eredmények fejlesztéséhez igazított tantervi reformok jelentőségét hangsúlyozta. A hallgató központú tanulásnak magába kell foglalnia a tanulók képességeinek fejlesztését, a tanítás és a tanulás új megközelítéseit és az eddigieknél hatékonyabban a tanulókra összpontosító oktatási programokat mindhárom ciklusban.
- Mindhárom képzési ciklusban növelni kell a hallgatói és az oktatói mobilitást, amelynek az Európai Felsőoktatási Térség védjegyévé kell válnia. Minden országnak ösztönözni kell a mobilitást, és 2020-ra el kell érni, hogy az Európai Felsőoktatási Térség végzős hallgatóinak legalább 20 százaléka külföldi tanulmányi vagy képzési tapasztalatokkal rendelkezzen.
- A jobb tájékoztatás és információáramlás biztosítása érdekében minden olyan eszközt alkalmazni kell, amely segíti a felsőoktatási intézmények és programjaik jobb megismerését, összehasonlítását és a minőségbiztosítást.

1.3.11. A BUDAPEST –BÉCSI DEKLARÁCIÓ (2010.03.12.) ⁸⁷

A felsőoktatásért felelős miniszterek Budapesten és Bécsben megtartott konferenciájukon értékelték a bolognai folyamat keretében addig elért legfontosabb eredményeket és a folyamat folytatását befolyásoló legfontosabb kihívásokat.

A deklarációban (*Budapest - bécsi Deklaráció, 2010.; Bolognai folyamat, 2010.*) a miniszterek kinyilvánították az Európai Felsőoktatási Térség létrejöttét, azonban azt is megállapították, hogy a megfogalmazott célkitűzések a képzési szerkezet, a tantervek reformja, a minőségbiztosítás, az elismerések és a szociális dimenzió területén nem azonos mértékben valósultak meg. Egyes reformok nem igazolták a korábbi elvárásokat, és ezeken a területeken, széles konccenzuson alapuló megoldásokat kell találni.

A miniszterek kifejezték elkötelezettségüket az Európai Felsőoktatási Térség mellett, és ennek érdekében a következő intézkedéseket javasolták:

⁸⁷ A nyilatkozat elfogadásának időpontja.

- a felsőoktatás oktatóinak és hallgatóinak hatékonyabb bevonását az Európai Felsőoktatási Térség fejlesztésébe,
- az ösztönző munka és tanulási környezet kialakításának elősegítését,
- a tanulóközpontú oktatási módszer támogatását és ezáltal a rugalmas tanulmányi életút megteremtését,
- az oktatók és kutatók nemzetközi hálózatokban történő együttműködésének erősítését,
- egyenlő hozzáférés biztosítását a minőségi oktatáshoz,
- olyan elvek, célkitűzések és munkamódszerek kidolgozását, amelyek nemzeti és intézményi szinten segítik az Európai Felsőoktatási Térség fejlesztését.

1.3.12. A BRUGES-I KÖZLEMÉNY (2010.12.07.)

A Bruges-i közlemény (2010.) (*Koppenhágai folyamat*, 2011.) összegezte a koppenhágai folyamat keretében a szakképzés terén elért legfontosabb eredményeket, és stratégiai célkitűzéseket fogalmazott meg a 2011-2020 közötti időszakra.

A dokumentum a koppenhágai folyamat legfontosabb eredményeként többek között az alábbiakat nevezte meg:

- az EUROPASS,
- az Európai Képesítési Keretrendszer,
- az Európai Szakoktatási és Szakképzési Keretrendszer,
- a Szakképzés Európai Minőségbiztosítási Referencia Keretének kidolgozását és bevezetését.

A 2020-ra elérendő célkitűzések között a közlemény, többek között, az alábbiakat fogalmazta meg:

- A tanulási eredményekre épülő rugalmas szakképzési rendszerek kialakítását, amelyek lehetővé teszik a rugalmas tanulási útvonalak létrehozását és biztosítják a különböző oktatási és képzési alrendszerek (iskolai oktatás, szakképzés, felsőoktatás, felnőttoktatás) közötti átjárhatóságot, és lehetővé teszik a nem formális és az informális tanulás, többek között a munkavégzés során szerzett kompetenciák elismerését.
- Egy olyan európai oktatási és képzési térség létrehozását, amelyben az átlátható képesítési rendszerek lehetővé teszik tanulási eredmények transzferét és felhalmozását, a képesítések és kompetenciák elismerését és erősítik az országok közötti mobilitást.

1.3.13. **BUKARESTI NYILATKOZAT (2012.04.26-27.)**⁸⁸

A Budapest - bécsi Deklarációban a felsőoktatásért felelős miniszterek kinyilvánították az Európai Felsőoktatási Térség létrehozását, azonban ez nem jelentette a bolognai folyamat befejezését, a korábbi miniszteri konferenciák folytatódtak és e mellett mint „bolognai politikai fórum” működtek tovább.

A felsőoktatásért felelős miniszterek közös nyilatkozatukban megerősítették, hogy tovább kell folytatni a megkezdett együttműködést, és ennek sikere érdekében az alábbi területeken történő előrehaladást tartották meghatározónak (*Európai Bizottság, 2012.*):

- a felsőoktatásnak elő kell segítenie a foglalkoztatás és a fejlődés növelését,
- a korábban megfogalmazott célkitűzésnek megfelelően 2020-ra el kell érni, hogy a frissen végzett diplomások 20%-a tanulmányai egy részét külföldön végezze,
- az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célkitűzésnek megfelelően 2020-ra a képzésben részesülők 40%-a rendelkezzen felsőfokú végzettséggel,
- elő kell segíteni a mobilitás minőségének javítását,
- a felsőoktatásnak szorosan együtt kell működnie a kutatással és az innovációval,
- javítani kell a felsőoktatás irányítását és finanszírozását.

Az általános és távolabbi elérendő célok mellett a dokumentum felhívta a figyelmet a következő tényekre is:

- jelentős számú hallgató nem fejezi be tanulmányait a felsőoktatásban, vagy anélkül fejezi be tanulmányait, hogy a szükséges készségeket elsajátítaná,
- tovább kell fejleszteni és a mindennapok gyakorlatává kell tenni az egyetemi diplomák más országokban történő elismerését,
- intézményi szinten kell segíteni a hallgató központú oktatásra történő áttérést és az ezt segítő oktatási programokban a tanulási eredmények pontos megfogalmazását.

1.4. **AZ ELSŐ FEJEZET ÖSSZEGZÉSE, KÖVETKEZTETÉSEK**

Értekezésemnek ebben a fejezetében a schengeni térség létrejöttétől napjainkig, a különböző uniós és a schengeni térség határrendészeti képzéséhez kapcsolódó dokumentumokon keresztül bemutattam az európai határőrképzés európai vonatkozásainak megjelenését és fejlődését, kiemelten az alapszintű képzési alaptantervre és a középszintű képzésre vonatkozóan. Ennek keretében elsődlegesen a kutatási területemhez kapcsolódó, a

⁸⁸ A konferencia időpontja.

képzés tartalmi elemeinek fejlődését meghatározó elemeket vizsgáltam, a szervezeti keretek változásait csak a kutatásomhoz legszükségesebb mértékben érintettem.

Kutató munkám eredményei megerősítették, hogy az európai határrendészeti képzés szakmai vonatkozásainak bemutatása mellett bizonyos mértékben az oktatás és képzés általános európai vonatkozásainak bemutatása is elengedhetetlenül szükséges az általam választott téma eredményes vizsgálatához.

Kutatásom során a feldolgozott dokumentumok magyar és angol nyelvű változatait vizsgáltam, és amennyiben lehetséges volt, értekezésem elkészítéséhez ezek hivatalos változatait és fordításait használtam fel. Azon dokumentumok esetében, ahol hivatalos fordítást nem találtam meghatározóan saját fordításaim segítségével vizsgáltam a dokumentumokat.

Értekezésem első fejezetének kutatási eredményeit elsődlegesen a vizsgált dokumentumok keletkezésének sorrendjében összegzem és vonok le következtetéseket.

Az értekezésemben használt legfontosabb fogalmak értelmezését követően a fejezet meghatározó részét képezi azoknak az uniós dokumentumoknak a vizsgálata, amelyek közvetlenül, alapvetően a határörképzés szakmai tartalmára és szervezeti fejlődésére voltak illetve vannak hatással.

Kutató munkám során megállapítottam, hogy a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (1990.) volt az első olyan dokumentum, amely átfogóan és kellő részletességgel meghatározta a létrejövő schengeni térség gyakorlati működésének feltételeit, és ennek keretében olyan általános képzési követelményeket fogalmazott meg, amelyek az első lépéseket jelentették a térség külső határszakaszain az egységes és magas⁸⁹ színvonalú határellenőrzés megteremtése érdekében.

Az egyezmény a külső határszakaszokon az egyforma szintű ellenőrzés végzésének szükségességét fogalmazta meg, az azonos színvonalú ellenőrzés tartalmi kritériumainak meghatározása nélkül. Azonban azzal, hogy az egyezmény kitér annak meghatározására, hogy a Szerződő Feleknek a külső határellenőrzés végrehajtásához megfelelő létszámú és képzettségű személyi állományt kell biztosítaniuk, egyértelművé tette, hogy ebben a folyamatban a képzés kiemelt fontosságú. Ennek a megállapításnak a jelentőségét a dokumentum kidolgozói tovább erősítették annak megfogalmazásával, hogy ennek érdekében támogatják a személyi állomány egységes ki- és továbbképzését.

⁸⁹ Nagyon érdekes körülmény, valamennyi uniós dokumentum szinte kivétel nélkül az egységes és magas színvonalú határrendészeti oktatás és képzés megteremtését tűzi ki célul, holott az első képzési alaptantervek egyértelműen a minimum követelmények elérését kívánták megvalósítani.

Összességében megállapítható, hogy az egyezmény hosszú távú, általános követelményeket fogalmazott meg a határellenőrzés területén dolgozók felkészítésére vonatkozóan, a felkészítés tartalmi elemeinek és szervezeti kereteinek részletes meghatározása nélkül.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény aláírását követően csak a schengeni térség működésének megkezdése után jelentek meg az első olyan dokumentumok, amelyek a térségben és a térséggel együttműködő államokban a határellenőrzés területén dolgozó tisztviselők eredményesebb felkészítését közvetlenül kívánták segíteni.

Ezek a dokumentumok számos tartalmi hasonlóságot mutattak, ezért a „Scherlock” együttes fellépést (*Council*, 1996a.), az „Oisin” programot (*Council*, 1996b.), az „Odysseus” programot (*Council*, 1998.) és az „Oisin” II. programot (*Council Decision*, 2001.) együtt értékelem.

A „Scherlock” együttes fellépés volt az általam vizsgált első dokumentum, amely európai szinten tervezte segíteni a személyazonosításra alkalmas okmányok jobb megismerését. Ennek érdekében az együttes fellépés közös képzéseket, csereprogramokat és közös kutatásokat támogatott. Az „Oisin” együttes fellépés európai szinten, a rendészeti munka valamennyi területén, köztük a képzés területén is javítani kívánta az együttműködés színvonalát. A képzés területén a program kiemelten segíteni tervezte a gyakorlati munkavégzést segítő nyelvi képzéseket, a képzési intézmények közötti tapasztalatcserét, a csereprogramokat, a közös képzési modulok kidolgozását és a kutatást.

Az „Oisin” II. program az első programhoz képest szigorította a pályázási feltételeket és csak rendészeti szervek pályázhattak a továbbiakban.

Az „Odysseus” program a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok átlépése területén támogatta az együttműködés erősítését, képzések és csereprogramok megvalósítását. A korábbi programokhoz képest a programban új elemként jelent meg a képzés területén a döntéshozók és a döntések előkészítésért felelős tisztviselők képzésének támogatása, valamint a csereprogramok lehetőségének más tagállamok közigazgatására történő kiterjesztése.

Összességében megállapítható, hogy a „Scherlock”, az „Oisin” és az „Odysseus” programok az európai határrendészeti képzés gyakorlati megvalósításának első lépéseit jelentették. A vizsgált programok közül tartalmát tekintve a „Scherlock” és az „Odysseus” segítettek legközvetlenebbül a határellenőrzés végrehajtását a hamisított okmányok felismerését segítő képzések támogatásával.

Az egyes programok a képzések lehetséges tartalmát célkitűzéseiknek megfelelően határozták meg, amelyek végrehajtásában 2001-ig, általában, csak az országok kisebb csoportjai vettek részt. A végrehajtás szervezeti kereteit az ideiglenes projekt csoportok képezték, központi szakirányító tevékenység nem valósult meg. Az időszak jellemzője volt az is, hogy a résztvevő államok valamilyen mértékben hozzájárultak a képzések költségeihez.

A tamperei program (*Presidency Conclusions*, 1999.), amely kiemelten a tagállamokat 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 feltételként speciálisan felkészített szakemberek 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 Tamperei program annyiban jelentett előrelépést a Schengeni Végrehajtási Egyezmény általános követelménytámasztásához képest, hogy a határrendészeti feladatok végrehajtásából kizárta azokat, akik nem rendelkeztek szakirányú felkészítéssel.

Az Európai Tanács laekeni ülése (*Presidency Conclusions*, 2001.) a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően, szintén csak közvetett módon fogalmazott meg követelményeket a határellenőrzésre vonatkozóan, amikor azt prognosztizálta, hogy a külső határok eredményesebb ellenőrzése erősíteni fogja a terrorizmus, az illegális migráció és az embercsempészet elleni eredményesebb fellépést.

A külső határok eredményesebb ellenőrzésére vonatkozó igény megfogalmazása nem tartalmazott konkrét tartalmi elemeket, de az Európai Tanács azonnal szükségesnek tartotta annak vizsgálatát, hogy a tamperei célkitűzéseknek megfelelően milyen új szervezeti keretek vagy közös szervezet létrehozásával valósítható meg a határellenőrzésért felelős szervezetek közötti együttműködés javítása.

A nemzetközi határrendészeti együttműködés hatékonysága növelésének javítására konkrét javaslatot a Schengeni katalógus (*Council of the European Union*, 2002a.) tartalmazott, az új határbiztonsági modell leírásával. A tervezett intézkedések és ajánlások közül a négyoszrú határbiztonsági modell elemeinek és tartalmának leírását és a megvalósítás érdekében végrehajtandó feladatok meghatározását tartom kiemelten fontosnak.

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 kialakítására vonatkozóan, míg más részből annak biztosítása érdekében, hogy a schengeni aquis minimum követelményei a schengeni térségben azonos módon kerüljenek alkalmazásra.

A határbiztonság erősítése érdekében megfogalmazott általános követelmények mellett többek között a felkészítés, a képzés területén is számos olyan új követelményt fogalmazott meg, amelyek jelentős előrehaladást jelentettek a schengeni térség egységes határellenőrzésének megteremtése érdekében.

Ennek egyik legérzékeltetőbb eredménye volt, hogy a tamperei programban megfogalmazott követelményt, amely speciális képzettséget követelt meg a határellenőrzés területén dolgozó tisztviselőktől, a katalógus tovább bővítette és az alkalmazás feltételeként a megfelelő szakmai háttér megszerzését is előírta.

Az alkalmazási feltételek további bővítése mellett a dokumentum alapszintű oktatási és továbbképzési koncepció kidolgozását javasolta a szükséges készségek megszerzése érdekében. A továbbképzések esetében a munkaidő részét képező rendszeres képzések szervezését tartotta célszerűnek, melyen belül, többek között, az idegen nyelvi és a hami-sított úti okmányok felfedését segítő képzéseket nevesítette.

Új megközelítést tükrözött a katalógus abban is, hogy a határrendészeti képzés területén nem csak követelményeket fogalmazott meg, hanem a követelményeknek nem megfelelően felkészített tisztviselők alkalmazását korlátozta. A dokumentumban megfogalmazott törekvéseket tovább erősítette, hogy az akkori európai gyakorlattól eltérően, a katalógus speciális képzést ajánlott a vezetők részére, a képzés szintjeinek és tartalmának részletes meghatározása nélkül.

Összességében, a Schengeni katalógust a határrendészet és a határrendészeti képzés európai vonatkozásai erősítésének folyamatát meghatározó, arra a mai napig hatást gyakorló dokumentumnak tekintem.

Az Európai Tanács tamperei és laekeni ülésén elindított és a Schengeni katalógus által sok tekintetben megalapozott folyamatba szervesen illeszkedett Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása felé (*Comission of the European Communities*, 2002.) dokumentum, amely tovább kívánta erősíteni a „határigazgatás” és ezen belül a határrendészeti képzés európai vonatkozásait.

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 jelentésével is kifejezte, hogy egy új „határigazgatási” és ezen belül egy új határellenőrzési rendszer kialakítása kezdődött meg. A dokumentum többek között megállapította, hogy a nem megfelelő számú és nem megfelelően felkészített tisztviselők alkalmazása biztonsági kockázatot jelent a külső határok ellenőrzése során.

A dokumentum széleskörűen fogalmazott meg ajánlásokat az integrált „határigazgatás” megvalósítása és ezen belül a határrendészeti képzésre vonatkozóan is.

Kutató munkám szempontjából ezek közül a közös tanterv kidolgozására vonatkozó javaslatot tartom a legfontosabbnak a határőrök és középszintű vezetőik részére. Ez előrelépést jelentett ahhoz képest, hogy a Schengeni katalógus alapszintű képzést javasolt a végrehajtó állomány részére. A közös tanterv igényének megfogalmazása egyben azt is kifejezte, hogy az egész schengeni térségben és a térséggel szorosan együttműködő országokban a határőrök és középszintű vezetőik felkészítésének támogatására megteremthető egy képzési eszköz, amely a Schengeni katalógussal összhangban biztosíthatja a képzés tartalmának harmonizálását és az egységes minimum követelmények megfogalmazását.

A dokumentum szintén jelentős előrehaladást jelentett a határrendészeti képzés európai vonatkozásainak megfogalmazása területén is. A különböző projektek keretében már korábban megfogalmazott igényeket egy egységes rendszer részeként javasolta támogatni, így különösen a nyelvképzést, a határőrök más tagállamokban történő alkalmazási feltételeinek megteremtését és a továbbképzések nemzetközivé tételének elősegítését.

Napjainkból visszatekintve úgy értékelem, hogy a dokumentum által javasolt közös tanterv a határőrök és középszintű vezetőik részére a határrendészeti képzés európai vonatkozásainak fontos vagy talán legfontosabb elemét képezte és egy napjainkig ható folyamatot indított el.

A dokumentum azért is jelentős, mert egyértelműen megerősítette, hogy a tamperei és a laekeni 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 képzés területén az egységes, az egész schengeni térségre vonatkozó megoldásokat támogatta és erősítette.

A megvalósítás lehetséges módjára készült javaslatot mutatta be a Megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség felállítására (*Feasibility study for the setting up of the European Border Police*, 2002.) elnevezésű projekt keretében elkészített tanulmány.

A projekt időtartama és tartalma arra is ráirányította a figyelmet, hogy az egyes dokumentumok vizsgálati sorrendjének kialakításakor az elkészítés időpontjának figyelembe vétele célszerű és logikus megoldás, de egyes dokumentumok között a párhuzamos munkavégzés miatt átfedések lehettek, vagy a projekt egyes kutatási eredményei más dokumentumokban korábban megjelenhettek, mint mielőtt a projektjelentés elkészült.

A projektjelentés egyértelműen megerősítette, hogy az adott határbiztonsági helyzetben Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása felé (*Commission of the European Communities*, 2002.) dokumentumban megfogalmazottaknak megfelelően, a megvalósíthatósági tanulmány készítői is úgy a „határigazgatás” szervezeti kereteire, mint a határrendészeti képzés szervezeti kereteire és tartalmi elemeire vonatkozóan egyaránt átfogó európai megoldásokat láttak szükségesnek.

A megvalósíthatósági tanulmány kidolgozói az egységes európai határigazgatás, az Európai Határrendőrség megvalósítása érdekében egy központi irányítású, speciális hálózati modell kialakítását javasolták. A modellben az irányító, koordináló szerepet a határellenőrzésért felelős nemzeti szervezetek vezetőiből álló Nemzeti Képviselők Tanácsa látta el, míg a konkrét irányító, koordináló és kidolgozói feladatokat az egy-egy feladat köré szerveződő, nagy önállósággal rendelkező központok végezték.

Természetesen felmerül a kérdés, hogy a megvalósíthatósági tanulmány készítői helyesen értékelték-e a kialakult helyzetet és az adott helyzetben a javasolt megoldás mennyire volt optimális?

Megítélésem szerint a kidolgozók az adott helyzetben helyesen döntöttek. A Schengeni katalógus (*Council of the European Union*, 2002a.) és Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása felé (*Commission of the European Communities*, 2002.) dokumentum is a külső határszakaszokra érvényes minimum követelmények meghatározását és megvalósítását kívánta elősegíteni. Ennek megvalósításához pedig egy rugalmasabb, a körülményekhez és az igényekhez könnyebben alkalmazkodó szervezeti forma kialakítása célszerűbb volt. A gyakorlat igazolta a választást, ugyanis az ezen az elgondoláson alapuló ideiglenes központok rendszere megteremtette a FRONTEX későbbi gyakorlati működésének feltételeit.

A javasolt szervezeti formát azért is célszerűnek tartom, mert volt egy olyan üzenet értéke, amely arra utalt, hogy sokkal könnyebben alakítható a térség államainak igényeihez, mint esetlegesen más szervezeti formák. Ennek jelentőségét az is növelte, hogy ezek a dokumentumok, mint ajánlások működtek, és megvalósításukhoz meg kellett szerezni a tagállamok támogatását.

A határrendészeti képzés európai szintű szervezeti kereteinek megteremtésében a tanulmány azért jelentett jelentős előrehaladást, mert a „határigazgatás” európai szintű koordinálásának megvalósítása érdekében létrehozandó központok között egy képzési központ létrehozását is javasolta.

Az eddigi dokumentumok értékelése alapján egyre világosabban kirajzolódott egy új európai „határigazgatási” rendszer, amelyben meghatározó szerepet kapott az együttműködés, az európai vonatkozások erősítése úgy a tartalmi, mint a szervezeti elemek tekintetében.

A nagy jelentőségű, az egész schengeni térséget és a térséggel együttműködő országokat is érintő tervek jelentős anyagi forrásokat igényeltek. Az „Odysseus” program anyagi forrásai ekkorra kimerültek, ezért elengedhetetlenül szükségessé vált új anyagi források biztosítása, amelyet a 2002.06.13-án elindított ARGO program (*Tanács Határozata*, 2002.) teremtett meg. A program jelentőségét növelte, hogy a 2006-ig terjedő időszakban az unió bővítéséből adódó feladatokat is ez a program támogatta.

A program a korábbi intézkedésekkel összhangban kiemelten kívánta támogatni a határrendészeti tevékenységért felelős nemzeti szervezetek együttműködésének javítását és a közösségi jog egységes alkalmazásának elősegítését.

A határrendészeti oktatásra és képzésre vonatkozóan a dokumentumban a legfontosabb, a már más dokumentumokban is említett összehangolt oktatási programok és a személyzet cseréje mellett, új elemként jelent meg a gyakorlati tevékenységek támogatása, amely a gyakorlatban a Megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség felállítására című dokumentumban javasolt több nemzetiségű személyzettel működő operatív központok és munkacsoportok létrehozásának és működtetésének támogatását jelentette. Összességében az ARGO program legnagyobb jelentőségét abban látom, hogy megteremtette az anyagi feltételeit annak, hogy megkezdődjön a schengeni térség új „határigazgatási” rendszerének gyakorlati megvalósítása, és ennek keretében az Ideiglenes Határőrképzési Központ későbbi létrehozása és működtetése.

Az Európai Tanács tamperei és laekeni ülésén elindított folyamat és a schengeni térség államai jelentős erőfeszítésinek eredményeként 2002 közepére létrejöttek azok a feltételek, amelyek szükségesek voltak az új integrált „határigazgatási” és ennek részeként egy határrendészeti képzési rendszer gyakorlati megvalósításának megkezdéséhez.

Az ebben az időszakban vizsgált valamennyi dokumentum valamilyen mértékben hozzájárult az új rendszer elméleti, szervezeti és anyagi feltételeinek megteremtéséhez. Az esetenként párhuzamosan készült dokumentumokból adódó átfedések elkerülése, a célkitűzések, a feladatok, a források és a határidők egymáshoz rendelése szükségessé tette egy olyan terv kidolgozását, amely európai szinten biztosította az új „határigazgatási” rendszer koordinált és eredményes megvalósításának megkezdését. Ez a Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására (*Council of the European Union, 2002b.*) megnevezésű dokumentum volt.

A dokumentum megítélésem szerint az akkori helyzetnek megfelelően, a korábban elkészített dokumentumok eredményeinek figyelembevételével, a végrehajtandó feladatok struktúráját alapul véve, helyesen határozta meg az integrált „határigazgatás” megvalósítása érdekében végrehajtandó rövid- és középtávú intézkedéseket és az ezek végrehajtására vonatkozó határidőket.

A terv a határrendészeti képzésre vonatkozóan is tartalmazta az integrált „határigazgatás” megteremtéséhez szükséges legfontosabb feladatokat.

Általános követelményként fogalmazta meg a közös képzési követelmények kidolgozásának szükségességét és nem nevesített formában biztosította egy képzési központ létrehozásának lehetőségét.

A konkrét feladatok között nevesítette a terv egy közös képzési alaptanterv és követelményrendszer kialakítását a határőrök és középszintű vezetőik részére, valamint a továbbképzések rendszerének megteremtését. Az oktatási és képzési feladatokat a terv kidolgozói a nemzeti képzési intézmények bázisán tervezték végrehajtani.

A szervezetfejlesztés területén a terv kidolgozói egy olyan európai határőrszervezet kialakítását javasolták, amely a nemzeti határőr szervezetek önállóságának meghagyása mellett látta el koordináló szerepet az európai „határigazgatás” területén.

Összességében megállapítható, hogy ez volt az első olyan dokumentum, amely az integrált „határigazgatás” legtöbb lényeges elemének figyelembe vételével, egységes rendszerbe foglalva megalapozta az integrált „határigazgatási” rendszer gyakorlati megvalósításának megkezdését.

Az Európai Tanács sevillai ülése (*Council of the European Union*, 2002c.) elfogadta, megerősítette és konkrét határidőkhöz rendelte az integrált „határigazgatás” fokozatos bevezetése érdekében tervezett intézkedéseket.

A 2003 végén elfogadott A határőrképzés megnevezésű dokumentum, a sevillai döntésnek megfelelően megteremtette a feltételét az Ideiglenes Határőrképzési Központ Ausztriában történő létrehozásának. A központ tevékenységét és eredményeit a következő fejezetben mutatom be.

A FRONTEX rendelet (*Tanács*, 2004.) 2004 végén történt elfogadása új fejezetet nyitott az európai „határigazgatási” együttműködésben. A rendelet (*Tanács*, 2004.) elfogadása megteremtette az ügynökség működésének jogi, szervezeti és anyagi hátterét, ezzel egy új szakaszt nyitott az európai „határigazgatás” és ezen belül az egységes és magas szintű európai határrendészeti képzés megteremtésében. Az ügynökségen belül a Képzési Egység létrehozása biztosítja egy állandó, európai szintű koordináló szerv működését és az ehhez szükséges anyagi forrásokat.

A korábbi időszakokhoz képest jelentős előrelépésnek tekintem, hogy az ügynökség létrehozásának alapját biztosító dokumentum a Tanács rendeleteként jelent meg.

A következő dokumentum, amely megítélésem szerint jelentős mértékben befolyásolta az európai „határigazgatás” fejlődését, a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexe. (*Európai Parlament és Tanács*, 2006.)

A korábbiakban már meghatározott módon, a kódex is megerősítette a határellenőrzésre és határrendészeti képzésre vonatkozó általános követelményeket. A kódexben a határellenőrzésre és a határrendészeti képzésre vonatkozóan az alábbi követelményekben jelentek meg új elemek:

„A tagállamok biztosítják a határellenőrzés előírásaira és az alapvető jogokra vonatkozó képzést. Ebben a tekintetben figyelembe kell venni az Ügynökség által létrehozott és továbbfejlesztett közös képzési követelményeket.” (*Európai Parlament és a Tanács*, 2006. 10. o.)

Ennek a követelménynek az ismételt szó szerinti idézését egyrészt azért tartom szükségesnek, mert ilyen egyértelműen egy korábbi dokumentum sem fogalmazta meg, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell az alapvető jogokra történő felkészítést, másrészt a kódex egy rendelet formájában fogalmazta meg, hogy a határellenőrzésre és az alapvető jogokra történő felkészítés során figyelembe kell venni az ügynökség által kidolgozott közös képzési követelményeket.

Ezt azért tartom érdekes körülménynek, mert a kódex megjelenését követő időszakban esetenként nem volt egyszerű a térség országainak meggyőzése a különböző FRONTEX által kidolgozott képzési anyagok nemzeti alkalmazásáról és az ügynökség képviselői nem hivatkoztak erre az előírásra.

Az úgynevezett szakmai dokumentumok sorában, amelyeket bemutattam, a gyors reagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet (*Európai Parlament és a Tanács, 2007.*) volt a következő.

A FRONTEX rendelet módosításaként megjelent anyag az ügynökséget jelölte meg felelős szervezetként, amelynek a határvédelmi csapatok tagjai részére továbbképzést és rendszeres gyakorlatokat is kell szerveznie, így tovább bővítette az ügynökség képzési tevékenységét.

A módosított Schengeni katalógus (*Európai Unió Tanácsa, 2009.*) alapvetően összefoglalta és megerősítette a határrendészeti képzésre vonatkozó, korábban a különböző dokumentumokban már meghatározott követelményeket.

Új elemként jelent meg a dokumentumban, hogy az alapszintű felkészítéshez az egységes alaptantervet, míg a középszintű vezetők felkészítéséhez az egységes középszintű tantervet ajánlotta. Ezzel kapcsolatban azonban az az érdekes helyzet alakult ki, hogy a FRONTEX Képzési Egysége valóban elkészítette a középszintű alaptantern (képzési alaptantern) egy változatát, azonban ez a mai napig sem került hivatalosan elfogadásra és bemutatásra.

Az Európai Unió belső biztonsági stratégiáját bemutató dokumentum (*Tanács Főtitkársága, 2010.*) számos intézkedéssel kívánta segíteni a „határigazgatás” fejlesztését.

A rendészeti képzésre vonatkozóan a belső biztonsági stratégia kiemelt feladatként határozza meg:

- az európai bűnüldözési kultúra megteremtését,
- a nemzetközi együttműködésre történő felkészítést.

A dokumentum szintén megerősíti az európai vonatkozások beépítésének szükségességét a nemzeti képzési programokba és csereprogramok elindítását javasolja.

Nagyon érdekes körülménynek tartom, hogy a belső biztonsági stratégia utal az európai szakképzés fontosságára annak érdekében, hogy a dokumentum által érintett területeken biztosított legyen a fejlett technológiák alkalmazása.

Míg az Európai Unió belső biztonsági stratégiája alapvetően szakmai szempontok alapján fogalmazott meg iránymutatásokat a jövőbeni feladatokra vonatkozóan, addig a

stockholmi program (*Európai Tanács*, 2010.) tágabb értelemben vizsgálta a kialakult helyzetet, és fogalmazott meg feladatokat.

A stockholmi program megerősítette egy hiteles európai igazságügyi és bűnüldözési kultúra megteremtésének szükségességét, amelyben a képzésnek meghatározó szerepet kell játszania. A képzésen belül erősíteni kell a nemzetközi együttműködésre történő felkészítést és a képzés európai vonatkozásait.

Komoly előrelépést jelentett abban a vonatkozásban, hogy konkrétan meghatározta, milyen mértékben tartaná szükségesnek a szakemberek, köztük a határőrök, ez irányú felkészítését, továbbá ezeknek a képzéseknek a már meglévő intézményrendszerre kell épülnie.

A stockholmi program megerősítette a rendészeti oktatás területén Erasmus - típusú csereprogramok elindításának szükségességét.

A stockholmi programot összességében hosszú távú hatásai tekintetében is fontos dokumentumnak értékelem úgy a rendészeti, mint a határrendészeti képzés tekintetében, mert egyértelműen megfogalmazta a rendészeti képzés európai vonatkozásának fontosságát és ezen a téren új folyamatokat indított el.

A FRONTEX rendelet módosításának (*Európai Parlament és a Bizottság*, 2011.) legfontosabb célját képezte, hogy a rendészeti képzés más területein született eredményeket beemelve a határrendészeti képzésbe, valamint a bekövetkezett változásokhoz és igényekhez igazítsa a FRONTEX rendeletet.

Ennek kiemelt területe volt a határellenőrzés területén képzések biztosítása az emberi jogok maradéktalan érvényesülése érdekében és az európai határőrcsapatok tagjainak megfelelő képzésben részesítése. Új elemként a rendelet megteremtette az Erasmus-típusú csereprogramok lehetőségét a határrendészeti képzésben, valamint csereprogramok szervezését az európai határőrcsapatok tagjai részére.

Az ügynökség vállalta, hogy elkészíti és továbbfejleszti a határőrök képzésének egységes alaptanterveit, amely azt támasztja alá, hogy az ügynökség a jövőben is a képzés tartalmi harmonizálásának egyik meghatározó eszközének tekinti az egységes alaptanterveket.

A módosítás legfontosabb eredményének tekintem, hogy egyértelműen megfogalmazta, a tagállamoknak az ügynökség munkájának eredményeit be kell építeniük nemzeti képzési programjaikba. Ennek megfogalmazásával az ügynökségnek egy 2002-től létező problémát sikerült rendeznie.

A különböző európai képzési alaptantervek és oktatási programok, így többek között már a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozása során is problémaként jelentkezett az egyes képzési szintek és az egyes képzési szintekhez tartozó kompetenciák szakszerű meghatározása. A stockholmi programban meghatározott, a határrendészeti szakterületet is érintő feladatok végrehajtása, a FRONTEX rendelet módosításában megfogalmazott célkitűzések, az a körülmény, hogy az ügynökség munkájának eredményeit be kell építeni a tagállamok képzési programjaiba, az ügynökség számára nyilvánvalóvá tette, hogy a kihívásoknak ezt a bonyolult halmazát csak akkor tudja eredményesen kezelni, ha a határrendészeti képzés valamennyi szintjét és területét érintő rendező elveket képes kidolgozni és alkalmazni.

A lehetséges megoldások vizsgálata során az ügynökség arra a következtetésre jutott, az oktatás és képzés fejlesztése terén elért európai eredményekre, az egész életen át tartó tanulás Európai Képesítési Keretrendszerére építve, kidolgozza a Szektorális Képesítési Keretrendszert Határőrök Részére. (*FRONTEX*, 2013a., 2013c.)

Megítélésem szerint a 2013-ban elkészült Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére az európai határrendészeti integráció jelenlegi szintjén sok tekintetben megfelelő válasz az előzőekben említett kihívások kezelésére.

Azonban az is nyilvánvaló, hogy a Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére még nem tökéletes, különösen a szakmai kompetenciák és a tanulási eredmények területén még további pontosításra szorul, az egyes határszakaszok sajátosságainak megfelelő fejlesztése elengedhetetlen. Ennek ellenére úgy értékelem, hogy jelenlegi állapotában is egy hiánypótló dokumentumról van szó, amely jelentősen hozzájárulhat ahhoz, hogy egységesebb és hatékonyabb legyen a határrendészeti képzés.

Az általam vizsgált és értékelt dokumentumok sorában az utolsó előtti Az európai bűnüldözési képzési rendszer létrehozása című bizottsági közlemény (*Európai Bizottság*, 2013.), amelyet sok tekintetben kutatási eredményeim és hipotéziseim megerősítésének tekintek.

A dokumentum a képzés területén jelentkező hiányok címszó alatt többek között a következőket tartalmazza:

- A nemzetközi képzési kínálat nincs összhangban a képzési igényekkel.
- A tagállami képzési programok általában tartalmazzák a rendvédelmi ismeretek uniós vonatkozásait, azonban ezen a területen nem alakultak ki egységes normák.
- Növelni kell a csereprogramokat és a csereprogramokban résztvevők számát.

Ezeknek a hiányosságoknak a megállapítása megerősíti a határrendészeti képzés területén megkezdett folyamatok helyességét, hogy a képzések koordinálása, a képzésben az európai vonatkozások erősítése és a csereprogramok növelése az egységes és magas színvonalú európai rendészeti képzés megteremtésének is szükséges elemei és feltételei.

A fejezet és eddigi kutató munkám eredményei megerősítésének tekintem, hogy az európai bűnüldözési képzési rendszer is a koppenhágai és a bolognai folyamatra, valamint az egész életen át történő tanulás Európai Képesítési Keretrendszerére épülő ágazati képesítési rendszerek 2020-ra történő kidolgozásában látja az uniós bűnüldözési képzés harmonizálásának kulcselemét, ezen keresztül kívánja biztosítani a képzések összehasonlíthatóságát és minőségbiztosítását.

Megítélésem szerint ez a körülmény is megerősíti, hogy az európai határrendészeti képzés helyes irányba fejlődött, és elért eredményei más szakterületek számára is követendő például szolgálhatnak.

Az általam értékelt utolsó dokumentum, a FRONTEX 2014. évi munkaprogramjának (*FRONTEX*, 2014a.) képzésre vonatkozó része. Ezzel egyrészt egy rövid áttekintést kívántam adni arról, hogy jelenleg hol tart az ügynökség képzési szakterülete, és ehhez kapcsolódóan egy rövid kitekintést vázoltam fel a fejlődés lehetséges irányáról.

A képzési szakterületre megfogalmazott célkitűzések megerősítik, hogy az ügynökség az egységes képzési követelmények megteremtése érdekében a határrendészeti képzésben meghatározó szerepet szán a közös képzési alaptantervek kidolgozásának és fejlesztésének, és erősíteni kívánja a képzési alaptantervekhez kapcsolódó csereprogramok szerepét.

Az ügynökség segíteni kívánja az európai bűnüldözési képzési rendszer fejlesztését és alkalmazását, középszintű elemekkel kívánja bővíteni az európai határőrcsapatok felkészítését. Új és modern képzési eszközök kifejlesztését tervezi.

A Közös alapszintű képzési alaptanterv az Európai Unióban szolgálatot teljesítő határőrök részére vonatkozásában az ügynökség tovább kívánja segíteni a nemzeti szintű alkalmazást és az ehhez kapcsolódó tanárcsere programot és új elemként az elmúlt évben elindította a programhoz kapcsolódó diákcsera programját. Ezzel az alapszintű képzés vonatkozásában az ügynökség legfontosabb célkitűzéseit teljesíti.

A Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére 6. szintjének megfelelő képzéseket az ügynökség újra kívánja gondolni és meg kívánja újítani.

Az ügynökség jelentős előrehaladást ért el a Közös európai határőr vezetői mesterprogram megvalósításában, amelyet 2015-ben el kíván indítani.

Az képzési alaptantervek terén elért eddigi eredményeket úgy értékelem, hogy azok a határrendészeti képzés fejlesztésében meghatározó fontosságúak és a határrendészeti képzés tartalmi koordinálásának meghatározó eszközei, ezért a képzési alaptanterveknek a képzés valamennyi szintjén történő alkalmazása szükséges.

Az európai határőrcsapatok képzése folyamatosan fejlődik és újabb és újabb területekre terjed ki. Új elemként jelent meg a 2014-i munkaprogramban, hogy az európai határőrcsapatok képzését a jövőben az ügynökség az alapszintet meghaladó szintre is kívánja terjeszteni. Ezt a törekvést nagyon támogatandónak tartom, mert meggyőződésem, hogy az Ügynökségnek a magasabb beosztású tisztviselőket kellene közvetlenül képeznie, és nem az alapszintű feladatokat ellátókat⁹⁰.

A közös képzési követelmények címszó alatt bemutatott képzések bizonyítják, hogy a képzési szakterület folyamatosan bővíti képzési kínálatát. Azonban arra is ráirányítja a figyelmet, hogy az Ügynökség meghatározóan az Ideiglenes Határőrképzési Központ által kialakított képzési stratégiát folytatja és a képzések, különösen a közvetlen képzések legnagyobb része az alapszintű felkészítést szolgálja. Megítélésem szerint, ennek az irányvonalnak a fokozatos megváltoztatása szükséges.

Az oktatást és képzést támogató hálózatok és új megoldások az oktatás és képzés területén rész egyértelműen kifejezi, hogy a FRONTEX hosszú távon elkötelezett a stockholmi programban és az európai bűnüldözési képzési rendszerben megfogalmazott célkitűzések megvalósításában. Ezen belül is kiemelten támogatja új képzési szemlélet kialakítását és a különböző típusú csereprogramok fejlesztését.

A „virtual aula” szakmai képzési tartalmakkal történő bővítése pedig azt bizonyítja, hogy az ügynökség nyitott az új képzési módszerek alkalmazására, és a „virtual aula” új lehetőségeket nyithat a közös képzési tartalmak nemzeti és felhasználói szintre történő eljuttatásában, és hozzásegítheti a határőrképzés kiterjesztését a virtuális térre.

Tekintettel arra, hogy az általános európai oktatási és képzési folyamatok vizsgálata alapvetően nem képezte kutatásaim tárgyát, itt elsődlegesen azokat a tartalmi elemeket emelem ki a vizsgált dokumentumokból, amelyek alkalmazása a határrendészeti képzés területén már megkezdődött, vagy alkalmazásuk célszerű lehet.

⁹⁰ Ez a megállapításom egyrésztől vonatkozik az európai határőrcsapatok felkészítésére, ahol eddig alapvetően az alapszintű feladatokra történő közvetlen felkészítés folyt, másrésztől arra, hogy eddig a FRONTEX képzési rendszerében nem valósult meg a vezetői továbbképzés.

Ezek közé sorolom az egész életen át történő tanulás, a rugalmas tanulmányi útvonal, a kreditrendszer, a tanulási eredmények felhalmozásának és átvitelének, a szakmai gyakorlatok és a munkahelyen történő tanulás, a hallgatói és oktatói mobilitás, a hallgató központú képzés, az Európai Képesítési Keretrendszerrel összhangban lévő nemzeti, ágazati és szektorális képesítési keretrendszerek alkalmazási lehetőségeinek vizsgálatát.

Összességében úgy értékelem, a fejezet összegzése és a levont következtetések megerősítik, a schengeni térségben a határőrök képzésének európai vonatkozásai fokozatosan fejlődtek, ennek a fejlődésnek az egyes szakaszai a tartalmi és szervezeti jellemzők alapján elhatárolhatók. A vizsgált dokumentumok alapján az is megállapítható, hogy a dokumentumokban leírt képzési eszközök biztosíthatják a schengeni térség határrendészeti képzésének fejlesztését és harmonizálását.

2. A KÖZÖS ALAPSZINTŰ KÉPZÉSI ALAPTANTERV FEJLESZTÉSI FOLYAMATÁNAK ÉS EREDMÉNYEINEK BEMUTATÁSA

Az első fejezetben bemutatott dokumentumok vizsgálatának eredménye feltárta, hogy a schengeni térség fejlődésének, az integrált „határigazgatás” megvalósításának, a határrendészet európai vonatkozásai erősítésének meghatározó eleme a határrendészeti képzés.

A térség létrejöttét követően a határrendészeti képzési együttműködést a különböző programokra épülő projektalapú együttműködés jellemezte, melyekben a meghatározott célkitűzések megvalósítása érdekében csak a térség vagy a térséggel együttműködő országok különböző csoportjai vettek részt, így ez az időszak nem biztosította a határellenőrzést végző személyi állomány egységes ki és továbbképzését.

A határrendészeti képzés fejlődésének következő jelentős lépcsőfokát az Ideiglenes Határőrképzési Központ létrehozása és működése jelentette, amely még szintén egy projektalapú, ideiglenes szervezetre épülő tevékenység volt, de legfontosabb célját már egyértelműen az egységes európai határrendészeti képzés megteremtése képezte.

A legutolsó jelentős szervezeti és minőségi fejlődést ebben a folyamatban a FRONTEX létrehozása jelentette, amely uniós ügynökségként, állandó szervezeti keretet és anyagi háttérrel biztosít az európai határrendészeti képzés harmonizálásához és fejlesztéséhez.

Értekezésem második fejezetében ennek a fejlődési folyamatnak, egy több fejlődési szakaszt is átívelő, meghatározó elemét, a FRONTEX Közös Alapszintű Képzési Alaptantervének⁹¹ kidolgozási és fejlesztési folyamatát mutatom be, amely az egységes és magas színvonalú európai határrendészeti képzés megteremtésének sok tekintetben úttörő eszköze.

2.1. AZ ALAPTANTERV A HATÁRŐRÖK KÉPZÉSÉRE⁹² PROJEKT BEMUTATÁSA ÉS EREDMÉNYEI

A tamperei program kezdeményezései, majd a 2001. szeptember 11-i események jelentős hatással voltak az európai határbiztonsági helyzet alakulására és a schengeni térség

⁹¹ A különböző dokumentumok alapszintű oktatási programot említene, amely valójában egy képzési alaptantern.

⁹² A projekt megnevezésének magyar fordítása: Alaptantern a határőrök képzésére. Angol megnevezése: Core Curriculum for border guard training. Tekintettel arra, hogy nem határozható meg pontosan, mikor jelent meg a Common Core Curriculum fogalom, ezért értekezésemben a vizsgált dokumentumokban alkalmazott kifejezést használok.

fejlődésére. Az előző fejezetben vizsgált dokumentumok keletkezési idejének elemzése is alátámasztja, hogy az Európai Tanács laekeni ülése után az események felgyorsultak, gyakran párhuzamosan folyt az előkészítő munka az európai határrendészeti szervek közötti minél eredményesebb együttműködés megteremtése érdekében. A dokumentumok azt is megerősítették, hogy a térség államainak döntéshozói felismerték: Egy magasabb minőségű határellenőrzés csak az együttműködés új formáinak létrehozásával valósítható meg.

A 2002 februárjában megjelent Schengeni katalógus (*Council of the European Union*, 2002a.) egyik legfontosabb célja a schengeni *acquis* helyes alkalmazásához szükséges minimum követelmények megfogalmazása volt. A végrehajtó szolgálatot ellátó határőrök felkészítésére és így módon a határrendészeti képzésre vonatkozó minimum követelményeket a katalógus többek között az értekezésem 1.2.8 részében leírtaknak megfelelően tartalmazta.

Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása felé (*Commission of the European Communities*, 2002.) dokumentum 2002 májusában jelent meg, és a külső határokon a biztonsági torzulások megelőzése érdekében teendő intézkedések között már egy közös tanterv kidolgozását javasolta a határőrök és középszintű vezetőik részére. A még ugyanebben a hónapban megjelent Megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség felállítására (*Feasibility study for the setting up of a European Border Police*, 2002.) dokumentum felvázolta a jövőbeni európai határrendészeti együttműködés javasolt szervezeti modelljét és az egyes szakterületekért felelős központok szervezetét és feladatait. A vezető beosztású tisztviselők felkészítését a tanulmány a CEPOL bevonásával javasolta megvalósítani. Az ARGO program (*Tanács Határozata*, 2002.) 2002 júniusában történt elfogadása alapvetően megteremtette a formálódó integrált „határigazgatás” megvalósításának anyagi forrásait. A Terv az Európai Unió külső határainak igazgatásáról (*Council of the European Union*, 2002b.) az integrált „határigazgatás” megvalósításának keretébe emelte a határrendészeti képzést, melyre vonatkozóan többek között az alábbi feladatot fogalmazta meg: „A külső határokért felelős Common Unitot kell megbízni a feladattal, hogy dolgozzon ki egy közös képzési alaptantervet a határőrök képzésére, amely megvalósítása a nemzeti képzési intézményekre épülne.” (*Council of the European Union*, 2002b. 25. o.) Az Európai Tanács sevillai ülésén elfogadta a tervet és ezzel megnyitotta az utat a különböző projektek, köztük a képzési projekt elindítása előtt is.

2.1.1. AZ OSZTRÁK-SVÉD KÖZÖS PROJEKT ÁLTALÁNOS BEMUTATÁSA ÉS EREDMÉNYEI, A GROSS ENZERSDORFI MUNKACSOPORT-ÜLÉS

A sevillei döntést követően rövid időn belül megkezdődött egy közös képzési alaptan-terv kidolgozásának előkészítése a határőr tisztviselők és középszintű vezetőik részére. A SCIFA+⁹³ 2002. július 22-i elsinore-i ülésén Ausztria és Svédország képviselői Alaptan-terv a határőrök képzésére⁹⁴ néven közös projekt elindítását javasolták, amelyet a testület elfogadott.

Kutató munkám során az osztrák-svéd projekt lefolyásának, tartalmának és eredményeinek feltárása és bemutatása érdekében áttanulmányoztam a gross enzersdorfi és a stockholmi munkacsoportülések anyagait, a projektjelentést (*Council of the European Union*, 2003c.) és a hazánkban ezzel kapcsolatban készült jelentéseket. Munkámat nagymértékben megkönnyítette, hogy a projektjelentés kutató munkám megkezdésének idejére nyilvánossá vált, megnehezítette, hogy az elsődleges források alapvetően csak angol nyelvű anyagokban voltak hozzáférhetők.

A SCIFA+ elsinore-i ülése után rövid időn belül, már 2002. augusztus 28-án megalkult, és azonnal munkához látott az osztrák-svéd projektvezetőség, amelyen belül Ausztria vezető, míg Svédország partner országgént tevékenykedett.

A projektvezetőség szervezeti felépítése a tervezett feladatok megosztásában is visszatükröződött. Az képzési alaptanterv kidolgozásában mindkét ország részt vett, azonban az alkalmazási javaslatokat Ausztria dolgozta ki, és csak koordinálta a svéd partnerrel.

A projektvezetőség által elkészített projektterv az eredményes megvalósítás érdekében az alábbi végrehajtandó feladatokat és határidőket tartalmazta:

- A folyamatos kapcsolattartás és adatszolgáltatás érdekében kapcsolattartó személyek kijelölését a tagállamokban, a schengeni együttműködésben résztvevő partner országokban és a tagjelölt országokban 2002 októberéig.
- Egy határőrképzési alaptanterv-javaslat és az alaptanterv-javaslatra vonatkozó kérdőív kidolgozását és megküldését a tagállamok részére. A tagállamok felkérését arra vonatkozóan, hogy küldjék meg nemzeti képzési programjaikat. A beérkezett kérdőívek és anyagok értékelését 2003. január végéig.

⁹³ Az Európai Unió tagállami határellenőrzésért felelős szervezeteinek vezetői.

⁹⁴ A projekt angol megnevezése: Core Curriculum for border guard training

- Tanulmányutak szervezését Franciaországba, Németországba, Lengyelországba és az Egyesült Királyságba 2003 februárjában.
- Munkacsoportülések szervezését a projektben résztvevő valamennyi állam képviselőinek részvételével 2003 márciusában és áprilisában.
- Az elkészült Képzési Alaptanterv bemutatását az Európai Tanács 2003. június 21-22-én megrendezésre kerülő thesszaloniki-i ülésén.

A projekt team az elkészített projekttervnek megfelelően megkezdte a munkát, és azt időarányosan végre is hajtotta. A 2003 márciusára tervezett munkacsoportülés 2003. március 11-13. között, az ausztriai Gross Enzersdorfbán került megrendezésre, amelyre a tagállamok, a schengeni együttműködésben résztvevő partner és a tagjelölt országok, valamint nemzetközi szervezetek képviselőit hívták meg. A munkacsoportülésre a projektvezetőség egy összefoglaló munkaanyagot készített⁹⁵, melyben bemutatta a projektet és addigi eredményeit. Erre azért is szükség volt, mert a tagállamokon kívül a többi résztvevő ország képviselői itt kaptak először tájékoztatást a projektről és kapcsolódtak be a projekt keretében végzett munkába. A projekt addigi eredményeit alapvetően ezen az anyagon keresztül mutatom be, amelyekből azokat a tartalmi elemeket emelem ki, amelyek a munkacsoportértekezleten tárgyalásra kerültek, vagy a projekt megértéséhez és a tartalmi elemek továbbfejlesztéséhez szükségesek voltak.

A munkaanyag négy elkülöníthető részt tartalmazott, amelyek az alábbiakat tartalmazták:

- Egy bevezető részt.
- A projekt bemutatását.
- A Képzési Alaptanterv⁹⁶ leírását.
- A tervezett alkalmazást.

A bevezető rész röviden bemutatta azt a folyamatot és jogszabályi felhatalmazást, amely a projekt elindítását biztosította. Ezeket a dokumentumokat az első fejezet és a második fejezet elején található összefoglalás tartalmazza, ezért külön nem térek ki vizsgálatukra.

A projekt bemutatására A projekt szervezete és lefolyása címmel a munkaanyag első fejezetében került sor, amelynek első pontja tartalmazta a projekt kezdési időpontját, a projekt team felépítését, és a projekt általános céljaként egy képzési alaptanterv és az erre vonatkozó alkalmazási javaslat kidolgozását határozta meg.

⁹⁵ Ez a dokumentum semmilyen azonosításra alkalmas jelölést nem tartalmazott.

⁹⁶ Core Curriculum

Második pontjában a projekt lefolyását mutatta be, amely magába foglalta a projekttervet, a projekt végrehajtása során alkalmazott kutatási módszereket és az értékelési kritériumokat. A projektterv megvalósítása érdekében a projekt team az alábbi kutatási módszerek alkalmazását tervezte:

- A nemzeti határőrképzési programok tartalmát a tagállamok részére megküldött kérdőívek segítségével kívánta vizsgálni, és arra kérte a tagállamokat, hogy nemzeti képzési programjaikat küldjék meg a projektvezetőség részére. A kérdőíveket a projekt team készítette el, és a tudományos követelmények biztosítása érdekében a munkába bevonta a Bécsi Egyetemet⁹⁷ is.
- Tanulmányutak szervezését a kiválasztott országokba, hogy a felmerülő nyitott kérdésekre válaszokat kapjanak, az egyes képzési programok tartalmát jobban megismerjék, további információkat szerezzenek a határellenőrzés érdekében végzett együttműködésről a különböző nemzeti szervezetek között.
- Munkacsoportülések szervezését, hogy valamennyi ország részt vehessen a Képzési Alaptanterv formálásában. A munkacsoportülések keretében al csoportüléseket az alaptanterv jobb megértetése és elfogadtatása, majd plénymot a végső állásfoglalás kialakítása érdekében.

A projekt team az elkészítendő alaptantervbe beépítendő tartalmi elemek szakszerű és rendszerezett kiválasztása érdekében még a kérdőívek és a nemzeti képzési programok beérkezése előtt kidolgozta a szükséges értékelési szempontokat.

A képzési alaptanterven belül az egyes tartalmi elemek elsajátításának szükséges szintjét a kidolgozók az elsajátítás szintjeinek meghatározásával kívánták biztosítani, melyek a következők voltak:

- az elsajátított anyagról tájékozott,
- ismeri,
- alkalmazni képes,
- képes kritikai észrevételek megfogalmazására és vitára.⁹⁸

⁹⁷ A Bécsi Egyetem megnevezése az eredeti dokumentumban: Universität Wien. A munkaanyag nem tartalmazta részletesebben, hogy az egyetem mely szervezeti egysége vett részt a munkában.

⁹⁸ Mindkét munkaanyagban (gross enzersdorfi és stockholmi munkacsoportülés anyaga) és a projektjelentésben is a 2.2.3. pontban határozták meg az elsajátítás szintjeit, ahol a tájékozott szint nem szerepelt (*Council of the European Union*, 2003c. 21. o.). Szintén mindkét munkaanyagban és a projektjelentésben is a 3.2. pont alatt a minőség címszó tartalmazta ezeket a meghatározásokat, ahol már szerepelt a tájékozott meghatározás is (*Council of the European Union*, 2003c. 28. o.) Az elkészített képzési alaptanterv-tervezetekben és a végleges változatokban is szerepelt a hiányzó szint, így jogosan feltételezhető, hogy csak szerkesztési hiba miatt nem került bele az első felsorolásba.

A kérdőívek és a nemzeti oktatási programok elemzéséből levont következtetések és a tanulmányutak tapasztalatai alapján, szintén az értékelési szempontokon belül fogalmazta meg a projekt team a határőr tisztviselők azon kategóriáit, amelyek felkészítését a Képzési Alaptanterv biztosítani kívánta és azokat a feladatcsoportokat, amelyek minden országban a határőrök munkájának részét képezték.

A felkészítendő tisztviselőket az értékelés alapján:

- a first-level (első szintű),
- second-level (második szintű) és
- mid-level⁹⁹ (középszintű) kategóriákba sorolták.

A minden határőr felkészítése során jelentkező feladatokat az alábbiak szerint csoportosították¹⁰⁰:

- kényszerítő eszközök/intézkedések alkalmazása (az első szintű tisztviselők kivételével),
- határellenőrzési tevékenységek,
- nyomozati tevékenységek,
- ügyintézés/adminisztráció (külső/belső),
- műveleti eljárások és felszerelések,
- személyiségfejlesztés (csak a középszintű tisztviselők esetében).

A projekt team az egyes szakterületeket később tovább bontotta.

Szintén ezen a fejezeten belül mutatta be a munkaanyag a projekt tudományos támogatásának megvalósítását. A projekt során a projekt vezetősége a projekt tudományos támogatására a bécsi Jog- és Kriminál-szociológiai Intézetet¹⁰¹ és a Konfliktus Kutató Intézetet¹⁰² kérte fel.

A fejezet végén a projekt vezetősége összegezte a kérdőívek értékelésének legfontosabb eredményeit.

A kérdőíveket és a kérést a nemzeti oktatási programok megküldésére mind a 15 tagállamnak, valamint Izlandnak és Norvégiának megküldték. Luxemburg nem vett részt a

⁹⁹ Olyan hivatalosan lefordított dokumentumot nem találtam, amelyben ezek a kifejezések szerepelnek. Figyelembe véve Ritecz György Gondolatok az Európai Egységes Határőrség kialakításáról (Ritecz, 2004.754. o.) cikkében alkalmazott fordítást alakítottam ki az első szintű, második szintű és a középszintű tisztviselő megnevezéseket, amelyeket a továbbiakban alkalmazok.

¹⁰⁰ Mindkét munkaanyag ezeket a csoportosításokat tartalmazza, amelyek megegyeznek a projektjelentés 2.2.3. pontjában megfogalmazott csoportosítással.

¹⁰¹ A dokumentumban a Jog- és Kriminál-szociológiai Intézetet megnevezése Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie.

¹⁰² A dokumentumban a Konfliktus Kutató intézet megnevezése Institut für Konflikt Forschung.

projektben. Így összességében a 16 résztvevő országból 13 küldte meg a kért adatokat és anyagokat, amely a résztvevő országok 81%-a volt.¹⁰³

A nemzeti határőr szolgálatok szervezeti felépítésére és határrendészeti felkészítési rendszerére vonatkozóan a szerzők az alábbi következtetéseket vonták le:

- A határellenőrzésért felelős nemzeti szervezetek szervezetükben és filozófiájukban is jelentősen eltérnek a vizsgált országokban.
- Vannak országok, amelyek önálló határőr szervezetekkel rendelkeznek, vannak, amelyekben több szervezet felelős a határellenőrzésért és vannak, amelyekben regionális eltérések is jellemzik a szervezeteket.
- Az eltérő szervezeti modellek és feladatrendszerek a képzési rendszerekben is viszatükröződnek.
- Léteznek önálló határőrképzéssel rendelkező országok, és vannak, ahol az általános rendészeti felkészítést követően kapnak határőr felkészítést a hallgatók, és ezt a felkészítést nagymértékben meghatározza a szervezetek feladatrendszere.

A fejezet végén a projekt team az alaptanterv szerkezetének kialakítását befolyásoló legfontosabb következtetéseket foglalta össze:

- Tekintettel arra, hogy a vizsgált országok nagyon sokszínű, eltérő szervezetű és tartalmú képzési modelleket alkalmaznak, az alaptanterv flexibilis alkalmazását kell biztosítani.
- A projekt team a flexibilitást egy modulrendszerű Képzési Alaptanterv kidolgozásával kívánta megoldani, ugyanis ebben az esetben a határrendészeti oktatásért felelős nemzeti szervezetek nemzeti szükségleteiknek és feladatrendszerüknek megfelelően tudják kialakítani nemzeti határőrképzési programjaikat.
- Szintén ezt a filozófiát követte a határőr tisztviselők első szintű, második szintű és középszintű kategóriáinak kialakítása, melyek biztosították, hogy valamennyi együttműködő állam csak a nemzeti szükségleteinek megfelelő kategóriákban képezze a tisztviselőket.

A munkaanyag második fejezete a Képzési Alaptanterv címet viselte, és az alaptantervekre vonatkozó legfontosabb általános információkat, így azok szerkezetét, a megértésükhöz és alkalmazásukhoz legszükségesebb fogalmakat és ezek magyarázatát tartalmazta.

¹⁰³ Mindkét munkaanyag ezeket a megállapításokat tartalmazta, amelyek megegyeznek a projektjelentés 2.4.1. pontjában foglaltakkal.

A projekt team a Képzési Alaptantervet három önálló részből, az első, a második és a középszintű tisztviselők részére készített modulrendszerű alaptantervekből állította össze, amelyek modulokat, a modulok pedig tantárgyakat tartalmaztak¹⁰⁴. A tantárgyakhoz kapcsolódóan meghatározták az általuk javasolt időkereteket, oktatási módszereket és minőségbiztosítási követelményeket. A gyakorlati alkalmazásra vonatkozóan úgy foglaltak állást, hogy a meghatározott tartalmakat az alkalmazó országok nemzeti szükségleteiknek megfelelően alkalmazhatják, alakíthatják, azonban az egyes tartalmakhoz tartozó időkereteket minimum követelményként kell alkalmazni.

A munkaanyag szerzői először itt fűztek magyarázatot az első és második szintű, valamint középszintű tisztviselő megnevezésekhez, amelyek a következőket tartalmazták¹⁰⁵:

- Első szintű tisztviselő: Az a határőr, aki nem jogosult kényszerítő intézkedések (eszközök) alkalmazására.
- Második szintű tisztviselő: Az a határőr, aki jogosult kényszerítő intézkedések (eszközök) alkalmazására.
- Középszintű tisztviselő: A határőrök csoportjának olyan vezetője, aki jogosult döntést hozni a csoport nevében.

A szerzők szintén ebben a fejezetben javasolták 50 perces tanórák tartását, oktatási módszerként az elmélet, a gyakorlat, valamint a csoportmunka módszerét ajánlották.

A fejezet leglényegesebb elemét a munkaanyagban 2. és 3. számú mellékletként jelzett táblázatok képezték. A 2. számú melléklet egy áttekintő táblázat volt a javasolt tantárgyakról, az első és második szintű, valamint a középszintű tisztviselők részére tervezett oktatás minimum és maximum óraszámával. Ennek alapján a projekt team az első szintű tisztviselők részére egy minimum 141, maximum 255 órás, a második szintű tisztviselők részére egy minimum 560, maximum 803 órás, míg a középszintű tisztviselők részére egy minimum 297, maximum 434 órás alaptanterv-tervezetet állított össze. 40 órás heti terheléssel számolva, így az első szintű tisztviselők képzése 3,52-6,37, a második szintű tisztviselők képzése 14-20,07, míg a középszintű tisztviselőké 7,42-10,85 hetet vett volna igénybe. A tervezet nem tartalmazott gyakorlatra, csapatgyakorlatra, vizsgáztatásra fordítható időt.

¹⁰⁴ A kidolgozás első szakaszában a modulok csak a tantárgyakat tartalmazták.

¹⁰⁵ A munkaanyagban megfogalmazott fogalmak megegyeznek a Projektjelentés (*Council of the European union*, 2003c.) 28. oldalán megfogalmazottakkal.

A 3. számú melléklet külön-külön tartalmazott egy alaptanterv-tervezetet az első, a második és a középszintű tisztviselők részére. Az egyes alaptanterv-tervezetek azonos modulokat tartalmaztak eltérő tantárgystruktúrával és a fent leírtaknak megfelelő időintervallumokkal, az oktatás módszerére és az elsajátítás szintjére vonatkozó iránymutatókkal. Ezeknek a tervezett első és második szintű, valamint középszintű alaptanterveknek a tantárgyakra és az időintervallumokra vonatkozó összefoglaló táblázatát értekezésem 1. számú melléklete tartalmazza. (229.o.)

A munkaanyag harmadik fejezete a Képzési Alaptanterv alkalmazással kapcsolatos kérdéseket vizsgálta és vázolta fel. Tekintettel arra, hogy ebben az időszakban ez a rész nem került tárgyalásra, ezt a részt később vizsgálom.

A munkacsoportülésre készített munkaanyag bemutatását követően a gross enzersdorfi munkacsoportülés legfontosabb eredményeit összegzem.

Először a projekt team egy előadás keretében a projekt előzményeit, céljait, a projekttervet, az alkalmazott kutatási módszereket, az értékelés szempontjait és legfontosabb megállapításait, majd a tervezett Képzési Alaptantervet mutatták be a résztvevőknek.

Az előadás és a rendelkezésre bocsátott munkaanyag alapján a résztvevők számára az alábbi területek tisztázása vált szükségessé:

- a Képzési Alaptanterv megnevezésének jelentése, értelmezése¹⁰⁶,
- az első, a második és a középszintű tisztviselő fogalmának értelmezése,
- a három tervezett alaptanterv közötti kapcsolat.

A projekt az Alaptanterv a határőrök képzésére nevet viselte, és a résztvevők legtöbbször a bevezető előadást követően úgy értelmezte, hogy az oktatási program tervezetek összességükben is egy alapszintű képzési programot képeznek, amely a mi fogalmaink szerint a rendészeti szakközépiskolák felkészítési szintjének felelt meg. A magyarázatok és a vita során vált nyilvánvalóvá, hogy a projekt team az „alap”¹⁰⁷ kifejezést nem a határőrképzés szintjének meghatározására, hanem a képzés tartalmára vonatkozóan használta. Vagyis az Alaptanterv a határőrök képzésére projekt a határőrök és középszintű vezetőik számára legfontosabb elsajátítandó ismereteket foglalta magába.

Az első, a második és a középszintű tisztviselő fogalmának értelmezése. A három tervezett alaptanterv kidolgozásával a projekt team azt az uniós célkitűzést kívánta megvalósítani, hogy a határőrök és középszintű vezetőik részére egy közös Képzési Alaptanterv

¹⁰⁶ A Core Curriculum angol kifejezés a résztvevők legtöbbször számára nehezen volt értelmezhető.

¹⁰⁷ core

álljon rendelkezésre. Tekintettel arra, hogy az alaptanterv-tervezetek nem teljes alaptantervek voltak, csak a tervezett képzési modulokat és tantárgyakat tartalmazták az ajánlott időkeretekkel és az elsajátítás szintjére vonatkozó iránymutatásokkal, a résztvevők nem tudták felmérni, hogy a végzést követően a hallgatók milyen ismeretekkel, jártasságokkal és készségekkel fognak rendelkezni. Ehhez a tervezett tisztviselői kategóriák adtak részben iránymutatást.

A projekt team a munkaanyagban és a munkacsoportülésen is az első szintű tisztviselőt a határőrök azon csoportjaként határozta meg, amely nem rendelkezik azzal a joggal, hogy kényszerítő intézkedéseket (eszközöket) alkalmazzon. Más kritériumot nem fogalmaztak meg, és a kategória létrehozását azzal indokolták, hogy vannak olyan országok, ahol ilyen tisztviselőket alkalmaznak, és ezeket a határőröket nem szükséges jobban felkészíteni. Példaként hozták fel a gépkocsivezetői, ügyintézői feladatok ellátását, de akár útlevelkezelői feladatok végzését sem zárták ki, ha van a közelben olyan határőr, aki rendelkezik a kényszerítő intézkedések (eszközök) alkalmazásának jogával.

A második szintű tisztviselőt a munkaanyag és a projekt team is a határőrök azon csoportjaként határozta meg, amely rendelkezik a kényszerítő intézkedések (eszközök) alkalmazásának jogával. A szóbeli kiegészítés alapján a gyakorlatban ez azokat a határőröket jelentette, akik meghatározóan a határőrizetben és a határforgalom-ellenőrzésben a járőr szintű feladatokat végzik.

A középszintű tisztviselőt a munkaanyag és a projekt team is úgy határozta meg, mint egy határőr csoport vezetőjét, aki rendelkezik azzal a joggal, hogy döntsön a csoportja nevében.

A meghatározás végül is nem adott iránymutatást arra vonatkozóan, hogy ez a csoport milyen nagyságú. A szóbeli kiegészítések alapján úgy körvonalazódott, hogy ez a képzés maximum egy csoportvezetői beosztás betöltését teheti lehetővé.

Az előadást és értelmezést követően a projekt team a résztvevőkből kisebb csoportokat (alcsoportokat) hozott létre, melyek az elkészített munkaanyag alapján mindhárom képzési alaptanterv-tervezetet tantárgyanként megtárgyalták, és javaslatot tettek az egyes tantárgyak oktatásának időtartamára, az oktatás ajánlott módszerére és az elsajátítás szintjére vonatkozóan. Az alcsoportüléseken született javaslatokat a csoportok osztrák vezetői naponta plénum keretében foglalták össze, azonban nem alakítottak ki végső állásfoglalást.

A tervezett alaptantervek egymásra épülésének és az egyes alaptantervek közötti kapcsolat megítélése. Az előadást követő vitában és az alcsoportüléseken is az az álláspont

alakult ki, hogy a második szintű tisztviselők részére kidolgozott alaptanterv és a középszintű alaptanterv között tartalmi egymásra épülés létezik. Az alkalmazás során az egyes tantárgyak a nemzeti szükségletek alapján építhetők be a nemzeti képzési programokba, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy azok a tantárgyak, amelyek a nemzeti feladat végrehajtáshoz nem kapcsolódnak, nem kell, hogy a nemzeti képzési programok részét képezzék, míg ha valamely határrendészetért felelős nemzeti szervezet olyan feladatokat is végrehajt, amelyet az alaptanterv nem tartalmaz, azzal a tartalommal a nemzeti szervezetek az alaptantervet bővíthetik. Abban is egyértelmű vélemény alakult ki, hogy azokban az országokban, ahol a képzés nem felmenő rendszerű és lehetséges, hogy a hallgatók a középszintű képzéssel kezdjék meg tanulmányaikat, ott gondoskodni kell arról, hogy ezek a hallgatók a második szint anyagát elsajátítsák, vagy a felkészítés anyagába ez az anyag-rész beépítésre kerüljön. Az első szintű tisztviselőkkel kapcsolatban nem született egyértelmű állásfoglalás arra vonatkozóan, hogy milyen módon kell kezelni az első szinten elsajátított anyagot, a második szintre történő felkészítés során. A munkaanyag és a munkacsoportülés is oly módon foglalt állást, hogy azokban az országokban, ahol csak második szintű tisztviselők láttak el feladatokat, azoknak a képzésébe az első szinten meghatározott tartalmat nem kell beépíteni, mert azt a második szint alapvetően tartalmazza.

A munkacsoportülés során az alkalmazási kérdések bővebben nem kerültek tárgyalásra, és a projekt team nem foglalt állást az egyes tantárgyakra vonatkozó időintervallumok, oktatási módszerek és az elsajátítás szintjére vonatkozóan sem. Ezeket az adatokat a projekt team a következő stockholmi munkacsoportülésre összegezte, és egy munkaanyag formájában bocsátotta a résztvevők rendelkezésére.

2.1.2. A MUNKACSOPORT STOCKHOLMI ÜLÉSE

A következő munkacsoportülés 2003. április 1-jén és 2-án Stockholmban került megszervezésre, amelyre a projekt team ismételten egy munkaanyagban összegezte a projekt addigi eredményeit, és azt a résztvevők rendelkezésére bocsátotta.

A bevezető részt és az első fejezetet változatlanul hagyták, a Képzési Alaptanterv fejezetet egy megjegyzéssel egészítették ki, és ebben összegezték és foglaltak állást az előző munkacsoportülésen felmerült kérdésekben, amely meghatározóan az alábbiakat tartalmazta:

- a kialakított időkereteket nem lehet megváltoztatni,
- a kitűzött minőségi követelmények (kompetenciacélok) megvalósítása elsődleges,

- a minimum követelményeket tartalmazó Képzési Alaptantervet teljes egészében végre kell hajtani,
- a meghatározott időkeret megtartásával az egyes modulokra fordított idő megváltoztatható, a tartalmi elemek megtartása mellett,
- a középszintű képzésre vonatkozóan a munkaanyag megerősítette, hogy akiknek a felkészítése a középszintű képzéssel kezdődik, azoknak a második szintű tisztviselőkre vonatkozó oktatási anyagot is el kell sajátítani.

A fejezet mellékletként tartalmazta a tantárgyak és az időkeretek összefoglaló táblázatát, az egyes képzési szintekre vonatkozó modul és tantárgy szerkezetet az időkeretekkel, a tervezett oktatási módszerekkel és az elsajátítás szintjére vonatkozó követelményekkel. Az általam készített, a modulokat, a tantárgyakat és a tantárgyakhoz tartozó időkereteket is tartalmazó táblázatot értekezésem 2. számú melléklete tartalmazza. (230.o)

A javaslatok alapján a munkaanyag összesítő táblázata az első szintű tisztviselők képzését 174, a második szintű tisztviselők képzését 475, míg a középszintű tisztviselők képzését 253 órában határozta meg, mely adatok - az első szintű tisztviselők kivételével - az első munkaanyagban megfogalmazott minimum szinteket sem érték el¹⁰⁸.

A munkacsoportülés során a projekt team egy előadás keretében bemutatta a módosított munkaanyagot, majd plénum keretében biztosított lehetőséget a résztvevőknek, hogy a projekt zárásaként elmondják észrevételeiket és javaslataikat.

Az észrevételek alapján a résztvevők alapvetően két csoportot képeztek. Az egyik csoportba tartoztak azok az országok, köztük hazánk is, amelyek az itt körvonalazódó követelményeket minden változtatás nélkül vagy minimális változtatással teljesíteni tudták. A másik csoportot azok az országok képezték, amelyeknek még ezek a követelmények is soknak tűntek. Ezek az országok elismerték, hogy egy egységes, minimum szintű felkészítés minden határőr részére szükséges, de arra törekedtek, hogy a minimum óraszámok a lehető legalacsonyabb szinten kerüljenek meghatározásra.

A legnagyobb vita a nyelvképzés körül bontakozott ki, ugyanis egyrésről mindenki számára nyilvánvaló volt, hogy megfelelő előképzettség nélkül az alaptantervben ajánlott óramennyiség alatt használható nyelvtudás nem alakítható ki, azonban azzal is egyetértett mindenki, hogy az előképzettséggel rendelkezők számára is szükséges szakmai ismeretek biztosítása.

¹⁰⁸ Az első munkaanyagban megfogalmazott időintervallumok: az első szintű tisztviselők részére 141-255 tanóra, a második szintű tisztviselők részére 560-803 tanóra, a középszintű tisztviselők részére 297-434 tanóra.

A másik problémát a résztvevők számára annak eldöntése jelentette, hogy milyen nyelvet tanuljanak a határőrök. A munkaanyagban az angol nyelv került megnevezésre mint minden határőr által tanulandó nyelv. Ez mellett és ellene is számos érv elhangzott, konkrét fenntartást azonban csak a francia és a görög képviselő fogalmazott meg. A francia résztvevő azt kérte, hogy a második szintű és a középszintű tisztviselők számára csak önkéntes alapon legyen választható az angol nyelv tanulása, míg a görögök azt kérték, hogy a határőrizetben¹⁰⁹ résztvevők részére az angol szintén csak választható legyen.

A munkacsoportülés ezen alkalommal sem tárgyalta a munkaanyag tervezett alkalmazását bemutató fejezetet.

2.1.3. AZ ALAPTANTERV A HATÁRŐRÖK KÉPZÉSÉRE PROJEKTJELENTÉS

Az osztrák és svéd projekt team jelentését (*Council of the European Union*, 2003c.) a SCIFA¹¹⁰ részére készítette el.

A projektjelentés az első lapot követően két mellékletet tartalmazott. Az első melléklet az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására vonatkozó terv megvalósítása¹¹¹ főcímet viselte, és ezalatt alcímként helyezkedett el: Alaptanterv a határőrök képzésére projekt zárójelentése. Ily módon a projektjelentés készítői el is helyezték a projektet abban a folyamatban, melynek végső célja az integrált „határigazgatás” megvalósítása volt. A második melléklet a Képzési Alaptanterv a határőrök képzésére címet viselte és a munkacsoportülések munkaanyagainak aktualizált változatát tartalmazta.

Először az első mellékletet mutatom be, amely négy fejezetet tartalmazott. Az első fejezet (*Concil of the European Union*, 2003c. 2-3. o.) a projekt célját fogalmazta meg, európai uniós dokumentumokból összegyűjtött idézeteken keresztül, melyek az egységes határörképzés megteremtésének és egy közös Képzési Alaptanterv kidolgozásának szükségességét támasztották alá.

A jelentés második fejezete (*Council of the European Union*, 2003c. 3-4. o.) a projekt rövid bemutatását tartalmazta.

Ezt követően a jelentés azokat a képzési területeket (modulokat) sorolta fel, amelyeket az elkészített alaptantervek tartalmaztak:

- Emberi erőforrás gazdálkodás,

¹⁰⁹ A kérés egyértelműen az úgynevezett „zöld-határőrizetben” résztvevő határőrökre vonatkozott.

¹¹⁰ Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum.

¹¹¹ Implementation of the Plan for the Management of the External Borders of the Member States of the European Union

- Nemzetközi jog,
- Nemzeti jog,
- Műveleti felkészítés,
- Kriminalisztika/kriminológia¹¹²
- Informatika,
- Alkalmazott munkamódszerek,
- Adminisztráció.

Szintén ezen a fejezeten belül, a korábban már meghatározott módon határozták meg az alaptantervek által felkészíteni kívánt határőr tisztviselők kategóriáit és a kategóriák tartalmát.

A jelentés harmadik fejezete az oktatási programok kidolgozásában résztvevő országokat tartalmazta, melyek a következők voltak:

Az Európai Unió tagállamai és a Schengen partner országok közül:

„Ausztria, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Izland, Írország, Olaszország, Hollandia, Norvégia, Portugália, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság.” (Council of the European Union, 2003c. 4. o.)

A tagjelölt országok közül:

„Bulgária, Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Törökország.” (Council of the European Union 2003c. 4. o.)

Megfigyelőként vettek részt a folyamatban a következő szervezetek képviselői:

„Európai Bizottság, DCAF, UNHCR, CEPOL és a KERA.” (Council of the European Union, 2003c. 5. o.)

A jelentés negyedik fejezete (Council of the European Union, 2003c. 5. o.) a tervezett alkalmazás szakaszait mutatta be. Ezen belül először a projektterv került bemutatásra a korábban leírt módon, a legszűkebb eredményekkel, melyek egy helyen mutattak eltérést a munkaanyagban leírtakkal: a kiküldött kérdőívek és nemzeti oktatási programok visszaküldési aránya a korábbi 81%-ról 87%-ra emelkedett¹¹³, azonban a jelentés nem tartalmazott magyarázatot arra vonatkozóan, hogy ennek a változásnak mi volt az alapja.

¹¹² Ez a megoldást azért vált szükségessé, mert egyes országok a kriminalisztika, míg más országok a kriminológia kifejezést kívánták használni.

¹¹³ A számadatok nem változtak, csak a végeredmény, és ezek közül számszakilag a 81% a helyes.

A Javaslat az alaptanterv alkalmazására (*Council of the European Union*, 2003c. 5-10. o.) címszó alatt a jelentés az alábbiakat foglalta magába. A nemzeti alkalmazásra vonatkozóan megállapította, hogy az alaptanterveket az egyes államok önállóan alkalmazzák. A munkacsoportok résztvevői elfogadták, hogy az alaptantervet nemzeti képzési programjaikba kötelezően beépítik.

Azonban a projekt team részére is nyilvánvaló volt, hogy ez a jogi felhatalmazás nem teljes értékű. A teljes értékű felhatalmazás megszerzése érdekében a Közös Kézikönyv újra kodifikálását javasolták, melynek eredményeként az rendeletként jelenhetne meg, és így annak tartalma és a Képzési Alaptantervre vonatkozó javaslatok alkalmazása kötelezővé válna.

Az alkalmazás során egy egységes európai képzési követelmény szint kialakítása érdekében a projekt team minőségbiztosítási intézkedések kidolgozását javasolta, amelyek az alábbiakat tartalmazták:

- az alkalmazás során folyamatos tanácsadási, konzultálási lehetőség biztosítását,
- a résztvevő államok adatszolgáltatására épülő monitoring tevékenységet és értékelést,
- kiigazításokat, ha a megfogalmazott célok nem kerültek elérésre,
- multiplikátorok felkészítését az egységes képzési célok megvalósítása érdekében.

Az alkalmazás szervezeti háttereként a jelentés két lehetőséget vázolt fel. Egy Központi Európai Határőr Szolgálati Akadémia¹¹⁴ létrehozását, azonban ezt a megfelelő infrastruktúra, személyzet és logisztikai háttér hiánya, a nyelvi nehézségek és a jelentős utazási költségek miatt a szerzők elvetették.

Második lehetőségként a jelentés egy Közös Integrált Részleg¹¹⁵ létrehozását javasolta a résztvevő országok szakértőiből a nemzetközi szintű tevékenységek koordinálására, valamint egy Nemzeti Támogató Csoport¹¹⁶ létrehozását, amely nemzeti szinten segíti a Képzési Alaptanterv alkalmazását. A Nemzeti Támogató Csoportok tervezett fő feladatait a jelentés az alábbiakban foglalta össze:

- „a Képzési Alaptanterv alkalmazásának segítését,
- a nemzeti szintű minőségbiztosítás megvalósítását,
- adatok gyűjtését és jelentését a Közös Integrált Részlegnek,

¹¹⁴ Central European Border Service Academy

¹¹⁵ Common Integrated Unit (CIU)

¹¹⁶ National Management Team (NMT) esetében azért tekintettem el a szó szerinti fordítástól, mert ez adta vissza legjobban azt a tartalmat, amelyet a meghatározás takart.

- *a vonatkozó megállapodások alkalmazását,*
- *együttműködést a Közös Integrált Részleggel és annak támogatását.” (Council of the European Union, 2003c. 7. o.)*

A Közös Integrált Részleg fő feladatait a jelentés az alábbiak szerint foglalta össze:

- *„tanácsadás biztosítását,*
- *kiegészítő adatok gyűjtését,*
- *az adatok elemzését és az eredmények közzétételét,*
- *a legjobb gyakorlatok és tapasztalatok elterjesztését,*
- *a multiplikátorok képzésének koordinálását.” (Council of the European Union, 2003c. 8. o.)*

A jelentés alapján a létrehozandó Közös Integrált Részleget egy Nemzetközi Irányító Részleg¹¹⁷ és egy Ügyviteli Részleg¹¹⁸ alkotta.

A Közös Integrált Részleg jövőbeni lehetséges székhelyére vonatkozóan a jelentés két lehetőséget vázolt fel. Egyik lehetőségként a létrehozandó ideiglenes központokra¹¹⁹ vonatkozó általános szabályok szerint kerül kijelölésre a központ székhelye, míg másik lehetőségként már létező uniós intézményben kerülne a központ elhelyezésre. A központ elhelyezkedése alapvetően meghatározná a jövőbeni ideiglenes központ alárendeltségét is. Ha önállóan működne, akkor a SCIFA+ koordinálná a tevékenységét, míg ha egy már létező uniós intézményben kerülne elhelyezésre, akkor valószínűleg az adott intézmény alárendeltségében működne.

A projektjelentés ötödik fejezete a projekt finanszírozását tartalmazta. Ezek szerint az Európai Bizottság 265.085, Ausztria 92.888, míg Svédország 61.500 Eurót biztosított a projekt végrehajtására. A tervezett összeg valamelyest csökkent, ugyanis a projekt lerövidített időtartama miatt egy munkacsoportülés nem került megtartásra, azonban a végleges adatok a projektjelentés elkészítésének időpontjában még nem álltak rendelkezésre.

A projektjelentés hatodik fejezete A projekt értékelése az EUROPOL és más hatóságok részéről címet viselte. Ebben a projekt team megállapította, hogy a projekt valamenyny résztvevő részéről teljes támogatást kapott, az angol nyelv kötelező használatára vonatkozó javaslat kivételével.

¹¹⁷ International Management Unit (IMU)

¹¹⁸ Administration Unit (AU)

¹¹⁹ ad-hoc centre

A jelentés következő fejezete a Következtetések, amelyek hozzájárulnak a Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatásáról dokumentumban megfogalmazott hosszú távú célok megvalósításához címet viselte, és amelynek legfontosabb megállapítását képezte, hogy a határörképzésben a közös követelmények megteremtése szükséges.

A jelentés utolsó két fejezete a minőségbiztosítás fontosságát hangsúlyozta, és a Képzési Alaptanterv alkalmazásának jövőbeni kulcselemként a Nemzetközi Irányító Részleg létrehozását fogalmazta meg.

A projektjelentés második mellékletét az első és második munkacsoportülésre készített munkaanyag aktualizált változata képezte. Tekintettel arra, hogy ezeket az anyagokat egyszer már vizsgáltam, csak a leglényegesebb és új elemeket mutatom be.

A melléklet bevezető része és első fejezete teljes egészében megegyezett a korábbi változattal.

Második fejezete, amely a Képzési Alaptanterv címet viselte, 3.1. pontjában (*Council of the European Union* 2003c. 26. o.), az alaptanterv szerkezetére vonatkozóan tartalmazott egy kiegészítést a korábbi változathoz képest.

Ebben a projekt team megállapítja, hogy a jelentésben javasolt időintervallumok alapját az adatszolgáltató országok által közölt adatok képezték, és ezekre az adatokra épült a jövőbeni minőségbiztosítási követelmények kialakítása. Ezek a minőségi követelmények minden mással szemben elsőbbséget képeznek, és egyoldalúan nem lesznek megváltoztathatók. A projektjelentésben megjelent véglegesített modulok, tantárgyak és időkeretek összefoglalását értekezésem 3. számú melléklete¹²⁰ tartalmazza. (231.o.)

Szintén ennek a fejezetnek a 3.3. pontjaként került be a jelentésbe megjegyzések címszó alatt, hogy Franciaország az angol nyelvképzést csak önkéntes alapon fogadja el a második szintű és a középszintű tisztviselők részére. Szintén ez a pont tartalmazta Görögország fenntartását a kötelező angol nyelvoktatással kapcsolatban azon első szintű tisztviselők esetében, akik a zöld határon kerülnek alkalmazásra.

A harmadik fejezet, amely az Alkalmazás címet viselte, 4.2.4. pontjában (*Council of the European Union*, 2003c. 32. o.) Következtetés címszó alatt tartalmazott a munkaanyaghoz képest új részt, amely a kötelező alkalmazás jogi feltételét fogalmazta meg a korábbinál rövidebben és egyszerűbben. A projekt team először megállapította, hogy a határellenőrzésre vonatkozóan a Közös Kézikönyv már tartalmaz közös szabályokat, a

¹²⁰ Első szintű tisztviselő: 189 óra, második szintű tisztviselő 477 óra, középszintű tisztviselő 263 óra.

Képzési Alaptanterv pedig a képzésre vonatkozó közös szabályokat fogja tartalmazni. A Közös Kézikönyv következő módosítását követően rendeletként jelenjen meg, a Képzési Alaptanterv pedig annak mellékleteként, mint a legjobb gyakorlat megjelenítése kapcsolódjon a kézikönyvhöz.

2.1.4. AZ ALAPTANTERV A HATÁRŐRÖK KÉPZÉSÉRE PROJEKT ÖSSZEGZÉSE, KÖVETKEZTETÉSEK

A 2. 1. fejezet összegzése során először az Alaptanterv a határőrök képzésére projekt megvalósításának általános körülményeit, majd az alaptantervekkel kapcsolatos megállapításokat foglalom össze és vonok le következtetéseket.

2.1.4.1. A projekt általános összegzése, következtetések

Az európai határbiztonsági helyzetben bekövetkezett változások egyértelműen nyilvánvalóvá tették, hogy az európai határrendészeti szervek közötti hatékonyabb együttműködés megteremtése a schengeni térség eredményes működéséhez elengedhetetlen és szükséges. Az egységes színvonalú határellenőrzés megteremtése megkövetelte a minden szerződő fél által teljesítendő minimum követelmények megfogalmazását, melyeket a Schengeni katalógus tartalmazott. Szintén az egységesítési törekvéseket bizonyította az európai határellenőrzés közelebbi és távolabbi szervezeti kereteinek felvázolása.

A vizsgált anyagok alapján az is nyilvánvalóvá vált, hogy az egységes határellenőrzés és az európai határellenőrzési kultúra megteremtésében fontos szerepet játszik a határőr képzés. Miután a Schengeni katalógus megfogalmazta a határellenőrzés általános minimum szakmai és képzési követelményeit, szükségessé vált egy olyan képzési alaptanterv vagy alaptantervek dolgozása a határőr tisztviselők és helyi szintű vezetőik részére, amely pontosan meghatározza azokat a képzési területeket és kompetencia szinteket, amelyekkel a határőr tisztviselők különböző kategóriáinak rendelkeznie kell. Ezt a célt kívánta megvalósítani a SCIFA+ az Alaptanterv a határőrök képzésére projekt elindításával, melynek eredményeként elkészültek az alaptantervek ¹²¹ a határőr tisztviselők és közép-szintű vezetőik részére. Úgy értékelem, hogy az Alaptanterv a határőrök képzésére projekt elindítása az adott határbiztonsági helyzetben időszerű volt és szükséges.

¹²¹ Az elkészült alaptantervek a három tisztviselői kategóriának megfelelően tartalmazták a modul és tantárgy szerkezetet, az elsajátítás kívánt szintjeit, időkereteit, az oktatási módszereket és az alkalmazás általános szabályait. Az elkészült anyag azonban nem tartalmazta az egyes tantárgyak részletes tartalmát.

A következő kérdés, amelyet meg kell válaszolnom, hogy az alaptantervek ezen készségi fokukban, amikor még csak a „váza” készült el a jövőbeni alaptanterveknek, megvalósították-e azt a célt, amelyet a Schengeni katalógus és a Terv az Európai Unió Tagállamai külső határainak igazgatásáról dokumentumok megfogalmaztak. Létrehozásra került-e egy olyan alaptanterv, amely tartalmazta a határőr tisztviselők és közép-szintű vezetőik felkészítésének minimum követelményeit? Erre a válaszom a megvizsgált dokumentumok alapján egyértelműen az, hogy ez csak részben valósult meg.

Ezt követően szintén választ kell adnom arra vonatkozóan, hogy ebben az esetben a projekt sikeres volt-e vagy sem? A projektjelentésben bemutatott nagyon rövid és egyszerű projekttervből ugyanis nem derült ki, hogy az elkészült Képzési Alaptanterv milyen mélységig kívánta leírni az oktatás tartalmát. A rendelkezésre álló idő rövidsége, egy tervezett munkacsoportülés elmaradása, a projektben résztvevő országok nagy száma, jelentősen eltérő határrendészeti kultúrája egyértelműen azt támasztják alá, hogy ebben az időintervallumban nem volt lehetőség a képzési alaptantervek részletesebb kidolgozására. Ennek ellenére megállapítható, hogy a képzési alaptantervek ebben a formájukban is jelentős előrelépést jelentettek a határrendészeti képzés minimum követelményeinek kidolgozásában.

Szintén sajátos körülmény volt a projekt tervezése és végrehajtása során, hogy a határőr Képzési Alaptanterv kidolgozásának irányítását és meghatározóan kidolgozását két olyan ország végezte, amelyek a határellenőrzés területén nem rendelkeztek jelentősebb tapasztalatokkal és kidolgozott nemzeti alaptantervekkel.

Ezek a körülmények a projekt végrehajtásába bekapcsolódó országok képviselői is nagy valószínűséggel elgondolkodtak, és először a legtöbb résztvevő mint esetleges negatív befolyásoló tényezőt értékelte a projekt eredményére vonatkozóan.

A projekt eredményei és az azóta eltelt idő alatt szerzett tapasztalatok is azt támasztották alá, hogy Ausztria és Svédország sok tekintetben ideális országok voltak a projekt vezetésére. Tekintettel arra, hogy ebben az esetben a minimum követelményeket magába foglaló Képzési Alaptanterv kidolgozása volt a cél, ezt a célt ezek az országok nagyon hitelesen tudták képviselni. Szintén ezek mellett az országok mellett szólt, hogy ezek az országok a nemzetközi projektek szervezésében az átlagnál nagyobb tapasztalatra tettek szert, rendelkezésükre álltak azok a szakértők, akik a projekt sikeres lebonyolításához szükséges szakmai tapasztalatokkal és angol nyelvismerettel rendelkeztek. Az áttanulmá-

nyozott anyagok nem említik, de egyértelműen megállapítható volt, hogy a projekt osztrák vezetője, személyiségével, diplomáciai képességeivel sok tekintetben hozzájárult a projekt sikeres lebonyolításához.

Ezen országok pozitív hozzáállását igazolja az is, hogy anyagi áldozatok vállalására is hajlandóak voltak a projekt sikere érdekében, hisz magukra vállalták a projekt költségeinek egy részét.

Hasonló módon pozitív eredménynek értékelem, hogy a projekt a képzési alaptantervek kidolgozásán túlmenően egy jövőbeni ideiglenes képzési központ szervezetének és feladatainak felvázolásával nagymértékben hozzájárult a projekt jövőbeni folytatási feltételeinek megteremtéséhez.

A projekt legnagyobb eredményének azonban azt tartom, hogy a projekt team megszerezte a résztvevő országok teljes támogatását az elkészült alaptantervek kidolgozására,¹²² a képzési alaptantervek jövőbeni monitoringjára, elemzésére, értékelésére és továbbfejlesztésére vonatkozóan. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a projekt egy új szakaszt nyitott meg az európai határörképzés fejlődésében, amelyet a közös minimum képzési követelmények megteremtése és megvalósítása jellemezett. Az egységes európai határrendészeti képzés ezen kezdeti fázisában ennek a tevékenységnek az üzenet értékét sok tekintetben fontosabbnak tartom, mint a szakmai tartalmat.

A pozitívumok mellett azonban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a Képzési Alaptanternemzeti alkalmazása az önkéntes „erősen ajánlott” kategóriában maradt. Szintén a projekt negatívumának tartom, hogy maximálisan a minimum követelmények meghatározására helyezte a hangsúlyt, és nem adott iránymutatást arra vonatkozóan, hogyan kezeljék a helyzetet azok az országok, amelyek határrendészeti képzése ezeket a minimum követelményeket lényegesen meghaladta.

2.1.4.2. A Képzési Alaptanternvel kapcsolatos megállapítások összegzése, következtetések

Az Alaptantern a határörök képzésére projekt eredményeként három, egymástól elkülönülő „keret” alaptantern készült el. Ezek az alaptantervek a mi fogalmaink szerint mint

¹²² Kivéve a kötelező angol nyelvoktatás tekintetében Franciaország és Görögország részéről.

a határőrképzés „kerettantervei”¹²³ értelmezhetők, amelyek meghatározóan a képzés tartalmának, időtartamának és az elsajátítás szintjeinek meghatározásával kívánták biztosítani a minimum követelmények megvalósulását a határőrképzésben.

A Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására dokumentum 103. és 104. pontjaiban közös képzési alaptanterv kidolgozásának szükségességét fogalmazta meg a határőrök és középszintű vezetőik részére. Ennek a célnak a megvalósítását a projekt az első és második szintű, valamint a középszintű tisztviselők kategóriáinak megteremtésével kívánta biztosítani. Ezek a kategóriák egyértelműsítették, hogy a projekt keretén belül a projektvezetőség egy lépésben kívánta kidolgozni az alap-, és középszintű határőrképzés minimum követelményeit. Ennek a ténynek a megállapítását azért tartom fontosnak, mert számos ország az elkészült alaptanterveket meghatározóan az alapszintű határőrképzés minimum követelményeinek tekintette.

Ennek a helyzetnek a megítélése azért is nehéz, mert a kiküldött kérdőíveket csak az akkori tagállamok válaszolták meg, és a tanulmányutak is meghatározóan a tagállamokba irányultak. Ezeknek az országoknak a határellenőrzési gyakorlata jelentősen eltért a projektbe bevont közép – kelet európai országok határellenőrzési gyakorlatától. Például hazánkban ebben az időszakban a soproni határátkelőhelyen a parancsnoki és a parancsnok helyettesi beosztások nagy presztízsű tiszti beosztások voltak, míg a határ túloldalán Klingenbergben, ugyanezeket a beosztásokat a mi kategóriáink szerint a tiszti kategória alatti beosztásokkal töltötték be. Szintén jelentős eltérést mutatott a határőrök képzési rendszere is, mert amíg mi alap-, közép- és felső szinten is iskolarendszerű képzés keretében készítettük fel a határőreinket, addig számos nyugat-európai országban csak tanfolyamokkal biztosították a határőrök felkészítését.

Ehhez a kérdéskörhöz szorosan kapcsolódik a kialakított tisztviselői kategóriák értékelése. Ezeknek a kategóriáknak a meghatározása alapvetően egy-egy ismervre épült,¹²⁴ és sok tekintetben nem biztosított elegendő információt a pontosabb meghatározáshoz. Nem határozta meg a kényszerítő (eszközök) intézkedéseket, és azt, hogy mit ért a határőrök csoportján. Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolását sok tekintetben az alkalmazókra bízta, amely különösen a csoport értelmezésénél jelentett tág határokat, ahol a

¹²³ A keret jelzővel azt kívántam jelezni, hogy az alapprogramok még nem készültek el teljesen, azokban az oktatás részletes tartalma nem került kidolgozásra.

¹²⁴ Első szintű tisztviselő: a kényszerítő (eszközök) intézkedések alkalmazásának jogával nem rendelkezik. A második szintű tisztviselő: a kényszerítő (eszközök) intézkedések alkalmazásának jogával rendelkezik. A középszintű tisztviselő: határőr csoport vezetője, aki rendelkezik azzal a joggal, hogy döntsön csoportja nevében.

középszintű vezetői felkészítésben résztvevők körének meghatározása volt a cél. Ezek a meghatározások sok tekintetben nem segítették a jövőbeni alkalmazást, de azt is kifejezték, hogy az anyag kidolgozói mindenki számára elfogadható tisztviselői kategóriákat és ezekhez kapcsolódó minimum felkészítési követelményeket akartak meghatározni, és nem akarták pontosabb meghatározásokkal nehezíteni a későbbi alkalmazást.

Szintén ezeket a törekvéseket támasztják alá az alaptantervek moduljainak, tantárgyainak és időkereteinek változásai. (1., 2. és 3. számú mellékletek). A modulok és tantárgyak tekintetében az első munkaanyag és a projektjelentés nem tartalmazott lényeges változtatásokat csak minimális finomításokat. A projektjelentésben lévő tantárgy és órakeret összefoglalásból egyértelműen megállapítható, hogy ezek az alaptantervek egy általános minimum felkészítést kívántak megvalósítani a határőrök részére, és nem vették figyelembe az egyes országok esetlegesen eltérő határszakaszaiból¹²⁵ adódó nemzeti különbségeket. Az órakeretek változásainak vizsgálata is ezt támasztotta alá. Az első szintű tisztviselők részére a tervezett képzés időtartama az első munkacsoportülésre készített munkaanyagban minimum 141 és maximum 255 tanóraban volt tervezve, amely a második munkacsoportülést követően 174, míg a projekt zárójelentésében 189 tanóraban került meghatározásra.

A második szintű tisztviselők részére a tervezett képzés időtartama az első munkacsoportülésre készített munkaanyagban minimum 560 és maximum 803 tanóraban volt tervezve, amely a második munkacsoportülést követően 475, míg a projekt zárójelentésben 477 tanóraban került meghatározásra.

A középszintű tisztviselők részére tervezett oktatás időtartama az első munkacsoportülésre készített munkaanyagban minimum 297 és maximum 434 tanóraban volt tervezve, amely a második munkacsoportülést követően 253, míg a projekt zárójelentésben 263 tanóraban került meghatározásra.

Ezek az adatok is megerősítik, hogy a projektvezetőség egyértelműen arra törekedett, hogy egy mindenki számára elfogadható minimum tanóramennyiséget határozzon meg, hisz a második szintű és a középszintű tisztviselők esetében kialakított végső tanóramennyiség még az első javaslatban meghatározott minimum óramennyiséget sem érte el.

Összességében úgy értékelem, hogy az elkészült alaptantervek megfeleltek azoknak a célkitűzéseknek, amelyeket a Schengeni katalógus, a Terv az Európai Unió tagállamai

¹²⁵ Ekkor már voltak olyan országok, amelyek nem rendelkeztek a határszakaszok valamennyi típusával (légi, szárazföldi és tengeri).

külső határainak igazgatásáról és a projektterv megfogalmaztak. Amint a fenti értékelésekből kiderült, az elkészült alaptantervek nem voltak tökéletesek, számos olyan kérdést tartalmaztak, amelyeket az alkalmazás során kellett megoldani, és még el sem készültek. Véleményem szerint ennek ellenére, ebben az állapotukban is megvalósították azt az elsődleges célt, amelyet a fenti dokumentumok megfogalmaztak.

Ezt azzal támasztom alá, hogy ezek az alaptantervek nem azoknak az országoknak készültek, amelyek már ekkor is megfeleltek az ezekben megfogalmazott követelményeknek vagy esetleg túl is teljesítették azokat, hanem azoknak, amelyek még ezeket a minimum követelményeket sem teljesítették.

Továbbá meggyőződésem, hogy ha a projekt team egy sokkal magasabb szakmai követelményszintet fogalmazott volna meg az alaptantervekben, ez megosztotta volna a résztvevőket, és nem támogatták volna a projektet.

Az elkészült alaptantervek szakmailag nem voltak tökéletesek, de kifejeztek egy üzenetet, amely a szakmai követelményeknél is fontosabb volt, hogy a schengeni térség országai megkezdték és támogatták a határrendészeti képzés egységesítését, szervezeti és tartalmi továbbfejlesztését.

2.2. AZ IDEIGLENES HATÁRŐRKÉPZÉSI KÖZPONT LÉTREHOZÁSÁNAK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK BEMUTATÁSA, A KÉPZÉSI ALAPTAN- TERVEK OPERACIONALIZÁLÁSA¹²⁶ ÉS ÉRTÉKELÉSE¹²⁷

Az Alaptanterv a határőrök képzésére projekt eredményeként elkészültek az első és második szintű, valamint a középszintű határőr tisztviselők felkészítésének minimum követelményeit tartalmazó „keret” alaptantervek. Az alaptantervek befejezéséhez az osztrák és svéd projektvezetőség megkapta a résztvevő országok és szervezetek támogatását. Értekezésemnek ebben a részében meghatározóan a folytatás szervezeti kereteinek megteremtését, az Ideiglenes Határőrképzési Központ létrehozását, helyét és szerepét kívánom bemutatni az európai határőrképzés koordinálásában és harmonizálásában, a Képzési Alaptanterv befejezésében és alkalmazásában.

¹²⁶ Az operacionalizáció a nemzetközi szaknyelvben azt a folyamatot jelenti, amikor az úgynevezett „keret képzési alaptantervet” részletes tartalommal töltik meg a szakértők.

¹²⁷ A Képzési Alaptanterv és a Közös Képzési Alaptanterv kifejezések használatával kapcsolatban megállapítottam, hogy az Alaptanterv a határőrök képzésére projekt keretében és az Ideiglenes Határőrképzési Központ létrehozásáig általában a dokumentumok a Képzési Alaptanterv kifejezést alkalmazták. Az Ideiglenes Határőrképzési Központ létrehozását követően fokozatosan terjedt el a Közös Képzési Alaptanterv kifejezés alkalmazása. Értekezésemben ezeket a kifejezéseket nem egységesítem, az eredeti dokumentumokban használt kifejezéseket alkalmazom.

2.2.1. AZ IDEIGLENES HATÁRŐRKÉPZÉSI KÖZPONT LÉTREHOZÁSA ÉS TEVÉKENYSÉGÉNEK LEGFONTOSABB EREDMÉNYEI

Az External Borders Practitioners' Common Unit 2003. szeptember 22-i ülésén tárgyalta meg az osztrák delegáció által készített munkaanyagot (*Council of the European Union*, 2003a.), amely az Ideiglenes Határörképzési Központ létrehozására vonatkozó osztrák javaslatot tartalmazta.

Az osztrák küldöttség az Alaptanterv a határőrök képzésére projektjelentés kiegészítéseként terjesztette elő javaslatát a Common Unitnak az Ideiglenes Határörképzési Központ Ausztriában történő létrehozására. A Common Unit a javaslatot elfogadta és megbízta az osztrák küldöttséget, hogy dolgozza ki a központ szervezetére és működésére vonatkozó részletes javaslatait.

A 2003. november 05-én megjelent jelentés, amely korábban nem volt nyilvános, már ezeket a kiegészítéseket is tartalmazta.

Az elkészített anyag a Megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség felállítására dokumentumban és az Alaptanterv a határőrök képzésére projektjelentésben javasolt szervezetre, feladat- és működési rendszerre épült¹²⁸. A korábban felvázolt szervezeti struktúrának megfelelően az Ideiglenes Határörképzési Központ irányítását a Common Unit látta el. Az ideiglenes központ két fő szervezeti elemből állt, melyekből az elsőt a Nemzetközi Tanácsadó Testület (NTT)¹²⁹, míg a másikat az Állandó Támogató Csoport (ÁTCS)¹³⁰ képezte.

A Nemzetközi Tanácsadó Testület tagjainak a dokumentum a tagállamok, amelyek magukba foglalják Izlandot és Norvégiát, a csatlakozó országok, az Európai Bizottság és a CEPOL szakértőit javasolta. A Nemzetközi Tanácsadó Testület fő feladataiként többek között az alábbiakat határozta meg (*Council of the European Union*, 2003a. 3. o.):

- az Állandó Támogató Csoport által kidolgozott szervezeti és működési szabályzat elfogadását,
- az ideiglenes központ által kidolgozott anyagok alkalmazásának és értékelésének segítését,
- az Állandó Támogató Csoport segítését a munka és ütemtervek kidolgozásában,

¹²⁸ Az elgondolás nem változott, a módosított megnevezések jobban visszatükrözték az egyes szervezeti elemek összetételét.

¹²⁹ International Advisory Board

¹³⁰ Permanent Support Unit

- egy olyan fórum biztosítását, ahol a résztvevők előterjeszthetik javaslataikat az új fejlesztésekre vonatkozóan.

Az Állandó Támogató Csoport feladataira vonatkozóan a jelentés az alábbiakat javasolta (*Council of the European Union*, 2003a. 3-4. o):

- az Ideiglenes Határőrképzési Központ szervezeti és működési szabályzatának kidolgozását,
- a szükséges munka és ütemtervek elkészítését,
- egy Európai Képzési Katalógus kidolgozását, az együttműködésben résztvevő államok tájékoztatására a munka és ütemtervekről,
- az együttműködésben résztvevő államok részére folyamatos tájékoztatás és tanácsadás biztosítását az elfogadott feladatok eredményes segítése érdekében,
- az elkészült képzési alaptantervek operacionalizálását,
- képzési alaptantervekre vonatkozó adatok elemzését és az eredmények bemutatását,
- egy értékelő és nyomon követő rendszer kidolgozását (system-monitoring),
- az képzési alaptantervek átalakítását és továbbfejlesztését az összegyűjtött adatok és tapasztalatok alapján,
- egy képzési „forródrót” létrehozását a Nemzeti Kapcsolattartási Pontok segítségével.

Az ideiglenes központ mindennapi munkáját a javaslat szerint az Állandó Támogató Csoportnak kell végeznie, amelyet a centrum vezetőjéből, helyetteséből (asszisztensből), két állandó osztrák szakértőből és maximum hat állandó tagállami vagy csatlakozó országból érkezett szakértőből és egy titkárnőből kell létrehozni.

A központ létrehozásához szükséges helyiségeket és infrastruktúrát az Osztrák Köztársaság Belügyminisztériuma biztosítja.

Az ideiglenes központ működésére vonatkozóan a dokumentum az alábbiakat tartalmazta:

- a központnak a Nemzetközi Tanácsadó Testület által elfogadott szervezeti és működési szabályzat szerint kell működnie,
- a többi központtal történő eredményes együttműködés érdekében a központ vezetőjének a központokkal rendszeres kapcsolatot kell fenntartania,
- a tagállamokkal és csatlakozó országokkal történő folyamatos kapcsolattartás érdekében a Nemzetközi Tanácsadó Testület szakértői részére hat hónaponként konferenciát kell szervezni,

- a központnak kapcsolatot kell tartani a különböző nemzeti és nemzetközi intézményekkel a párhuzamos tevékenységek megelőzése érdekében.

A központot az osztrák fél 2003. november 3-ig meg kívánta nyitni, és 2004. október végéig tervezte üzemeltetni, egyben javasolta az időszak végén a centrum munkájának értékelését és az értékelés alapján döntés meghozatalát a tevékenység folytatásáról vagy beszüntetéséről.

A centrum létrehozásához a lehetséges uniós források megszerzése érdekében 2003. szeptember 29-én Ausztria ARGO pályázatot nyújtott be.

A létrehozott és a létrehozás alatt álló ideiglenes központok¹³¹ tervezett feladatainak részletesebb feltárását tette lehetővé a 2004. január 27-én keltezett és a SCIFA Mixed Committee részére készített, az ideiglenes központok tervezett munkaprogramjait és feladatait bemutató, korábban nem nyilvános jelentés (*Council of the European Union*, 2004a.) vizsgálata. A jelentés alapvetően az ideiglenes központok javaslataira épült, és az Ideiglenes Határörképzési Központra vonatkozóan az alábbi legfontosabb tervezett feladatokat tartalmazta:

- A Közös Képzési Alaptantern¹³² gyakorlati alkalmazásának megvalósítását.
- A Nemzetközi Tanácsadó Testület első konferenciájának 2004. február 12-13-án az ausztriai Traiskirchenben történő megtartását.
- Szemináriumok szervezését a hamisított okmányok eredményesebb felismerésének és a vonatkozó angol terminológia használatának támogatására, a fókuszpontokon¹³³ szolgálatot teljesítő tisztviselők felkészítésére, a Nemzeti Kapcsolattartási Pontok képviselői részére a Közös Képzési Alaptantern eredményes alkalmazásának, a

¹³¹ Ebben az időszakban a határrendészeti tevékenységek európai szintű koordinálásának megteremtése érdekében az alábbi központok kerültek létrehozásra: Kockázatelemző Központ (Risk Analysis Centre, RAC), Ideiglenes Határörképzési Központ (Ad-hoc-Centre for Border Guard Training, ACT), Szárazföldi Határok Központja (Land Borders Centre, CLB), Tengeri Határok Központjai (Sea Borders Centres, SBC), Légi Határok Központja (Air Borders Centre, ABC). A tervezett doveri központról a dokumentum nem tesz említést. A dokumentum az Ideiglenes Határörképzési Központot Centre for Border Guard Training néven említi, azonban a központ hivatalos neve Ad-hoc-Centre for Border Guard Training volt, amelyben a hoc szócskát kisbetűvel írták. Ezért ha az esetleges eltérést nem kívánom hangsúlyozni, akkor értekezésemben a hivatalos megnevezést és rövidítést alkalmazom.

¹³² A dokumentum a Core Curriculum kifejezés helyett a Common Core Curriculum kifejezést használja. Ez egyre gyakoribbá vált más uniós dokumentumokban is, és a képzési alaptantervek összefoglaló neveként fokozatosan ez a kifejezés honosodott meg a határrendészeti szakterminológiában. Az elkészült képzési alaptanterveket a későbbiekben ennek következtében gyakran csak CCC-ként említik és rövidítik, függetlenül attól, hogy mikor készültek.

¹³³ A fókuszpont (focal point) kifejezés a jelenlegi határőr szakterminológiában az illegális migráció nemzetközi főirányában elhelyezkedő határátkelőhelyeket, határőr őrsőket és határrendészeti kirendeltségeket jelenti. A nemzeti hatóságok a FRONTEX-nek tesznek javaslatot ezekre a helyekre vo-

monitoring megvalósításának és a határörképzési intézmények hálózata kialakításának elősegítése érdekében.

- A Közös Képzési Alaptanterv monitoringjának megtervezését és végzését.
- Egy web katalógus létrehozását az együttműködésben résztvevő országok tájékoztatására a tervezett képzési eseményekről.
- A felmerült igények alapján különböző képzési tevékenységek szervezését.
- Egységes európai képzési követelmények kialakítását a határrendészeti oktatás és képzés területén.

A fentiek egyértelműen alátámasztják, hogy az Ideiglenes Határörképzési Központ alapvetően a Képzési Alaptanterv a határörök képzésére projekt eredményeként, annak befejezésére került létrehozásra, azonban a kezdetektől fogva sokkal szélesebb körű feladatok megvalósítását tűzte ki célul, az európai határörképzés koordinálását és harmonizálását.

Az Ideiglenes Határörképzési Központ fizikai megvalósítása 2003. októberében kezdődött el az osztrák igazgató, egy nemzeti szakértő és egy szakértő kinevezésével, akik megkezdték a SIAK¹³⁴ traiskircheni objektumában a központ kialakítását.

Az első külföldi szakértők 2003. november 3-án érkeztek meg a központba egy-egy osztrák, olasz, finn és lengyel szakértő személyében. A német szakértő november 17-én, míg a magyar szakértő december 15-én (*Council of the European Union*, 2004b.) érkezett meg.

A központ meghatározóan a már korábban bemutatott A határörképzés dokumentumban (*Council of the European Union*, 2003a.) leírt szervezetben és az ideiglenes központok tervezett munkaprogramjait és feladatait leíró dokumentumban (*Council of the European Union*, 2004a.) meghatározott feladatok végrehajtása érdekében kezdte meg tevékenységét.

A központ szervezetét, feladatait és működését alapvetően a központ 2004-ben kiadott szervezeti és működési szabályzatát (*Council of the European Union*, 2004c.) és (*Bren-*

natkozóan és az elfogadást követően válnak fókuszpontokká, ahol a FRONTEX szervezésében különböző nemzetek határrendészeti vendég tisztviselőként teljesíthetnek szolgálatot. A fókuszpontok konkrét helyét a legtöbb irodalom fókuszponti irodának nevezi.

¹³⁴ A SIAK a német Sicherheitsakademie kifejezés rövidítésére szolgáló mozaikszó. Magyar jelentése Biztonsági Akadémia, amely az osztrák Szövetségi Belügyminisztérium központi és területi szervekkel rendelkező ki- és továbbképzési feladatokat ellátó intézményrendszere.

ner, 2005.; Kiss, 2008., 2012.; Weinandy, 2004.) e témakörben megjelent cikkeit figyelembe véve mutatom be. Az általam vizsgált cikkek a szervezetre és feladatokra vonatkozóan eltérést nem mutattak. A bemutatásnál a már korábban leírtakat nem ismétlem.

A kérdéskör vizsgálata szempontjából a legautentikusabb dokumentumnak a 2004. második felében elkészített és a Nemzetközi Tanácsadó Testület 2004. október 20-21-i, második ülésén elfogadott szervezeti és működési szabályzatot tekintem. Vizsgálatát azért is tartom célszerűnek, mert ezt követően az ideiglenes központra vonatkozóan már nem készült hasonló átfogó áttekintést nyújtó dokumentum.

A szervezeti és működési szabályzat szerint a központ hivatalos neve: Ideiglenes Határörképzési Központ. Létrehozásának hivatalos időpontja 2003. október 01.

A szabályzat a központ feladatait már nem csak általános felsorolás formájában, hanem három fő terület köré csoportosítva tartalmazta, melyek a következők voltak:

- az alaptantervekre vonatkozó feladatok, amelyek a Közös Képzési Alaptanterv operacionalizációját és az alkalmazására vonatkozó feladatokat tartalmazták,
- továbbképzési feladatok, amelyek a hamis és hamisított okmányok felismerését, a fókuszpontokon és a közös műveletek során végrehajtandó feladatokra történő felkészítést, szemináriumok szervezését és új elemként az Európai Unió Határőrei Képzési Napjának megszervezését tartalmazta,
- egyéb feladatok, amelyek magukban foglalták szemináriumok és rendszeres továbbképzések szervezését az együttműködő országokban, és a határőr akadémiák hálózatának létrehozását.

A központ szervezeti felépítésére vonatkozóan a szervezeti és működési szabályzatban a Nemzetközi Tanácsadó Testület ülésén elfogadott javaslatok alapján az alábbi változtatások történtek:

- a Nemzetközi Tanácsadó Testület neve Európai Tanácsadó Testületre került megváltoztatásra,
- az Európai Tanácsadó Testület tagjai sorába az Európai Tanács képviselője is meghívásra került,
- az Állandó Támogató Csoport állandó szakértőinek száma 8-ról 10-re került fel-emelésre, a helyettesi (asszisztensi) beosztást pedig nem tartalmazta az új szervezeti felépítés.

A már előzetesen megnevezett cikkek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a központban működése során az alábbi személyek dolgoztak:

- a központ osztrák vezetője, a finn, a lengyel, a magyar, a német és az osztrák szakértő a központ megalakításától a központ 2005. végén történő bezárásáig,
- az első olasz szakértő a központ megnyitásától 2005. január 17-ig,
- a központ vezetőjének helyettese 2003. októberétől 2004. június 30-ig,
- egy szlovén szakértő 2005. február 01-től 6 hónapig,
- egy új olasz szakértő 2005. április 18-tól 6 hónapig,
- egy titkárnő 2004. júliusától a központ bezárásáig.

A dokumentumok azt is egyértelműen alátámasztották, hogy a központ működése során:

- Ausztria nem töltötte fel és nem is tervezte második szakértői helyének feltöltését,
- az első év második felétől többször szóba került egy francia szakértő részvétele a központ munkájában, erre azonban nem került sor,
- konkrét tárgyalások folytak arról, hogy 2005. májusától egy görög szakértő érkezik a központba a tengeri határokkal kapcsolatos képzési feladatok segítésére, azonban ez nem történt meg.

A központ működésének vizsgálata során megállapítottam, hogy a már korábban vizsgált dokumentumokban meghatározott célkitűzések és feladatok az alábbiak szerint valósultak meg:

A központ szervezeti struktúrája és működési rendje a 2004. október 20-21-i Nemzetközi Tanácsadó Testületi ülésen elfogadott szervezeti és működési szabályzattal hosszú távra¹³⁵ biztosítva volt. A dokumentum meghatározta a központ általános feladatait és szervezetét, külső és belső kapcsolat rendszerét, az egyes szakértők feladatait. Tartalmazta a központ jelentési és nyilvántartási rendjét, szolgálati rendszerét napi és havi ügyeletesi rendszer kialakításával és a hosszú távú szakértők kinevezésének eljárását.

A központ külső kapcsolatrendszerének kialakításában az első lépést az együttműködésben résztvevő országokban a folyamatos kapcsolattartás feltételeinek megteremtése képezte. Ez alapvetően nem a korábban elképzelt Nemzeti Kapcsolattartó Pontok formájában valósult meg, de minden országban és szervezetnél kinevezésre kerültek kapcsolattartó személyek és a Nemzetközi Tanácsadó Testület tagjai, melynek eredményeként si-

¹³⁵ Ausztria a központ felajánlásával és működtetésével azt kívánta elérni, hogy a FRONTEX létrehozását követően az továbbra is annak képzési központjaként működjön tovább. Erre vonatkozóan létezett is egy hallgatóságos megállapodás Ausztria és Magyarország között, amelyben hazánk támogatta ezt a megoldást, ha Budapestre kerül a FRONTEX székhelye.

keresen megszervezésre került a Nemzetközi Tanácsadó Testület első ülése, és ez a rendszer a központ fennállása alatt sikeresen működött. A központ megalakulásától kezdve arra törekedett, hogy szoros kapcsolatot tartson fenn a határörképzést folytató oktatási intézményekkel, és ezeket bevonja a képzési feladatok szervezésébe és végzésébe.

A központ osztrák vezetése tevékenysége során folyamatosan nagy figyelmet szentelt arra, hogy az elért eredményeket nemzetközi, hazai és helyi szinten is megismertesse, működéséhez a lehető legszélesebb körű támogatást megszerezze. Ennek érdekében a központ vezetője folyamatos kapcsolatot tartott fenn az ideiglenes központok vezetőivel, azokat tájékoztatta az intézmény munkájáról és eredményeiről. Meghívta a nemzetközi szakértőket küldő országok nagyköveteit, részükre tájékoztatót szervezett a központ munkájáról. A központban dolgozókat a sajtó nyilvánossága mellett fogadta az osztrák belügyminiszter. Az Ideiglenes Határörképzési Központ vezetője a környékbeli polgármestereket is tájékoztatta annak érdekében, hogy reális képet kapjanak a központról, annak munkájáról és támogassák annak tevékenységét. Az Ausztriába látogató külföldi határőr küldöttségek is rendszeresen ismerkedtek a központ munkájával. Egyes speciális feladatok végzéséhez, a minőségbiztosítás követelményeinek kidolgozásához az ideiglenes központ többször alkalmazott külső szakértőket is.

Ezt követően a Nemzetközi Tanácsadó Testület tevékenységét vizsgálom és mutatom be. A NTT az Ideiglenes Határörképzési Központ részeként a már korábban bemutatott feladatok végrehajtására került létrehozásra, melynek eredményeként egyrésztől felügyelte és segítette az Állandó Támogató Csoport (ÁTCS) munkáját, másrésztől, mint összekötő kapocs működött az ÁTCS és a nemzeti határőr szervezetek között. Az Ideiglenes Határörképzési Központban működése során négy¹³⁶ nemzetközi tanácsadó testületi konferencia került megszervezésre, melyek legfontosabb eredményei a következők voltak:

Az első konferenciára 2003. február 12-13. között került sor, ahol az együttműködésben résztvevő országok képviselői elfogadták a központ első szervezeti és működési szabályzatát¹³⁷ és az operacionalizált Közös Képzési Alaptantervet. Az együttműködésben résztvevő államok képviselői abban is megállapodtak, hogy 2004. június 15-én kezdik meg az elfogadott képzési alaptantervek alkalmazását.

¹³⁶ Az utolsó kettő már Európai Tanácsadó Testület néven került megszervezésre.

¹³⁷ A központ első szervezeti és működési szabályzata nem volt nyilvános.

A NTT második konferenciája 2004. október 20-21-én került megszervezésre. A konferencián a résztvevők megtárgyalták a központ második szervezeti és működési szabályzatának tervezetét. A módosítást az indokolta, hogy a központ a létrehozásakor megfogalmazott feladatokat alapvetően teljesítette, és a további eredményes működésének biztosítása érdekében szükségessé vált a szervezeti és működési szabályzat módosítása. A korábban már bemutatott változtatások mellett a szervezeti és működési szabályzattal kapcsolatban a legnagyobb változtatás az volt, hogy a résztvevők kérésére egy mindenki által hozzáférhető, nyílt dokumentumként került elfogadásra.

Ezt követően a résztvevők tájékoztatást kaptak arról, hogy a központ egy „európai uniós képzési nap”¹³⁸ előkészítését tervezi az együttműködésben résztvevő országok határőrei részére. A tervezett képzési nap egy tájékoztató és egy képzési részt foglalt magában. Egy közös tartalmú európai képzési nap elindítása azért vált szükségessé, mert számos országban a határőrök szolgálatteljesítésük során nem részesültek szakmai továbbképzésben, és ennek megteremtéséhez kívánt a központ segítséget nyújtani. A javaslatot a résztvevők támogatták.

A konferencia végén a NTT tagjai tájékoztatást kaptak a Közös Képzési Alaptanterv monitoringjának megkezdéséről és arról a kérdőívről, amellyel a központ a Közös Képzési Alaptanterv alkalmazási állapotát kívánta felmérni.

Az Európai Tanácsadó Testület harmadik konferenciája 2005. március 16-18. között került megrendezésre Traiskirchenben. A konferencia keretében a központ vezetője tájékoztatta a résztvevőket, attól függetlenül, hogy az ügynökség székhelyére és a központ működésére vonatkozóan milyen döntés születik, a központ elkészítette a 2005-ös évre vonatkozó munkaprogramját. Egyben reményét fejezte ki, hogy a központ jelenlegi helyén folytathatja tovább sikeres tevékenységét. Az Európai Bizottság képviselője a napi-rendhez fűzött hozzászólásában kifejtette, hogy a tervezett ügynökségre vonatkozó előkészítő munkák folyamatban vannak, de még nem született végleges döntés sem a szervezetre, sem a székhelyre vonatkozóan. Személyes véleményeként elmondta, hogy a központ nagyon jó teljesítményt nyújt jelenlegi formájában, azonban a képzési központot az ügynökség székhelyén látná a legszívesebben.

¹³⁸ Az „európai uniós képzési napot” a központ és a későbbiekben a FRONTEX terminológia is az European Union - Training Day kifejezéssel jelölte.

A részletes vitát követően a résztvevők egyetértettek tervezett feladatokkal és támogatták a tanácsadói testület hosszú távú fenntartását, melyet azzal indokoltak, hogy a képzésre vonatkozó döntések hosszú távú döntések és csak a résztvevő államokkal szoros együttműködésben valósíthatók meg eredményesen.

A konferencia keretében ezután a Közös Képzési Alaptanterv monitoringjának addigi eredményeit és tervezett következő lépéseit mutatta be központ a résztvevőknek.

A vitában többen kifejtették, hogy túl korainak tartják a Közös Képzési Alaptanterv alkalmazásának vizsgálatát, a vizsgálat folytatásával ennek ellenére alapvetően egyetértettek, de az átalakítást nem tartották szükségesnek. A résztvevők nagyobb csoportja viszont egyetértett azzal, hogy a Közös Képzési Alaptanterv jelenlegi formájában túl általános, ki kell egészíteni a nemzeti igényeknek jobban megfelelő szárazföldi, légi és tengeri határookra vonatkozó modulokkal. Azt az érvet is elfogadták a résztvevők, hogy a képzési alaptantervek ténylegesen a legminimálisabb követelményeket fogalmazták meg, és a jövőben a követelmények teljesítésének legfontosabb feltételének az oktatás tartalmának és minőségének kell lennie, nem az időtartamának.

Ezt követően a résztvevők elfogadták a monitoring folytatását, és megkapták a monitoring részét képező kérdőívet.

A konferencia azzal az üzenettel zárult, hogy függetlenül a központ jövőbeni sorsától, a központ tovább folytatja tevékenységét a megkezdett úton.

Az Európai Tanácsadó Testület negyedik konferenciájára 2005. június 28-30. között, a FRONTEX székhelyéről szóló döntést követően került sor.

A konferencia első előadójaként Ilkka Laitinen, a FRONTEX ügyvezető igazgatója tájékoztatta a résztvevőket az Ügynökség helyzetéről. Tekintettel arra, hogy a konferencia a soron következő igazgatótanácsi ülés előtt került megtartásra, erre történő hivatkozással az ügynökség vezetője nagyon általánosan fogalmazott, és a feltett kérdésekre is nagyon diplomatikusan válaszolt. Összességében a tájékoztatás csalódást okozott a résztvevők részére, ugyanis nem tartalmazott érdemi információt az Európai Tanácsadó Testület jövőbeni helyére és szerepére vonatkozóan. Ezt követően Ilkka Laitinen megbeszélést folytatott Robert Strondl úrral, azonban ennek tartalmáról a résztvevők nem kaptak tájékoztatást.

A konferencia központi témája a Közös Képzési Alaptanterv alkalmazásának értékelése volt, melynek alapját a résztvevő országok által megküldött kérdőívek adatainak értékelése képezte. Az elkészített munkaanyag és a hozzáfűzött kiegészítések alapján a konferencia résztvevői egyetértettek abban, hogy a Közös Képzési Alaptanterv üzenetének

megváltoztatása szükséges, egy 18,5 hetes képzés nem lehet elégséges az első és második szintű, valamint a középszintű tisztviselők képzésére. A résztvevők abban is egyetértettek, hogy a képzés időtartama helyett az elérni kívánt kompetenciák meghatározásával kell biztosítani az egységes felkészítést.

A konferencia résztvevői elfogadták, hogy a Közös Képzési Alaptantervet módosítani kell, és a módosítás eredményeként egy általános, egy szárazföldi, egy légi és egy tengeri határok modult kell kialakítani. A résztvevők azt is támogatták, hogy a Közös Képzési Alaptanterv módosítása során a magyar Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem nyújtson szakmai és tudományos támogatást.

Az Európai Tanácsadó Testület tagjai szintén támogatták, hogy a központ megkezdje egy úgynevezett nemzetközi középszintű képzés kidolgozásának előkészítését.

A Nemzetközi és az Európai Tanácsadó Testület munkájának bemutatását követően a központ Közös Képzési Alaptanterven kívüli tevékenységének legfontosabb elemeit mutatom be nagyon röviden. Már a központ feladatainak tárgyalásánál is utaltam rá, hogy az intézmény a Képzési Alaptanterv kidolgozásán túlmenően is igyekezett a lehető legtöbb területen segíteni és koordinálni az együttműködésben résztvevő országok határrendészeti képzési tevékenységét.

Megítélésem szerint ezen a területen a központ legsikeresebb tevékenysége a „Képzési program a hamisított okmányok és a vonatkozó angol terminológia oktatására”¹³⁹ elnevezésű angol nyelvű képzési program kidolgozása volt, amely bemutatta az okmánykészítés folyamatát és ennek az okmányellenőrzés szempontjából legfontosabb vonatkozásait, majd a hamis és hamisított okmányok felismerését segítő legfontosabb eszközöket és módszereket.

A program egy 16 órás alap és egy 40 órás haladó részből állt, és interaktív módon segítette a kapcsolódó angol kifejezések elsajátítását. A helyes nemzeti alkalmazás segítése érdekében a központ szemináriumot szervezett a képzési programok nemzeti nyelvekre történő lefordításának segítése érdekében. A program sikerét mutatta, hogy azóta is az együttműködő országokon kívül is számos országban használták és használják.

Szintén a központ tevékenységének egyik jelentős eredménye volt a határőrök továbbképzésének minden országban történő bevezetése és meghonosítása érdekében az „európai uniós – képzési nap” elindítása.

¹³⁹ A képzési program angol megnevezése: Training programme on falsified documents and harmonization of English terminology.

A központ gyakorlati munkájának megkezdését követően fokozatosan bekapcsolódott a közös műveletben résztvevő határőrök felkészítésébe, és egy felkészítési csomagot dolgozott ki a felkészítés segítése érdekében.

A központ a fentiekhez hasonló módon igyekezett hozzájárulni a fókuszpontokon szolgálatot teljesítő határőrök felkészítéséhez is.

A központ elindította és fennállásáig működtette web alapú képzési és oktatói katalógusát.

Elkészítette és folyamatosan aktualizálta a nemzeti határőr szervezeteket bemutató CD-jét.

Megkezdte a partner intézményi hálózat kialakítását, a határőröket képző intézmények bevonását egyes képzési tevékenységekbe.

2.2.2. A KÉPZÉSI ALAPTANTERV OPERACIONALIZÁLÁSA ÉS ALKALMAZÁSÁNAK MEGKEZDÉSE

Az Alaptanternv a határőrök képzésére projekt befejezéseként a 2003. április 1-jén és 2-án Stockholmban megtartott munkacsoportértekezleten a résztvevők elfogadták a Képzési Alaptanternv fogalom rendszerét, modul és tantárgy struktúráját.

Az elkészített anyag azonban nem tartalmazta a tantárgyak részletes tartalmát. Az Ideiglenes Határörképzési Központ létrehozásának legfontosabb célja a Képzési Alaptanternv kidolgozásának befejezése, alkalmazása megkezdésének biztosítása és az alkalmazás segítése volt.

Ennek megfelelően, a központ Traiskirchenben történt létrehozását követően a központ szakértői megfeszített ütemben dolgoztak azon, hogy a Képzési Alaptanternv operacionalizálása, végső formába öntése a Nemzetközi Tanácsadó Testület első ülésig befejezésre kerüljön. A központ a Stockholmban megkezdett munkát folytatta, teljes egészében az ott elfogadott alapokra épített.

Az elkészült Képzési Alaptanternv végső formájában a munkaanyagoktól és a projekt-jelentéstől eltérően, minden háttéranyagtól mentsen, csak a legfontosabb fogalommeghatározásokat, egy tantárgy- és óraszám-összesítőt, valamint az elkészült alaptanternveket tartalmazta.

Valamennyi tantárgy egységes szerkezetben, azonos tartalmi követelmények szerint került kidolgozásra. A kialakított szerkezeti forma először a tantárgyat tartalmazó modul,

majd a tantárgy pontos megnevezését tartalmazta. Ez alatt szerepelt a tantárgy oktatásának minimum óraszám, a javasolt oktatási módszerek és az elérni kívánt kompetencia szint általános megjelölése.

Ezt követően a tantárgy általános oktatási célja és tartalma került meghatározásra, és ezt követte a tantárgy részletes tartalma. Megjegyzés keretében került meghatározásra, hogy az adott tantárgy mely tudomány területhez vagy területekhez kapcsolódik. Minden tantárgy leírás végén a megvalósítandó kompetenciacélok részletes leírása szerepelt.

Az elkészült alaptanterveket a központ szakértői a Nemzetközi Tanácsadó Testület első konferenciáján mutatták be a testület tagjainak. A konferencia az alaptantervek alkalmazására vonatkozóan egy kiegészítést fogadott el, amely nem szerepelt az írásos anyagban. Azokban az országokban, ahol nem képeznek első szintű tisztviselőket, a második szintű tisztviselők képzésének nem része az első szintű felkészítés, míg azokban az országokban, ahol a középszintű képzésben résztvevők előzetesen nem vettek részt a második szintű tisztviselők felkészítésében, ott biztosítani kell, hogy ezek a tanulók a második szintű képzés anyagát elsajátítsák.

A Nemzetközi Tanácsadó Testület tagjai a Képzési Alaptantervet elfogadták és támogatták, hogy annak hivatalos alkalmazása az együttműködésben résztvevő országokban 2004. június 15-én megkezdődjön. A Képzési Alaptanterv hivatalos dokumentumként (*Council of the European Union*, 2004d.) 2004. szeptember 06-án jelent meg.

2.2.3. A KÖZÖS KÉPZÉSI ALAPTANTERV ÉRTÉKELÉSÉNEK ÉS AZ ÉRTÉKELÉS EREDMÉNYÉNEK BEMUTATÁSA

A Nemzetközi Tanácsadó Testület konferenciáinak rövid bemutatása során már utaltam rá, hogy a Közös Képzési Alaptanterv¹⁴⁰ hivatalos alkalmazása 2004. június 15-én még éppen csak elkezdődött, és a harmadik konferencián már kezdetét vette az alkalmazás értékelése.

Természetesen felmerül a kérdés, mi tette szükségessé ilyen rövid időn belül az értékelés megkezdését. Már a projekttervben (*Council of the European Union*, 2003c.) is szerepelt a minőségbiztosítás megvalósítása érdekében folyamatos tanácsadás biztosítása az alkalmazó országok részére, ezen országok adatszolgáltatása alapján monitoring működtetése és amennyiben szükséges, javaslattevés a kiigazításokra.

¹⁴⁰ Ebben az időszakban a Core Curriculumot, már szinte minden dokumentum Common Core Curriculumként, Közös Képzési Alaptantervként említi és ezért én is ezt a megnevezést alkalmazom.

Az értékelés megkezdésének másik indokát azok a nem hivatalos információk képezték, amelyek azt támasztották alá, hogy egyes országok, amelyek magas színvonalú határrendészeti képzéssel rendelkeztek, elkezdtek vizsgálni annak lehetőségét, hogy a Közös Képzési Alaptanterv követelményei alapján milyen módon csökkenthetnék határrendészeti képzésük időtartamát. Ezek a körülmények arra ösztönözték a központ vezetőjét és a központ szakértőit, hogy az értékelés segítségével vizsgálják meg a kialakult helyzetet és hosszú távú, a közösségi és a nemzeti érdekeknek is sokkal jobban megfelelő alaptantervet vagy alaptanterveket dolgozzanak ki.

Kutató munkám során a Közös Képzési Alaptanterv vizsgálatát és értékelését tartalmazó úgynevezett „monitoring system” jelentésnek három változatát találtam meg. Két nyomtatott változatát, amelyek közül az egyiket az Ideiglenes Határőrképzési Központ adta ki 2005-ben Értékelő jelentés a Közös Képzési Alaptanterv alkalmazásáról¹⁴¹ címmel, a dokumentum további hivatkozási adatokat nem tartalmazott. A másik nyomtatott változatot (*FRONTEX*, 2006a.) a FRONTEX adta ki 2006. január 1-jén, az előző dokumentummal azonos formában és tartalommal. A harmadik dokumentumot Monitoring System Preliminary Results, Evaluation of the Common Core Curriculum (minimum standards for the basic training for border guards in EU, including Norway and Iceland) and its national implementation status (*Council of the European Union*, 2005.)¹⁴² címmel az interneten találtam, amely a másik két jelentés első részét tartalmazta.

Az értékelés céljaként a dokumentum annak vizsgálatát jelölte meg, hogy szükséges-e a Közös Képzési Alaptanterv továbbfejlesztése, és ha igen, akkor a képzés mely területén szükségesek módosítások. Az első dokumentumban leírtak alapján a központ a „monitoring system” keretében tervezett vizsgálatokat és értékeléseket az alábbi ütemterv alapján tervezte végrehajtani (*Council of the European Union*, 2005.13. o.):

- 2004. augusztus-szeptember: A kérdőívek kidolgozása és a finn kutatóintézet által történő jóváhagyása.
- 2004. október: A kérdőívek bemutatása és átadása a Nemzetközi Tanácsadó Testület második ülésén résztvevő nemzeti képviselőknek.
- 2004. november: A Nemzeti Kapcsolattartási Pontok képviselői részére a „monitoring system” bemutatása.
- 2004. december: A kitöltött kérdőívek megküldése a központ részére.

¹⁴¹ A dokumentum angol megnevezése: Common Core Curriculum Monitoring System Report.

¹⁴² A „monitoring system” jelentés első részének vizsgálatához ezt a változatot, míg a második rész értékeléséhez a FRONTEX (2006) változatot használok.

- 2005. január-február: A kérdőívek elemzése és értékelése, a tanulmány első részének elkészítése és a finn kutató intézet által történő jóváhagyása.
- 2005. március: A második kérdőív elkészítése, jóváhagyása a finn kutatóintézet által, az Európai Tanácsadó Testület ülésén résztvevőknek történő bemutatása és átadása.
- 2005. április eleje: A kérdőívek visszaküldése a központ részére.
- 2005. május: A kérdőívek elemzése és értékelése, a tanulmány elkészítése és a finn kutató intézet által történő jóváhagyása.
- 2005. június: Az eredmények bemutatása, közzététele.¹⁴³

Az Ideiglenes Határörképzési Központ a „monitoring system” elkészítésének tudományos támogatására a finn Oktatási Kutató Intézettel ¹⁴⁴ kötött együttműködési megállapodást.

A fenti ütemtervnek megfelelően elkészített értékelő jelentés két önálló részből állt, melyek közül az első a Közös Képzési Alaptanternemzeti alkalmazási helyzetének értékelése¹⁴⁵, míg a második a Hogyan fejleszthető tovább a Közös Képzési Alaptantern¹⁴⁶ címet viselte. Mind a két részterülethez külön kérdőív készült, amelyeknek az eredményei a jelentés egy-egy részét képezték. A jelentés vizsgálatát a kérdőívek szerkezetének megfelelő sorrendben végzem.

2.2.3.1. A Közös Képzési Alaptanternemzeti alkalmazási helyzetének értékelése

A jelentés első részének (*Council of the European Union*, 2005. 1-110. o.) elkészítéséhez a kérdőívet a központ az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia határellenőrzésért felelős hatóságainak küldte meg. Az elküldött kérdőíveket 23 ország 24 hatósága válaszolta meg, így a kiküldött kérdőívek 86%-a került megválaszolásra. A kérdőíveket az alábbi országok válaszolták meg: Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Izland, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Németország, Norvégia,

¹⁴³ A FRONTEX jelentésben az eredmények bemutatásának és közzétételének dátumaként 2005 ősze szerepel. Az Európai Tanácsadó Testület üléseinek bemutatásából már ismert, hogy a jelentést a testület negyedik konferenciáján megtárgyalta, és támogatta a Közös Képzési Alaptantern módosítását.

¹⁴⁴ Institute for Educational Research

¹⁴⁵ Evaluation of the Common Core Curriculum's national implementation status.

¹⁴⁶ Evaluation of the Common Core Curriculum for further development.

Portugália, Spanyolország¹⁴⁷, Svédország, Szlovákia és Szlovénia. (*Council of the European Union*, 2005. 12. o.)

A jelentés első fejezete a Közös Képzési Alaptanterv elkészítésének háttérét és legfontosabb elemeit írta le, majd az értékelés lefolyását vázolta fel. Ezen túlmenően két olyan anyagot mutatott be, amelyek a jelentés elkészítéséhez felhasználásra kerültek, illetve befolyásolták annak elkészítését.

Az első anyag a Határőr tevékenységek az Európai Unióban (beleértve Norvégiát, Izlandot és Svájcot) interaktív CD-ROM, a nemzeti határőr szervezetekre vonatkozó alapvető információkkal¹⁴⁸ (*Council of the European Union*, 2004b. 23. o.) címen jelent meg. Az anyagot a központ készítette, elsődlegesen azért, hogy a Közös Képzési Alaptanterv alapján végrehajtásra kerülő nemzeti határrendészeti felkészítésben segítse a szomszédos országokban szolgálatot teljesítő határőrök munkájának és szervezeteinek jobb megismerését. A beérkezett anyagok értékelése alapján a központ a határrendészeti célú feladatokat végrehajtó szervezetek alapszintű képzését a következő kategóriákba sorolta:

- a határrendészeti területen dolgozók az alapszintű rendőrképzés részeként kapnak bizonyos határőr felkészítést,
- a határrendészeti területen dolgozók az alapszintű rendőr képzést követően kapnak alapszintű határőr felkészítést,
- a határrendészeti területen dolgozók önálló határőr felkészítésben részesülnek,
- a határrendészeti szakterületen dolgozók bevándorlási tisztviselői vagy más felkészítést kapnak.

A másik anyag, amelyet a jelentés bemutat az ISCED¹⁴⁹ 1997 jelentés (*UNESCO*, 1997.). Az ISCED 1997 jelentést azért vizsgálta a finn kutató intézet, hogy az alapszintű határőr felkészítést elhelyezze az oktatás egységes nemzetközi rendszerében. Végül a jelentés nem foglalt állást¹⁵⁰, hogy melyik kategóriába sorolná az alapszintű határőr felkészítést, de azzal, hogy az anyag meghatározóan az ISCED 4A, 4B és 4C kategóriákat vizsgálta kiemelten, iránymutatást adott arra vonatkozóan, hogy hol helyezné el a határőr foglalkozást.

¹⁴⁷ Spanyolország volt az egyetlen ország, amely két szervezettel vett részt a monitoringban.

¹⁴⁸ Border guard activities in the EU. incl. Norway, Iceland and Switzerland interactive CD-ROM, concerning basic information about national border guard authorities.

¹⁴⁹ International Standard Classification of Education (Az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszere)

¹⁵⁰ A rendszer a határőr foglalkozást nem tartalmazta.

Forgács (2009.) Az ISCED – Az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszere cikke alapján hazánkban is a 4C kategóriának felelt meg az alapszintű határőr felkészítés.

A jelentés második fejezete a Közös Képzési Alaptanterv nemzeti alkalmazásának helyzetét mérte fel. A fejezet három részterületet foglalt magában:

- a Közös Képzési Alaptanterv alkalmazására vonatkozó általános vélemények és tapasztalatok értékelését,
- egyes állítások megítélésén keresztül az alkalmazás helyzetének mérését,
- a harmadik részterület lehetőséget biztosított arra, hogy az egyes válaszadók megjegyzéseket fűzzenek az értékeléshez, vagy kifejtsék saját véleményüket.

Tekintettel az anyag terjedelmére, csak a legfontosabb megállapításokat és összegzéseket mutatom be értekezésemben.

A Közös Képzési Alaptanterv (KKA) általános alkalmazását bemutató részterület többek között az alábbiakat tartalmazta (*Council of the European Union*, 2005. 21-34. o.). A felmérés időpontjában a 24 válaszadóból még csak kettő nem kezdte el az alkalmazást, a válaszadók 50%-a pedig úgy nyilatkozott, hogy már teljes egészében alkalmazza a Közös Képzési Alaptantervet. Arra a kérdésre, hogy a KKA teljes egészében lefedi-e a nemzeti határőrképzési igényeiket a szárazföldi határok vonatkozásában 53%, a tengeri határok vonatkozásában 68%, míg a légi határok vonatkozásában 57% válaszolt igennel¹⁵¹. Arra a kérdésre, hogy képzést megkezdték-e már a KKA-alapú nemzeti képzési alaptantervek alapján, a válaszadók 58%-a felelt igennel¹⁵².

A következő kérdés, amelyet ezen a részterületen belül vizsgáltam a KKA-alapú határrendészeti képzés időtartama volt. A kérdés első része az első szintű tisztviselők képzésének időtartamát vizsgálta. A kérdőívekből megállapítható volt, hogy a felmérésben résztvevő országok közül háromban volt ilyen képzés, és a három országból kettő válaszolta meg a kérdést. A két válasz alapján megállapítható, hogy az első szintű tisztviselők képzési idejének átlaga 7 hét volt a KKA által meghatározott 4,7 hetes követelménnyel szemben.

¹⁵¹ Ennél a kérdésnél csak azoknak az országoknak kellett az adott határtípus vonatkozásában válaszolni, amelyek az adott típusú határszakasszal rendelkeztek.

¹⁵² Az új képzési alaptantervek alkalmazásánál általában hosszabb időt vesz igénybe az áttérés egyik képzési programról a másikra. Jelen esetben a rövid időn belüli nagyszámú alkalmazás azért volt lehetséges, mert a KKA esetében egy minimum programról volt szó, és számos ország már a program elfogadásának időpontjában alapvetően megfelelt az abban foglalt követelményeknek.

A kérdés második része a második szintű és a középszintű tisztviselők együttes képzési idejét vizsgálta, amely minimum ideje a KKA szerint 18,5 hét volt. A válaszadó 19 hatóság együttes átlaga 105 hét volt oly módon, hogy az egyik válaszadónál az együttes képzési idő csak 12 hét volt¹⁵³

Annak eldöntése érdekében, hogy ez a 105 hét sok-e vagy kevés, Pagon (1996.) a hasonló szintű európai rendőrségi oktatás időtartamát 60 oktatási hétben állapította meg.

Ezek a tények egyértelműen azt támasztották alá, hogy a határrendészeti képzés ezen területén hatalmas eltérések tapasztalhatók az egyes országok gyakorlata között, és a KKA-ban meghatározott 18,5 hét is messze elmarad az európai átlagtól.

A második részterület, amellyel a fejezet foglalkozott, a KKA alkalmazási helyzetének értékelése volt egyes állítások megítélése alapján. Az öt fokozatú skálán az alábbi válaszok közül lehetett választani: nagyon egyetért, egyetért, nehéz állást foglalni, nem ért egyet, egyáltalán nem ért egyet. Az értékelésből csak az értekezésem elkészítése szempontjából legfontosabb elemeket emeltem ki.

Az első állítás, amelyet vizsgálók, arra vonatkozott, hogy az első és második szintű, valamint a középszintű tisztviselők részére kidolgozott alaptantervek biztosították-e nemzeti szinten valamennyi alapszintű szakmai követelmény elérését.

A 23 válaszadó a kérdésre az alábbi válaszokat adta: 1 nagyon egyetért, 7 egyetért, 5 nehéz állást foglalni, 7 nem ért egyet, 3 egyáltalán nem ért egyet. A fenti adatok alapján 34% értett egyet valamilyen mértékben az állítással és 66% állította azt, hogy valamilyen mértékben nem ért egyet vagy nem tud állást foglalni a kérdésben.

A következő általam vizsgált állítás annak megállapítására irányult, hogy vannak-e olyan tartalmi elemek, amelyek hiányoznak a KKA-ból. A 23 válaszadóból 3 teljesen egyetértett az állítással, 8 egyetértett, 7 nem tudott állást foglalni és 5 nem értett egyet az állítással. Figyelemre méltó, hogy a válaszadók között egy sem volt, aki egyáltalán nem értett egyet az állítással. Ily módon csupán a válaszadók 22%-a nem értett egyet az állítással.

A harmadik állítás azt kívánta megállapítani, hogy az egyes országokban a második szintű tisztviselők felkészítésére elég-e 3 hónap. A 23 válaszadó közül csupán 1 értett teljesen egyet és 3 értett egyet az állítással. 5 válaszadó nem tudott állást foglalni, 8 nem értett egyet és 6 egyáltalán nem értett egyet az állítással. Ily módon a válaszadók 17%-a

¹⁵³ Ezek között az adatok között és a 3.2.33. adatsorban megadott adatok között az eltérés alapját az adja, hogy ezek az adatok nem csak a KKA-ban meghatározott tantárgyakra vonatkozó adatokat tartalmazták.

értett egyet valamilyen mértékben azzal, hogy a 3 hónapos felkészítés elég a második szintű tisztviselők részére.

A következő állítás szorosan kapcsolódott az előzőhöz: arra kérdezett rá, hogy az 5 hónapos képzési idő, 3 hónap a második szintű és 2 hónap a középszintű tisztviselők felkészítésére, elégséges-e arra, hogy a középszintű tisztviselők elérjék a nemzeti képzési alaptantervekben meghatározott minimum követelményeket. A válaszok csak minimális eltérést mutattak az előző válaszokhoz képest. A teljesen egyetért, egyetért és a nem tudott állást foglalni kategóriákban a válaszok megegyeztek az előző kérdésekre adott válaszokkal. 10 válaszadó nem értett egyet, és 4 egyáltalán nem értett egyet az állítással. Itt is csupán a válaszadók 17%-a értett egyet az állítással, hogy az 5 hónapos képzési idő elégséges a második szintű és a középszintű tisztviselők esetében a nemzeti minimum követelmények teljesítéséhez.

Az utolsó előtti állítás, amelyet vizsgálok azt tartalmazta, hogy nagy különbségek vannak a nemzeti képzési alaptantervek és a KKA között. A 23 válaszadóból 3 értett teljesen egyet, 4 egyetértett, 5 nem tudott állást foglalni és 11 nem értett egyet az állítással. Összességében a válaszadók 30%-a értett egyet valamilyen szinten azzal, hogy nagy különbségek vannak a nemzeti képzési alaptantervek és a KKA között¹⁵⁴.

Az utolsó állítás azt tartalmazta, hogy a KKA segíti a nemzeti hatóságokat a nemzeti képzési alaptanterv elkészítésében. A 23 válaszadó közül 3 értett teljesen egyet és 16 értett egyet az állítással. 1 válaszadó nem tudott állást foglalni, 2 nem értett egyet és 1 egyáltalán nem értett egyet az állítással.

A fejezet harmadik részterülete a kérdőíveket kitöltő országok észrevételeit és megjegyzéseit tartalmazta. Ezek közül szintén csak a legjellemzőbb megállapításokat emelem ki. Tekintettel arra, hogy a kérdőívek feldolgozása során az adatszolgáltató országok betű kódokkal kerültek megjelölésre, én csak az észrevételeket és megjegyzéseket ismertetem, azok forráskódja nélkül.

B „*A rendőrök alapszintű felkészítését szolgáló oktatási programunk kb. a Képzési Alaptanterv 85%-t tartalmazza. A Képzési Alaptantervnek azt a tartalmát, amely a határőr felkészítést szolgálja, azt a nemzeti határőr oktatásunk biztosítja.*” (Council of the European Union, 2005. 39. o.)

¹⁵⁴ Az állításból és a válaszokból sem derült ki, hogy ezek az eltérések milyen irányúak. A későbbi adatokból azonban egyértelműen nyilvánvalóvá válik, hogy a KKA átlagát az adatszolgáltató országok átlaga magasan meghaladja.

E „A KKA tartalmának legnagyobb része már az alapszintű rendőr képzésünk részét képezi. A helyi szervek képzik a tisztviselőket, miután azok megkezdtek a szolgálatukat a helyi szerveknél. Nekünk nincsenek első szintű tisztviselőink, mert nálunk minden határőr tisztviselő rendőr.” (Council of the European Union, 2005. 40. o.)

F „A Közös Képzési Alaptantervet teljes mértékben beépítettük a saját képzési programunkba.” (Council of the European Union, 2005. 40. o.)

G „Hatóságaink számára a Közös Képzési Alaptanterv alkalmazásával kapcsolatban a legnagyobb probléma, hogy az országban körülbelül ötven rendőrtisztviselő dolgozik határőrként, és nagyon nehéz új embereket találni erre a területre. A Nemzeti Rendőr Akadémia körülbelül 40 új tisztviselőt bocsát ki minden évben. Évi 5-10 százalékos fluktuációt feltételezve kiszámítható, hogy minden évben 2-4 új tisztviselő kezd meg szolgálatát a határellenőrzés területén. Ezért az akadémia arra a következtetésre jutott, hogy nem célszerű plusz 100 órát hozzáadni az oktatási programhoz, hogy az megfeleljen 2-4 személy által támasztott követelményeknek. Az oktatási programról a Nemzeti Rendőr Akadémiával és az Ideiglenes Határőrképzési Központtal közösen fogunk dönteni.” (Council of the European Union, 2005. 40. o.)

H „Minimum 10 év szolgálati időnek kell eltelnie a második szintű képzést követően és a középszintű képzést megelőzően. Az egész életen át történő tanulás programja.” 40.o.

I „Mint az már az előzőekben említésre került, a KKA alkalmazása még nem kezdődött el más egyéb körülmények miatt. A KKA-ban meghatározott előírások előreláthatólag 2005 végére, 2006 elejére kerülnek alkalmazásra, miután a szükséges jogi módosítások megtörténtek.” (Council of the European Union, 2005. 40. o.)

K „A mi államunkban nincsenek különböző szintek, csak egy.” (Council of the European Union, 2005. 40. o.)

O „Az alkalmazás során az egyetlen nehézség a KKA szerkezete volt. A mi nemzeti oktatási programunk teljesen más szerkezetben készült, és ezért a programjainkat minden szinten meg kellett változtatni.” (Council of the European Union, 2005. 41. o.)

T „Úgy gondolom, nagyon nehéz a KKA 100 százalékos alkalmazása a nemzeti oktatási programban. A 100 százalékra törekvés egy követendő cél, de minden országban különböző jogszabályok vannak, és néha egynél több bevándorlási hatóság.” (Council of the European Union, 2005. 41. o.)

A fejezet harmadik része az alkalmazás helyzetét összehasonlító táblázatokon keresztül mutatta be modul bontásban, tantárgyanként. Az első fejezettrész az első szintű tisztviselők részére oktatott tantárgyakat vizsgálta. Tekintettel arra, hogy az adatszolgáltató országok közül csak háromban alkalmaztak első szintű tisztviselőket, és a jövőben ez a kategória elveszti a jelentőségét, az első szintű tisztviselőkre vonatkozó adatokat nem vizsgáltam.

A következő részfejezet a második szintű és a középszintű tisztviselők képzési programjait együtt vizsgálta modulonként és tantárgyanként, megadva az együttes és az egyes szintekhez tartozó óraszámokat is. Az Alaptanterv a határőrök képzésére 2004. szeptember 06-án megjelent hivatalos változata (*Council of the European Union, 2004d.*) 8 képzési területet, modult és 27 tantárgyat foglalt magában. Tekintettel a tantárgyak nagy számára, nem vizsgálom és mutatom be valamennyi tantárgyra vonatkozóan az eredményeket. A modulokról egy általános áttekintést adok, és csak az átlagtól jelentősebben eltérő vagy megítélésem szerint fontos adatokat mutatom be.

1. Modul: Emberi erőforrás-gazdálkodás

Tantárgyak:

- A határellenőrzés fejlődése,
- Az Európai Unió politikái és irányelvei,
- Alkalmazott pszichológia,
- A meghallgatási készségek fejlesztése,
- Szociológia,
- Szakmai etika,
- Emberi jogok,
- Nyelvképzés.

A „monitoring system” jelentés 3.2.1. számú, Human resources development, combined total amount of the lessons state by state. (n=22) megnevezésű grafikonja (*Council of the European Union, 2005. 69. o.*) ad összefoglaló áttekintést nemzeti bontásban az emberi erőforrás gazdálkodás modul tantárgyainak óraszámairól. A grafikonhoz tartozó adatok (*FRONTEX, 2005. 177. o.*) alapján a modul KKA-ban meghatározott átlaga és egyben minimum követelménye 178 óra¹⁵⁵, míg az adatszolgáltató országokban ez az átlag 299 tanóra. A modul oktatása csak 4 országban nem érte el a KKA-ban meg-

¹⁵⁵ Az óra fogalmon alatt tanórát értek, melynek az időtartama nem került pontosan meghatározásra.

határozott átlagot (40, 64, 93, 164 óra). A modul oktatására fordított legmagasabb óraszám 643 tanóra volt. Ezekből az óraszámokból egyértelműen megállapítható, hogy az emberi erőforrás modulban oktatott tantárgyak oktatásának időtartalma között az egyes országokban indokolatlanul nagy eltérés volt¹⁵⁶.

2. Modul: Az Európai Unió közösségi joga és a kapcsolódó nemzetközi jogszabályok

Tantárgyak:

- A határőr szolgálat ellátására vonatkozó nemzetközi (európai) szabályozók.

A „monitoring system” jelentés 3.2.10. számú és European community law and international legislation, combined total amount of the lessons state by state. (n=22) megnevezésű grafikonja (*Concil of the European Union*, 2005. 74. o.) tartalmazza a modul áttekintését, amely 1 tantárgyat foglal magába. A grafikonhoz tartozó adatok (*FRONTEX*, 2005. 179. o.) alapján a modul KKA-ban meghatározott átlaga 35 óra, míg az adatszolgáltató országokban 37,2 óra. A két adat szinte megegyezik, azonban a minimum és a maximum adatok között itt is jelentős eltérés tapasztalható. Van olyan ország, amelyben ez a tantárgy nem is került oktatásra. A tantárgy oktatásának időtartama 0 és 45 óra között lépcsőzetesen emelkedik, majd egy nagy ugrást követően 80, 82, 90 órákkal folytatódik és 144 órával fejeződik be. Az adatok ebben az esetben is jelentős eltéréseket mutatnak.

3. Modul: Nemzeti jogszabályok

Tantárgyak:

- Közigazgatási jog,
- Büntetőjog,
- Alkotmányjog,
- A határőr szolgálatra vonatkozó szabályozók.

A „monitoring system” jelentés 3.2.11. számú és Module: national legislation, combined total amount of the lessons state by state (n=22) megnevezésű grafikonja (*Counil of the European Union*, 2005. 76.o.) tartalmazza a modul összefoglaló értékelését. A grafikonhoz tartozó adatok (*FRONTEX*, 2005. 179. o.) alapján megállapítható, hogy a modul KKA-ban meghatározott minimum követelménye 163 óra, míg az adatszolgáltató országokban a modul oktatására fordított óraszám átlaga 339 óra. Az átlagok alapján a modult az adatszolgáltató országok a KKA-ban meghatározott időtartam duplá-

¹⁵⁶ A modult legnagyobb óraszámokban oktató országban (643 óra) 16,075 szeresét fordították a modul oktatására, mint azt a legkevesebb óraszámokban oktató országban (40 óra).

jában oktatták. A modul oktatására fordított óramennyiség ebben az esetben is „szélsőséges” értékek között mozgott, hisz a legkisebb érték 7¹⁵⁷ óra, míg a legnagyobb 1274 óra volt.

4. Modul: Gyakorlati felkészítés

Tantárgyak:

- Taktikai eljárások I.,
- Taktikai eljárások II.,
- Taktikai eljárások III.¹⁵⁸,
- Technikai eszközök,
- Lőkiképzés,
- Testnevelés,
- Elsősegélynyújtás.

A „monitoring system” jelentés 3.2.16. számú és Module: operational training, combined total amount of the lessons state by state (n=22) megnevezésű grafikonja (*Council of the European Union*, 2005. 79. o.) tartalmazza a modul összefoglaló áttekintését. A grafikonhoz tartozó adatok (*FRONTEX*, 2006a. 180. o.) alapján a KKA 150 órában határozza meg a modul oktatását, amelynek az átlaga az adatszolgáltató államokban 444 óra. Az átlagokat összevetve a modul valós oktatása több mint duplája a KKA-ban meghatározottnak. A minimum és maximum óraszámok között ebben az esetben is indokolatlanul nagy eltérések tapasztalhatók. Volt olyan ország, amely a második szintű és a középszintű képzés során egyáltalán nem oktatta a modul tantárgyait, míg más ország 1336 órában oktatta ugyan ezeket a tantárgyakat. Az első ország esetében ez részben érthető, ugyanis az első szintű képzésben 120 órában oktatta a modult. Ezen kívül volt még egy ország, amely nagyon alacsony óraszámot fordított a modul oktatására, ugyanis az első, a második és a középszintű tisztviselők esetében is ez összesen 39 órát tett ki.

5. Modul: Kriminalisztika

Tantárgyak:

- Bűnügyi nyomozás taktika I.
- Bűnügyi nyomozástaktika II.

¹⁵⁷ Ebben az esetben ehhez az adathoz még tartozott egy 100 órás első szintű tisztviselői felkészítés. A következő legkisebb óraszám 64 óra volt, amelyhez szintén tartozott egy 16 órás első szintű felkészítés.

¹⁵⁸ A KKA hivatalos változatában a részletes képzési alaptanterv egyes tantárgyak esetében megkülönböztet I. II. stb. részeket. Az képzési alaptantervek összesített táblázatában és a „monitoring system” jelentésben ezek a részek egy tantárgyként szerepelnek. Én azért soroltam fel ezeket a tantárgyrészeket külön-külön is, mert így kaptam teljes képet a tantárgystruktúráról.

- Bűnügyi nyomozástaktika III.
- Okmányvizsgálat
- Hamisítási módszerek I.
- Hamisítási módszerek II.
- Szervezett bűnözés

A „monitoring system” jelentés 3.2.22. számú és Module: criminalistics, combined total amount of the lessons state by state (n=22) megnevezésű grafikonja (*Council of the European Union*, 2005. 83. o.) tartalmazza a modul összesített értékelését. A grafikonhoz tartozó adatok (*FRONTEX*, 2006a. 182. o.) alapján megállapítható, hogy a KKA-ban meghatározott minimum követelmény 137 óra, míg az adatszolgáltatók átlaga 175 óra. Ebben az esetben is figyelemre méltó, hogy 4 ország esetében megközelítőleg csak a minimum óraszám fele került oktatásra. Külön figyelmet érdemel az a körülmény, hogy ez a modul tartalmazta az okmányvizsgálatra vonatkozó képzés óraszámait is, és az adatszolgáltatók közül 3 a képzés valamennyi szintjén összesen 3, 4 és 10 órát fordított az okmányvizsgálat (*FRONTEX*, 2006a. 182. o.) oktatására.

6. Modul: Informatikai ismeretek

Tantárgyak:

- Informatikai ismeretek I.
- Informatikai ismeretek II.
- Informatikai ismeretek III.

A „monitoring system” jelentés 3.2.27. számú és Module: information technology, combined total amount of the lessons state by state (n=22) megnevezésű grafikonja (*Council of the European Union*, 2005. 86. o.) tartalmazza a modul összesített értékelését, amely valójában egy tantárgynak tekinthető. A grafikonhoz tartozó adatok (*FRONTEX*, 2006a. 183.o.) alapján a KKA-ban meghatározott minimum követelmény 27 óra, míg az adatszolgáltatók átlaga 70,5 óra. Ennél a modulnál is nagyok az eltérések hisz a minimum érték 0, míg a maximum 192 tanóra.

7. Modul: Alkalmazott munkamódszerek

Tantárgyak:

- A légi határok ellenőrzése,
- A szárazföldi határok ellenőrzése,
- A tengeri határok ellenőrzése.

A „monitoring system” jelentés 3.2.28. számú és Module: applied working methods, combined total amount of the lessons state by state (n=22) megnevezésű grafikonja

(*Council of the European Union*, 2005. 87. o.) tartalmazza a modul összesített értékelését. A táblázathoz tartozó adatok (*FRONTEX*, 2006a. 183. o.) alapján megállapítható, hogy a modul oktatásának a KKA-ban meghatározott óraszama 18 óra, míg az adatszolgáltató szervezetek átlaga 47,7 óra volt.

Szintén nagyok a különbségek az egyes országok gyakorlata között, arra vonatkozóan, hogy mennyit időt fordítanak az egyes tantárgyak oktatására. Az értékek 0 és 220 óra között mozognak. Nagyon érdekes számadat, hogy 11 adatszolgáltatónál a közölt adatok egyenlők vagy kisebbek voltak, mint a KKA-ban meghatározott érték.

8. Modul: Ügyviteli feladatok

Tantárgyak:

- Együttműködés és koordináció más hatóságokkal I.
- Együttműködés és koordináció más hatóságokkal II.

A „monitoring system” jelentés 3.2.32. számú és Module: administration, combined total amount of the lessons state by state (n=22) megnevezésű grafikonja (*Council of the European Union*, 2005. 89. o.) tartalmazza a modul összesített értékelését. A grafikonhoz tartozó adatok (*FRONTEX*, 2006a. 184. o.) alapján megállapítható, hogy a modul KKA-ban meghatározott óraszama 32 óra, míg az adatszolgáltató szervezetek átlaga 23,3 óra. Ebben az esetben a számadatok értékelésénél célszerű figyelembe venni, hogy ennek a modulnak a tartalma a nemzeti oktatási programokban általában nem ilyen bontásban szerepel, és ezért esetenként az összehasonlítás nem egyszerű.

A „monitoring system” jelentés utolsó 3.2.33. számú és Summary, combined total amount of the lessons state by state. From all Common Core Curriculum related contents of national second- and mid level officers’ curricula (n=22) megnevezésű grafikonja (*Council of the European Union*, 2005. 90. o.) a második szintű és a középszintű tisztviselők képzésének nemzeti szinten összesített órászámait mutatja be, melynek alapja a KKA-ban szereplő tantárgyak összesített, hetekben meghatározott óraszama. A grafikonhoz tartozó adatok (*FRONTEX*, 2006a.185. o.) alapján megállapítható, hogy a képzés KKA-ban meghatározott minimum órászama 18,5 hét, míg az adatszolgáltatók átlaga 36,1 hét. A táblázat alapján 2 ország nem éri el a minimum követelményt, ahol az oktatás időtartama 8,58¹⁵⁹ és 14,15 hét. A leghosszabb oktatási idő 96,30 hét. Ezek a számadatok is megerősítik, hogy a KKA egy minimum követelmény, amelyet az átlagok alapján az

¹⁵⁹ A 8,58 hét oktatási idővel rendelkező országban első szintű tisztviselőket is képeznek, amelynek az ideje 2,65 hét.

adatszolgáltató országok majdnem duplán teljesítenek. Ezeknek az adatoknak a vizsgálatánál mindenképpen figyelembe kell venni, hogy ezek az adatok a KKA-ban szereplő tantárgyakra vonatkoznak, és nem tartalmazzák az ezeken kívül oktatott tantárgyak óraszámát.

2.2.3.2. Hogyan fejleszthető tovább a Közös Képzési Alaptanterv?

A „monitoring system” jelentés második része (*FRONTEX*, 2006a. 95-186. o.) Hogyan fejleszthető tovább a Közös Képzési Alaptanterv?¹⁶⁰ címet viselte. A központ által elkészített erre vonatkozó kérdőívet a szükséges útmutatásokkal az Európai Tanácsadó Testület 3. ülésén kapták meg a résztvevők.

A kész anyag megvitatására és a további lépések elfogadására az Európai Tanácsadó testület 2005. június 28-30. között megtartott 4. ülésén került sor.

A második rész elkészítéséhez szükséges kérdőíveket 24 ország 25 hatósága válaszolta meg (86%). Az első részhez képest a résztvevő országok köre Svájccal bővült.

A második rész elkészítésének legfontosabb céljai a következők voltak:

- a határőrképzés szerkezetének és tartalmának,
- a felvételi követelményeknek,
- a végzés szintjeinek,
- az oktatás időtartamának jobb megismerése,
- a Közös Képzési Alaptantervből hiányzó tartalmak megállapítása volt.

Az elkészített kérdőívek azonos tartalommal készültek el az első és második szintű tisztviselők, valamint a középszintű tisztviselők képzésére vonatkozóan.

Az első szintű tisztviselőkre vonatkozóan a kérdőívek értékelése során az alábbi eredmények születtek.

Az első kérdés 1/a része annak megállapítására irányult, hogy az első szintű tisztviselők határőr felkészítése milyen szerkezetű¹⁶¹ képzés keretében történik. Ennek alapját a már korábban bemutatott Határőr tevékenységek az Európai Unióban (beleértve Norvégiát, Izlandot és Svájcot) interaktív CD-ROM, a nemzeti határőr szervezetekre vonatkozó alapvető információkkal¹⁶² (*Council of the European Union*, 2004b. 23. o.) anyag alapján meghatározott kategóriák képezték.

¹⁶⁰ A fejezet címének angol megnevezése: Evaluation of the Common Core Curriculum for further development

¹⁶¹ A szerkezet ebben az esetben azt jelentette, hogy a képzés határőr, rendőr és bevándorlási ismereteket tartalmaz vagy ezek kombinációját.

¹⁶² Border guard activities in the EU. incl. Norway, Iceland and Switzerland interactive CD-ROM, concerning basic information about national border guard authorities

A kérdést 5 szervezet válaszolta meg. 1 szervezet válaszolta azt, hogy az alapszintű rendőrképzés részeként, 1 jelölte meg, hogy az alapszintű rendőr képzést követően és 3 jelölte meg, hogy a bevándorlási tisztviselői vagy más felkészítés keretében biztosítanak első szintű határőr felkészítést.

1/b kérdésként szerepelt, és szorosan kapcsolódott az előző kérdéshez, hogy a végzést követően milyen beosztásokat töltenek be a végzett tisztviselők. A kérdés a KKA-ban megfogalmazott fogalmakat alkalmazta a meghatározáshoz. Az előző kérdést megválaszoló 5 szervezetből csak 4 válaszolta meg ezt a kérdést. 2 válaszadó választotta a határőr a kényszerítő intézkedések joga nélkül kategóriát, 1 a határőr jogosult a kényszerítő intézkedések alkalmazására kategóriát, míg 1 az egyéb kategóriát.

Szintén ezen a részkérdésen belül szerepelt, hogy a válaszadók fejtsék ki az első szintű tisztviselők nemzeti meghatározását. A 4 válasz közül csak egy meghatározás felelt meg a KKA-ban meghatározott követelménynek.

Ennek a kérdésnek a részeként szerepelt még annak megállapítása, hogy milyen feladatokat hajtanak végre a végzett hallgatók a képzés befejezését követően. Ezek között az útlevel ellenőrzési és a határőrizeti feladatok voltak a meghatározóak.

Az első kérdés eddigi részeire adott válaszok és az a körülmény, hogy egyes részkérdéseket nem minden válaszadó válaszolt meg, azt támasztják alá, hogy az első szintű tisztviselői kategória értelmezése jelentősen eltért az egyes adatszolgáltató országokban.

1/c kérdésként szerepelt, hogy a végzést követően az első szintű tisztviselők végzettsége elismerhető-e foglalkozásként vagy annak megfelelő kategóriának. Az 5 válaszadóból 3 válaszolt igennel és 2 nemmel. Az igennel válaszolók a rendőr, határőr, útlevel ellenőrző tisztviselő és a bevándorlási tisztviselő foglalkozásokat jelölték meg a végzés utáni lehetséges foglalkozásként.

A 2. kérdés első részkérdése arra vonatkozott, milyen iskolai képzettség szükséges az első szintű tisztviselői képzés megkezdéséhez. Az 5 válaszadó mindegyike az ISCED 3¹⁶³ szintet jelölte meg.

¹⁶³ Forgács András tanulmányában (*Forgács, 2009*) az ISCED 3 – Középfokú oktatás (felső szintje) címszó alatt az alábbiakat fogalmazta meg: „Az oktatás ezen a szinten többnyire a tankötelezettség teljesítését követően kezdődik. Az oktatás az ISCED 2 szintnél specializáltabb, s ezért az ISCED 3 szinten az oktatás, képzés rendszerint az előző szintnél magasabban kvalifikált pedagógusok alkalmazásával történik. Ebbe a szintbe történő belépés általában 15 vagy 16 éves korban történik, s a belépés előfeltétele 9 éves oktatás eredményes befejezése. Az ISCED 3 szint a tanulói továbbhaladási pályák függvényében három ágra bomlik:

ISCED 3A: Az ISCED 5A szintre történő közvetlen bejutást biztosítani hivatott programok
ISCED 3B: Az ISCED 5B szintre történő közvetlen bejutást biztosítani hivatott programok
ISCED 3C: Olyan 6–24 hónap időtartamú programok, amelyeknek nem célja biztosítani az ISCED 5A és 5B szintekre történő bejutást.”

A kérdés második részkérdése arra irányult, hogy az első szintű tisztviselői képzés előtt kötelező-e a katonai szolgálat teljesítése. Az 5 válaszadóból kettőnél volt kötelező a katonai szolgálat letöltése a képzés megkezdése előtt.

A 3. kérdés azt vizsgálta, hogy az első szintű tisztviselői képzés időtartama mely ISCED kategóriába sorolható be. Az 5 válaszadó közül 2 az ISCED 3-ba, 1 az ISCED 4-be, míg 2 az ISCED 5-be sorolta be saját képzését. Ezeknek a kategóriáknak a határőr-képzésre történő alkalmazási nehézségeit jól tükrözi az egyik adatszolgáltató megjegyzése: „*A határőr-képzést nem lehet az ISCED kategóriákhoz hasonlítani, mert csak 5 hónapos.*” (FRONTEX, 2006a. 105. o.)

A 4. kérdés, amely szintén a képzés időtartamát vizsgálta, arra vonatkozott, hogy az egyes országokban hány tanulmányi hetet (elmélet és gyakorlat együtt) fordítanak az adatszolgáltatók az első szintű tisztviselők képzésére. A „monitoring system” jelentés 6.3.2. számú és Based on your national experiences, how many study weeks (incl.practice) should the border guard basic education for 1st level officers take (total duration)? megnevezésű grafikonja (FRONTEX, 2006a. 106. o.) és a szöveges magyarázat alapján megállapítható, hogy 5 szervezet válaszolta meg a kérdést. A grafikonhoz tartozó adatokban (FRONTEX, 2006a. 185.o.) azonban csak 4 válaszadó található, az U-val jelölt válaszadó első szintű képzésre vonatkozó adatai hiányoznak a táblázatból. A rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy a táblázatban szereplő 4 ország 120, 10, 9, illetve 4 hetet, míg a táblázatban nem szereplő U ország a grafikon alapján kb.10 hetet fordított az első szintű tisztviselők képzésére.

A kérdőív 5. kérdése (FRONTEX, 2006a. 106. o) arra vonatkozott, hogy az adatszolgáltatók milyen tartalmi elemeket hiányolnak az első szintű tisztviselők oktatásából. Egyik válaszadó sem jelzett olyan tartalmat, amelyet célszerűnek tartott volna az első szintű tisztviselők képzésébe beépíteni.

A második szintű tisztviselőkre vonatkozóan, a kérdőív értékelése során az alábbi eredmények születtek.

A második szintű tisztviselőkre vonatkozó kérdőívet 22 ország 23 hatósága válaszolta meg.

Az első kérdés 1/a része arra irányult, hogy a második szintű tisztviselők képzése milyen szerkezetű képzés keretében történik az egyes országokban. A kérdőív ebben az esetben is az első szintű tisztviselőknél előzőekben már hivatkozott kategóriákat alkalmazta.

A 23 válaszadó közül kettő két alternatívát is megjelölt. Ennek eredményeként 11 válaszadó jelölte meg, hogy a határellenőrzési feladatokat ellátó tisztviselők rendőri felkészítést kapnak, bizonyos határőr tartalommal. Ily módon minden rendőr kap bizonyos mértékű határőr felkészítést, azonban a tényleges felkészítés munkahelyi felkészítés keretében történik. 4 válaszadó jelölte meg, hogy az általános rendőri felkészítést követően a határellenőrzési területen dolgozók kiegészítő határörképzésben részesülnek. 5 országban történt a határőrök felkészítése önálló határörképzés formájában. 1 ország jelölte meg, hogy a felkészítés a bevándorlási tisztviselők felkészítésének keretében történik. 4 ország az egyebek kategóriát is megjelölte, amely feltehetően valamilyen továbbképzési formát jelentett.

Az 1/b kérdésen belül az első kérdés arra irányult, hogy az 1/a kérdésben szereplő képzésben részesülő tisztviselők milyen beosztásban¹⁶⁴ dolgoznak a végzést követően. A felosztás alapját a KKA-ban meghatározott kategóriák képezték. A 23 válaszadóból 1 válaszadó jelölt meg két lehetőséget. Ennek alapján 23-an jelölték meg azt a válaszlehetőséget, hogy a végzettek a kényszerítő intézkedések alkalmazásának jogát megkövetelő beosztásokban dolgoznak, míg egy válaszadó jelezte, hogy a végzettek a végzést követően, mint a határőrök csoportjának vezetői dolgoznak.

Az 1/b kérdésen belül a második rész kérdés a második szintű tisztviselő nemzeti meghatározását kérte a válaszadóktól. A 20 válaszadó válaszaiból a legjellemzőbb részeket emelem ki (FRONTEX, 2006a. 110-112. o.).

B „Minden rendőr legalább második szintű tisztviselő. Alapszintű képzésben részesülnek és a rendőr minden jogosítványával rendelkeznek.” (FRONTEX, 2006a. 110. o.)

L „Határőr, aki a kényszerítő intézkedések jogával rendelkezik.” (FRONTEX, 2006a. 111. o.)

O „A tisztviselő, aki a második szintű képzést befejezte és alkalmas arra, hogy önállóan lásson el határőr szolgálatot és egy csoportot vezessen.” (FRONTEX, 2006a. 111. o.)

T „Szervezetünkben a legalacsonyabb szintű tisztviselő. Egy csoportban dolgozik a csoportvezető irányításával.” (FRONTEX, 2006a. 111. o.)

U „Rendőr tisztviselő 3 éves alapszintű rendőr oktatással.” (FRONTEX, 2006a. 112. o.)

Y „a határőr képes:

- az úti okmányok és vízumok ellenőrzésére, a határátlépés ellenőrzésére,

¹⁶⁴ A: Első szintű tisztviselő, B: Második szintű tisztviselő, C: Középszintű tisztviselő, D: Egyéb

- *a személyi adatok különböző adattárakban történő ellenőrzésére,*
- *a teljes vámvizsgálat végrehajtására (vámtisztviselőként dolgozni)*
- *a személyek és áruk ellenőrzésére (a csempészt áruk megtalálására)*
- *bírság kiszabására,*
- *kényszerítő intézkedések alkalmazására,*
- *annak a folyamatnak a teljes végrehajtására, melynek eredményeként a személyek*

jogszerűen beléphetnek az országba. „ (FRONTEX, 2006a. 112. o.)

Az 1/b kérdés harmadik részkérdése arra irányult, hogy a végzettek milyen munkahelyeken (beosztásokban) dolgoznak a képzés befejezését követően. A válaszokat a jelentés készítői az 1/a részkérdésnek megfelelő kategóriák szerint csoportosították. Tekintettel arra, hogy ezeket a beosztásokat és rendfokozatokat esetenként nagyon nehéz korrekt tartalommal magyarra fordítani, csak a legfontosabb jellemzőiket foglalom össze.

Az A és B kategóriákba sorolható határőrök olyan határőr tisztviselők, akik általában a határátkelőhelyeken teljesítenek szolgálatot, és valamennyi rendőri jogosítvánnyal rendelkeznek.

A C kategóriába tartozó határőrök és parti őrk általában teljes vagy részleges rendőri jogosítványokkal rendelkeznek, és a határátkelőhelyeken, a határátkelőhelyek közötti határszakaszokon és a tengeri határszakaszokon teljesítenek szolgálatot.

A D kategóriába tartozó tisztviselők olyan bevándorlási vagy más tisztviselők, akik általában korlátozott jogokkal rendelkeznek, útlevél ellenőrzési feladatokat hajtanak végre, vagy más bevándorlással kapcsolatos ügyekben járnak el.

Az 1/ c kérdés ebben az esetben is arra irányult, hogy a második szintű tisztviselők által megszerzett végzettség elismerhető-e foglalkozásként vagy ennek megfelelő kategóriának. A 21 válaszadóból 17 felelt úgy, hogy a végzés után hallgatóik megfelelnek ennek a követelménynek.

A 2. kérdés a második szintű tisztviselők esetében is először azt vizsgálta, milyen iskolai végzettség szükséges a képzés megkezdése előtt. A 23 válaszadóból 18 válaszadó

jelölte meg az ISCED 3, 3 az ISCED 2¹⁶⁵ és 2 az ISCED 4¹⁶⁶ szintet a képzés megkezdésének feltételeként.

A kérdés második része azt vizsgálta, hogy a képzés megkezdésének feltétele-e a katonai szolgálat teljesítése. A kérdést 22 szervezet válaszolta meg, és 7 szervezet válaszolt igennel és 15 nemmel. Még egy ilyen egyszerűnek tűnő kérdés megválaszolása is rávilágít arra, hogy esetenként milyen nehézségeket is jelenthet egy kérdés egyértelmű megválaszolása. Az igennel válaszolók egy része megjegyzésben jelezte, hogy országukban csak a férfiak számára kötelező a katonai szolgálat.

A 3. kérdés azt vizsgálta, hogy a válaszadók szerint a második szinten végzett határőr tisztviselők végzettsége melyik ISCED kategóriának felel meg a végzést követően. 23 szervezet válaszolta meg a kérdést, melyek közül egy szervezet 2 alternatívát is megjelölt. Az ISCED 3-as kategóriát 9, az ISCED 4-es kategóriát 12, az ISCED 5-ös¹⁶⁷ kategóriát 1, míg az egyéb kategóriát 2 válaszadó jelölte meg.

A 4. kérdés azt vizsgálta, hogy a második szintű tisztviselők felkészítése összesen (elmélet és gyakorlat) hány hetet vesz igénybe. A „monitoring system” jelentés 7.3.2. számú és a Based on your national experiences, how many study weeks (incl.practice) should the border guard basic education for 1st level officers take (total duration)? grafikonja

¹⁶⁵ ISCED – Az oktatás egységes nemzetközi rendszere című tanulmány (Forgács, 2009.) az ISCED 2 – Középiskola alsó tagozata, vagy az alapfokú oktatás második szintje címszó alatt az alábbiakat tartalmazza: „Ezen a szinten, az oktatási program elsődleges célja, hogy kiegészítse az ISCED 1 szinten elkezdődött alapfokú oktatást. Itt történik meg az alapkészségek teljes körű megalapozása. Az országok zömében ezen a szinten az oktatás célja az egész életen tartó tanulás és a személyiség kibontakozásának megalapozása. Ezen a szinten az oktatási programok többnyire tantárgy specifikusak, s egy-egy osztályban egyidejűleg több szaktanár is oktat. E szint befejezése rendszeresen egybeesik a tankötelezettség lezárulásával.”

¹⁶⁶ ISCED – Az oktatás egységes nemzetközi rendszere című tanulmány (Forgács, 2009.) az ISCED 4 – Nem felsőoktatás jellegű poszt-szekundér oktatás címszó alatt az alábbiakat tartalmazza: „Ez a szint a középfokú oktatás felső szintje és a felsőoktatás közötti sávot tölti ki, noha a nemzeti oktatási rendszerek az e szintbe tartozó programokat többnyire a középfokú oktatás felső szintjébe sorolják, hiszen tartalmukat és az oktatás/képzési célt tekintve nem minősülhetnek felsőoktatásnak. Leginkább az ISCED 3 szinten megszerzett ismeretek bővítését, gazdagítását szolgálják. A szint a tanulói továbbhaladási pályák függvényében két ágra bomlik:

ISCED 4A: Az ISCED 5 szintre történő belépést előkészítő programok

ISCED 4B: Közvetlenül a munkaerőpiacra történő belépést biztosítani hivatott programok.”

¹⁶⁷ ISCED – Az oktatás egységes nemzetközi rendszere című tanulmány (Forgács, 2009.) az ISCED 5 – A felsőoktatás első szintje, amely közvetlenül nem vezet tudományos minősítés megszerzéséhez címszó alatt az alábbiakat tartalmazza:

„Az ISCED 3 és 4 szintnél magasabb színvonalú programok. Minimális időtartamuk legkevesebb 2 esztendő.

Az ISCED 5 szinten a lehetséges továbbhaladási pályák:

ISCED 5A: Többnyire elméleti megalapozottságú programok olyan képesítést kínálnak, amelyek kutatási programokba és magas színvonalú szakképzettséget pályákra történő lépést tesznek lehetővé. Időtartama legalább 4 esztendő. ISCED 5B: Gyakorlatorientált, szakma specifikus programok, amelyek a képzésben résztvevők számára meghatározott speciális ismereteket, készségeket igénylő szakmákra készítenek fel. A képzés időtartama 2, vagy három év.”

(FRONTEX, 2006a. 129. o.) és a grafikonhoz tartozó táblázat (FRONTEX, 2006a. 185. o.) alapján megállapítható, hogy a 19 válaszadó az elméleti felkészítésre átlagosan 35, a gyakorlati felkészítésre 15 hetet fordít. A felkészítésre fordított idő átlaga 50 hét. Az 50 hetes átlag mögött azonban ebben az esetben is jelentős eltérések vannak. A második szintű felkészítésre fordított legrövidebb idő 1 hét elméleti felkészítés. A következő legrövidebb felkészítési idő pedig 2 hét elméleti és 1 hét gyakorlati felkészítést foglalt magába. A leghosszabb felkészítés 80 hét elméleti és 20 hét gyakorlati felkészítésből állt. Azonban ezeket az eredményeket nagy körültekintéssel kell kezelni, ugyanis az 1/a kérdésre adott válaszok alapján csak 5 válaszadó jelezte, hogy önálló határőrképzést folytat, a többi válaszadó a határőr felkészítést a rendőrképzés részeként végezte. Ezt a körülményt erősíti meg az egyik olyan adatszolgáltatónak a kérdéshez fűzött megjegyzése is, amely a kérdést nem válaszolta meg: *„Ezt a kérdést nem lehet megválaszolni. Az alapszintű határőr felkészítés az általános rendőri felkészítés része, és a határőrképzés számos óra anyagában szerepel.”* (FRONTEX, 2006a. 129. o.)

Az 5. kérdés arra irányult, hogy a válaszadók milyen tartalmakat hiányolnak a képzési alaptantervből. Az általános összegzés alapján megállapítható, hogy a válaszadók leggyakrabban a parti őri feladatokat, a határátkelőhelyek közötti határszakaszok őrizetét, a közlekedésrendészeti ismereteket jelölték meg mint hiányzó tartalmakat. Szintén gyakran szerepelt az észrevételek között, hogy a képzésre fordított idő mennyisége nincs összhangban az elérni kívánt oktatási célokkal. Erre vonatkozóan az egyik válaszadó az alábbiakat írta: *„Nem gondoljuk, hogy tartalom hiányzik, de az egyes tartalmakra vonatkozó óraszámok nem elégségesek, különösen azokban az esetekben, ahol a kompetencia követelmények az alkalmazni és a kritikai észrevételekre képes szinteket jelölik meg.”* (FRONTEX, 2006a. 130. o.)

A középszintű tisztviselőkre vonatkozó kérdőívek értékelése során az alábbi eredmények születtek:

A kérdőívet 22 állam 23 hatósága válaszolta meg. Az 1/a kérdés ezen a szinten is azt vizsgálta, hogy a középszintű tisztviselők képzése milyen szerkezetű képzés keretében történik az egyes adatszolgáltató szervezeteknél. A kérdést a már korábban bemutatott kategóriák figyelembevételével 22 szervezet válaszolta meg. 8 válaszadó jelölte meg, hogy náluk a rendőrképzés keretében részesülnek a tanulók bizonyos határőrképzésben. 6 szervezet választotta, hogy a rendőrképzés után határőrképzés keretében készítik fel hallgatóikat, ugyanennyien kapnak önálló határőrképzést, és 2 szervezet jelölte meg az

egyéb kategóriát. Érdekes körülmény, hogy a válaszadók közül 6 válaszadó választotta, hogy a középszintű tisztviselők határőr felkészítésben részesülnek, míg a második szintű tisztviselők esetében ezt csak 5 szervezet tette.

Az 1/b kérdés első kérdése ebben az esetben is a korábban alkalmazott logika alapján azt vizsgálta, hogy a középszintű képzést követően a végzettek milyen beosztásokban¹⁶⁸ dolgoztak. A 23 válaszadó közül többen is egynél több választ jelöltek meg, így a KKA-ban meghatározott határőr a kényszerítő intézkedések alkalmazásának jogával kategóriát 6, a határőr csoport vezetője, aki a csoport nevében döntési joggal rendelkezik kategóriát 22, míg az egyéb kategóriát 1 válaszadó jelölte meg.

Az 1/b kérdés második kérdése a középszintű tisztviselő nemzeti meghatározását kérte a válaszadóktól. A válaszokból csak egy-két jellemző választ emelek ki, majd összefoglalom a válaszok legfontosabb jellemzőit. (FRONTEX, 2006a. 137-139. o.)

H „... *A határőr csoport vezetője, aki dönthet csoportja nevében. Tehát részt vesz a vezetésben, az adminisztrációs feladatok végzésében, tervezi a csoport feladatait és szolgáltatát. ...*” (FRONTEX, 2006a. 138. o.)

„J... *Középszintű tisztviselők azok a tisztviselők, akik a hadnagy és a kapitány közötti rendfokozatokba tartoznak.*” (FRONTEX, 2006a. 138. o.)

„Y... *vezetője vagy a vezető képviselője 50-150 határőrnek, egy meghatározott határszakaszért felelős.*” (FRONTEX, 2006a. 139. o.)

A 20 válaszadó legtöbbször a vezetési feladatokat jelölte meg a meghatározás legfontosabb elemeként, melyhez gyakran kapcsolódott még a magas fokú szakértelem követelményként. Ez a beosztás legtöbb esetben csak oktatást követően, de esetenként hosszabb szakmai tapasztalat alapján is betölthető. A lehetséges beosztottak száma a pár főtől 150 főig is terjedhetett.

Az 1/b kérdés harmadik része ebben az esetben is arra irányult, hogy a középszintű tisztviselők milyen munkahelyeken (beosztásokban) dolgoztak a végzést követően. Tekintettel arra, hogy ebben az esetben is az egyes beosztások megnevezései a nemzeti sajátosságok miatt nehezen összehasonlíthatók, az 1/a kérdés kategóriái alapján röviden összefoglalom az eredményeket.

A meghatározóan rendőr képzésben és a rendőr képzésben majd kiegészítő határőr-képzésben részesülő tisztviselők legjellemzőbb beosztásai az osztályvezető és osztályvezető helyettes, a határátkelőhely vezetője, részleg és szolgálati csoportvezetői beosztások

¹⁶⁸ A: Első szintű tisztviselő, B: Második szintű tisztviselő, C: Középszintű szintű tisztviselő, D: Egyéb

voltak. Legfontosabb feladataik közé a vezetési és az adminisztratív feladatok végzése tartozott.

A határőrképzésben részesülők meghatározóan ugyanezeket a beosztásokat jelölték meg.

Az 1/c kérdés ebben az esetben is azt vizsgálta, hogy a középszintű tisztviselők által megszerzett végzettség, elismerhető-e foglalkozásnak vagy annak megfelelő kategóriának. A 21 válaszadóból 17 válaszolt igennel és 4 nemmel.

A 2. kérdés a középszintű tisztviselők esetében is azt vizsgálta, milyen iskolai végzettség szükséges a középszintű képzés megkezdése előtt. A 22 válaszadó közül 1 válaszadó jelölte meg az ISCED 2, 13 az ISCED 3, 4 az ISCED 4 és 4 az ISCED 5 szintet.

A kérdéshez a válaszadók az alábbi megjegyzéseket fűzték.

„D: A középszintű beosztás eléréséhez egyetemi oktatás szükséges. A tisztviselők tanulhatnak polgári egyetemen vagy a rendőr akadémián.” (FRONTEX, 2006a. 153. o.)

„S: A középszintű tisztviselő nálunk két rendfokozatot, a felügyelőt és a helyettes felügyelőt jelenti. Egy rendőrtisztviselő mindkét rendfokozatot elérheti fokozatosan belső előléptetéssel és legalább középiskolai végzettséggel. De közvetlenül is lehetséges felügyelőként csatlakozni a Nemzeti Rendőri Testülethez, melynek feltétele a minimum 3 éves egyetemi végzettség.” (FRONTEX, 2006a. 153. o.)

A kérdés második részét annak vizsgálata képezte, hogy a képzés megkezdése előtt a képzésben résztvevőknek teljesíteniük kell-e katonai szolgálatot. A 20 válaszadóból 6 jelezte, hogy a képzés megkezdése előtt a katonai szolgálat teljesítése kötelező.

A 3. kérdés arra irányult, hogy a középszintű képzés melyik ISCED kategóriának felel meg az egyes országokban. A 8.3.1. számú grafikon (FRONTEX, 2006a. 155. o.) alapján a 22 válaszadó 24 alternatívát jelölt meg. 2 válaszadó jelölte meg az ISCED 3, 11 az ISCED 4, 8 az ISCED 5 és 3 az egyéb kategóriát.

A 4. kérdés segítségével a jelentés készítői azt mutatták be, hogy a nemzeti tapasztalatok alapján hány hét szükséges a középszintű tisztviselők felkészítésére. A 8.3.2. számú grafikon (FRONTEX, 2006a. 156. o.) és a grafikonhoz tartozó táblázat (FRONTEX, 2006a. 185.o.) alapján 18 válaszadó válaszolta meg a kérdést. A képzés időtartama ebben az esetben is tág határok között mozgott. A legrövidebb képzési idő 2 hét, míg a leghosszabb 192 hét volt. A középszintű képzés pedig az adatszolgáltató szervezeteknél átlagosan 73 hetet vett igénybe.

Az adatokhoz az adatszolgáltató hatóságok által fűzött megjegyzésekből néhány jellemző:

A: „*A fentiekben említett időkeret a határőr tisztviselő IV. és a határőr tisztviselő III oktatására fordított időkeret, amely 30 hét, és nem tartalmazza a gyakorlatot.*” (FRONTEX, 2006a. 157. o.)

E: „*A határőroktatás a rendőroktatás része. Lehetetlen pontosan megmondani a határőroktatásra fordított óraszámot.*” (FRONTEX, 2006a. 157. o.)

N: „*A képzés időtartama: 2 év, amely a következőket foglalja magába: Képzés az iskolában: 2136 óra, csapatgyakorlat az Állami Határőr Szolgálatnál 920 óra és záróvizsga 72 óra.*” (FRONTEX, 2006a. 157. o.)

Az 5. kérdés a középszintű tisztviselők képzéséből hiányzó elemeket kívánta feltárni. A legtöbb válaszadó a vezetési és adminisztratív ismeretek oktatásának növelését ajánlotta. Ezen kívül még többen javasolták a közlekedési ismeretek és a jelentésírás oktatását is. Általánosságban még azt ajánlották, hogy az egyes tantárgyak a tervezett ismeretszintnek megfelelő óraszámokban kerüljenek oktatásra.

2.2.3.3. A „monitoring system” jelentés értékelése

A leírtak alapján megítélésem szerint a „monitoring system” jelentés legfontosabb eredménye, hogy az európai határrendészeti együttműködésben résztvevő valamennyi országra kiterjedően, az adott körülmények között a lehető legkomplexebb módon vizsgálta a határőrképzés és ezen belül is kiemelten a határőrképzési alaptantervek alkalmazásának helyzetét. Ezt megelőzően ilyen széleskörű, a határrendészeti oktatásra és képzésre vonatkozó vizsgálat még nem készült.

A jelentés eredménye közvetve arra is rávilágít, hogy egy hasonló, átfogó, előzetes vizsgálat jelentősen segítette volna a Képzési Alaptanterv szakmailag célszerűbb kidolgozását is.

A jelentés azt is megerősítette, hogy a Közös Képzési Alaptanterv egy minimum program, amelyen belül a legfontosabb értékelési elem a képzésre fordítható idő. A 3.2.33. grafikon (FRONTEX, 2006a. 90. o.) alapján megállapítható, hogy a 22 adatszolgáltató a KKA-ban szereplő tantárgyak oktatására a második szintű és a középszintű tisztviselők esetében átlagosan 36,1 hetet fordított. A 7.3.2. és a 8.3.2. összefoglaló táblázat alapján a teljes képzés esetében a második szintű tisztviselők képzésére a 19 adatszolgáltató szervezet 50 hetet, míg a középszintű tisztviselők felkészítésére a 18 adatszolgáltató szervezet

átlagosan 73 hetet fordított. A KKA-ban szereplő¹⁶⁹ tantárgyak oktatásának minimumaként meghatározott 18,5 hetet csupán 3 adatszolgáltató nem teljesítette (3,35; 8,58; 14,15 hét). Ez azonban a másik oldalról vizsgálva azt is jelentette, hogy ezek alapján a követelmények alapján a többi szervezet csökkenthette volna az oktatásra és képzésre fordítható időt, és ez hosszú távon nagy valószínűséggel be is következett volna, amely a határrendészeti oktatás és képzés addig elért eredményeit is veszélyeztette.

Ezeknek a körülményeknek az alapján indokoltnak tartom a jelentés azon megállapítását, mely szerint az Közös Képzési Alaptanterv módosítása szükséges, és a mennyiségi követelményeket a kompetenciaalapú minőségi követelmények váltsák fel.

Az egyes kérdésekhez fűzött észrevételek arra utaltak, hogy a válaszadók a KKA-t túl általánosnak tartották, nem felelt meg nemzeti szükségleteiknek, kevés időt tartalmazott az eltérő határszakaszok sajátosságainak oktatására.

Ez a gyakorlatban abban nyilvánult meg, hogy a Közös Képzési Alaptanterv nem követte a schengeni térség változásából adódó igényeket, és nem ajánlott a nemzeti sajátosságoknak megfelelő képzési lehetőségeket. Ezért helyesnek tartom a jelentés azon következtetését, hogy a Közös Képzési Alaptantervet szárazföldi, légi és tengeri határok ellenőrzésére vonatkozó modulokkal célszerű kiegészíteni. Ezt a megállapítást erősítette az a körülmény is, hogy a schengeni térség fokozatos bővítésének eredményeként prognosztizálható volt, növekedni fog azoknak az országoknak a száma, amelyek nem fognak valamennyi típusú határszakasszal rendelkezni, ily módon a kibővített alaptanterv jobban megfelellhet nemzeti képzési szükségleteiknek.

A „monitoring system” jelentés kérdőíveinek értékelése rávilágított arra is, hogy az egyes alaptantervek egy ismerv alapján történő meghatározása nemzeti szinten megnehezíti azok tartalmának pontos megfeleltetését és meghatározását. A jelentésből az is nyilvánvalóvá vált, hogy az első, második és középszintű képzési szerkezetet a Közös Képzési Alaptantervben leírt formában egy ország sem használja. A KKA-ban szereplő tantárgyak alkalmazását vizsgáló kérdőív alapján (*FRONTEx*, 2006a. 185. o) 3 válaszadó jelezte, hogy első szintű tisztviselői képzést folytat. Ezeknek a tényeknek az ismeretében egyetértek a jelentés azon következtetésével, amely azt javasolta, hogy az első szintű

¹⁶⁹ A második szintű és a középszintű tisztviselők felkészítésére együttesen.

tisztviselők és a második szintű tisztviselők alaptanterveinek összevonásából a módosítás¹⁷⁰ során egy Közös Képzési Alaptantervet kell kidolgozni a határőrök alapszintű képzésére, amely jobban megfelel a nemzeti igényeknek és szükségleteknek. (*FRONTEX*, 2006a. 163. o.)

Szintén helyesnek tartom a jelentésnek a középszintű tisztviselők képzésére vonatkozó következtetését, amely az alaptanterv módosítását és színvonalának növelését javasolta a felsőfokú szakképzés és a bolognai folyamat igényeinek, a nemzeti szabályozások és szükségletek jobb figyelembe vételével.

Támogatandónak tartom a jelentés utolsó javaslatát is, amely arra vonatkozott, hogy a határőrök alapszintű képzésére vonatkozó Közös Képzési Alaptanterv feleljen meg a szakképzés általános és a koppenhágai folyamat keretében megfogalmazott követelményeinek, amelyek végül azt eredményezik, hogy a határőr hivatalos foglalkozásként kerüljön elismerésre.

A jelentést az Európai Tanácsadó Testület 2005. június 28-30-án megtartott negyedik konferenciáján elfogadta, és megadta a központnak a felhatalmazást a képzési alaptantervek módosítására.

2.2.4. AZ IDEIGLENES HATÁRŐRKÉPZÉSI KÖZPONT TEVÉKENYSÉGÉNEK ÖSSZEGZÉSE KIEMELTEN A KÖZÖS KÉPZÉSI ALAPTAN- TERVRE VONATKOZÓAN, KÖVETKEZTETÉSEK

Az Ideiglenes Határőrképzési Központ létrehozása új fejezetet nyitott az európai határrendészeti képzés történetében. Ez volt az első olyan határőrképzési projekt, amely az európai határrendészeti együttműködésben résztvevő valamennyi országot és szervezetet megkísérelte bevonni az együttműködésbe. A központ felhatalmazása az Alaptanterv a határőrök képzésére projektben meghatározott célok megvalósítására szolt, és fokozatosan terjesztette ki tevékenységét a határőrképzés újabb és újabb területeire. A központ tevékenységének eredménye alapvetően meghatározta a FRONTEX jövőbeni képzési tevékenységének irányvonalát.

¹⁷⁰ Kutatómunkám során valamennyi dokumentum a Közös Képzési Alaptanterven végrehajtott változtatást módosításként jelöli meg, annak ellenére, hogy elveiben, szerkezetében és tartalmában is egy új képzési alaptanterv elkészítésére készült javaslat.

A Közös Képzési Alaptanterv operacionalizálását követően útjára indította az első, második és középszintű alaptanterveket, amelyek az első lépést jelentették az európai határrendészeti képzés harmonizálása területén és például szolgáltak más szakterületek számára is.

Az Közös Képzési Alaptanterv monitoringja feltárta az alaptantervek gyermekbetegségeit, és az európai és nemzeti képzési követelményeket jobban figyelembe vevő módosításokra tett javaslatot.

Azzal, hogy a határőrképzés egészére vonatkozó alaptanterv kidolgozása helyett először a határőrök alapszintű képzésre vonatkozó Közös Képzési Alaptanterv kidolgozását javasolta a jelentés, ezzel a központ a jövőbeni tevékenységére vonatkozóan helyes tevékenységi sorrendet állított fel¹⁷¹. Ily módon először a határőrök legnagyobb csoportját érintő képzési szint módosítása valósulhatott meg.

Előremutatónak tartom a modulrendszerű, alapszintű alaptanterv kidolgozására tett javaslatot, amely sokkal hatékonyabban képes kiszolgálni a nemzeti képzési igényeket.

A központ saját szempontjából szintén diplomatikusan kezelte a módosításra vonatkozó felhatalmazást, melynek keretében egy tartalmában és szerkezetében is új alapszintű alaptanterv kidolgozása kezdődhetett meg.

A fentiekén túlmenően, a központ tevékenysége legfontosabb eredményének tartom, hogy az együttműködésben résztvevő államok és szervezetek a határrendészeti képzés területén elfogadták a központ vezető szerepét és eredményeit. A központ rövid működése alatt kiépített és működtetett egy európai szintű határőrképzési kapcsolatrendszert, és megkezdte a partner intézmények rendszerének kiépítését. A központban egy olyan speciális szakmai tudás és tapasztalat halmozódott fel, amely biztosította a szakmai munka eredményes folytatását a FRONTEX ügynökségen belül.

2.3. A FRONTEX KÖZÖS ALAPSZINTŰ KÉPZÉSI ALAPTANTERVÉNEK KIDOLGOZÁSI FOLYAMATA, BEMUTATÁSA ÉS MÓDOSÍTÁSA

A „monitoring system” jelentés eredménye alapján az Európai Tanácsadó Testület 3. és 4. konferenciái támogatták a Közös Képzési Alaptanterv módosítását. Az együttműködésben résztvevő országokkal folytatott konzultációk szintén megerősítették a módosítás szükségességét. A központ számára nyilvánvalóvá vált, hogy a kapott felhatalmazás

¹⁷¹ Ezt a döntést az is erősítette, hogy ebben az időszakban a központ úgy tervezte, hogy a határőr felső vezetők képzését a CEPOL önállóan vagy a központtal közösen fogja végezni.

alapján a szakmai szükségszerűség és a rendelkezésre álló szellemi és anyagi lehetőségek először egy alapszintű alaptanterv kidolgozását teszik lehetővé és szükségessé.

A Közös alapszintű képzési alaptanterv az Európai Unióban szolgálatot teljesítő határőrök részére (*FRONTEX*, 2007b.) kidolgozási folyamata már 2005. májusában megkezdődött és több szakaszban 2007-ig tartott. Az új Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozását az Ideiglenes Határörképzési Központ kezdte el, és a *FRONTEX* Képzési Egysége fejezte be. Értekezésemnek ebben a fejezetében ennek a munkának a legfontosabb állomásait és eredményeit mutatom be.

2.3.1. A KÖZÖS ALAPSZINTŰ KÉPZÉSI ALAPTANTERV KIDOLGOZÁSÁNAK¹⁷² ELSŐ SZAKASZA

Kutatómunkám eredményeként a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozásának első szakaszát, a 2005 májusa és decembere közötti időszakban határozom meg. Kezdetét 2005 májusában, mert az Európai Tanácsadó Testület 2005. március 16-18. között megtartott 3. ülésén elfogadta a „monitoring system” jelentés első fejezetét, melyet a Common Unit 2005. április 18-i ülésén jóváhagyott, és az ideiglenes központ ezt követően 2005 májusában készítette el a végrehajtásra vonatkozó projektterv első változatát. A végét azért 2005 decemberében, mert a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozásának finanszírozása eddig történt az ARGO programból, és az Ideiglenes Határörképzési Központ decemberi bezárása miatt a tervezett tevékenységek a végrehajtás állapotától függetlenül befejezésre kerültek.

Ennek az időszaknak a vizsgálatát és a keletkezett dokumentumok feltárását azért is fontosnak tartom, mert egy átmeneti időszakot képeztek az ideiglenes központ és a *FRONTEX* tényleges képzési tevékenységének megkezdése között. Számos dokumentum a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozásával kapcsolatban nem is említi, vagy csak utal rá. A keletkezett dokumentumok beazonosítását megnehezítette, hogy a kidolgozó munka során készített anyagok munkaokmányok voltak, amelyek nem kerültek iktatásra, és csak a folyamat végén jelentek meg egy közös dokumentumban. Így minél

¹⁷² Az ideiglenes központ az egész folyamat során a módosítás kifejezést használta. Kutató munkám azonban meggyőződött arról, hogy szintjében, szerkezetében és tartalmában is egy új alaptanterv került kidolgozásra. Az ideiglenes központ számára a módosítás megfogalmazás azért volt célszerűbb, mert ezt az együttműködésben részt vevő államok könnyebben elfogadták, mint egy új képzési alaptanterv kidolgozását.

hosszabb idő telik el a nyilvántartásokban nem szereplő dokumentumok készítése és kutatása között, nagy valószínűséggel fokozatosan nő azoknak a dokumentumoknak a száma, amelyek már nem lesznek előtalálhatók.

A kidolgozó munka tervezése 2005 májusában kezdődött el, amikor is a központ a „monitoring system” jelentés eredményei alapján kialakította elgondolását a kidolgozó munka tartalmára és folyamatára vonatkozóan. Az elgondolás a kidolgozandó Közös Alapszintű Képzési Alaptantervet szerkezetileg és tartalmilag egy általános részre, valamint 3 speciális modulra osztotta. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az általános rész tartalmazza a minden határőr számára szükséges általános, míg a speciális modulok a légi, a szárazföldi és a tengeri határookra vonatkozó ismereteket.

Nyilvánvalóvá vált, hogy az általános rész a legnagyobb terjedelmű, és ennek a kidolgozására kell a legtöbb időt fordítani, míg a speciális modulok kidolgozása kevesebb időt vesz igénybe. Ennek alapján a központ a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozását 2005 májusa és 2006 szeptembere közötti időszakban tervezte végrehajtani és az általános rész kidolgozására 5, míg a szárazföldi határok modul kidolgozására 3, a légi és tengeri határok modul kidolgozására 2-2 munkacsoportülést tervezett. A munkacsoportok terveiben nem került tervezésre, de a folyamatot a központ egy összevont projekt értekezlettel kívánta zárni. Ennek az időszaknak a feladatát képezte még annak az előzetes felmérése és pontosítása, hogy az egyes kidolgozó csoportokban, az úgynevezett munkacsoportokban, mely országok képviselői vegyenek részt. A központ vezetője az általános rész kidolgozásának vezetésével a központ magyar, a légi határok modul kidolgozásának vezetésével a központ osztrák, a szárazföldi modul vezetésével a központ lengyel, míg a tengeri határok modul vezetésével a központ német szakértőjét bízta meg.

Ezt követően a megbízott szakértők és segítőik megkezdték projektterveik kidolgozását¹⁷³ annak érdekében, hogy azokat az Európai Tanácsadó Testület negyedik ülésén bemutassák, a munkacsoportok tagjait és a munkacsoportülések helyszíneit pontosítsák.

A 2005 májusában és júniusában elkészült projekttervek alapján az ideiglenes központ a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozását a 2005. május 01. és 2006. szeptember 01. közötti időszakban tervezte megvalósítani. A projekttervek a „monitoring system” jelentés második fejezetéhez beérkezett anyagokat is figyelembe véve a következő célokat fogalmazták meg:

¹⁷³ A módosítás nem egy projektterv keretében került végrehajtásra, hanem valamennyi munkacsoport önálló projekttervvel rendelkezett.

- Annak az üzenetnek a megváltoztatását, hogy 18,5 hét elégséges a második szintű és a középszintű képzés megfelelő szintű végrehajtására.
- Egy Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozását a tagállamok, valamint Izland, Norvégia és Svájc részére.
- Az alapszintű alaptanterv az együttműködésben résztvevő országokban foglalkozásként vagy annak megfelelő módon elismerhető legyen.
- A hiányzó tartalmakkal kerüljön kiegészítésre.
- Közös, mérhető kompetenciákkal határozza meg az elsajátítás mértékét, a mennyiségi elemek helyett a minőségi elemek legyenek a meghatározók.
- A projekt tudományos és szakmai támogatására az ideiglenes központ a finn Jyväskylä Egyetem Oktatási Kutató Intézetét¹⁷⁴ és a magyar Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemet tervezte felkérni.

Az ideiglenes központ a projekt megvalósítása során az alábbi célokat nem kívánta megvalósítani:

- Egy új képzési alaptanterv kidolgozását.
- A képzési alaptanterv szerkezetét megváltoztatni.¹⁷⁵
- Az oktatás időtartamát meghatározni.
- Az alapszintű oktatást további szintekre bontani.

A fenti projekt célok megvalósítása érdekében az ideiglenes központ további általános elveket fogalmazott meg a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozására vonatkozóan.

A Közös Alapszintű Képzési Alaptantervet az ideiglenes központ úgy kívánta kialakítani, hogy az a közös európai és a nemzeti sajátosságokból adódó képzési igényeknek is a lehető legoptimálisabban megfeleljen. Ennek érdekében egyértelművé tette, hogy a módosított képzési alaptanterv egy alapszintű, moduláris rendszerű képzési alaptanterv lesz, amelyen belül nem kerülnek további szintek kialakításra.

A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az első szintű tisztviselői képzés külön nem kerül kidolgozásra, annak az államnak, amely ilyen képzést kíván indítani, saját magának kell kidolgozni ennek a képzési szintnek a képzési programját. Ezt a döntést a központ a

¹⁷⁴ Institute for Educational Research, University of Jyväskylä

¹⁷⁵ Amint már a korábbiakban is jeleztem, az Ideiglenes Határőrképzési Központ vezetője minden esetben úgy foglalt állást, hogy bármilyen jellegű átalakítása a képzési alaptantervnek csak módosítás, a korábbi meghatalmazás újratárgyalásának elkerülése érdekében.

„monitoring system” eredményével indokolta, ugyanis ebben az időszakban csak 3 ország rendelkezett ilyen képzéssel.

A középszintű képzés alaptantere az alapszinttől külön, a későbbiekben kerül kidolgozásra.

Az új alapszintű képzési alaptantervet a központ úgy kívánta kialakítani, hogy az a minden határőr számára szükséges ismereteket az általános részben, míg a speciális ismereteket egymástól független szárazföldi, légi és tengeri modulokban tartalmazza. Az új megközelítés azt a célt szolgálta, hogy az együttműködésben résztvevő országok az általános rész tartalma alapján biztosítsák a minden határőr számára szükséges kompetenciák elsajátítását, míg a speciális modulok alapján a nemzeti sajátosságoknak és szükségleteknek megfelelő képzésben részesüljenek a határőrök.

A „monitoring system” jelentés feltárta és igazolta, hogy az eltérő nemzeti képzési rendszerekre épülő sokszínű nemzeti határőrképzés számára az elsajátítás szintje az oktatás időtartamán keresztül nem határozható meg. Az alapszintű határőrképzés esetében ezért az elsajátítás szintjét mérhető kompetenciákkal célszerű meghatározni.

A kidolgozandó Közös Alapszintű Képzési Alaptantervnek meghatározóan a második szintű tisztviselők részére kidolgozott képzési alaptantervre kell épülnie, amely magába foglalja az első szintű tisztviselők részére kidolgozott képzési alaptanterv tartalmát és a középszintű tisztviselők részére kidolgozott képzési alaptanterv egyes részeit.

A központ kijelölt szakértői a projekt általános céljait és az általános rész és a modulok kidolgozására vonatkozó terveiket az Európai Tanácsadó Testület 4. ülésén ismertették meg a testület tagjaival. Az általános bemutatást követően az értekezlet résztvevői a tervezett munkacsoportok összetételének megfelelő csoportosításban ismerkedtek meg a feladatokkal. A tanácsadó testületi ülésen a nemzeti képviselők jelölhettek résztvevőket az egyes munkacsoportokba.

A tanácsadó testületi ülést követően a munkacsoportok vezetői pontosították projektterveiket és meghatározóan az általános részt kidolgozó munkacsoport eredményeire támaszkodva önállóan, egymással párhuzamosan kezdték meg a kidolgozó munkát.

2005 július elején az ideiglenes központ hivatalosan is felkérte a projekt tudományos támogatására a finn Jyväskylä Egyetem Oktatási Kutató Intézetét és a magyar Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemet.

Az általános részt kidolgozó munkacsoport¹⁷⁶ 2005. július 19-21. között tartotta meg első ülését Traiskirchenben, az ideiglenes központban. A munkacsoportülés legfontosabb eredményei a következők voltak:

- A projekttervben megfogalmazott célok és munkafolyamat megismerése.
- Annak elfogadása, hogy a Közös Alapszintű Képzési Alaptantervben a tartalom és a mérhető kompetenciák biztosítják a minőséget az oktatás időtartama helyett.
- A korábbi Közös Képzési Alaptanterv fogalomrendszere (első és második szintű, valamint középszintű tisztviselő) a továbbiakban nem alkalmazható.
- Az elkészítendő anyagban nem tesznek javaslatot a képzési módszerekre, annak megválasztását az oktatókra bízják.
- Az általános rész modulokból, a modulok tantárgyakból állnak. A tantárgyak képzési céljai és az elérni kívánt kompetenciák a megfogalmazott ismeretek, jártasságok és attitűdök által kerülnek meghatározásra.

A munkacsoport második ülésére 2005. október 18-20. között Lübeckben került sor.

Ennek keretében a résztvevők tájékoztatást kaptak arról, hogy a FRONTEX ügynökség 2005. október 03-án Varsóban megkezdte és az ideiglenes központ 2005 végén Traiskirchenben befejezi tevékenységét. Az ideiglenes központ tevékenysége az év végéig az ARGO programon keresztül kerül finanszírozásra, a FRONTEX 2006-tól finanszírozza a képzési tevékenységeket. A FRONTEX a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv fejlesztését folytatja, az a 2006. évi munkatervében szerepel.

Ezt követően a munkacsoport a szakértők által elkészített és az egyetemek által véleményezett anyagokat áttekintette, és az alábbiakat állapította meg:

- A tantárgyak tartalmi leírása megfelelő, de a kompetencia leírások javításra szorulnak.
- A vezetési ismeretek tantárgyakban történő megjelenítésével kapcsolatban egységes álláspontot kell kialakítani.
- A tantárgyak belső szerkezete további egységesítésre szorul.

A munkacsoport 3. ülésére 2005. december 05-07. között került sor Traiskirchenben, az ideiglenes központban. Az ülés a korábbi gyakorlatnak megfelelően zajlott le. A résztvevők áttekintették a korábbi és az erre az ülésre készített anyagokat, és meghatározták a még hiányzó témacsoportokat és tantárgyakat, majd tovább folytatták a modul és tantárgyszerkezet fejlesztését.

¹⁷⁶ Az általános részt kidolgozó munkacsoportban az ACT magyar szakértője és egy - egy német, osztrák, svéd, szlovák, szlovén és két francia szakértő vett részt.

A munkacsoport projekttervében még 3 munkacsoportülés és egy záró konferencia megszervezése szerepelt, azonban az Ideiglenes Határörképzési Központ 2005 végén történő megszűnése miatt ezek megvalósítására már nem került sor.

Összességében megállapítható, hogy az általános rész esetében 2005 decemberére elkészült a modul és tantárgyszerkezet, a második munkacsoportülésre elkészített anyagok esetében a tantárgyak részletes tartalma és a kompetencia leírások jó, míg a harmadik munkacsoportülésre elkészített anyagok esetében megfelelő minőségben. Az utolsó témacsoportok esetében az anyagok nem kerültek kidolgozásra.

A Közös Alapszintű Képzési Alaptantern kidolgozásában a központ lengyel szakértője által vezetett úgynevezett szárazföldi határok modul munkacsoport¹⁷⁷ volt a másik legaktívabb a kidolgozó munka területén. Az ideiglenes központ szervezésében 3 munkacsoportülést szerveztek, 2005. augusztus 01-03. között Traiskirchenben, 2005. október 26-28. között Vilniusban és 2005. december 13-15. között Traiskirchenben.

Az első munkacsoportülésen megismertkedtek a projekt háttérével és céljaival, majd megkezdték a modul tantárgyszerkezetének kidolgozását. Tekintettel arra, hogy a speciális modulok kidolgozásához a korábbi képzési alaptantervek nem nyújtottak támpontot, a szárazföldi határok modul esetében is a munkacsoportnak kellett kidolgoznia a tervezett tantárgystruktúrát. A munkacsoport a modul fejlesztése során a következő tantárgyak anyagának kidolgozását kezdte meg:

- A határforgalom-ellenőrzés a szárazföldi határátkelőhelyeken.
- A szárazföldi határszakaszok határőrizete.
- A kompenzációs intézkedések.
- A szárazföldi határszakaszokon elkövetett jellemző jogsértések.
- Keresés és kutatás a szárazföldi határszakaszokon.

Sajnálatos módon a munkacsoport által az utolsó munkacsoportülésen készült összefoglaló jelentést nem sikerült felkutatnom.

A tengeri határok modul kidolgozásáért felelős munkacsoport¹⁷⁸ a központ német szakértőjének vezetésével 2 munkacsoportülést tartott Traiskirchenben 2005. 08.23-25. és 10.18-20. között. A munkacsoport a többi munkacsoportéhoz hasonlóan először megis-

¹⁷⁷ A szárazföldi határok munkacsoportban az ideiglenes központ lengyel szakértője, valamint egy-egy észt, finn, lett, litván, osztrák és szlovén szakértő vett részt.

¹⁷⁸ A tengeri határok modul munkacsoportban az ACT német, a Keleti Tengeri Határok Központja görög és a Nyugati Tengeri Határok Központja spanyol szakértője, valamint két angol, és egy ciprusi szakértő vett részt.

merkedett az alapszintű oktatási program céljaival és hátterével, majd megkezdte a kidolgozó munkát. A kidolgozó munka eredményeként a következő tantárgyak fejlesztése kezdődött meg:

- A tengeri határellenőrzésre vonatkozó és ahhoz kapcsolódó jogi szabályozás.
- A tengeri határellenőrzés során alkalmazott taktikai eljárások és a tengeri keresés és kutatás.
- A tengeri határellenőrzés során alkalmazott technikai eszközök.
- Együttműködés.

Ezen kívül még számos kérdést próbált meg tisztázni a munkacsoport, többek között, hogy a hajók személyzetéből kinek célszerű ennek a képzésnek az elvégzése.

A légi határok modul munkacsoport¹⁷⁹ az ideiglenes központ szervezésében 2005. december 13-15. között tartotta meg egyetlen ülését a központ osztrák szakértőjének vezetésével. A munkacsoport a többi munkacsoportéhoz hasonlóan kezdte meg munkáját, azonban tekintettel a körülményekre, alapvetően csak a projekttel ismerkedett meg.

Az elkészült anyagokat az egyetemek véleményezték, és a kompetencia leírások javítását és a készülő anyagok képzési módszerekkel történő kiegészítését javasolták.

2.3.2. A KÖZÖS ALAPSZINTŰ KÉPZÉSI ALAPTANTERV KIDOLGOZÁSÁNAK MÁSODIK SZAKASZA

Ebben a részfejezetben a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozásának legfontosabb eseményeit és eredményeit mutatom be a 2006-2008 közötti időszakban, időrendi sorrendben. Tartalmi kérdésekkel csak a legszükségesebb mértékben foglalkozom, ugyanis a következő részfejezetben bemutatom az alaptantervet.

A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozásának folytatása a FRONTEX nemzeti képzési koordinátorainak 2006. 01.31-02.02. között, Traiskirchenben megtartott első konferenciáján kezdődött meg. A Közös Képzési Alaptanterv módosítása a konferencián napirendi pontként szerepelt, melynek keretében a Képzési Egység vezetője tájékoztatta a résztvevőket, hogy a FRONTEX a projektet alapvetően a korábbiakban megkezdett módon folytatja. Egyben kérte a résztvevőket, hogy nemzeti igényeiket figyelembe véve jelöljenek szakértőket az egyes munkacsoportokba.

¹⁷⁹ A légi határok modul munkacsoportban az ACT osztrák és a FRONTEX olasz szakértője, valamint egy osztrák, német, izlandi, lengyel és portugál szakértő vett részt.

A projekt tényleges újraindítása érdekében a Képzési Egység 2006. május 22-24. között Traiskirchenben előkészítő konferenciát szervezett a nemzeti jelölések és a Képzési Egység által folytatott egyeztetések eredményeként kijelölt részprojekt vezetők és az egyetemek képviselői részére.

A konferencián a Képzési Egység vezetője bejelentette, az alapszintű alaptanterv megőrzi a módosítás első szakaszában kialakított szerkezetét, egy általános részből, valamint szárazföldi, légi és tengeri határok modulból fog állni. Valamennyi elem esetében a Képzési Egység látja el a projekt vezetői feladatokat, és két-két nemzeti szakértőt kér fel részprojekt vezetőnek.

Ennek figyelembevételével az általános rész részprojekt vezetőinek a központ volt finn szakértőjét és egy munkatársát nevezte ki a Képzési Egység vezetője. Ebben a munkában a szakértőknek felajánlotta támogatását a finn Határőr és Parti Őr Akadémia¹⁸⁰. A munkacsoportba Franciaország, Németország, Norvégia, Svédország, Szlovákia és Szlovénia jelezte részvételét.

A szárazföldi határok modul kidolgozásának vezetésével a Képzési Egység vezetője a központ korábbi magyar szakértőjét¹⁸¹ és egy lett szakértőt bízott meg. A munkacsoportba Ausztria, Észtország, Finnország, Lengyelország, Litvánia és Szlovénia részvételével számolt a Képzési Egység.

A légi határok modul kidolgozásával a Képzési Egység vezetője a központ volt osztrák szakértőjét és egy cseh szakértőt bízott meg. A munkacsoportba a Képzési Egység az Egyesült Királyság, Izland, Olaszország, Németország és Portugália képviselőit tervezte.

A tengeri határok modul kidolgozásának vezetésével a Képzési Egység vezetője egy olasz és egy spanyol szakértőt bízott meg, a munkacsoportban Ciprus, az Egyesült Királyság, Görögország, Málta és Portugália képviselői jelezték részvételi szándékukat.

A résztvevők a munkacsoportok vezetésére és összetételére vonatkozó FRONTEX javaslatokat egyhangúan támogatták.

Ezt követően az ideiglenes központ volt magyar szakértője tartott előadást a résztvevőknek a projekt céljáról, háttéréről és addigi eredményeiről, majd a Képzési Egység vezetője ismertette meg a résztvevőket a projekt végrehajtására vonatkozó anyagi lehetőségekkel és szabályokkal.

¹⁸⁰ Border and Coast Guard Academy

¹⁸¹ A központ magyar szakértője korábban az általános rész kidolgozását vezette. A cserére magyar kérésre került sor, ugyanis a magyar Határőrség vezetése ebben az időszakban azt tervezte, ha a FRONTEX létrehozza a szárazföldi határok központját, akkor erre sikeresebben pályázhat, ha a szárazföldi határokkal kapcsolatos területen már eredményeket tud felmutatni.

A konferencia hátralévő részében a részprojekt vezetők elkészítették projektterveiket. A projekttervek egységes formában és a tevékenységek összehangolásának figyelembevételével készültek el. A kidolgozók úgy tervezték, hogy az általános rész és a modulok tartalma 2006 végéig elkészül, 2007 első felében végrehajtásra kerülnek a szükséges módosítások és finomítások és 2007 második felében megkezdődhet a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv alkalmazása. Az elkészült projektterveket a részprojekt vezetők és a FRONTEX képviselője látták el kézjegyükkel.¹⁸²

A konkrét kidolgozó munka a 2006.07.03-05. között Traiskirchenben megtartott konferenciával kezdődött meg, melyre az általános rész és a modulok kidolgozásáért felelős részprojekt vezetők és a munkacsoportok tagjai kaptak meghívást. A konferencia elején a résztvevők tájékoztatást kaptak a projektről, majd a munkacsoportokban folytatták munkájukat. Az elméleti háttér tisztázását követően az általános rész esetében folytatták, míg a modulok esetében megkezdték a tartalmi szerkezet kidolgozását. A konferencián az is nyilvánvalóvá vált, hogy az általános rész tartalmi elemeinek mielőbbi befejezése szükséges a modulokkal történő átfedések megelőzése érdekében. A konferencia végén a munkacsoportok személyre szólóan meghatározták az elvégzendő feladatokat.

A konferenciát követően 2006. október végéig a munkacsoportok 2-2 munkacsoport-ülést tartottak¹⁸³, ahol saját projektterveiknek megfelelően folytatták munkájukat. Ennek az időszaknak az egyik legfontosabb eredménye volt, hogy a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv tartalma kezdte elérni végső formáját. Ebben a készültségi fázisban az egyetemek képviselői az általános rész és a modulok további részekre bontását javasolták, az alábbi módon:

- általános tanulmányok a határőr követelmények elérése érdekében,
- általános rendészeti tanulmányok a határőr követelmények teljesítése érdekében,
- gyakorlati készségek a határőr követelmények elérése érdekében.

A munkacsoportok támogatták a módosításokat az általános rész, de nem támogatták a modulok esetében.

¹⁸² A FRONTEX gyakorlati működésének megkezdését követően, a megnevezéstől függetlenül, projekt vezetését csak FRONTEX tisztviselő végezhetette.

¹⁸³ Ennek az időszaknak speciális magyar vonatkozása volt, hogy a Szárazföldi határok modul munkacsoport magyar vezetője a munkacsoport 2006. november 07-09. közötti ülését Budapesten szervezte meg a Határőrség szakirányításával, költségeit a Határőrség megelőlegezte, és a FRONTEX visszatérítette.

A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv szerkezetének és tartalmának kidolgozási folyamata 2006. november 20-21. között a részprojekt vezetők és az egyetemek képviselőinek, valamint november 22-24. között a nemzeti képzési koordinátorok konferenciáival ért véget.

A részprojekt vezetők és az egyetemek képviselőinek értekezletén a résztvevők áttekintették az elkészült anyagokat, és számos javaslatot tettek az anyag szerkezetére vonatkozóan.¹⁸⁴ A nemzeti képzési koordinátorok konferenciáján a résztvevők tájékoztatást kaptak a kidolgozó munka helyzetéről és egyben felkérte őket a Képzési Egység vezetője, hogy a munka folytatásához a munkacsoportokban résztvevő személyeket erősítsék meg, vagy jelöljenek új tagokat.¹⁸⁵

Összességében megállapítható, hogy 2006. végére a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv szerkezete, tantárgystruktúrája kialakításra került, és az egyes munkacsoportokban eltérő mértékben, de jelentős előrehaladás történt a tantárgyak belső tartalma és a kompetenciák leírása területén is.

A 2007. évi kidolgozó munka már januárban megkezdődött. A FRONTEX Képzési Egysége 2007. évi munkaterv alapján elkészítette a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv 2007. évi kidolgozására vonatkozó projekttervét, amely tartalmazta a tervezett tevékenységeket és ezek költségkereteit.

Az elkészült projektterv legfontosabb célként a képzési alaptanterv operacionalizálását, a mérhető képzési követelmények, a kompetenciák és a képzési módszerek kidolgozását határozta meg.

Egyértelművé tette, hogy az általános rész és a speciális modulok a jövőben részprojektekként működnek és a részprojekt vezetők közül vezető részprojekt vezetőnek az általános rész kidolgozását vezető finn szakértőt jelölte meg. Ebből az időszakból azokat a legfontosabb eseményeket mutatom be, amelyek a projekttervben is szerepelnek és a folyamatban fontos szerepet töltek be.¹⁸⁶

A részprojekt vezetők és a munkacsoportok tagjai 2007-ben a március 12-14. között Gaetában megtartott nyitó és munkacsoportértekezleten kapcsolódtak be a munkába.

¹⁸⁴ Ezeket a változtatásokat nem kívánom bemutatni és nyomon követni, ugyanis a kidolgozó munka alapvető tartalmi elemeit nem érintették, és az anyag végső változatának elkészültéig folytatódtak.

¹⁸⁵ Ez a felkérés a FRONTEX Képzési Egységének részére azt is lehetővé tette, hogy módosítsa a munkacsoportok összetételét és így javítsa azok hatékonyságát.

¹⁸⁶ Az év folyamán több hivatalos és nem hivatalos megbeszélés is történt a finn szakértő és a finn kutató intézet képviselője között és esetenként ezeken a megbeszéléseken más szakértők is részt vettek. A második félévben pedig több megbeszélés történt anyanyelvi szakértő bevonásával az anyagok nyelvi ellenőrzése érdekében.

2006-hoz viszonyítva a Képzési Egység a munkacsoportok korábbi 2 fős vezetését 1 főre csökkentette és a munkacsoportokon belül is végrehajtott kisebb módosításokat. Ennek eredményeként a képzési alaptanterv általános részének kidolgozásával a munkacsoport vezetésében korábban is részt vevő finn szakértőt, a szárazföldi határok modul kidolgozásának vezetésével a munkacsoport vezetésében korábban is részt vevő magyar szakértőt, a légi határok modul vezetésével a munkacsoport vezetésében korábban is résztvevő cseh szakértőt és tengeri határok modulvezetésével a munkacsoport vezetésében korábban is résztvevő olasz szakértőt bízta meg.

Változás következett be a projekt tudományos támogatásában is. A finn Jyväskylä Egyetem Oktatási Kutató Intézete mellett a projekt tudományos támogatásában a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemet a Bolognai Egyetem váltotta fel.

Az általános rész kidolgozásában az Egyesült Királyság, Lengyelország, Luxemburg, Németország, Norvégia, Svédország és Szlovákia szakértői vettek részt. A szárazföldi határok munkacsoportot Ausztria, Bulgária, Észtország és Litvánia, a légi határok munkacsoportot Bulgária, az Egyesült Királyság, Izland, Luxemburg, Németország, Olaszország és Portugália, a tengeri határok munkacsoportot Ciprus, Lengyelország, Portugália és Románia szakértői alkották.

A részprojekt vezetők az értekezlet során a fentieknek megfelelően pontosították projektterveiket.

A konferencia során a munkacsoportok áttekintették addig elért eredményeiket, és a feladatok sikeres és határidőre történő befejezése érdekében személyre szólóan megtervezték a következő 2 munkacsoportülés sikeres végrehajtása érdekében végrehajtandó feladataikat.

A kidolgozó munka következő lépéseként a részprojekt vezetők és az egyetemek képviselői tartottak megbeszélést 2007. április 12-13-án Varsóban. Az értekezleten a résztvevők áttekintették a kidolgozó munka helyzetét, melyek azok a területek, amelyek esetlegesen lemaradásban vannak, majd az elkészült tartalmi elemeket harmonizálták. Ezt követően kidolgoztak egy úgynevezett „mintatantárgyat”, amely alapján valamennyi tantárgy tartalmilag és formailag véglegesítésre kerülhet.

Az értekezlet második felében a résztvevők a kompetencia leírások tartalmával és az értékelés rendszerével foglalkoztak. A kidolgozó munka során a Bloom féle taxonómia segítségével írták le a munkacsoportok az elsajátítás szükséges szintjeit, melyhez az elméleti háttérrel a finn kutató intézet képviselője szolgáltatta. A munkát nehezítette, hogy

a rendszer nehezen volt átlátható, a kulcsfontosságú igék pontos fordítása kiemelkedően magas szakmai és angol nyelvismeretet igényelt.¹⁸⁷

Szintén komoly kihívást jelentett az értékelés rendszerének kidolgozása az értekezlet résztvevői számára. A FRONTEX Képzési Egysége egy olyan értékelési rendszert szeretett volna a képzési alaptantervbe beépíteni vagy ahhoz kapcsolni, amelynek segítségével általános következtetéseket tudott volna levonni az egyes országok képzési hatékonyságára és a határőrök felkészültségi színvonalára vonatkozóan. A ki, kit, mikor és hogyan értékeljen kérdésben nem sikerült megállapodásra jutni,¹⁸⁸ és a résztvevők abban állapodtak meg, hogy ebben a kérdésben később döntenek.

2007 áprilisában és májusában a munkacsoportok megtartották értekezleteiket, ahol a projektterveikben meghatározott módon folytatták munkájukat. Ennek eredményeként a munkacsoportok a tartalmi részek kidolgozását befejezték.

A részprojekt vezetők, a finn egyetem képviselője és a Képzési Egység tisztviselői közötti következő megbeszélésre 2007. május 22-24. között Varsóban került sor. Itt először a finn egyetem képviselője tájékoztatta a résztvevőket a megküldött anyagok értékeléséből levont következtetésekről:

- Az elkészített anyagokban a kompetenciacélokat a magasabbra kell emelni, és ehhez az egyetem által kidolgozott rendszert kell alkalmazni.
- Egységesíteni kell az általános részben és a speciális modulokban a számozás rendszerét.
- Az egyes fejezetek és alfejezetek megnevezését pontosabban le kell írni, és meghatározni.
- A speciális modulok belső szerkezetét az általános rész belső szerkezetének megfelelően kell átalakítani.
- Az általános rész moduljai a lehető legtöbb tartalmat foglalják magukba.

Végül az értékelés kérdése került napirendre, de ebben ekkor sem sikerült haladást elérni.

2007 szeptemberében és októberében valamennyi munkacsoport megtartotta következő ülését, amelyen befejezték munkájukat.

¹⁸⁷ A részprojekt vezetőknek az egész kidolgozó munka során az volt a véleménye, hogy a Bloom féle rendszer bonyolult, a határrendészeti igényeknek nem felel meg. Az a körülmény pedig, hogy egy igével az elsajátítás több szintjét is ki lehet fejezni az egyértelmű értelmezést és a későbbi fordítást is nehezítette.

¹⁸⁸ Ebben a kérdésben a kidolgozó munka végéig sem sikerült közös megoldást találni, így az egyes tantárgyak kidolgozása során megfogalmazott elsajátítási szintek képezték a számonkérés alapját.

Ezt követően az anyagokon már csak a részprojekt vezetők, az egyetemek képviselői, a nyelvhelyességet ellenőrző angol szakértő és a FRONTEX szakértői dolgoztak. Több megbeszélésre is sor került elsődlegesen Varsóban, azonban ezeken a megbeszéléseken már nem vett részt minden szakértő, csak az adott kérdésben érintettek.

A végső tartalmát és formáját elérő anyag véleményezésében külső szervezetek képviselői is részt vettek, így többek között az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztosságának, a Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság és a Nemzetközi Migrációs Szervezet szakértői.

Az elkészített anyag első változata a nemzeti képzési koordinátorok 2007. szeptember 25-27-i konferenciáján került a résztvevőknek bemutatásra.

A végleges változat a nemzeti képzési koordinátorok 2007. november 12-16. közötti budapesti konferenciáján, majd a FRONTEX Igazgatótanácsának 2007. november 22-i ülésén került bemutatásra, megtagyargyálásra és elfogadásra.

A Közös Alapszintű Képzési Alaptanternemzeti alkalmazásának elősegítése érdekében a FRONTEX Képzési Egysége azon országok részére, amelyek igényelték, fordítói munkacsoportüléseket szervezett.

Az első munkacsoportülésre 2008. február 18-26/27. között Olaszországban, Gaetában, míg a másodikra 2008. március 31- április 08/09. között Finnországban, Helsinkiben került sor, amelyeken nyelvterületenként egy fordító és egy szakértő, multiplikátor vett részt.

A képzési alaptanternem hivatalos bemutatására 2008. március 04-én a FRONTEX cesenai partner intézményében került sor (*FRONTEX*, 2008).

2.3.3. A KÖZÖS ALAPSZINTŰ KÉPZÉSI ALAPTANTERNEM BEMUTATÁSA

Az elkészült Közös Alapszintű Képzési Alaptanternem a „system monitoring” jelentés következtetéseire és a projekttervekben megfogalmazott célkitűzésekre épült.

Ennek megfelelően a Közös Képzési Alaptanternem „módosítása” keretében először egy alapszintű, további szintekre nem bontott képzési alaptanternem készült el.

A korábbi Közös Képzési Alaptanternemhez képest a „módosítás” legszembetűnőbb eredménye a képzési alaptanternem szerkezetének átalakítása volt. A monitoring eredménye egyértelműen bizonyította, hogy az együttműködésben résztvevő országok határrendészeti helyzetében és határrendészeti képzésében jelentős eltérések vannak. A schengeni térségen belül egyes országok csak légi, mások légi és szárazföldi és vannak országok, amelyek légi, szárazföldi és tengeri határszakaszokkal is rendelkeznek. Az új program

szerkezete ennek a helyzetnek megfelelően került kialakításra. Az általános rész kialakításával biztosítani kívánta, hogy valamennyi határőr megkapja szolgálat ellátásához szükséges általános ismereteket, jártasságokat és készségeket. A speciális légi, szárazföldi és tengeri modulok kialakítása pedig annak a feltételeit teremtette meg, hogy az általános ismeretek elsajátítása mellett a határőrök csak a nemzeti sajátosságaiknak megfelelő felkészítésben részesüljenek. Ily módon egy flexibilis képzési alaptanterv került kidolgozásra, amely nem csak a jelenlegi, de a határrendészeti helyzet jövőbeni változásainak is megfelelő képzési feltételeket biztosított a határőrök részére.

A módosítás következő legfontosabb eredménye az volt, hogy a megfelelő képzési szint elérését a minimum óraszámok meghatározása helyett az átalakított képzési alaptanterv a kompetencia szintek meghatározásával kívánta biztosítani.

A FRONTEX Képzési Egysége a kidolgozó munka során azt is el kívánta érni, hogy az új képzési alaptanterv a koppenhágai folyamatban megfogalmazott szakoktatási és szakképzési követelményeknek is megfeleljen, és a nemzeti képzés során a nemzeti hatóságok arra törekedjenek, hogy a határőr mint foglalkozás kerüljön elismerésre.

Ezt követően röviden a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv legfontosabb szerkezeti elemeit mutatom be. Az alaptanterv 3 jól elkülöníthető szerkezeti egységre bontható, amelyből az első egy általános útmutató, amely a felhasználót megismerteti a program kidolgozásának hátterével és a használatára vonatkozó legfontosabb szabályokkal, a második az képzési alaptanterv tartalmi elemeit tartalmazó fő rész, amely az általános részt és a speciális modulokat tartalmazza és a harmadik a mellékletek.

Az általános útmutató először röviden bemutatja a Közös Képzési Alaptantervet, majd a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv elkészítésének folyamatát, a „monitoring system” jelentés legfontosabb eredményeit és javaslatait, valamint a koppenhágai folyamatot.

Az általános útmutató következő része az alaptanterv szerkezetét tartalmazza, amelyet a főrésznél mutatok be részletesebben.

Ezt követően az általános útmutató az alaptanterv használatára vonatkozóan ad iránymutatást. A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv, mint a neve is mutatja, az alapszintű határőrképzés legfontosabb tartalmi elemeit és követelményeit határozta meg. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az együttműködésben résztvevő országok nemzeti szükségleteik figyelembevételével alakíthatják ki alapszintű nemzeti képzési alaptantervüket, azt a nemzeti határrendészeti helyzetnek és jogszabályi feltételeknek megfelelően új elemek-

kel bővíthetik, vagy ha valamely elem számukra nem szükséges, vagy a jogszabályi feltételek miatt az alkalmazása nem lehetséges, akkor egyes elemeket ki is hagyhatnak belőle.

Az új Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv az elsajátítás egységes szintjét a meghatározott kompetencia szintek nemzeti képzési alaptantervekbe történő alkalmazásával kívánja biztosítani, amelyhez Bloom taxonómiáját alkalmazza.

A határőrök nyelvi felkészítése terén az alaptanterv az angol nyelv oktatását javasolja, azonban az angol mellett más nyelvek oktatását is ajánlja.

Végül az általános útmutató legfontosabb kérdésére térek rá, amely azt tartalmazta, hogy az elkészült képzési alaptantervet milyen mértékben kell beépíteni az alapszintű nemzeti képzési alaptantervekbe. 2007 végén nem létezett olyan uniós szabályozás, amely arra kötelezte volna az együttműködésben résztvevő országokat, hogy kötelező jelleggel alkalmazzák az elkészült képzési alaptantervet. Maga a dokumentum is úgy fogalmaz, hogy a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv beépítése a nemzeti alapszintű képzési alaptantervekbe „erősen ajánlott”¹⁸⁹.

A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv fő részét az egymástól tartalmilag és szerkezetileg is elkülönülő általános rész, a légi határok, a szárazföldi határok és a tengeri határok modulok képezik. Az általános rész és a speciális modulok is fejezetekre, tantárgyakra és témákra tagozódnak tovább. A fejezetek tartalmazzák a fejezetek megnevezését és az elérendő képzési célokat. A tantárgyak a tantárgyak megnevezését, képzési céljait és a kialakítandó készségeket. A tantárgyak keretében feldolgozandó témák tartalmazzák a témák megnevezését, meghatározzák az elérni kívánt jártasságokat és készségeket, ajánlásokat tesznek képzési módszerekre.

Tekintettel arra, hogy az anyag eredeti angol változata 436 oldal és ebből a fő rész, amely az általános részt és a modulokat tartalmazza, 374 oldalt tesz ki, ennek a részletes bemutatására a dolgozatomban nincs lehetőség, és nem is tartom célszerűnek¹⁹⁰. Annak érdekében, hogy egy átfogó képet adjak az elkészült anyagról a képzési alaptanterv fejezet és tantárgy szerkezetét mutatom be.

¹⁸⁹ Az angol nyelvű dokumentum a „strongly recommended” kifejezést használja. (FRONTEX, 2007b. 12.o.)

¹⁹⁰ A részletes bemutatást azért sem tartom célszerűnek, mert ez a változat és a módosítás is „for law enforcement use only” minősítéssel készült. Kutató munkám során azonban tapasztaltam, hogy a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv valamennyi változata ennek ellenére rövid keresés után az interneten megtalálható.

Az ÁLTALÁNOS RÉSZ fejezetei és tantárgyai:

1. Általános tanulmányok a határőrképzési követelmények teljesítése érdekében

- 1.1. A határellenőrzés fejlődése
- 1.2. *Az Európai Unió és más európai szervezetek politikái és irányelvei*
- 1.3. *Alkalmazott pszichológia*
- 1.4. *Kommunikációs készségek fejlesztése és a nyilvánosság tájékoztatása*
- 1.5. *Szociológia*
- 1.6. *Szakmai etika*
- 1.7. Emberi jogok
- 1.8. *Angol nyelvi képzés*
- 1.9. *Informatika*

2. Általános rendvédelmi tanulmányok a határőrképzési követelmének elérése érdekében

- 2.1. Az Európai Unió közösségi joga és a kapcsolódó nemzetközi jogszabályok
- 2.2. *Nemzeti jogszabályok*
- 2.3. *Bűnügyi nyomozás*
- 2.4. *Okmányvizsgálat*
- 2.5. *Tevékenység a bűnügyi helyszíneken*
- 2.6. A szervezett bűnözés
- 2.7. *Ügyvitel, adminisztráció*

3. Gyakorlati készségek a határőrképzési követelmények elérése érdekében

- 3.1. *Határrendészeti taktikai eljárások*
- 3.2. Technikai eszközök
- 3.3. *Lőképzés*
- 3.4. *Fizikai felkészítés*
- 3.5. *Elsősegély és munkahelyi ártalmak*
- 3.6. *A légi, szárazföldi és tengeri határok áttekintése*
- 3.7. *Más hatóságokkal történő együttműködés és koordináció*

A LÉGIHATÁROK modul és tantárgyai:

4. A légi határookra vonatkozó speciális jogi szabályozás

- 4.1. *A nemzetközi jogi szabályozás*
- 4.2. *Az európai jogi szabályozás*
- 4.3. *Nemzeti jogi szabályozás*

5. A légi határokra vonatkozó speciális gyakorlat*5.1. Eljárások a repülőtéren**5.2. Határforgalom-ellenőrzés**5.3. Tevékenység az ellenőrzés 2. vonalában, a további vizsgálati munka***A SZÁRAZFÖLDI határok modul és tantárgyai****6. A szárazföldi határokra vonatkozó speciális jogi szabályozás***6.1. A szárazföldi határokra vonatkozó speciális jogi szabályozás**6.2. A szárazföldi határokra vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás***7. A szárazföldi határokra vonatkozó speciális gyakorlat***7.1. Határőrizet**7.2. Határforgalom-ellenőrzés a szárazföldi határokon**7.3. Speciális rendvédelmi eljárások a szárazföldi határokon**7.4. Kutatás és mentés a szárazföldi határokon***A TENGERI határok modul és tantárgyai****8. A tengeri határokra vonatkozó speciális jogi szabályozás***8.1. A tengeri határrendészeti szolgálatokra vonatkozó nemzetközi rendelkezések**8.2. A tengeri határrendészeti szolgálatokra vonatkozó Közösségi Jog**8.3. Nemzeti jogi szabályozás***9. A tengeri határokra vonatkozó speciális gyakorlat***9.1 A tengeri műveletek jellemzői**9.2 Együttműködés a tengeri határokkal kapcsolatos ügyekben**9.3 Technikai eszközök*

A modul és tantárgy szerkezet is megerősíti, hogy az elkészült alapszintű képzési alaptanternv szerkezetében és tartalmában is eltér a korábbi Közös Képzési Alaptanternvtől.

Az alaptanternv utolsó részét a mellékletek képezik. Az első melléklet a képzési módszerekről ad összefoglalót. A második melléklet a képzési folyamat során lehetséges értékelési módszereket foglalja össze, a harmadik pedig az alaptanternvben használt fogalmakat értelmezi. A negyedik melléklet azt a tanúsítványt tartalmazza, amelyet a finn Jyväskylän Egyetem Oktatási Kutató Intézete adott ki a Közös Alapszintű Képzési Alaptanternv értékeléséről. Az ötödik a „monitoring system” jelentés címlapját és a hatodik a Tanács 2007/2004 számú rendeletének első oldalát mutatja be.

2.3.4. A KÖZÖS ALAPSZINTŰ KÉPZÉSI ALAPTANTERV MÓDOSÍTÁSA

Az Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv nemzeti szinten történő alkalmazása 2008-ban megkezdődött és az együttműködésben résztvevő országok elkezdtek nemzeti képzési programjaikba történő beépítését. Az alaptanterv nemzeti szintű alkalmazásának értékelésére 2009-2010-ben az Együttműködési Képességet Értékelő Program¹⁹¹ keretében került sor. Az értékelés eredménye kedvező volt, azonban részletei nem kerültek nyilvánosságra.

Annak ellenére, hogy a képzési alaptanterv hivatalos és nem hivatalos megítélése is pozitív volt, 2010-ben nyilvánvalóvá vált, hogy kisebb módosítások (*FRONTEX*, 2012a.) végrehajtása célszerű. Ezeket a módosításokat a következő körülmények indokolták:

- Az alaptanterv kidolgozása óta bekövetkezett jogszabályi változások.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékonyabb megjelenítése az alapprogramban.
- Az egész életen át tartó tanulás Európai Képesítési Keretrendszerére épülő Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére (*FRONTEX*, 2013a., 2013c.) eredményeinek beépítése.

A módosítás gyakorlati megvalósítására 2011. januárja és 2012. májusa között került sor, a kidolgozás során kialakított gyakorlatnak megfelelően. Az általános részt és a speciális modulokat egy-egy munkacsoport vizsgálta át és végezte el a szükséges módosításokat és kiegészítéseket. A végzett tevékenység megítélésem szerint is valóban egy módosítás volt, amelynek legfontosabb eredményei a következők voltak.

Az első és legszembevetőbb változtatás az alaptanterv megjelenésében következett be. Az alaptanterv a mai kor követelményeinek megfelelő külsőt kapott, amely tetszetős és a tartalmi szerkezetet is jobban visszatükrözi az előző változatnál.

A külső megváltoztatása mellett a módosítás az alaptanterv tartalmi szerkezetét és tartalmát is változatlanul hagyta, abban ténylegesen csak stilisztikai változtatások és a körülmények változása által indokolt kisebb tartalmi kiegészítések kerültek végrehajtásra.

A tartalmi változtatások közül az egyik legfontosabb az Európai Unió Alapjogi Chartájában megfogalmazott értékek beemelése volt a képzési alaptantervbe. Ennek megvalósítása érdekében az egyes munkacsoportok munkájában és az elkészült anyagok véle-

¹⁹¹ Interoperability Assessment Programme

ményezésében az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának, az Európai Rendőrakadémiának és a Nemzetközi Migrációs Szervezetnek a szakértői is részt vettek.

A módosítás második legfontosabb eredménye volt az alaptanterv jogszabályi változásoknak megfelelő aktualizálása. Ezek a változások részben megjelentek a képzési alaptanterv szövegében, azonban a legjelentősebb változást a hivatkozások jegyzékében eredményezték, ahol az egyes témákhoz kapcsolódva jelzik, hogy milyen jogszabályok vagy más fontos anyagok tanulmányozását ajánlják a szerzők.

A jogszabályi változások közül csak a FRONTEX rendelet módosítását emelem ki, amelyet értekezésem 1.2.22. pontjában már részletesen bemutatam. A FRONTEX rendelet módosítása többek között az alábbiakat tartalmazza „... a tagállamoknak határőreik nemzeti képzési programjaiba be kell építeniük az Ügynökség munkájának eredményeit.” (*Európai Parlament és a Tanács*, 2011. 2. o.) Ez a módosítás a módosított alapszintű alaptantervben is megjelent és megváltoztatta a nemzeti alkalmazásra vonatkozó, korábban erősen ajánlott megfogalmazást. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak most már kötelező jelleggel be kell építeni nemzeti alaptanterveikbe a Közös Alapszintű Képzési Alaptantervet.

A módosítás harmadik meghatározó eredménye volt, hogy a Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére (*FRONTEX*, 2013a., 2013c.) kidolgozásának eredményeire építve, a Közös Alapszintű Képzési Alaptantervben meghatározásra került, hogy az alaptanterv az Európai Képesítési Keretrendszer 4-5. szintjének felel meg.

Ezek a módosítások azt eredményezték, hogy az alaptanterv oktatási szintje egyértelműen meghatározásra került az európai határrendészeti képzés rendszerében, míg a másik két módosítás biztosította az alaptanterv tartalmának aktualizálását és a szükséges tartalmi elemekkel történő kiegészítését.

2.3.5. A KÖZÖS ALAPSZINTŰ KÉPZÉSI ALAPTANTERVHEZ KAPCSOLÓDÓ CSEREPROGRAMOK

A FRONTEX Közös Alapszintű Képzési Alaptantervének úttörő jellegét mutatja, hogy a koppenhágai és a bolognai folyamat eredményeire építve, már Az Európai Unió belső biztonsági stratégiájának (*Tanács Főtitkársága*, 2010.), a stockholmi programnak (*Európai Tanács*, 2010) és Az európai bűnüldözési képzési rendszer létrehozása című bizottsági közleménynek (*Európai Bizottság*, 2013.) a megjelenése előtt, 2010-ben elindította a képzési alaptantervre épülő tanárcsere programját. (*FRONTEX*, 2011.)

A FRONTEX célja az volt a tanárcsere program elindításával, hogy egy olyan Erasmus - típusú csereprogramot hozzon létre, amelynek első lépésében először az alapszintű alaptanternv oktatásában résztvevő tanárok részére biztosítson lehetőséget, hogy betekintsenek a közös műveletekbe, megismerjék más országok határrendészeti és képzési tapasztalatait.

A tanárcsere programok a partner intézményekre épülve kerülnek megszervezésre és végrehajtásra. A program általában egy rövid, 2 napos felkészítő értekezletből, egy egyhetes csereprogramból és egy szintén rövidebb időtartamú értékelő megbeszélésből áll. A felkészítő és értékelő foglalkozásokon a résztvevők közösen, míg a csereprogramokon a résztvevők párosával vesznek részt.

A program a tagállamok érdeklődésének megfelelően azóta is folyik és támogatja a Közös Alapszintű Képzési Alaptanternv alkalmazását.

Az alapszintű alaptanternvre épülő diákcsera program (*FRONTEX*, 2012c., 2014a., 2014b.) elindítása 2013-ban kezdődött el. A tanárcsere programhoz hasonlóan, a diákcsera program is az alapszintű alaptanternv eredményesebb alkalmazását kívánja elősegíteni, melynek keretében támogatja a nemzetközi együttműködés elmélyítését, a csereprogramban résztvevő diákok nemzetközi környezetben történő eredményes munkavégzésének elősegítését.

A csereprogram keretében a diákokkal utazó tanárok is betekintést nyerhetnek a partner intézmény képzési programjába, és kölcsönösen megismerhetik egymás képzési tapasztalatait, a közös műveletek végrehajtása és a fókuszpontokon teljesített szolgálat eredményeként szerzett tapasztalatokat.

A csereprogram eredményes végrehajtása érdekében a FRONTEX Képzési Egysége 2013-ban egy kísérleti projektet indított el a német eschwegei¹⁹² és a romániai nagyváradi¹⁹³ iskolák részvételével, melynek eredményei képezték a diákcsera program részletes szabályozásának alapját. A kísérleti projekt új eleme volt, hogy a csereprogramban résztvevők Europass mobilitási igazolványt kaptak a csereprogram elvégzéséről.

A végrehajtást követően a Képzési Egység a diákcsera program céljára és végrehajtására vonatkozóan a tapasztalatokat a következő módon összegezte:

- Általános célként jelölte meg az alapszintű alaptanternvre épülő együttműködési képesség erősítését, a diákok által megszerzett ismeretek és tapasztalatok gyakorlatba

¹⁹² Federal Police Basic and Further Training Centre

¹⁹³ Border Police Agents School

történő átültetésének segítését, annak megvalósítását, hogy a határörképzés a minőség jelképe legyen Európában.

A fenti általános célok megvalósítása, elsődlegesen az együttműködési képességek javítása érdekében, a következő speciális célokat fogalmazta meg:

- Az európai vonatkozások megjelenítését a határörképzés minőségének javítása érdekében.
- A második nyelven történő tanulás és a nyelvi sokszínűség erősítését.
- A határörképzés területén a legjobb gyakorlatok cseréjének elősegítését.
- A határörök szerepének erősítését azon európai képzési követelmények megteremtésében, amelyek tiszteletben tartják az európai értékeket, a toleranciát, más kultúrákat és a nemek közötti egyenlőséget.

A Képzési Egység a diákcseré program végrehajtásának általános minimum követelményeiként többek között az alábbiakat határozta meg:

- A két képzési intézmény két külön tagállamban legyen, és partner intézményi státusszal rendelkezzen.
- Mindkét intézmény az alapszintű alaptanterv alapján képezze a csereprogramban résztvevő hallgatókat, akik a képzés után hasonló szintű beosztásokban fognak dolgozni.

A diákcseré programban résztvevő diákokkal kapcsolatban az alábbi követelmények kerültek megfogalmazásra:

- Önként vegyenek részt a diákcseré programban, legyenek nyitottak arra, hogy fejlesztek szociális, nyelvi és kulturális kompetenciáikat.
- Angol nyelvismeretük legalább a B1-es szintet érje el.

2.3.6. A KÖZÖS ALAPSZINTŰ KÉPZÉSI ALAPTANTERV NEMZETI ALKALMAZÁSÁNAK ÉRTÉKELÉSE A FRONTEX RÉSZÉRŐL

A képzési alaptantervek kidolgozásának megkezdésétől a célkitűzések között szerepelt az alaptantervek nemzeti szintű alkalmazásának mérése, nyomon követése.

Az Alaptanterv a határörök képzésére projektjelentés (*Council of the European Union, 2003c.*) a résztvevő államok adatszolgáltatására épülő monitoring tevékenységet és értékelést javasolt.

Az ideiglenes központok, köztük az Ideiglenes Határörképzési Központ tevékenységét vizsgáló és 2004-ben megjelent jelentés (*Council of the European Union, 2004a.*) a nemzeti alkalmazás értékelésével kapcsolatban az alábbi feladatokat határozta meg:

- A Közös Képzési Alaptanterv monitoringjának megtervezését és végzését.
- Egységes európai képzési követelmények kialakítását a határrendészeti képzés területén.

A nemzeti alkalmazás legátfogóbb vizsgálatát az Értékelő jelentés a Közös Képzési Alaptanterv alkalmazásáról¹⁹⁴ (FRONTEX, 2006a.) tartalmazta.

A nemzeti szintű alkalmazás közvetlen értékelésének megteremtése nem szerepelt a hivatalos dokumentumokban, azonban kezdetektől fogva a Képzési Egység célkitűzéseinek részét képezte. Ennek a megvalósítására az összegyűjtött tapasztalatok és a technikai lehetőségek fejlődésének eredményeként a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv 2012. évi módosítását követően nyílt lehetőség.

A FRONTEX Képzési Egysége a megvalósításra vonatkozó elgondolásáról a Közös alapszintű képzési alaptanterv az Európai Unióban szolgálatot teljesítő határőrök részére – Együttműködési képességet értékelő program (CCC-IAP 2014)¹⁹⁵ tárgyú levelében 2013 októberében tájékoztatta a képzési alaptanternvet alkalmazó országokat.

Tekintettel arra, hogy az „interoperability” fogalom nagyon széleskörűen értelmezhető, a Képzési Egység úgy foglalt állást, hogy az egység az együttműködési képesség keretében elsődlegesen az együttműködés humán aspektusait vizsgálja.

A megvalósítást a Képzési Egység két területen kívánta megvalósítani. Első lépésként fel kívánta mérni a képzési alaptanterv nemzeti alkalmazásának helyzetét, majd felvázolta egy on-line értékelés megvalósításának menetrendjét.

A nemzeti alkalmazás helyzetének felmérése keretében a Képzési Egység a következők megválaszolását kérte az együttműködésben résztvevő államoktól a határrendészeti képzést végző intézményekre vonatkozóan:

- Mikor kezdődött, vagy mikor fog megkezdődni a 2012-ben módosított Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv alapján a képzés az adott intézményben?
- Mikor fejezték be, vagy mikor fogják befejezni tanulmányaikat azok a hallgatók, akik a módosított képzési alaptanterv alapján kezdték meg tanulmányaikat?
- Milyen nehézségeket (oktatási, adminisztratív, pénzügyi, technikai) tapasztaltak az alkalmazás során?
- Mikor tervezi a képzési intézmény azoknak a fejezeteknek vagy tárgyaknak a képzési programjába történő beépítését, amelyek eddig még nem történtek meg?

¹⁹⁴ A dokumentum angol nyelvű megnevezése: Common Core Curriculum Monitoring System Report

¹⁹⁵ A dokumentum angol nyelvű megnevezése: Common Core Curriculum for EU Border Guard Basic Training – Interoperability Assessment Programme (CCC-IAP 2014)

- Hogyan tudja a FRONTEX segíteni a képzési alaptanterv alkalmazását az intézményben?
- Az intézményében folytatott alapszintű határőr oktatás a 2B¹⁹⁶ melléklet melyik változatának felel meg?
- Végül a Képzési Egység levelében arra kérte az együttműködésben résztvevő országokat, tájékoztassák, hogy az alapszintű alaptanterv modul és tantárgy szerkezetének megfelelően, az egyes elemek alkalmazásra kerültek-e, ha igen, milyen időtartamban és milyen oktatási módszerekkel. Az értékelés eredményét a Képzési Egység eddig még nem hozta nyilvánosságra.

A nemzeti képzési koordinátorok 2014. májusi konferenciáján a Képzési Egység az on-line értékelés megvalósítását a következő célok és feladatok megvalósítása érdekében tartotta szükségesnek:

- A közös jogi alap, az integrált „határigazgatási” modell, a közös műveletek végrehajtása megkövetelik a határrendészeti tevékenységek azonos módon történő végrehajtását, az együttműködési képesség értékelését.
- A polgároknak a külső határokon mindenütt azonos színvonalú szolgáltatásban kell részesülnie.
- A közös európai határőr kultúra megteremtésének fontos része az együttműködési képesség.

A technikai megvalósítás 2013-ban megkezdődött, és egy kísérleti projekt keretében az on-line értékelés „technikai verziója” 2013 novemberére elkészült. Az angol nyelvű változat tesztelésében 119 észt, finn, litván és szlovák hallgató vett részt, pozitív eredménnyel.

A program angol nyelvű képzési változata 2014 februárjára elkészült, működőképes, szintén pozitív visszajelzések érkeztek a működésével kapcsolatban, azonban a nemzeti nyelvekre történő lefordítása eddig még nem történt meg.

¹⁹⁶ A 2B mellékletben szereplő kategóriák megegyeztek az értekezés 2.2.3.1. pontjában meghatározottakkal, amely szerint az Ideiglenes Határörképzési Központ a határellenőrzési feladatokat végrehajtó szervezetek alapszintű képzését a következő kategóriákba sorolta:

- a határrendészeti területen dolgozók az alapszintű rendörképzés részeként kapnak bizonyos határőr felkészítést,
- a határrendészeti területen dolgozók az alapszintű rendőr képzést követően kapnak alapszintű határőr felkészítést,
- a határrendészeti területen dolgozók önálló határőr felkészítésben részesülnek,
- a határrendészeti szakterületen dolgozók bevándorlási tisztviselői vagy más felkészítést kapnak.

Az „értékelő változat” angol nyelvű verziója 2014 áprilisára elkészült, eddig 3 országból 122 hallgató tesztelte. A visszajelzések szintén pozitívak. A projekt utolsó értékelő értekezletére a tervek szerint 2015 februárjában kerül sor, és ezt követően kezd meg „hivatalos” működését az on-line értékelési rendszer.

2.3.7. A KÖZÖS ALAPSZINTŰ KÉPZÉSI ALAPTANTERV KIDOLGOZÁSI FOLYAMATÁNAK, EREDMÉNYEINEK ÉS MÓDOSÍTÁSÁNAK ÖSSZEGZÉSE, KÖVETKEZTETÉSEK

Értekezésem második fejezetének harmadik részfejezetében a Közös Alapszintű Képzési Alaptanternv módosítási folyamatát és a módosítás legfontosabb eredményeit mutattam be.

A bemutatott események és a tartalmi elemekben végrehajtott változtatások megerősítették, hogy a határrendészeti képzés európai vonatkozásai fokozatosan fejlődtek, úgy a képzési alaptanternv tartalmára, szerkezetére, mint a minőségbiztosításra vonatkozóan.

Megítélésem szerint az ebben az időszakban végrehajtott módosítások összességükben jelentős változásokat eredményeztek a korábbi Közös Képzési Alaptanternvhez képest.

A 2008-ig végrehajtott változtatások legfontosabb eredményeként értékelem, hogy egyértelműen meghatározásra került, egy alapszintű határőrképzési alaptanternv került kidolgozásra, amelynek következtében megszűntek azok az értelmezési nehézségek, amelyeket az első és második szintű, valamint a középszintű tisztviselői kategóriák alkalmazása jelentett.

A következő meghatározó változásként értékelem, hogy a rövid idő alatt összegyűjtött tapasztalatokra építve, egy filozófiájában új képzési alaptanternv került kidolgozásra, amely a lehető legteljesebb mértékben igyekezett figyelembe venni az együttműködésben résztvevő országok szakmai és képzési követelményekre vonatkozó igényeit. Azáltal, hogy az alapszintű alaptanternv egy általános részt, valamint egy szárazföldi, légi és tengeri határok modult tartalmazott, biztosította, hogy egyrészt a normál időszaki határelőirőrzés valamennyi lényeges területe szerepeljen a képzési alaptanternvben, másrészt az együttműködésben résztvevő országok csak a nemzeti igényeiknek megfelelő tartalmakat oktassák. Azzal, hogy a módosított képzési alaptanternv a konkrét óraszámok meghatározása helyett kompetenciákkal határozta meg az egyes modulokon és tantárgyakon belül az elsajátítás szintjét, nagymértékben megkönnyítette, hogy a nemzeti határrendészeti képzési intézmények saját hagyományaikra építve, képzési rendszerük jelentősebb megváltoztatása nélkül folytathassák a határrendészeti képzést.

A módosított alaptanterv vizsgálata azt is megerősítette, hogy a módosítást végző szakértők maximálisan igyekeztek beépíteni az alaptantervbe az alapszintű képzésre vonatkozó általános (a koppenhágai folyamat eredményeit és a kompetenciaalapú megközelítést) és a határrendészeti képzés szakmai eredményességét biztosító európai és nemzeti tartalmi elemeket.

A módosítás eredményeként elkészült Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv tartalma és szerkezete biztosítja, hogy az az alapszintű határőrképzés európai szintű tartalmi harmonizálásának megfelelő eszköze legyen. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a képzési alaptanterv alapján, vagy annak figyelembe vételével, az együttműködésben résztvevő országok elkészíthetik nemzeti alaptantervüket vagy oktatási programjukat, amelyek biztosítják, hogy a képzési intézmények is beépíthessék a szükséges tartalmi elemeket és elsajátítási szinteket intézményi oktatási programjaikba.

A 2012-ben befejezett módosítás ténylegesen az alaptantervnek a kor követelményeihez történő igazítását szolgálta. Ezek közül az európai határrendészeti képzés és a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv vonatkozásában is a legfontosabbnak a képzési alaptantervnek a Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére történő megfeleltetését tekintem, amely szerint a képzési alaptanterv az Európai Képesítési Keretrendszer 4-5. szintjének felel meg. Ezzel az állásfoglalással a Képzési Egység egyértelműen meghatározta az Európai Képesítési Keretrendszerre építve az alapszintű alaptanterv helyét a határrendészeti képzés rendszerében. Megítélésem szerint a Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére jelenlegi állapotában többre nem is képes, ugyanis az abban megfogalmazott kompetenciák sokkal általánosabbak, mint a Közös Alapszintű Képzési Alaptantervben megfogalmazott általános és speciális kompetenciák.

A határrendészeti képzés és ezen belül a Közös Alapszintű Képzési Alaptantervnek a koppenhágai és bolognai folyamatnak, a stockholmi programnak és az európai bűnüldözési képzési rendszernek történő megfeleltetését szolgálta a képzési alaptantervhez kapcsolódó tanár és diákcsera programok elindítása és működtetése, amelyek hosszú távon segíthetik a képzési alaptanterv alkalmazását, az együttműködési képesség erősítését.

A minőségbiztosítás, a nemzeti alkalmazás nyomon követése a Közös Alapszintű Képzési Alaptantervnek a leglassabban fejlődő eleme. Már a módosítás második szakaszában is érzékelhető volt, hogy a FRONTEX Képzési Egysége és a módosításban résztvevő szakértők között ezen a területen volt a legnagyobb a véleménykülönbség.

Melyek azok a körülmények, amelyek a nemzeti alkalmazás értékelésének megvalósítását lassíthatják, illetve nehezíthetik:

- FRONTEX Képzési Egysége alapvetően úgy közelíti meg a problémát, mintha önálló határőr szervezetek végeznék a határörképzést, és így minden egységesen megvalósítható lenne.
- Az alaptantervben szereplő tantárgyak a nemzeti intézményi oktatási programokban teljesen eltérő szerkezetben jelennek meg, és így a nemzeti számonkérés rendszere is különböző.
- Nincsenek olyan közös szakmai tananyagok, amelyek a képzés tartalmi harmonizációját tovább mélyíthetnék, jelenleg a számonkérés alapját meghatározóan a Schengeni határ-ellenőrzési kódex és a nemzeti tananyagok képezhetik.
- A határörképzés területén a Bloom által kidolgozott taxonómia esetenként túl bonyolult, a pontos és szakszerű fordítása nagyon nehéz a kompetencia szintek pontos meghatározásához.

A különböző kérdőíves felmérések nagyon sok hasznos információval szolgálhatnak az alkalmazás megvalósulásáról, arról, hogy a képzési alaptanterv mely tartalmi elemei kerültek alkalmazásra, ezek milyen időtartamban kerültek végrehajtásra, hány hallgatót érintett, stb., de nem adnak közvetlen információt arról, hogy milyen mértékben sajátították el a hallgatók a képzési alaptantervben megfogalmazott ismereteket, jártasságokat és készségeket.

Ebben a folyamatban egy értékes új kezdeményezésnek tekintem az Együttműködési Képességet Értékelő Programot, amely jelentésén keresztül is új irányt adhat az értékelésnek és a programban történő részvételre inspirálhatja a képzési intézményeket. Egyben új kérdéseket is felvethet, például mire jogosít fel az Együttműködési Képességet Értékelő Programban történő részvétel és ennek eredménye hogyan kapcsolható a nemzeti értékelési rendszerekhez.

2.4. A MÁSODIK FEJEZET ÖSSZEGZÉSE, KÖVETKEZTETÉSEK

Értekezésem második fejezetében a Közös Képzési Alaptanterv, majd a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv létrehozási folyamatán és folyamatos tartalmi és szerkezeti fejlesztésén keresztül feltártam és bemutattam, milyen módon és mértékben épültek be és erősödtek a képzés általános és határrendészeti európai vonatkozásai az alaptantervekben, hogyan valósult meg európai szinten a FRONTEX által koordinált alapszintű határrendészeti képzés.

A fejezet összegzésében először a különböző hazai és nemzetközi publikációkból a Közös Képzési Alaptanterv értékeléséhez hozzájárulókat mutatom be.

A hazai szerzők közül többen foglalkoztak az integrált „határellenőrzéssel”, a FRONTEX-szel, a képzéssel munkáikban, többek között (*Bajtai*, 2009.), (*Bodonyi*, 2011.), (*Fórizs*, 2013.), (*Görbe*, 2010.), (*Gubicza*, 2013.), (*Hortobágyi*, 2010.), (*Kónya*, 2009.), (*Lipics*, 2011.), (*Nagy*, 2010.), (*Németh*, 2010.), (*Papp*, 2011.), (*Sallai*, 2005.), (*Sándor*, 2006.), (*Szabó*, 2013.), (*Teke*, 2007.), (*Varga*, 2013a.), (*Vas*, 2000.), (*Virányi*, 2004.), (*Zámbó*, 2010.), (*Zsigovits*, 2001b.) azonban ezen szerzők munkái közvetlenül nem kapcsolódtak az értekezésem témájához.

Ritecz György 2002-ben készült PhD értekezése (*Ritecz*, 2002.), amely az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre téma vizsgálata keretében foglalkozott képzési kérdésekkel, és az uniós szintű vezetői továbbképzések, a tanár és diákcsera programok elindítását javasolta. Megállapításai ma is aktuálisak, a hagyományos értelemben vett vezetői továbbképzések a FRONTEX képzési rendszerében még ma sem szerepelnek.

Bajtai Csaba, Gubicza József és Kónya József Az Európai Unió határpolitikája, a határbiztonság és az integrált „határigazgatás” fejlődésének alternatívái című tanulmányában (*Bajtai, Gubicza, Kónya*, 2009.) foglalkozott a Közös Képzési Alaptantervvel, az ideiglenes központokkal és az Európai Határrendőrség felállítására vonatkozó tanulmánnyal. A tanulmányból megállapítható, hogy a szerzők részére ekkor még nem álltak rendelkezésre olyan részletes információk a kérdéskörrel kapcsolatban, mint napjainkban.

A nemzetközi szakirodalom kutatása során is sok tekintetben hasonló eredményre jutottam, mint a magyar szerzők munkáinak vizsgálata során.

A vizsgált szerzők munkái közül az általam már korábban is idézett (*Weinandy*, 2004.) és (*Brenner*, 2005.) cikkeit emelem ki, ugyanis a két szerző cikkeik elkészítésének időpontjáig hiteles képet és pontos adatokat szolgáltatott az Ideiglenes Határőrképzési Központ létrejöttéről, szervezetéről és feladatairól.

Ilkka Laitinen 2007-ben megjelent cikkében (*Laitinen*, 2007.) és a következő évben megjelent beszédében (*Laitinen*, 2008.) méltatta a Közös Képzési Alaptantervet mint az első olyan képzési alaptantervet az európai határőrök részére, amely a készségekre és kompetenciákra épül, és ezáltal kívánja biztosítani a közös képzési követelmények megvalósítását. A Közös Képzési Alaptantervet és a középszintű képzést is mint a koppenhágai és a bolognai folyamat eredményeit is magába foglaló képzéseket mutatta be. A Közös Képzési Alaptantervet pozitívan, a határőrképzés területén úttörő jellegűnek értékelte.

Kutatási témámhoz kapcsolódóan két projektjelentés vizsgálatát tartom célszerűnek, amelyek mélyrehatóbban foglalkoztak a FRONTEX képzési tevékenységével.

Ezek közül az első a 2009-ben megjelent, úgynevezett COWI jelentés (COWI, 2009.). Ismereteim szerint ez volt az első olyan jelentés, amelyben egy külső cég értékelte az ügynökség addig végzett tevékenységét. A jelentés kiterjedt a FRONTEX teljes tevékenységére és ezen belül a képzési szakterületre is.

A jelentés a képzési szakterület tevékenységét összességében pozitívan értékelte, szerepét jelentősnek értékelte az európai „határigazgatás” megteremtésében, azzal a megjegyzéssel, hogy a képzési szakterület eredményei valójában csak később lesznek érzékelhetők. A jelentés azon kevés anyag közé tartozik, amely az átlagosnál konkrétan fogalmazott meg negatív észrevételeket is. A képzési szakterületre vonatkozóan a jelentés többek között az alábbiakat állapította meg:

- A jelentés elkészítése során a legtöbb megkérdezett nagyon pozitívan értékelte a Közös Képzési Alaptanterv szerepét a határőrök képzésében, azzal a megjegyzéssel, hogy még nem alkalmazta minden válaszadó.
- Szintén pozitívan értékelte a jelentés a képzési szakterület által működtetett partner akadémia és képzési koordinátor hálózatot, valamint a külső szakértők alkalmazását. Azt is megállapította, hogy külső szakértők alkalmazása és a partner akadémia hálózat nélkül a képzési szakterület nem tudná végrehajtani feladatait.
- A FRONTEX Képzési Egysége által szervezett szemináriumokat és képzéseket a megkérdezettek közül a legtöbb válaszadó szintén magas színvonalúnak értékelte. Ehhez kapcsolódóan hasonló módon ítélték meg a partner akadémiák és a nemzeti képzési koordinátorok hálózatának szerepét a képzési tevékenységekben, sőt többen pozitív tényezőként értékelték szerepüket a közösségi értékek erősítésében.
- A jelentés konkrét oktatások és képzések megnevezése nélkül kifogásolta az angol nyelvtudás nem megfelelő színvonalát a különböző képzéseken, amely akadályozta a tanárok és a diákok és a diákok egymás közötti kommunikációját is.
- A jelentés kifogásolta, hogy a partner akadémiákkal megkötött szerződések túl általánosak, az együttműködések jogi alapjai nincsenek pontosan meghatározva.
- Szintén negatívumként értékelte a jelentés, hogy a külső szakértők kinevezésének gyakorlata és a felmerülő költségek meghatározásának elvei nem kellően egységesek és nem átláthatóak. A partner akadémiák részére történő késedelmes visszatérítések pedig negatívan befolyásolhatják a későbbi együttműködést.

- A képzések hatékonyságára vonatkozóan a jelentés nehezményezte, hogy esetenként a megfogalmazott képzési célok, tevékenységek és eredmények nincsenek összhangban, melyre a RABIT képzéseket hozta fel példaként.

A projektjelentés egyik oldalról megerősítette, hogy a FRONTEX képzési törekvései helyes irányba haladnak, azonban arra is rávilágított, hogy a gyakorlati végrehajtás területén még vannak javítani valók.

A másik projektjelentés, a Border Guard Training on Human Rights (2013.) bemutatását, azért tartom fontosnak, mert nemrégén készült, és a határőrök emberi jogi felkészítésének vizsgálata keretében ad egy sajátos szemszögből elkészített, de reális képet a FRONTEX képzési tevékenységéről és a Közös Képzési Alaptanterv kidolgozási folyamatáról. A dokumentum alapvetően azt vizsgálja, hogy a Közös Képzési Alaptanterv milyen mértékben biztosítja az emberi jogi ismeretek oktatását és alkalmazását, melynek eredményeként a jelentés megállapította, hogy a 2012. évi módosítás után az alaptanterv tartalmazza a megfelelő oktatáshoz szükséges tartalmi elemeket. A folyamatban külön pozitív eredményként értékeli a jelentés, hogy a FRONTEX 2012-ben kiadta Alapjogi kézikönyvét a képzés és alkalmazás segítése érdekében.

A külső határok igazgatásának részeként vizsgálta Jorry Héléne a FRONTEX helyét és szerepét, és ennek keretében tájékoztató jelleggel mutatta be nagyon röviden a Közös Képzési Alaptanterv létrehozását. (Jorry, 2007.)

Otwin Marenin Challenges for Integrated Border Management in the European Union című cikkében (Otwin, 2010.) széleskörűen elemzi a határokkal és az integrált határellenőrzéssel kapcsolatos kérdéseket és a FRONTEX feladatait. A képzési feladatokon belül a tanulmány szerzője meghatározóan a Közös Képzési Alaptantervet mutatta be. Érdekes módon a képzési alaptantervet, mint egy kétéves időtartamú képzési programot írta le, amely teljesen ellentétes az alaptanterv filozófiájával.

Az Európai Határrendőrség felállítására vonatkozó tanulmányt és a FRONTEX létrejöttét mutatja be Jörg Monar a The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management (Monar, 2006.) cikkében. A cikk nagyon jó áttekintést ad arról a folyamatról, amely a FRONTEX létrehozásához vezetett. A képzéssel kapcsolatban a FRONTEX rendelet vonatkozó részét tartalmazza.

Az utolsó három cikk alátámasztja, hogy a FRONTEX képzési tevékenységében és tevékenységének értékelésében is a Közös Képzési Alaptanterv meghatározó jellegű, de legtöbbször csak felszínesen ismerik annak fejlődési folyamatát és tartalmát.

A fenti publikációk vizsgálata is megerősíti, hogy a második fejezet, de az első és a harmadik fejezet elkészítéséhez is a témám jellegéből adódóan, a különböző uniós dokumentumok és a Közös Képzési Alaptanterv és a középszintű képzés elkészítése és fejlesztése során készült jelentések és értékelések képezték a legjobban felhasználható forrásokat.

A második fejezetben megfogalmazott kutatási eredményeimet az alábbiak szerint foglalom össze és az alábbi következtetéseket vonom le. Az Alaptanterv a határőrök képzésére projekt arra az elgondolásra épült, hogy a határőrök és helyi szintű vezetőik egységes képzése, az első és második szintű, valamint a középszintű képzési szinteknek megfelelő tartalmi elemek, az ezekhez rendelt képzési idő, elsajátítási szintek és képzési módszerek, mint legfontosabb tényezők meghatározásával biztosítható.

A megvalósítást a projektvezetőség a schengeni térség államainak, a schengeni térséggel együttműködő államoknak és szervezeteknek a lehető legszélesebb körű bevonásával valósította meg.

A projekt eredményeként elkészült a Képzési Alaptanterv, amely tartalmazta az első, második és középszintű tisztviselők felkészítésének kerettanterveit, azok operacionalizálása nélkül. A projekt legfontosabb eredményeinek tekintem:

- elindított egy európai szintű folyamatot, létrehozott egy fórumot, amelynek meghatározó célja a határőrök és helyi szintű vezetőik egységes képzésének megteremtése volt,
- jelentős mértékben hozzájárult az Ideiglenes Határőrképzési Központ létrehozási feltételeinek megteremtéséhez.

Az Ideiglenes Határőrképzési Központ létrehozása új szakaszt nyitott az európai határőrképzés fejlődésében, ugyanis annak ellenére, hogy egy projektalapú, ideiglenes szervezet volt, működésének ideje alatt az európai határőrképzés koordinálása, harmonizálása és támogatása volt a feladata, amelyet működése alatt folyamatosan végzett. Tevékenysége során egy olyan gyakorlatot, kapcsolat- és fórumrendszert alakított ki, amely megalapozta a FRONTEX Képzési Egységének későbbi tevékenységét.

Ennek keretében többek között befejezésre került a Képzési Alaptanterv operacionalizálása és megkezdődött alkalmazása, amely a schengeni térség első közös határőrképzési alaptanterve volt.

Az alkalmazás tapasztalatai és a Közös Képzési Alaptanterv értékelése rövid időn belül felszínre hozták azt az ellentmondást, hogy azokban az országokban, ahol a képzés

színvonal a az alaptantervben meghatározott minimum követelményeket sem érte el, ott a minimum óraszámok meghatározásával az egységes minimum képzési követelmények csak nehezen, vagy nem voltak megvalósíthatók. Azokban az országokban viszont, ahol a képzés színvonala jelentősen meghaladta a Közös Képzési Alaptantervben megfogalmazottakat, az alaptanterv nem biztosított iránymutatást vagy alternatívát, hogy hogyan kezeljék a kialakult helyzetet, elkezdjék-e csökkenteni az elért színvonalat vagy a már megteremtett színvonalon folytassák a képzést. Szintén nehezítette az alkalmazást, hogy az első és második szintű, valamint középszintű tisztviselői kategóriáknak az alaptantervekben megfogalmazott formában nem voltak nemzeti alkalmazási hagyományai.

A fenti körülményeket figyelembe véve kezdődött meg a Közös Képzési Alaptanterv módosításának első lépéseként a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozása. A módosítás egy szerkezetében és tartalmában is új, a Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére követelményeit is pozitív értelemben meghaladó alaptanterv kidolgozását eredményezte, amely a határőrök legnagyobb csoportja számára biztosíthatja a képzés tartalmának harmonizálását.

Az egész folyamat eredményét növeli, hogy az ügynökség a tanár és diákcseré programokkal, az értékelés rendszerének és a „virtual aula” megkezdett fejlesztéseivel is arra törekszik, hogy az alaptanterv a lehető legjobban megfeleljen a kor kihívásainak.

Összességében úgy értékelem, hogy a Közös Képzési Alaptanterv majd a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv kidolgozási és fejlesztési folyamata reálisan visszatükrözi az európai határőrképzés fejlődési folyamatát, melynek eredményeként egy olyan alapszintű képzési alaptanterv jött létre, amely a lehető legmagasabb szinten foglalja magába a határőr szakmai és az általános képzési követelményeket és például szolgál más rendészeti szakterületek számára is.

3. A FRONTEX KÖZÉPSZINTŰ KÉPZÉSÉNEK KIDOLGOZÁSI FOLYAMATA ÉS A KÉPZÉS BEMUTATÁSA

2004 végére az Ideiglenes Határőrképzési Központ vezetője és szakértői számára is nyilvánvalóvá vált, hogy a központnak valamilyen konkrét formában segítenie kell a határőrök helyi szintű vezetőinek felkészítését. Tekintettel arra, hogy a korábbi elgondolásoktól eltérően a CEPOL nem nyilvánította ki szándékát az ebben történő együttműködésre, a központ önállóan kezdte vizsgálni ennek megvalósítási lehetőségeit.

A kidolgozó munka a központ magyar szakértőjének javaslatára épült, amely a határőrök helyi szintű vezetőinek a nemzetközi határrendészeti együttműködésre történő felkészítését egy 4 hetes, angol nyelvű képzéssel kívánta megvalósítani.

Értekezésemnek ebben a fejezetében a középszintű képzés kidolgozási folyamatát, megvalósítását és legfontosabb eredményeit mutatom be. Ehhez elsődlegesen a képzés különböző időszakaiban készült munkaanyagokat, jelentéseket és az általam e témakörben készített publikációkat használtam fel. (Kiss, 2010a., 2010b., 2010c., 2011.)

3.1. A KÖZÉPSZINTŰ KÉPZÉSEK ELŐKÉSZÍTÉSE

A központ a fentiekben felvázolt elgondolás megvalósításának két lehetőségét vizsgálta. *„Elsőként, a nemzeti főiskolai képzések rendszerébe egy angol nyelvű nemzetközi modul beillesztését, melynek keretében, a főiskolát befejező hallgatók egy része venne részt a FRONTEX által szervezett képzésben. Ennek gyakorlati megvalósítása az eltérő oktatási rendszerek miatt gyakorlatilag nem volt kivitelezhető.*

Második lehetőségként az ACT, a közelmúltban főiskolát vagy középszintű vezetői képesítést biztosító oktatási intézményekben végzett, a határellenőrzés területén dolgozó fiatal tisztek részére angol nyelvű, nemzetközi képzés szervezését vizsgálta. A tagállamok visszajelzései és a központ értékelése alapján, ez a változat vált a további megvalósítás alapjává.” (Kiss, 2010b.)

Az előkészítő munka nagyon vontatottan indult, ugyanis az ideiglenes központ költségvetésében nem voltak tervezve a középszintű képzés lehetséges költségei, és a folyamat csak akkor gyorsult fel, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a FRONTEX a programot folytatja és költségeit fedezi. Az ideiglenes központ vezetője a Common Unit 2005. április 18-i ülésén mutatta be a középszintű képzés elgondolását, és kérte a résztvevő orszá-

gok képviselőit, hogy vegyenek részt a kidolgozó munkában. A felkérésre Ciprus, Finnország, Hollandia, Lengyelország, Lettország, Magyarország, Németország, Norvégia, Svédország és Szlovénia képviselői jelezték részvételi szándékukat.

A visszajelzések alapján a fenti országok részvételével¹⁹⁷ 2005. június 13-15. között Traiskirchenben került sor a „Nemzetközi középszintű modul”¹⁹⁸ megnevezésű előkészítő konferencia megszervezésére, melynek legfontosabb eredményei a következők voltak:

- A képzéseken a főiskolai képzésben végzett fiatal tisztek és a hosszabb idejű főiskolai vagy vezető képzésben résztvevő utolsó éves hallgatók is részt vehetnek.¹⁹⁹
- A képzések tartalmát a határrendészeti ismereteket tartalmazó uniós és nemzetközi szabályozások, a vezetési, a fókuszponti irodákra és a közös műveletekre vonatkozó ismeretek képezzék.
- A képzés modul rendszerben kerüljön kidolgozásra, és az egyes modulok más-más helyszíneken (országokban) kerüljenek megrendezésre.
- Az egyes képzéseken országonként maximum 2-2 fő vehet részt.

A konferenciát követően a központ szakértőinek megbeszélésén az alábbi döntések születtek:

- Azoknak az országoknak a költségei, amelyek az egyes modulok megszervezésében részt vesznek, visszatérítésre kerülnek.
- A szakértők támogatták, hogy további egyeztetéseket követően Magyarország szervezze meg a vezetéselméleti, Németország a jogi vonatkozású, Lengyelország a fókuszponti irodákra és a közös műveletekre vonatkozó témákat. Szlovénia és Finnország is felajánlotta, hogy a tengeri határokra vonatkozó modult megszervezi, ebben a kérdésben azonban nem született döntés.²⁰⁰
- Az ideiglenes központ vezetője úgy foglalt állást, hogy a középszintű képzés gyakorlati megkezdése csak akkor válik lehetővé, ha a FRONTEX finanszírozás biztosított és a további lépéseket is ez fogja meghatározni.

A konferencia eredményeiről az ideiglenes központ vezetője az együttműködésben résztvevő országok képviselőit az Európai Tanácsadó Testület 2005.06.28-30. között

¹⁹⁷ Magyarországot és Szlovéniát a konferencián az ideiglenes központban dolgozó szakértőik képviselték.

¹⁹⁸ Az előkészítő konferencia angol megnevezése: „International Mid-level Module”.

¹⁹⁹ A kidolgozó munkának ebben a fázisában a német képviselő kérésére kerültek be a főiskolai képzésben résztvevők a lehetséges résztvevők körébe.

²⁰⁰ A finnországi magas költségek miatt, a központ szívesebben választott volna más helyszínt.

megtartott negyedik konferenciáján tájékoztatta, és arra kérte a résztvevőket, hogy minél többen vegyenek részt a kidolgozó munkában.

Az előkészítő munka azonban csak 2006-ban, az ideiglenes központ bezárását követően kapott ismételten lendületet. A FRONTEX partnerségi megállapodást kötött a lübecki Szövetségi Rendőr Akadémiával és megbízta a középszintű képzések előkészítésének koordinálásával, az ideiglenes központ volt osztrák szakértőjét pedig segítőnek jelölte ki.

Ennek megfelelően a 2006.06.28-30. között Traiskirchenben megtartott nemzeti képzési koordinátorok konferenciáján a lübecki akadémia képviselője tájékoztatta a résztvevőket a középszintű képzés előkészítésének helyzetéről. Egy 4 hetes angol nyelvű képzést vázolt fel a közelmúltban végzett fiatal tisztek részére, melynek legfontosabb célja a résztvevők nemzetközi határrendészeti együttműködésre történő felkészítése.

A konkrét előkészítő munka a FRONTEX által 2006.08.29-09.01. között Lübeckben szervezett előkészítő konferencián folytatódott. A megbeszélésen a litván, a magyar, a német és a szlovén szakértők mint a képzéseknek otthont adó országok képviselői²⁰¹, míg Ausztria, az Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Románia, Svájc és Svédország szakértői a képzéshez oktatókat felajánló országok képviselőiként vettek részt. A konferencia legfontosabb eredményei a szervezés általános kérdéseire vonatkozóan a következők voltak:

- A résztvevők körének pontosítása. Ekkorra egyértelműen nyilvánvalóvá vált, hogy a nemzeti, helyi szintű vezetői felkészítésben résztvevő hallgatókat az oktatásból az eltérő nemzeti határrendészeti képzési rendszerek miatt a középszintű képzés idejére nem lehetséges kivenni, ezért a képzésben a közelmúltban végzett főiskolai vagy annak megfelelő képzésben részesült fiatal tisztek vesznek részt. A FRONTEX nem határozott meg életkort, azonban azt javasolta a nemzeti szervezeteknek, hogy a képzésekre lehetőleg 1-3 éve végzett, a helyi szintű vezetésben dolgozó tiszteket jelöljenek.
- A FRONTEX az érdeklődéstől függően évente 1-5 képzést szervez, melyek időtartama 4 hét.
- A képzés munkanyelve angol, tolmácsolás nem lehetséges.
- A képzés tartalmával kapcsolatban a FRONTEX előzetesen úgy foglalt állást, hogy annak meghatározó elemének a szárazföldi határookra vonatkozó ismereteknek kell

²⁰¹ Ekkorra a belső egyeztetések eredményeként nyilvánvalóvá vált, hogy az első képzés ezekben az országokban kerül megrendezésre. Szlovénia már ekkor jelezte, hogy a második képzést követően nem tud részt venni a képzésben.

lennie és a légi határokra vonatkozó ismeretek nem képezhetik a képzés részét, azonban a későbbiekben a bővítés lehetséges. Ezt a döntést a Képzési Egység sem akkor, sem a későbbiekben nem indokolta.

- A német képviselő javasolta, hogy a második hét után a résztvevők kapjanak eltávozt és a képzés alatt nemzeti egyenruhájukat viseljék. Ezekben a kérdésekben a szakértők nem tudtak megállapodni.

A tervezett képzések során a képzés tervezésében résztvevők az alábbi célok elérését jelölték meg:

- A résztvevőkben annak erősítését és tudatosítását, hogy az Európai Unió külső határainak ellenőrzése közös feladat.
- Más országok határellenőrzési rendszereinek és az együttműködés lehetőségeinek megismertetését az illegális migráció és a szervezett bűnözés elleni harcban. (Kiss, 2011.)
- *„A résztvevők javítsák a témához kapcsolódó nemzetközi jogi, irányítási és vezetési ismereteiket.*
- *Javítsák kommunikációs képességüket, szakirányú angol nyelvismeretüket, az angol nyelv használatával váljanak képessé helyi szintű problémák megoldására.”* (Kiss, 2011. 103.o.)

A képzés konkrét tartalmi elemeinek kialakítására vonatkozóan a résztvevők azt javasolták, hogy minden oktatási hét tartalmazzon egy általános részt, amely segít megismertetni a fogadó ország határrendészeti és kulturális hagyományait, valamint szakmai modulokat. Az általános rész az alábbi tartalmi elemeket tartalmazta:

- A határellenőrzést végző nemzeti szervezet fejlődésének és jelenlegi helyzetének rövid bemutatását.
- Működésének jogi háttérét, hatáskörét és illetékességét.
- Az együttműködést a határellenőrzésben résztvevő hazai és a szomszédos országokban működő szervezetekkel.
- A nemzeti határrendészeti oktatás bemutatását.
- A nemzeti kulturális hagyományokat.

A résztvevők a szervező országok lehetőségeinek figyelembevételével az egyes képzési hetek szakmai tartalmát és a képzési hetek sorrendjét és tartalmát az alábbiak szerint határozták meg:

A képzés első hete Németországban, Lübeckben kerül megszervezésre, és az alábbi szakmai modulokat tartalmazza:

- Vezetélméleti részt.
- Az oktatási elvek és módszerek oktatását.
- A profilalkotást²⁰².

A képzés második hetére Litvániában, Vilniusban kerül sor, ahol a következő speciális modulokat ismerik meg a résztvevők:

- A zöldhatár-őrizet bemutatását.
- A gyakorlati munkát a medininkai határátkelőhelyen.
- A csoportvezető munkáját.

A képzés harmadik hete Magyarországon, Budapesten és Szegeden kerül megszervezésre, amely a következő elemeket tartalmazza:

- A magyar integrált határellenőrzési rendszer bemutatását.
- A határrendészeti kirendeltség és a kirendeltség illegális migráció elleni tevékenységét.
- A határellenőrzés jogi aspektusait.

A képzés negyedik hete Szlovéniában, Ljubjanában kerül megszervezésre. A képzési hét sajátos elemei a következők:

- A rendőri etika.
- Emberi jogok.
- A rendőri együttműködés, információcsere.
- A tengeri határok őrizete.

A képzés időpontjára vonatkozóan a résztvevők abban állapodtak meg, hogy az első képzés 2007. március 05-én Lübeckben fog kezdődni és a fent meghatározott sorrendben kerül végrehajtásra.

Ezt követően a lebonyolítás anyagi kérdéseit tárgyalták a résztvevők. A FRONTEX jelezte, hogy tolmácsolási és előadói díjakat nem fog fizetni, a többi költségről a program hetek részletes ismeretében tartja célszerűnek a további tárgyalást.

Az értekezlet végén a további feladatok kerültek pontosításra:

- A képzést szervező országok a következő értekezletre pontosítják a tervezett modulok tartalmát, végrehajtási lehetőségeit és a felmerülő lehetséges költségeket.
- A következő előkészítő értekezletre a magyar szakértő szervezésében Budapesten kerül sor.

²⁰² A határellenőrzés területén a profilalkotás kifejezéssel a nyugati, elsődlegesen német szakterminológia a járőr szintű kockázatelemzést jelöli.

A következő előkészítő konferenciára 2006. október 17-20. között Budapesten, a Rendőrtiszti Főiskola szervezésében a magyar Határőrség szakmai támogatásával és előfinanszírozásával került sor, amelyen Litvánia, Magyarország, Németország és Szlovénia szakértői, mint a képzéseket szervező, Ausztria, az Egyesült Királyság, Hollandia és Svédország képviselői mint a képzésekhez szakértőket biztosító országok képviselői vettek részt.

Az értekezlet legfontosabb eredménye volt, hogy a résztvevők pontosították a képzési hetek oktatási programjait. A képzési hetek általános részére vonatkozó Lübeckben elfogadott javaslatot megerősítették, a szakmai modulokat pedig az alábbiak szerint véglegesítették.

A német képzési hét szakmai moduljai:

- Az EU jogi alapjai, ezek rendőri, határrendészeti vonatkozásai.
- Vezetési ismeretek.²⁰³

A litván képzési hét szakmai moduljai:

- Az univerzális megfigyelő és riasztó rendszer.
- A Kalinyingrádi Tranzit.
- A határőrizeti akciók és az alkalmazott intézkedések eredményeinek megismertetése a külső szárazföldi határszakaszon.²⁰⁴
- A profiling és a kockázatelemzés gyakorlata.
- A menekültügyi eljárás végrehajtásának módja.

A magyar képzési hét szakmai moduljai:

- A magyar integrált határellenőrzési rendszer.
- Helyi szintű határrendészeti akció megtervezése, végrehajtása és vezetése.²⁰⁵
- A német vendég előadó didaktikai programja.

A szlovén képzési hét szakmai moduljai:

- A tengeri határellenőrzés.
- A speciális kapcsolattartási szolgálati helyek.
- Az együttműködés gyakorlata más hatóságokkal.

²⁰³ A vezetési ismeretek modul leglényegesebb elemeit a csapatépítés és az akkor a szárazföldi határszakaszokon alkalmazott vezetői munka bemutatása képezte. Ehhez egy egynapos tanulmányút kapcsolódott szárazföldi határszakaszra.

²⁰⁴ Az egész képzési hét, ez a modul pedig egyértelműen azt a célt szolgálta, hogy az első héten elsajátított elméletet a gyakorlatban is megtekintsék.

²⁰⁵ A német és a litván képzési hét elméleti és gyakorlati ismereteinek folytatásaként következett a helyi szintű határrendészeti akció megszervezése és végrehajtása, amelybe az integrált határellenőrzés elveinek megfelelően, a végrehajtásba igyekeztünk a lehető legtöbb szervet bevonni.

- Speciális egységek alkalmazása a határellenőrzésben.

A képzéseknek otthont adó országok az elfogadott tartalmi elemek alapján megtervezték a képzési hetek részletes programját, valamint felmérték és jelezték, mely modulok oktatásához kérnek a nemzeti oktatókon kívül a FRONTEX által biztosított oktatókat.

A konferencia második részében a résztvevők áttekintették az előzetes költségkalkulációkat és a pénzügyi finanszírozás kérdéseit, azonban a kialakult gyakorlat hiánya miatt számos kérdést nem sikerült tisztázni.

A lübecki és a budapesti előkészítő konferenciákat követően 2006. november 14-16. között Varsóban került sor a középszintű képzéssel kapcsolatos utolsó közös előkészítő konferenciára.

A megbeszélésen a nemzeti képzési hetek szervezéséért felelős úgynevezett részprojekt vezetői és a FRONTEX képviselői vettek részt.²⁰⁶

A megbeszélés során először a képzés programjának és vendéglőadójának véglegesítésére került sor. A kialakított program ismeretében a szakértők állást foglaltak abban is, hogy az egyes képzéseken 15 fő vegyen részt és minden ország csak egy résztvevőt küldhet képzésenként. A résztvevők a képzések során kötelesek nemzeti egyenruháikat viselni, és a négy hetes képzés során nem kapnak eltávozást.²⁰⁷ A szervezők abban állapodtak meg, hogy a váltásokra az egyes helyszínek között vasárnaponként kerül sor.

A megbeszélés második részében a képzés anyagi kérdéseit tekintették át a szakértők. Ezen a területen a legfontosabb eredmény az volt, hogy sikerült a képzés megszervezéséhez szükséges költségvetési sarokszámok országonkénti megállapítása, amely magába foglalta a szállás, étkezés, szállítás, terembér és a kulturális költségek maximális összegét. Ezen kívül a tervezett költségvetések tartalmaztak egy speciális tételt, amely közvetlen képzési költségek címszó alatt szerepelt, amelynek keretében hazánk 2000 EUR-val rendelkezett a Szegeden szervezett helyi szintű határrendészeti akció elszámolható költségeinek fedezésére.

A megbeszélésnek volt egy sajátos eleme is, amely sok tekintetben a mai napig meghatározza a középszintű képzések szervezését. A FRONTEX képviselői jelezték, hogy az ügynökség belső szabályozása szerint ők nem vásárolhatják meg a képzésen résztvevők

²⁰⁶ Szlovénia képviselője nem vett részt a megbeszélésen, csak írásban küldte el kérdéseit és észrevételeit, továbbá megerősítette, hogy csak az első két képzés szervezésében vesznek részt.

²⁰⁷ A döntést sok vita előzte meg, azonban a FRONTEX képviselője egy részről úgy foglalt állást, hogy a jövőbeni FRONTEX műveletek is általában tovább tartanak, mint a képzés, és a résztvevők érzékeljék ennek nehézségeit. Másrészt egy hétvégi eltávozás nagyon megemelné a képzés amúgy sem alacsony költségeit.

repülőjegyeit, ezt valamelyik rendező országnak kell felvállalnia. Végül a jegyek megvásárlását és költségeinek megelőlegezését a lübecki partner intézmény vállalta magára, és azóta valamennyi képzés első hete Lübeckben kerül megrendezésre.²⁰⁸

A képzés előkészítésének részét képezte, hogy a lübecki Szövetségi Rendőr Akadémia képviselője 2007 elején meglátogatta a képzések helyszíneit, és személyesen tájékozódott az előkészítés helyzetéről.

Összességében megállapítható, hogy az elkészült képzési program az integrált határ-ellenőrzés elveinek megfelelően kívánta felkészíteni a résztvevőket, elsődlegesen a nemzetközi együttműködésből adódó határrendészeti feladatok végrehajtására.

3.2. A KÖZÉPSZINTŰ KÉPZÉSEK BEMUTATÁSA

A FRONTEX közép szintű képzése az előkészítő munka során kidolgozott elgondolás és a heti programtervek alapján 2007.03.05-én Lübeckben kezdődött meg (*Bundesministerium des Innern*, 2007.; *FRONTEX*, 2007a.), és napjainkban is tart.

Az eddig megtartott képzések legfontosabb tartalmi jellemzőik és időtartamuk alapján két szakaszra oszthatók.

Az első szakaszt a 2007.03.05-től a 2009. 04.03-ig, míg a másodikat a 2009.10.19-től a 2013.11.18-ig terjedő időszak képezte. 2014-ben az ügynökség nem szervezett képzéseket, ezt az évet a közép szintű képzés módosítására fordította.

3.2.1. A KÖZÉPSZINTŰ KÉPZÉSEK ELSŐ SZAKASZA

A közép szintű képzések első szakasza, amely 10 képzést foglalt magába 2007.03.05-én Lübeckben megtartott képzési héttel kezdődött, és a 2009.04.03-án Cesenában szervezett képzési héttel zárult.

3.2.1.1. Az első szakasz képzéseinek bemutatása

A 2007. évi első két képzés a lübecki Szövetségi Rendőr Akadémia, a szlovén Rendőr Akadémia, a litván Határőr Akadémia és magyar részről a Rendőrtiszti Főiskola szervezésében a Határőrség előfinanszírozásával és szakmai támogatásával került megrendezésre.

A képzések tartalmát és a képzési hetek egymásra épülését tekintve ez a két képzés volt az, amely a képzés eredeti elgondolásának megfelelően került végrehajtásra.

²⁰⁸ Ez alól a 2007. évi negyedik képzés a kivétel, amikor a német uniós elnökség miatt a képzés zárására ünnepélyes keretek között Lübeckben került sor, de a jegyeket ebben az esetben is a lübecki partnerintézmény vásárolta meg.

A 3. képzéstől kezdve Szlovéniát a képzésnek otthont adó országok sorában Finnország váltotta fel. Finnország azonban Szlovénia helyett nem az utolsó hetet vette át, hanem gazdaságossági megfontolások miatt a harmadikat, hogy Litvániát követően ne kelljen Magyarországra, majd Magyarországról Finnországba visszautazni. Hazánk a harmadik képzés során a képzést záró negyedik hetet szervezte.

A 2007. évi utolsó negyedik kurzus Magyarországon kezdődött, majd Litvániában és Finnországban folytatódott, és a német uniós elnökség programjának részekén ünnepélyes keretek között Lübeckben fejeződött be.

A 2008-as év sok változást hozott a képzés szervezésében. 2007 végén a schengeni térség keleti szárazföldi határai keletebbre tolódtak, melynek eredményeként a német keleti külső szárazföldi határok megszűntek. A képzési heteket szervező országok Romániával és Olaszországgal történő bővülése és a repülőjegy árak jelentős emelkedése is szervezési módosításokat tett szükségesé.

A Képzési Egység középszintű képzéssel kapcsolatos nagyratörő terveit mutatta, hogy ennek ellenére 2008-ban az egység 6 középszintű képzés szervezését tervezte, melyek közül a nyári szabadságolás időszakára eső képzés szervezési nehézségek miatt elmaradt.

A 2008. évi első három képzés első, harmadik és negyedik képzési hete Németországban, Litvániában és Finnországban került megszervezésre, csak a képzések második hete került más-más helyszíneken megrendezésre Romániában, Magyarországon és Olaszországban.

A 2008. évi negyedik képzés, amely a 8. képzés lett volna a középszintű képzések sorában, a nyári szabadságok és szervezési nehézségek miatt elmaradt és ugyanezen sorszám alatt 2009-ben került megszervezésre.

Az ötödik képzésre Németországban, Romániában, Magyarországon és Litvániában, a 6. képzésre Németországban, Litvániában, Romániában és Olaszországban került sor.

2009-ben két képzés került megszervezésre, az év elején az elmaradt 2008. évi negyedik képzés Németországban, Litvániában, Finnországban és Olaszországban, amely még az első szakasz részét képezte, és az év végén az úgynevezett pilot projekt Németországban, Olaszországban, Litvániában, Finnországban és az Egyesült Királyságban, amely már a képzések második szakaszához tartozott.

A középszintű képzések első szakaszában megszervezett képzések időpontjainak és helyszíneinek összefoglaló táblázatát értekezésem 4. számú, míg a résztvevők létszámát és nemzetiségi összetételét az 5. számú melléklete tartalmazza. (232. o.)

3.2.1.2. A képzések szervezése és értékelése

A képzések lefolyásának bemutatásából is nyilvánvalóvá vált, hogy a szervezésbe folyamatosan újabb és újabb országok kapcsolódtak be, amelyet a FRONTEX partner akadémia rendszerének bővülése tett lehetővé, és előre nem tervezhető körülmények is befolyásolták a képzések szervezését.

Egy-egy új partner intézmény belépése a szervező munkába és a körülmények folyamatos változásai is szükségessé tették, hogy a FRONTEX Képzési Egysége a részprojekt vezetők részére értékelő és tervező konferenciákat szervezzon.

Az egyes képzések és képzési hetek értékelési rendszerét a finn Jyväskylä Egyetem Oktatási Kutató Intézete dolgozta ki. Az értékelés egy folyamatosan fejlesztett kérdőívre épült, amely végül 59 kérdést tartalmazott. Az 59-ből az első 48 feleletválasztásos kérdés volt, amelyek esetében négy válaszlehetőség közül lehetett választani arra vonatkozóan, milyen mértékben ért egyet a válaszadó a feltett kérdéssel, míg a maradék kérdések felelet kiegészítő kérdések voltak.

A képzéseknek ebben a szakaszában a kérdőívek megismerésére kerültek, és tartalmazták a válaszadók nevét, születési idejét, mióta töltöttek be a középszintnek megfelelő beosztást, a képzés idején milyen beosztást töltöttek be, és mely országból érkeztek.

A kérdések az alábbi kérdésköröket vizsgálták:

- a résztvevők előzetesen megfelelő tájékoztatást kaptak-e a képzésről, megismerték-e a képzés célját, a heti programok pontos tartalmát és lefolyását,
- a képzési hét vezetésének megítélését, a részprojekt vezető hogyan kezelte a felmerült problémákat,
- az oktatók felkészültségét, oktatási módszereit,
- az oktatók milyen mértékben segítettek a résztvevőket annak érdekében, hogy kifejthessék véleményüket, aktívan bekapcsolódhassanak a képzésbe,
- a képzés tartalmának időszerűségét, a foglalkozások szerkezeti és tartalmi felépítését,
- az oktatási feltételeket, és azok milyen mértékben segítettek a résztvevők munkáját,
- a képzés atmoszféráját,
- megfelelőnek ítélték-e az oktatást az Európai Unióra és más határrendészeti szervezetekre vonatkozóan,
- összességében milyen mértékben voltak elégedettek a képzéssel, az oktatókkal és az egyes képzések tartalmával,

- összességében hogyan ítélték meg, milyen mértékben járult hozzá a képzés a fejlődésükhöz.

A nyitott kérdések az alábbiakat vizsgálták illetve kérték:

- a gyakorlati foglalkozások, műveletek megfeleltek-e a résztvevők elvárásainak,
- az ötleteik és meglátásaik támogatásra találtak-e a foglalkozások során,
- soroljanak fel két dolgot a képzésről, amelyek kimondottan fontosak a munkavégzésük szempontjából,
- tegyenek javaslatot arra, hogyan lehet még eredményesebb a képzés,
- írják le, milyen előnyökre, pozitívumokra tettek szert a képzés során,
- vannak-e olyan területek, ahol megváltoztatta vagy befolyásolta véleményüket a képzés,
- kaptak-e elegendő és megfelelő lehetőséget véleményük kifejtésére,
- milyen témákat hiányoltak a képzési hétből,
- mennyire volt kiegyensúlyozott a képzési hét,
- milyen volt a képzési környezet,
- megfelelő volt-e az elhelyezés.

A képzési hetek során az utolsó napra minden képzés során tervezve volt egy beszélgetés a résztvevőkkel a képzés tapasztalatairól, majd ezt követően került sor a kérdőívek kitöltésére. A kitöltött kérdőíveket a képzéseket szervezők a FRONTEX Képzési Egységéhez juttatták el, és onnan küldték tovább az egyetemnek értékelésre.

Az egyetem kutató intézete a kérdőívekre adott válaszokat összegezte és kérdésenként országonkénti lebontásban grafikusán ábrázolta az eredményeket és megküldte a FRONTEX Képzési Egységének.

Kezdetben először minden képzés után²⁰⁹, majd félévente megrendezésre kerülő értékelő konferenciákon a résztvevő részprojekt vezetőket²¹⁰ az értékelést készítő egyetem képviselője tájékoztatta az eredményekről. Ezek a jelentések összefoglaló jellegűek voltak, és nem tartalmaztak értékelést és javaslatokat. A képzéseknek ebben az időszakában²¹¹ a képzéseket követő 2-3 hónapon belül a résztvevőket is meghívta a FRONTEX

²⁰⁹ Ezeknek az értekezleteknek nem volt előre meghatározott rendszere. 2009-ig általában minden képzés után megszervezésre került, ezt követően azonban csak évente két alkalommal.

²¹⁰ A projektvezető kezdetben a Képzési Egység vezetője, majd a kijelölt FRONTEX szakértő volt. A részprojekt vezető a FRONTEX terminológiában a nemzeti képzési hetek megszervezéséért felelős nemzeti szakértőt jelentette és 2009-től vált lehetővé asszisztens kijelölése a részprojekt vezető mellé.

²¹¹ 2010-ig.

Képzési Egysége, hogy ismételten felmérje véleményüket a képzésekről és azt, milyen módon tudták hasznosítani munkájuk során a képzéseken megszerzett ismereteket.

Ezeknek az értékeléseknek az eredményeit a Képzési Egység nem hozta nyilvánosságra. Annak ellenére, hogy ezek az értékelések alapvetően a hallgatók elégedettségét mérték, nagyon sokban segítettek a képzések folyamatos fejlesztését.

Ezeknek az értékeléseknek a megismerését követően pontosították a FRONTEX képviselői és a részprojekt vezetők a következő képzések tartalmát, a képzési hetek sorrendjét és költségvetését.

A képzések első szakaszáról összességében megállapítható, hogy ezen időszak képzései alapvetően a tervezési időszakban megállapított célkitűzések figyelembevételével, a részprojekt vezetők nagyfokú önállóságával kerültek végrehajtásra. Annak ellenére, hogy a képzések nem azonos órarenddel kerültek végrehajtásra, a képzési hetek egymásra épültek, és az elméleti felkészítést követően biztosították egy helyi szintű határrendészeti szerv illetékességi területén, az integrált határellenőrzés elveinek megfelelő határrendészeti akció végrehajtását.

A képzési hetek tartalmi elemeinek kialakításakor a szervezők kiemelt figyelmet fordítottak az elmélet és gyakorlat összhangjának megteremtésére, a vezetési ismeretek minden képzési héten történő oktatására.

A középszintű képzés ebben az időszakban a FRONTEX egyedüli vezetői továbbképzésként működött²¹², mely során nem csak a résztvevők, hanem a szervezők is nagyon sokat tanultak, a képzésnek otthont adó országokban létrejött egy olyan szakértői csoport, amely képessé vált nemzetközi képzések eredményes szervezésére és az idegen nyelvű képzésre, foglalkozások vezetésére.

3.2.2. A KÖZÉPSZINTŰ KÉPZÉSEK MÁSODIK SZAKASZA

A középszintű képzések második szakasza formailag 2009.10.19-én a tizenegyedik, úgynevezett pilot képzéssel indult, és a 2013. évi második képzéssel, 2013.11.08-án fejeződött be.

3.2.2.1. A középszintű képzések második szakaszának előkészítése

A középszintű képzések során szerzett tapasztalatok, az emberi jogi ismeretek oktatásának megnövekedett igénye, de különösen a 2008-ban már előzetesen említett változá-

²¹² Ebben azóta sem következett be változás.

sok a középszintű képzés megújítását tették szükségessé. A megújítási folyamat eredményes végrehajtása érdekében a Képzési Egység 2009-re nem tervezett képzéseket, csak az év második felében végrehajtásra kerülő pilot projektet.

A konkrét előkészítő munka a 2009. május 18-20. között Cesenában megtartott részprojekt vezetői értekezlettel kezdődött meg, amelyen a FRONTEX képviselői, a részprojekt vezetők, a finn Jyväskylä Egyetem Oktatási Kutató Intézetének képviselője és az osztrák belügyminisztérium emberi jogokkal foglalkozó szakértője vett részt.

Az értekezleten a résztvevők értékelték a 2008-2009. évi képzéseket, majd ezt követően a képzések teljes egészét is áttekintették. Az addigi 10 képzésen 27 országból 150 fő vett részt²¹³. A képzés első szakaszában az együttműködésben résztvevő országok közül Írország, Izland és Magyarország nem jelölt résztvevőket a képzésre.

A részprojekt vezetők úgy foglaltak állást, hogy a képzés célkitűzéseiben a módosítások következtében kisebb súlypont-eltolódások bekövetkeztek, de ennek ellenére a képzés kezdetén megfogalmazott célkitűzések megváltoztatását nem tartják szükségesnek. A képzések általános értékelése során elhangzott észrevételek közül támogatták, hogy a résztvevők előzetesen a lehető legtöbb információt kapják meg a képzéssel kapcsolatban, a képzés során több információt kapjanak a FRONTEX tevékenységéről, növekedjen a vezetéselmélet, a viták és a gyakorlati foglalkozások részaránya, és nem támogatták, hogy a képzés során növekedjen a résztvevők szabadideje.

A részprojekt vezetők véleményének meghallgatását követően a Képzési Egység vezetője ismertette elgondolását a középszintű képzés továbbfejlesztésére vonatkozóan. A Közös Középszintű Képzési Alaptanterv²¹⁴ kidolgozásában elért eredményekre alapozva azt javasolta, hogy a középszintű képzés két egymástól független képzés keretében folytatódjon tovább. Egy négyhetes képzés formájában, az eddigi képzéshez hasonló tartalommal a főiskolát vagy hasonló szintű képzésben részesültek részére és egy 5 hetes képzés formájában kibővített határellenőrzési és emberi jogi tartalommal²¹⁵ a főiskolai képzésben résztvevők részére.

²¹³ 5. számú melléklet. (232. o.)

²¹⁴ A Közös Középszintű Képzési Alaptanterv angol megnevezése Common Mid-level Curriculum (CMC), amely a Szektorális Képesítési Keretrendszer szerint a BA képzési szintnek felelt meg.

²¹⁵ A képzés során az emberi jogi ismeretek nagyobb óraszámú történő oktatását az előadó a Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency; Brussels; 13.2.2008; COM (2008) 67 final. dokumentumban foglaltakkal indokolta.

A részprojekt vezetők a résztvevők véleményére hivatkozva a négyhetes képzés és a gyakorlati elemek megtartását javasolták.

A Képzési Egység vezetője ennek ellenére úgy foglalt állást, hogy az öthetes képzés elindítása a CMC fejlesztéséhez és jövőbeni elindításához szükséges, ezért a képzésnek a korábbi résztvevői csoporttal 2009. október 18-án meg kell kezdődnie. A részprojekt vezetők azt a feladatot kapták, hogy 2009. június közepéig dolgozzák ki, és küldjék meg a Képzési Egységnek az új képzés végrehajtására vonatkozó elgondolásukat.

Az új rendszerű középszintű képzés következő előkészítő konferenciájára 2009. augusztus 19-21. között Pozsonyban került sor. A konferencián a részprojekt vezetők²¹⁶, a finn egyetem képviselője és a FRONTEX képviselői vettek részt.

A Képzési Egység vezetője a képzéssel kapcsolatban az alábbi elvárásokat fogalmazta meg:

- csökkenteni kell a képzési hetek nemzeti jellegét,
- arra kell törekedni, hogy a képzési hetek más országokban is könnyen lebonyolíthatóak legyenek,
- a képzésben markánsan meg kell jelennie az emberi jogok oktatásának,
- a kísérleti képzést követően dönteni kell arról, hogy a képzés milyen formában kerüljön folytatásra,
- a képzésnek a jövőben a főiskolai képzés részévé kell válnia.

Az új rendszerű képzés megszervezésére vonatkozóan a résztvevők az alábbiakban állapodtak meg:

- Először egy 5 hetes képzés indul a korábban végzett tisztviselők részére.²¹⁷
- A képzési hetek különböző országokban kerülnek megszervezésre.
- A képzési idő heti 40 óra, amely 90 perces foglalkozásokból áll.
- Az egyes oktatási témák feldolgozása bevezető előadásból, közös témafeldolgozásból, megbeszélésből, valamint összefoglalásból és értékelésből áll.
- A kísérleti képzésnek a következő országok az alábbi sorrendben adnak otthont: Németország, Olaszország, Litvánia, Finnország és az Egyesült Királyság.
- A magyar szakértőt a Képzési Egység vezetője megbízta az egyes képzések ellenőrzésével és az összefoglaló jelentés elkészítésével.

A kísérleti képzés legfontosabb végrehajtási szabályainak megállapítását követően a résztvevők kidolgozták az egyes képzési hetek tartalmát.

²¹⁶ A konferencián a brit, a finn, litván, a német, a magyar és az olasz részprojekt vezetők vettek részt.

²¹⁷ Ezt a döntést követően más változat nem került tárgyalásra.

A kísérleti képzés utolsó előtti előkészítő konferenciájára 2009. szeptember 14-18. között Litvániában, Vilniusban került sor. A konferencián a részprojekt vezetők és a FRONTEX képviselője vettek részt.

A konferencián a résztvevők véglegesítették a képzések helyszíneit, időpontjait, a váltások végrehajtásának napjait, az egyes hetek képzési programjait, a szükséges külső előadókat és a költségvetést, valamint megállapodtak abban, hogy a magyar szakértő az egyes képzési helyszíneket mely napokon látogatja meg.

A konferencia második részében a résztvevő szakértők elfogadták, hogy a képzések korábbinál egységesebb végrehajtása érdekében a következő dokumentumokat dolgozzák ki:

- A részprojekt vezetők munkaköri leírását.
- A részprojekt vezetők jelentésének tartalmi követelményeit.
- A naponta vezénylésre kerülő hallgatói ügyeletes kötelmeit és jelentésének tartalmát.

A képzés előkészítése érdekében az utolsó előkészítő konferenciára 2009. október 15-én Romániában, Nagyváradon került sor. A konferencia előzetesen nem volt tervezve, azonban a Képzési Egység vezetője a képzési hetek szervezésének és tartalmának további egységesítése érdekében szükségesnek tartotta a konferencia összehívását. A megbeszélés során véglegesítésre került:

- A részprojekt vezetők munkaköri leírása.
- A részprojekt vezetők jelentéseinek tartalmi követelményei.
- A naponta vezénylésre kerülő ügyeletes kötelmei és jelentésének tartalma.

Annak érdekében, hogy a Képzési Egység a középszintű képzésről teljes képet kapjon, a Képzési Egység vezetője javasolta, hogy a napi ügyeletesek mellett az egyes képzési heteknek is legyen egy-egy hallgatói ügyeletes, aki a hét végén összegzi a hét legfontosabb tapasztalatait, valamint az egyes képzéseket tartó és vezető oktatók is készítsenek jelentést a foglalkozás tartalmáról és lefolyásáról. Ez hozzájárulna a foglalkozások egymásra épülésének jobb megtervezéséhez és a foglalkozások közötti tartalmi átfedések eredményesebb kiszűréséhez. A résztvevők a javaslatot elfogadták, és kidolgozták a heti ügyeletes és az oktatói jelentések tartalmát.

A szervezési és végrehajtási szabályok folyamatos fejlesztése mellett a képzés oktatási programjának véglegesítése is megtörtént. Tekintettel arra, hogy az egyes képzések során a képzési hetek órarendjei szervezési okokból változhattak, az oktatási programot alkotó modulokat és témákat mutatom be.

A „határigazgatás” modul:

- az Európai Unió „határigazgatási” stratégiáját,
- a határellenőrzést támogató informatikai rendszereket,
- a RABIT tevékenység szervezeti kérdéseit és a RABIT gyakorlatokat,
- a FRONTEX által koordinált közös műveleteket,
- a kockázatelemzést és helyzetértékelést,
- a kockázatelemzést és veszélyek értékelését az államhatáron,
- a nemzeti határrendészeti tevékenységek bemutatását²¹⁸.

A gyakorlati határellenőrzés modul:

- a helyzetértékelést szituációs gyakorlat keretében,
- a határellenőrzéssel kapcsolatos közegészségügyi ismereteket,
- a rádió forgalmazási ismereteket és szabályokat,
- a határellenőrzés során jelentkező speciális helyzetek kezelését.

A vezetés és irányítás modul:

- a csapatépítést,
- a szervezeti kultúrát és szakmai etikát,
- a motivációt,
- az effektív kommunikációt és visszacsatolást,
- a vezetői stílusokat,
- a konfliktus kezelést.

A jogi szabályozás modul:

- a schengeni joganyagot,
- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre vonatkozó szabályokat,
- a FRONTEX-re és a RABIT tevékenységre vonatkozó szabályokat,
- a RABIT kézikönyvet,
- összefoglalást.

Az emberi jogok modul:

- az emberi jogok történetét és fejlődését, az emberi jogok helyzetét a világban,
- az Emberi Jogok Európai Egyezményének és az Európai Unió Alapjogi Chartájának feldolgozását,
- a nemzetközi és európai menekültügyi szabályozásokat,

²¹⁸ A képzés résztvevői a képzés oktatási programjában meghatározott időpontokban bemutatják saját, határellenőrzésért felelős nemzeti szervezeteiket.

- a kínzás és embertelen bánásmód tilalmának, a visszaküldés tilalmának, a szabadság megvonásával kapcsolatos intézkedéseknek, a gyermekek jogainak, stb. feldolgozását,
- az emberi jogok érvénysülése a határőr tevékenységek során témát,
- az emberi jogok alkalmazásának érvényesülését megfigyelő nemzetközi, uniós és nem kormányzati szervezetek tevékenységét,
- az emberi jogok alkalmazásával kapcsolatos esettanulmányok feldolgozását.

A társadalomtudományok modul:

- az interkulturális kompetenciák, a különbözőségek és az esélyegyenlőség témát,
- a képzési elvek és képzési módszerek bemutatását.

Az Európai Unióra vonatkozó tanulmányok modul:

- az Európai Unió történetének, szervezetének, jogi alapjainak, a FRONTEX és más ügynökségeknek a bemutatását.
- az angol nyelvi szakmai felkészítést (modult),
- a retorikát,
- az előadások, a jelentések és eligazítások elkészítésének szabályait tartalmazta.

3.2.2.2. A középszintű képzés második szakaszának bemutatása

A középszintű képzés második szakasza 2009.10.19-én az úgynevezett pilot képzéssel kezdődött, és 2013.11.08-án, a 23. képzés befejezésével 13 megszervezett képzést foglalt magába.

A második szakasz első képzése mint kísérleti képzés került végrehajtásra az előzetesen kidolgozott és elfogadott képzési program és időrend szerint.

A képzés tartalmában végrehajtott módosítások a következő változásokat eredményezték:

- A határellenőrzéssel kapcsolatos gyakorlati képzések aránya csökkent.
- A vezetéselméleti képzés általánosabb lett.
- A RABIT képzési elemek beemelése a középszintű képzésbe a későbbiekben lehetővé tette, hogy a középszintű képzésben részesültek további felkészítés nélkül részt vegyenek a FRONTEX műveletekben, azonban ez azt eredményezte, hogy a középszintű képzésben az alapszintű képzési elemek erősödtek.
- Az emberi jogi oktatás tartalmában és időtartamában is jelentősen növekedett.
- A kísérleti projektet követően a repülőtereken folytatott határforgalom-ellenőrzés is a középszintű képzés részévé vált.

- A középszintű képzésben a nemzeti elemek csökkentek.
- A bevezetett intézkedések eredményeként²¹⁹ a képzési hetek végrehajtásának egy-
sége erősödött, a képzések tartalma a képzéseket szervezők és az oktatók ré-
szére átláthatóbbá vált.

A pilot képzés résztvevőinek legfontosabb észrevételei a módosított képzéssel kapcso-
latban az alábbiak voltak:

- A képzés résztvevőinek legtöbbje a gyakorlatiasabb képzést támogatta az
elméletesebb képzéssel szemben.
- Nem tartották célszerűnek a képzés időtartamának növelését.
- A bevezetett új szabályokat és jelentéseket elfogadták, azonban ezt többen csak az
adminisztrációs terhek növeléseként értékelték.

Sajnálatos módon a pilot projektet követően az eredeti elgondolásnak megfelelően a
képzés négyhetes változata már nem került vizsgálatra ²²⁰.

2010-ben további új elemként jelentkezett a középszintű képzések szervezésében és
végrehajtásában, hogy a képzések értékelését a finn Jyväskylä Egyetem Oktatási Kutató
Intézetétől a Képzési Egység vette át. Az új online kérdőív az alábbi kérdésköröket vizs-
gálta:

A képzési hét általános megítélésén belül:

- hogyan ítélte meg a résztvevő a képzési hét megszervezését,
- elégedett volt-e a tanultakkal,
- a képzési hét során meghatározott szabályok világosak és érthetőek voltak-e,
- a képzési hét vezetője milyen mértékben nyújtott támogatást a résztvevőknek a kép-
zési hét során,
- összességében a résztvevő milyen mértékben volt elégedett a képzési héttel.

A képzés tartalmára vonatkozóan:

- a foglalkozások anyaga a középszintű képzés fontos részét képezte-e,
- a foglalkozásokon biztosított anyagok segítették-e a tananyag elsajátítását,
- a foglalkozások tartalma időszerű volt-e,
- mennyire volt elégedett a szakmai tanulmányúttal.

Az oktatókra és az oktatási módszerekre vonatkozóan:

²¹⁹ Az ügyeletesek napi és heti jelentései, az oktatók és részprojekt vezetők jelentései.

²²⁰ Ez részben annak is köszönhető volt, hogy a korábbi projekt menedzsert egy új projekt menedzser
váltotta fel, akinek nem voltak gyakorlati határellenőrzési tapasztalatai és a Képzési Egység élén is
személyi változások körvonalazódtak.

- az oktatók változatos oktatási módszereket alkalmaztak-e,
- megfelelő lehetőséget biztosítottak-e arra, hogy a résztvevők aktívan bekapcsolódjanak a foglalkozás menetébe,
- a résztvevők megfelelő lehetőséget kaptak-e arra, hogy megismerkedjenek az európai határőr/határrendész szervezetekkel,
- volt-e lehetőségük arra, hogy a foglalkozások során megosszák a véleményüket,
- összességében a résztvevő milyen mértékben volt elégedett a képzéssel.

Az elhelyezésre, környezetre vonatkozóan:

- a tanulási környezet támogatta-e a résztvevőt a tanulásban,
- a munkavégzés feltételei megfelelőek voltak-e,
- az elhelyezési feltételek megfelelőek voltak-e.

Az online kérdőív továbbfejlesztésének eredményeként a későbbiekben lehetőség nyílt valamennyi foglalkozás külön értékelésére és minden kérdés esetében észrevételek és javaslatok hozzáfűzésére.

A 2010-ben szervezett képzések (2010/1: Németország, Finnország, Litvánia, Románia, Olaszország, 2010/2: Németország, Spanyolország, Finnország, Litvánia, Szlovákia, 2010/3: Németország, Olaszország, Litvánia, Románia, Egyesült Királyság, 2010/4: Németország, Finnország, Litvánia, Magyarország és Olaszország) a pilot képzés keretében kidolgozott program és végrehajtási szabályok alapján kerültek végrehajtásra.

2011-ben a képzések szervezésében új elemként jelent meg, hogy a FRONTEX Képzési Egysége a lübecki partner intézménytől magához vonta azt a jogot, hogy a résztvevők angol nyelvtudását egy telefon interjú keretében előzetesen felmérje²²¹. Ezzel párhuzamosan elrendelte, hogy a képzés folyamán a résztvevőknek egy saját maguk által kiválasztott témából esszét²²² kell írnia, amelyet egy kb. 15 perces előadás keretében a képzés folyamán be kell mutatnia. A Képzési Egység ily módon is elő kívánta segíteni, hogy a nemzeti szervezetek olyan személyeket jelöljenek, akik nyelvi felkészültsége biztosítja a képzéseken történő eredményes részvételt.

²²¹ A középszintű képzésre a résztvevőket a Képzési Egység felhívása alapján a határrendészetért felelős nemzeti szervezetek jelölték ki. A képzés első évében a lübecki partner intézmény figyelemmel kísérte, hogy a képzéseken a célkitűzésekben megfogalmazott előképzettségű és életkorú személyek vegyenek részt. 2008-tól kezdve (a képzések számának növekedése miatt) ezekre a követelményekre a partner intézmény már nem fordított olyan mértékű figyelmet, mint előtte. A 2010-es képzéseken 1-2 olyan személy is részt vett, akiknek a nyelvtudása nem biztosította, hogy a képzés aktív résztvevői legyenek.

²²² A FRONTEX terminológia az elkészítendő írásos feladatot a „written assingment” kifejezéssel jelöli, amely egy meghatározott téma, meghatározott követelményeknek megfelelő írásbeli kidolgozását jelenti.

Az elkészült dolgozatokat a Képzési Egység által felkért nemzetközi szakértők egy kidolgozott szempontrendszer alapján értékelték. A szakértők a dolgozatokra vonatkozóan a következő döntéseket hozhatták:

- elfogadva,
- átdolgozásra szorul,
- nem elfogadható.

A 2011-es (2011/1: Németország, Finnország, Litvánia, Spanyolország, Olaszország, 2011/2: Németország, Spanyolország, Románia, Hollandia, Szlovénia, 2011/3: Németország, Románia, Ausztria, Magyarország, Egyesült királyság, 2011/4: Németország, Finnország, Litvánia, Hollandia, Olaszország), a 2012-es (2012/1: Németország, Spanyolország, Ausztria, Románia, Hollandia, 2012/2: Németország, Finnország, Litvánia, Olaszország, Egyesült Királyság) és a 2013-as (2013/1: Németország, Spanyolország, Ausztria, Szlovénia, Finnország, 2013/2: Németország, Olaszország, Litvánia, Románia, Hollandia) képzések a pilot projekt során kidolgozott tartalmi és szervezési módosítások alapján, az esszé elkészítésére vonatkozó kötelezettséggel kiegészítve kerültek végrehajtásra.

A középszintű képzés második szakasza résztvevőinek létszámát és nemzetiségi összetételét értekezésem 6. számú, míg időpontjait és helyszíneit a 7. számú melléklete tartalmazza. (233.o.)

3.2.3. A MAGYARORSZÁGI KÉPZÉSI HETEK BEMUTATÁSA ÉS TAPASZTALATAI

Magyarország és a magyar Határőrség a középszintű képzés ötletének megjelenésétől támogatta a képzés megvalósítását és végrehajtását. Az integrációt követően a magyar Rendőrség is minden támogatást megadott a képzések magyarországi programheteinek szervezéséhez.

Hazánkban a következő képzési hetek kerültek megszervezésre:

- 2007-ben az 1. és 2. képzés során a 3., a 3. képzés során a 4. és a 4. képzés során az 1. képzési hét,
- 2008-ban a 2. képzés során a 2. és az 5. képzés során a 3. képzési hét,
- 2010-ben a 4. képzés során a 4. képzési hét,
- 2011-ben a 3. képzés során szintén a 4. képzési hét.

Hazánkban a képzések megkezdése óta 8 képzési hét került megszervezésre. A képzések tartalmuk és a szervezési módszerek alapján két csoportba oszthatók: Az első csoportba a pilot projektig szervezett 6 képzés, míg a második csoportba az új tartalmú és szerkezetű 2 képzés tartozik.

2007-ben a középszintű képzés magyarországi programheteit a Rendőrtiszti Főiskola Határrendészeti Tanszéke szervezte meg a Határőrség szakmai irányításával és előfinanszírozásával, együttműködve a Nemzetközi és a VIP és Protokoll Osztályokkal, a Bevetési Főosztállyal, a Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság Bevetési Osztályával, annak Tisza Határvadász Századával és Bevetési Alosztályával, a Szeged és egy alkalommal a Kelebia Határrendészeti Kirendeltségekkel, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatóságával, az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Dél-alföldi Munkavédelmi Felügyelőségével és a REBISZ Balástyai Autópálya Ellenőrző Alosztályával.

A Magyarországon megszervezett négy képzési hétből az első kettőt az előkészítő munka során kidolgozott programtervnek megfelelően szerveztük meg és hajtottuk végre. A programhét első két napján a résztvevők a Határőrség Országos Parancsnokságán és a Bevetési Főosztályon megismerkedtek a magyar Határőrseggel, az Integrált Vezetési Központ tevékenységével, a határrendészeti oktatással, valamint hazánk kulturális hagyományaiival. Ezt követően a résztvevők Szegedre utaztak, ahol a Szeged Határrendészeti Kirendeltségen tájékoztatást kaptak a Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság és a Szeged Határrendészeti Kirendeltség helyzetéről, majd az igazgatóság Bevetési Osztályának szakmai irányításával megterveztek egy helyi szintű határrendészeti akciót, amelyet a következő nap a helyi és az együttműködő erők bevonásával végrehajtottak. A programhét Budapesten, a Határőrség Országos Parancsnokságán került zárásra, a német előadó didaktikai programját követően.

A képzési hetek utolsó napján a résztvevőkkel folytatott beszélgetések és a FRONTEX által végzett értékelések alapján a magyar hét továbbfejlesztésére az alábbi javaslatok születtek:

- az elméleti előadások mennyiségét jelentősen csökkenteni kell,
- a felszabaduló időt a határrendészeti akció jobb előkészítésére kell fordítani, növelni kell a tervezésre és a terep szemrevételezésre fordítandó időt,
- az akció a nappali időszak helyett az éjszaka első felében kerüljön végrehajtásra;
- csökkenteni kell az utazások számát, a résztvevők leterheltségét.

Az első két képzési hét során a képzési célkitűzések megvalósultak, azonban a jelentős szakmai leterheltség és az utazások, a program más országokban végrehajtott képzéseire képest túlzottan leterhelték a résztvevőket. Az első képzési hét után végrehajtott kisebb módosítások még nem alakították ki a programhét optimális szerkezetét.

A harmadik képzés során a résztvevők az utazások csökkentése érdekében a Ferihegyi repülőtérrel közvetlenül Szegedre utaztak. A képzés első napján a csoport a Szeged Határrendészeti Kirendeltségen tájékoztatást kapott a magyar, a területi és a helyi határelőőrzési rendszerről, az államhatárral kapcsolatos jogellenes cselekmények helyzetéről. Ezt követően a csoport kialakította előzetes elgondolását a határrendészeti kirendeltség illetékességi területén végrehajtásra kerülő határrendészeti akcióra vonatkozóan, majd ennek alapján terep szemrevételezést hajtott végre az akció megszervezése szempontjából meghatározó irányokban.

A második napon a résztvevők 3 munkacsoportban (határátkelőhely, zöldhatár, mélység) megszervezték a határrendészeti akció végrehajtását, majd este megismerkedtek a különböző éjjellátó eszközök használatával.

A harmadik nap délelőttjén befejezték a tervező munkát, és éjszaka végrehajtották az általuk megtervezett határrendészeti akciót.

A tervezés hatékonyságának növelése érdekében a munkacsoportok részére önálló számítógépes munkahelyeket alakítottunk ki, a tervezéshez szükséges adatokkal. A tervező munka megkönnyítése érdekében a német elméleti felkészítéssel összhangban lévő és a magyar tervezési hagyományoknak megfelelő tervezési sablont készítettünk.

A képzés utolsó napján a résztvevők Budapesten ismerkedtek meg a német vendégelőadó didaktikai programjával, majd ezután került sor a magyar programhét zárására.

Ez a programhét úgy a résztvevők, mint FRONTEX részéről kimagasló értékelést kapott. A magyar határrendészeti tervezési kultúra és az a speciális informatikai háttér, amelyet a résztvevők a tervezés során használtak, európai szinten is elismerést kapott.

A fenti eredményt elősegítette a programhét folyamatos fejlesztése eredményeként kialakított programszerkezet, a segítők egyre jobb felkészültsége és nyelvismerete, valamint a résztvevők jó előképzettsége és összetétele. A jövőben ez a programhét képezte a további képzési hetek alapját.

A negyedik magyar programhét, a kurzus első képzési heteként, a Heracles II. FRONTEX akció keretében, a harmadik képzéshez hasonlóan került megszervezésre a szegedi és a kelebiai határrendészeti kirendeltségek illetékességi területén. A képzés jó színvonalú volt, azonban a megnövelt illetékességi terület és az utazások időtartama miatt

azokra a finomításokra nem volt idő, amelyek a harmadik képzést kiemelkedővé tették. Szintén nehezítette a végrehajtást, hogy a résztvevők még nem ismerték egymást és egymás szakmai tapasztalatait.

A 2007-ben végrehajtott képzésekből a jövőbeni képzésekre vonatkozóan az alábbi következtetéseket vontuk le:

- Az utazások számának és időtartamának csökkentése érdekében a magyarországi programhetet célszerű Szegeden kezdeni.
- A tervező munkát egy kirendeltség illetékességi területén kell végrehajtani, ugyanis a terep szemrevételezés során a résztvevők ezt képesek megismerni és ott tájékozódni. Két vagy több kirendeltség illetékességi területén erre az idő rövidsége miatt már nincs lehetőség.
- A résztvevők részére a gyakorlati tapasztalatok megismerése sok tekintetben fontosabb, mint az elméleti előadások.
- A képzési hét folyamán meghatározó a segítők felkészültsége és nyelvismerete, a segítők és a résztvevők közötti hatékony kommunikáció.
- A magyar képzési hét hatékonyabb végrehajtását segíti, ha a magyar képzés a német elméleti felkészítés és csapatépítést követően kerül végrehajtásra, ugyanis ez az akció tervezését jelentősen megkönnyíti.

A 2007-ben végrehajtott képzésekkel kapcsolatban megállapítható, hogy a képzések megvalósították a korábban meghatározott célkitűzéseket. A magyar programhetek úgy tartalmukkal, mint színvonalukkal jól illeszkedtek a képzésbe. A képzések során 26 országból 60 fő ismerkedett meg a magyar határrendészeti tapasztalatokkal és vezetési kultúrával.

2008-ban a szervezeti integrációt követően a magyarországi középszintű képzéseket az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóságának szakmai irányításával és előfinanszírozásával a Rendőrtiszti Főiskola Határrendészeti Tanszéke szervezte meg, együttműködve a BRFK Bevetési Főosztályával, a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság Bevetési Szolgálatával, Balástyai Autópálya Ellenőrző Alosztályával, Szeged Határrendészeti Kirendeltségével, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatóságával.

Az ebben az évben szervezett két középszintű képzés az elmúlt évi harmadik képzési hét tapasztalataira alapozva eredményesen végrehajtásra került. Első képzésünkön tapasztalatszerzési céllal a román részprojekt vezető is részt vett.

Az első képzés legfontosabb eredménye volt, hogy az integrációt követően a szervezeti és személyi változások ellenére is eredményesen megszerveztük és végrehajtottuk a képzést.

Második képzésünkön már érződött, hogy úgy az új előadók, mint a segítők egyre eredményesebben és összeszokottabban tevékenykednek.

Ezek a képzéseink az éjjellátó eszközök bemutatását követően lehetőséget biztosítottunk a résztvevőknek, hogy beállított helyzetekben gyakorolják jogsértő személyek elfogásának vezetését a terepen. Ily módon a magyar képzési hét folyamán a résztvevők beállított és valós körülmények között is hajtottak végre feladatot.

A 2008-ban megszervezett képzési hetek a megváltozott körülmények ellenére is az eredeti célkitűzéseknek megfelelően sikeresen megszervezésre és végrehajtásra kerültek hazánkban, melyeken 21 országból 30 fő vett részt.

2010-ben és 2011-ben is hazánkban a 4. képzési hét került megszervezésre. A képzéseket a Rendőrtiszti Főiskola Határrendészeti Tanszéke szervezte meg a Határrendészeti Főosztály szakmai irányításával, a képzések költségeit az ORFK előlegezte meg. A két képzési hét a módosított oktatási program alapján az alábbi témák oktatását foglalta magába:

A „határigazgatás” modul keretében:

- a FRONTEX által koordinált közös műveleteket,
- a kockázatelemzést és helyzetértékelést.

A gyakorlati határellenőrzés modul keretében:

- a magyar Rendőrség és a Rendőrtiszti Főiskola bemutatását,
- a szegedi tanulmányutat.

A vezetés és irányítás modul keretében:

- a motivációt,

A jogi szabályozás modul keretében:

- a FRONTEX-re és a RABIT tevékenységre vonatkozó szabályokat,
- a RABIT kézikönyvet,
- a modul összefoglalását.

Az emberi jogok modul keretében:

- az emberi jogok történetét és fejlődését, az emberi jogok helyzetét a világban,
- az emberi jogok érvényesülése a határőr tevékenységek során témát,
- az emberi jogok alkalmazásának érvényesülését megfigyelő nemzetközi, uniós és nem kormányzati szervezetek tevékenységét.

A társadalomtudományok modul keretében:

- az interkulturális kompetenciákat, a különbözőségeket és az esélyegyenlőséget.

A képzési hetek ezen kívül még lehetőséget biztosítottak arra, hogy három-három résztvevő bemutassa a határellenőrzésért felelős nemzeti szervezetét.

A 2010-ben és 2011-ben megszervezett képzési hetek a módosított képzési programban meghatározott céloknak és szabályoknak megfelelően kerültek végrehajtásra. A két oktatási héten 23 országból 31 fő vett részt.

Összességében a hazánkban megszervezett 8 oktatási héten 29 országból 121 fő vett részt. A magyarországi programheteken résztvevők létszámát és nemzetiségi összetételét értekezésem 8. számú melléklete tartalmazza. (234. o.)

3.2.4. A KÖZÉPSZINTŰ KÉPZÉS TOVÁBBFEJLESZTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

A képzés továbbfejlesztési lehetőségeinek reális megítélését nehezíti, hogy sem a Közös Középszintű Képzési Alaptanterv, és sem a bachelor, vagy ennek megfelelő képzésben résztvevő hallgatók részére felajánlható középszintű képzési program kidolgozása nem történt meg,²²³ és nem állnak rendelkezésre ezekre vonatkozóan gyakorlati tapasztalatok.

A 2009-ben megszervezett pilot képzés során éppen a résztvevők jobb megismerése és a fejlesztésre vonatkozó elgondolásom jobb megalapozása érdekében vizsgáltam a résztvevők képzettségi szintjét és betöltött beosztásait. Tekintettel azonban arra, hogy a képzés résztvevőinek kiválasztása és létszáma eltért a szokásostól, ezért ennek eredményeit most nem használom fel. Ennek eredményét A FRONTEX képzési rendszerében a mid-level képzés helyét és szerepét meghatározó legfontosabb tényezők (Kiss, 2010c.) című cikkemben publikáltam.

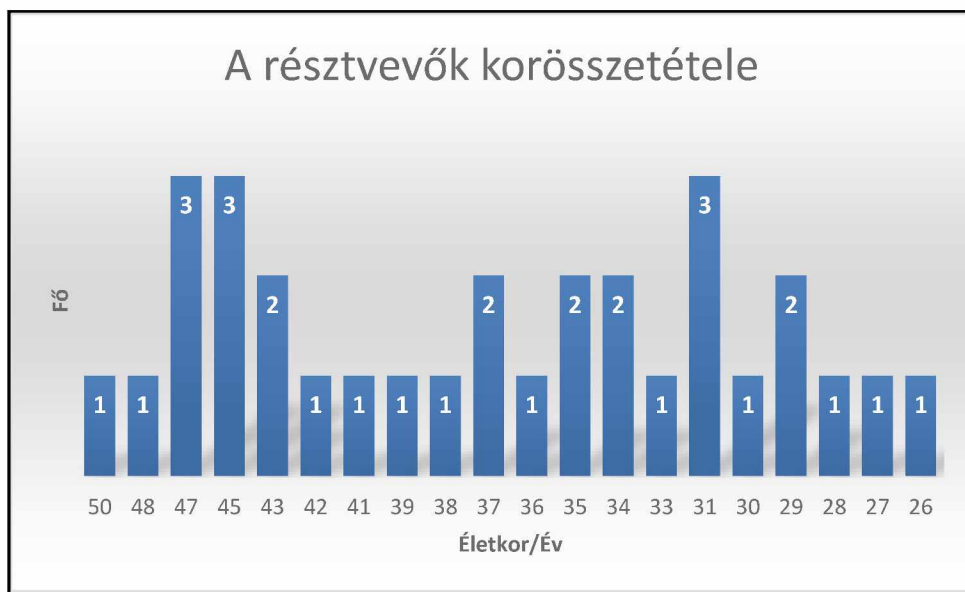
A pilot képzést követően a hazánkban megrendezett 2010. évi 4. képzés 4. hete és a 2011. évi 3. képzés 4. hete során vizsgáltam, hogy a résztvevők összetétele milyen mértékben felelt meg a képzés célkitűzéseinek, és ez milyen hatással lehet a képzés továbbfejlesztésére. A 2010. évi képzésen 16, míg a 2011. évi képzésen 15 fő vett részt, így a

²²³ A Közös Középszintű Képzési Alaptantervet (Common Mid-level Curriculum) a FRONTEX Képzési Egysége kidolgozta, azonban nem találta megfelelő színvonalúnak ahhoz, hogy nyilvánosan bemutassa és az együttműködésben résztvevő országok részére további felhasználásra felajánlja. A Közös Középszintű Képzési Alaptanterv a bachelor vagy annak megfelelő szintű képzésben részesülő határrendészeti szakterületen tanuló hallgatók nemzeti felkészítéséhez nyújtott volna segítséget.

kutatást 31 fő részvételével, személyes interjúk formájában végeztem el. Sajnálatos módon a későbbiekben nem volt lehetőségem a kutatás folytatására, és a felhasznált eredmények figyelembevételével annak további finomítására.

Az elkészített interjúk eredményeinek összegzése alapján készítettem az alábbiakban bemutatott ábrákat, amelyek alapján az alábbiakat állapítottam meg.

A résztvevők korösszetételére vonatkozó adatok összegzését az 1. számú ábra tartalmazza. Az ábrából megállapítható, hogy a résztvevők közül a legfiatalabb 26, míg a leg-



1. számú ábra

idősebb résztvevő 50 éves volt. A két szélsőérték között a korelosztás alapvetően egyenletes. A résztvevők átlagéletkora 37,51 év. A középszintű képzés eredeti elgondolásának megfelelően, hogy azon a klasszikus tisztviselői karriert tekintve a közelmúltban végzett fiatal tisztviselők vegyenek részt, 1 fő felelt meg a követelményeknek.



2. számú ábra

A résztvevők szakmai tapasztalatának megoszlását a 2. számú ábra tartalmazza, amely magába foglalja a résztvevők rendészeti szakterületen eltöltött szolgálati idejét és azok esetében, akik katonai szolgálatot is teljesítettek a kettő összegét tartalmazza. A résztvevők szakmai tapasztalatának átlaga: 16,09 év.

A résztvevők rendőri szakmai tapasztalatának megoszlását a 3. számú ábra tartalmazza. Azokban az országokban, ahol a határrendészeti szakterület a rendőrség szerve-



3. számú ábra

zetén belül működik, ott a rendőri szakterületen eltöltött időt a határrendészeti szakterületen eltöltött idővel csökkentettem. A vizsgált személyek közül 2 fő dolgozott bevándorlási szakterületen, azonban a nemzeti sajátosságokat figyelembe véve ezek a személyek

a rendőrséghez sorolták magukat. Ennek alapján a résztvevők közül 17 fő, a résztvevők 54%-a rendelkezett rendőri tapasztalatokkal, a 2 fő bevándorlási tisztviselőt levonva ezekből a személyekből a határrendészeti szolgálat megkezdése előtt 15 fő, a résztvevők 48%-a rendelkezett rendőri tapasztalatokkal. A vizsgált 17 fő esetében a rendőri szakmai tapasztalat 3-25 év között változott, amelynek átlaga 9,29 év.

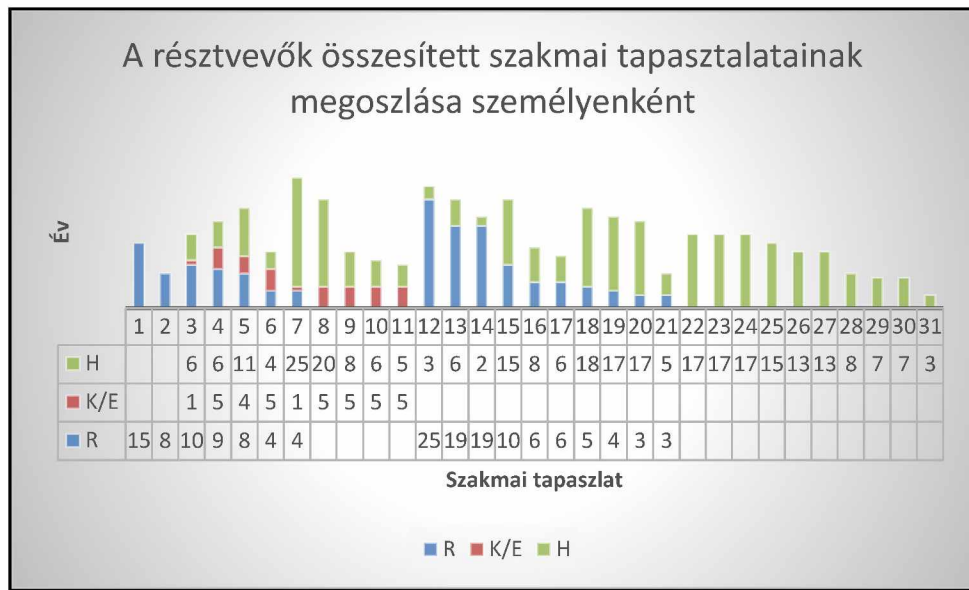
A résztvevők határőr szakmai tapasztalatának megoszlását a 4. számú ábra tartalmazza. A 31 fő résztvevőből 29 főt vizsgáltam ebben a kategóriában, ugyanis a 2 fő bevándorlási tisztviselő teljes egészében rendőrnek tekintette magát. Ennek eredményeként a résztvevők közül 29 fő, a résztvevők 93,54 %-a rendelkezett határőr szakmai tapasztalatokkal a képzés idején.

A 29 fő határőr szakmai tapasztalatai 2 -25 év között változtak, akik közül 1 fő volt, aki kevesebb, mint 3 év határőr szakmai tapasztalattal rendelkezett. A résztvevők határőr szakmai tapasztalatának átlaga 10,51 év volt.



4. számú ábra

A résztvevők összesített szakmai tapasztalatai vizsgálatnak személyenkénti eredményeit az 5. számú ábra tartalmazza, amelyből megállapítható, hogy a képzésen résztvevők



5. számú ábra

közül csak 10 fő, a résztvevők 32,25%-a kezdte közvetlenül határőrként (H) a pályáját. Az ábra azt is jól demonstrálja, hogy az egyes személyek határőr szolgálatuk megkezdése előtt mennyi időt töltöttek el más szakterületeken (K=katona, E=egyéb) Az összesített szakmai tapasztalatok alapján annak a személynek a 2 éves határőr szolgálata is másképp ítéltető meg, ha tudjuk, hogy előtte már 19 évet volt rendőr (R).

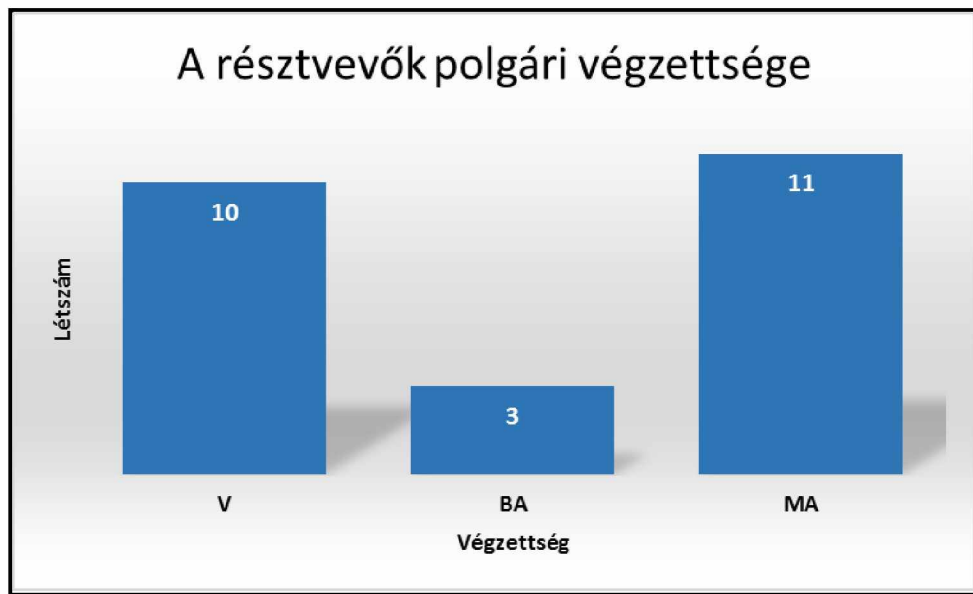
A résztvevők által a képzés idején betöltött beosztásokat a 6. számú ábra mutatja be. A vizsgált 31 főből 25 fő, a résztvevők 80,64 %-a töltött be középszintű, 5 fő, a résztvevők



6. számú ábra

16,12%-a magasabb, míg 1 fő, a résztvevők 3,22%-a alacsonyabb beosztást.

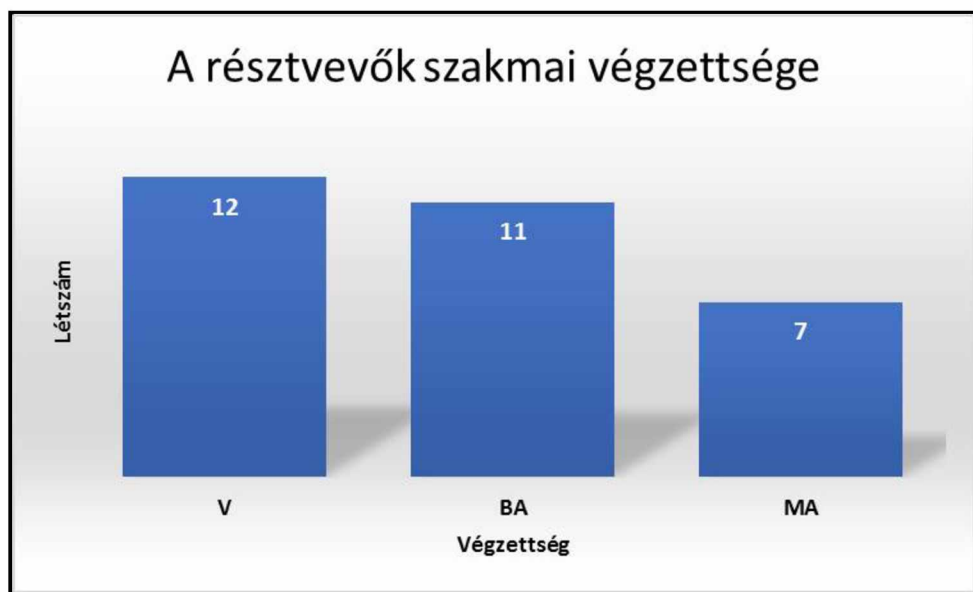
A 7. számú ábra azt mutatja be, hogy a résztvevők közül hánynak volt polgári végzettsége. Ennek alapján megállapítható, hogy a 31 főből 24 fő, 77,41% rendelkezett pol-



7. számú ábra

gári végzettséggel, amelyből 10 főnek, a résztvevők 32,25%-nak vocational/alapszintű, 3 főnek, a résztvevők 9,67%-nak BA (bachelor) és 11 főnek, a résztvevők 35,48%-nak MA (master) végzettsége volt.

A 8. számú ábra a résztvevők szakmai végzettségéről ad képet, amely alapján megállapítható, hogy a 31 főből 30 fő, a résztvevők 96,77%-a rendelkezett szakmai végzett-



8. számú ábra

séggel. 12 fő, a résztvevők 38,70%-a vocational/alapszintű, 11 fő, a résztvevők 35,48%-a BA (bachelor), míg 7 fő, a résztvevők 22,58%-a MA (master) végzettséggel rendelkezett.

A 9. számú ábra a résztvevők polgári és szakmai végzettségét foglalja össze egy táblázatban. A táblázattal azt kívántam bemutatni, hogy egyes személyek esetében hogyan alakult a két végzettség, ugyanis ebben az esetben egy árnyaltabb képet kaptam a résztvevők végzettségéről.

Először azt vizsgáltam, hogy a résztvevők közül hány fő felelt meg a képzés eredeti elgondolásának, és a képzésen BA (bachelor) szakmai képzettséggel vett részt. A képzésen 5 fő vett részt BA (bachelor) szakmai, 2 fő BA (bachelor) szakmai és vocational/alapszintű polgári, 1 fő BA (bachelor) szakmai és BA (bachelor) polgári és 3 fő BA (bachelor) szakmai és MA (master) polgári végzettséggel. Összesen 11 fő.

A résztvevők közül MA (master) szakmai végzettséggel a következők rendelkeztek: 1 fő rendelkezett MA (master) szakmai végzettséggel, 1 fő MA (master) szakmai és



9. számú ábra

vocational/alapszintű polgári végzettséggel és 5 fő MA (master) szakmai és MA (master) polgári végzettséggel. Összesen 7 fő.

Utoljára vizsgálok a résztvevők azon csoportját, akik az adatszolgáltatás alapján, szakmai iskolai végzettségüket tekintve nem feleltek meg a képzés követelményeinek. 1 fő nem rendelkezett szakmai végzettséggel, csak MA (master) polgári végzettséggel. 1 fő csak vocational/alapszintű szakmai végzettséggel, 7 fő vocational/alapszintű szakmai és

polgári képzettséggel, 2 fő vocational/alapszintű szakmai és BA (bachelor) polgári végzettséggel és 2 fő vocational/alapszintű szakmai és MA (master) polgári végzettséggel rendelkezett.

A rendelkezésre álló adatok és a résztvevőkkel folytatott beszélgetések alapján megállapítottam, hogy a résztvevők beosztásait bemutató ábra tartalmazta a legrealisabban a résztvevők megfelelését a középszintű követelményeknek. Ez megerősítette, hogy 1 fő rendelkezett csak vocational/alapszintű szakmai végzettséggel és beosztással, és ez a személy semmilyen szempontból nem felelt meg a képzés részvételi követelményeinek. Annak a 12 főnek az esetében, akik szintén alapszintű/vocational szakmai végzettséggel rendelkeztek, de középszintű beosztást töltöttek be, nem lehetett egyértelműen megállapítani, hogy a szakmai végzettségük megfelelt-e a követelményeknek. Ezekben az országokban az alapszintű képzést követően tanfolyam rendszerű képzésekkel készítették fel a résztvevőket a különböző beosztásokra, amelyeket a résztvevők elmondása alapján nem lehetett hitelesen érdemi módon összehasonlítani, de az érintettek megerősítették, hogy nemzeti szabályozásaik szerint megfeleltek a középszintű követelményeknek.

Szintén nyilvánvaló volt, hogy az az 5 fő, aki a középszintű szintnél magasabb beosztást jelölt meg, magasabb beosztást töltött be, és ennek megfelelő szakmai iskolai végzettséggel is rendelkezett.

A résztvevőkkel folytatott interjúk csak a középszintű képzéssel kapcsolatos legfontosabb jellemzőket vizsgálták, de megítélésem szerint tökéletesen visszatükrözik a FRONTEX akkori és jelenlegi vezetői továbbképzésének helyzetét.

A FRONTEX Képzési Egységének jelenlegi képzési stratégiája még az Ideiglenes Határőrképzési Központ által kialakított képzési stratégiára épül, amelyben az alapszintű képzési alaptanterv folyamatos fejlesztése és nemzeti alkalmazásának segítése kapott meghatározó szerepet. A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv módosítását követően a módosított képzési alaptanterv egyértelműen alapszintű képzési alaptantervvé vált, így középszintű (bachelor) elfogadott képzési alaptantervvel a FRONTEX nem rendelkezik, a mester program elindítása 2015 őszén várható.

A résztvevők vizsgálata számomra megerősítette, hogy addig, amíg a FRONTEX csak egy vezetői továbbképzési programmal, az úgynevezett középszintű képzéssel rendelkezik, addig a résztvevők differenciálása sem az iskolai végzettség, sem a szakmai felkészültség, sem a képzési igények alapján nem lehet teljes értékű, hiszen jelenleg ennek a képzésnek a keretében kell a teljes szakmai vezetőképzést és továbbképzést megoldani.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az európai határőrcsapatokban történő szolgálatteljesítés feltételeinek megteremtése érdekében a középszintű képzés tartalma meghatározóan alapszintű tartalommal bővült.

Milyen lehetőségek nyílnak ebben a helyzetben a középszintű képzés továbbfejlesztésére, bővítésére?

A FRONTEX eddig még nem adott hivatalos tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy a jelenlegi módosítás eredményeként milyen irányban és milyen mértékben kívánja a középszintű képzést átalakítani. Meg nem erősített információk szerint a középszintű képzés megtartaná jelenlegi szerkezetét és időtartamát, és az egyes modulokhoz kredit értékeket rendelne az ügynökség. A tartalmi átalakítás irányát a FRONTEX támogató tisztviselő képzés megteremtése jellemezné, melynek keretében a végzett tisztviselők legfontosabb feladatát a FRONTEX műveletek helyszínen történő támogatása képezné. Az elgondolás helyesnek tekinthető és támogatható, de alapvetően a FRONTEX igényeit helyezi előtérbe, nem erősíti a FRONTEX koordináló szerepét nemzeti szinten, a helyi szintű vagy magasabb vezetői felkészítésben.

Megítélésem szerint a FRONTEX szerepének erősítése a helyi szintű és a magasabb vezetői felkészítésben és továbbképzésben elengedhetetlen. Egyrésztől azért, mert az a tendencia, hogy a FRONTEX közvetlenül folytasson alapszintű képzéseket az európai határőrcsapatok tagjainak felkészítése érdekében nem célszerű, és nagyon költséges. Ezek a képzések régiós szervezésben, a partner intézményekre támaszkodva, multiplikátorok alkalmazásával, sokkal hatékonyabban és olcsóbban megszervezhetők.

Eddig a középszintű képzés meghatározóan a határellenőrzés területén mint egy univerzális helyi szintű vezetői továbbképzés működött. A résztvevőkkel folytatott interjúk, a FRONTEX fejlődéséből levonható következtetések, az alapszintű képzési alaptanterv módosításainak tapasztalatai és alapvetően az elfogadott szektorális képesítési keretrendszer számomra azt erősítik meg, hogy a középszintű képzésnek az eddigi formában és tartalommal történő továbbfolytatása nem célszerű.

A vezetőképzés és ezen belül a helyi szintű vezetőképzés kialakításának és megújításának is a szektorális képesítési keretrendszer tartalmi iránymutatásaira kell épülnie. A helyi szintű vezetői felkészítésnek a szektorális képesítési keretrendszerben meghatározott tartalmi elemekre, vagy ezek hiányában az SQF 6 szintjének megfelelő tartalomra kell épülnie, és meg kell kezdeni az ügynökség és a nemzeti szervezetek igényeinek is jobban megfelelő képzések kialakítását.

A középszintű képzés továbbfejlesztésének egyik lehetséges irányaként már korábban is felmerült, hogy a BA képzésben résztvevő határőrök részére a FRONTEX Képzési Egysége a középszintű képzés részeként szervezzen képzést, amelynek célja a nemzetközi együttműködésre történő felkészítés. A képzés ezen formájának elindítását akadályozza, hogy nehéz valamennyi oktatási intézmény számára megfelelő időpontot találni, másrészt a képzés eddigi formája nem biztosította a képzés nemzeti szinten történő elismertetését.

A középszintű képzés továbbfejlesztésének legfontosabb feltételének tarom a képzési szinten belül a képzések tartalmi specializációjának megkezdését. Ez a korábbi képzés időtartamának lerövidítését, a képzések tartalmának pontosabb meghatározását és nemzeti szinten történő elismertetésének megkönnyítését, és a tanultak gyakorlati alkalmazásának elősegítését eredményezhetné.

Ennek eredményeként lehetne a képzés egyik formája a már említett FRONTEX támogató tisztviselő képzés is.

Emellett célszerűnek tartanám az egyes határszakaszok jellegének megfelelő vezetői továbbképzések elindítását, ugyanis ebben az esetben a felajánlott képzések tartalma és a képzési igények sokkal jobban közelíthetők lennének, és a résztvevők csak azzal foglalkoznának, amire szükségük van. Ennek megfelelően lehetséges lenne a „légi határok”, a „szárazföldi határok” és a „tengeri határok” modulok vagy képzések kialakítása. Természetesen ezekhez a modulokhoz, amennyiben szükséges kapcsolhatóak lennének más tartalmak is, így elsődlegesen a szintnek megfelelő uniós és emberi jogi ismeretek.

A határszakasz jellegének megfelelő képzések első szintjét a shift leader szint (csoportvezető, alosztályvezető) szint képezné, amelyben a vezetői munkának a szakmai részek mellett az állománnyal történő foglalkozás, a konfliktushelyzetek kezelése, a kommunikáció képezné a legfontosabb részét, míg a második szintet az osztály- és magasabb vezetői szint képezné, amelyben a helyzetértékelés, az elgondolás kialakítása és az elgondolás végrehajtásának megtervezése és megszervezése lehetnének a meghatározó elemek.

A képzések tartalmának maximálisan követni kellene a szektorális képesítési keretrendszerben megfogalmazott tartalmakat, amelyeken belül meghatározó szerepet kellene játszania az integrált „határigazgatás” helyi szintű megvalósításából adódó és a határrendészeti tevékenységek megtervezésével, megszervezésével és irányításával kapcsolatos feladatoknak.

Ezekhez a képzésekhez kapcsolódhatna a képzéseknek megfelelő központi tananyag kidolgozása és a képzéseket folytató országok rendelkezésére bocsátása.

Megítélésem szerint szintén növelné a képzések hatékonyságát, ha a partner intézmények az egyes képzéseken belül folyamatosan ugyanazt a képzési hetet szerveznék meg vagy ugyanazt a tartalmat oktatnák, ugyanis így saját tapasztalataik alapján is jelentős mértékben tudnák fejleszteni a képzések minőségét.

Szintén nagy előrelépésnek tartanám, ha a képzések végén kibocsájtott dokumentumok (oklevelek) pontosan tartalmoznák a képzések tartalmát és azt, milyen tevékenységek, elsődlegesen nemzetközi tevékenységek, végzésére jogosít fel az adott képzés.

Összességében úgy ítélem meg, hogy a középszintű képzés eddigi formájában és tartalmával fontos helyet és szerepet töltött be a FRONTEX továbbképzési rendszerében, és a továbbfejlesztés eredményeként mindenképpen szükséges a tartalmi specializációk elindítása. Ezen állításomat elsődlegesen azzal támasztom alá, hogy „a résztvevők összesített szakmai tapasztalatai személyenként” és „a résztvevők polgári és szakmai végzettsége” mellékletek is megerősítik, hogy a résztvevők kevesebb, mint 1/3-a érte el jelenlegi beosztását úgy, hogy határőrként kezdte a pályáját, és joggal feltételezhető, hogy ez a szám a jövőben csak csökken. Ebben a helyzetben pedig, a szakirányú továbbképzések szerepének fontossága növekedni fog.

3.3. A HARMADIK FEJEZET ÖSSZEGZÉSE, KÖVETKEZTETÉSEK

Összességében megállapítható, hogy a vizsgált időszakban a 23 képzésen 30 országból 359 fő vett részt. (9. számú melléklet, 234. o.) A képzés első szakaszában a képzések szervezését meghatározta, hogy a nemzeti képzési hetek megszervezéséért felelős nemzeti részprojekt vezetők nagy önállósággal rendelkeztek az egyes képzési hetek megszervezése tekintetében. A nemzeti képzési hetek fejlesztése során, úgy a tartalom, mint a lebonyolítás tekintetében a FRONTEX Képzési Egysége és a részprojekt vezetők is jelentős mértékben figyelembe vették a résztvevők visszajelzéseit. A képzéseknek ezt a szakaszát a nemzeti sajátosságokat is bemutató, az elmélet és gyakorlat összhangjának megteremtésére irányuló törekvések jellemezték, amelynek az elméleti háttérét a szárazföldi határszakaszokra vonatkozó integrált „határigazgatási” ismeretek biztosították.

A képzés e szakaszának legfontosabb eredményeként értékelem, hogy a gyakorlatban megvalósult a határőrök helyi szintű vezetőinek a FRONTEX szervezésében első és azóta is egyetlen, folyamatosan működő európai szintű vezetői továbbképzése. A folyamatos fejlesztések eredményeként létrejött egy, az együttműködésben résztvevő országok által elfogadott képzési program, és kialakult a képzések szervezeti háttere, amelybe folyamatosan újabb és újabb országok kapcsolódtak be. A képzések szervezése során nem csak a

résztevők készültek fel a határrendészeti szakterületen jelentkező nemzetközi együttműködési feladatok végrehajtására, hanem a nemzeti képzéseknek otthont adó országokban, a képzéseket szervező szervezetek tagjai is sokat tanultak a képzések szervezéséből, és a képzésben résztvevő oktatók is egy sok nemzetiségű közegben gyakorolhatták feladataikat és a szakmai angol nyelvet.

A nemzetközi határbiztonsági helyzetben bekövetkezett változások és a képzéssel kapcsolatos tapasztalatok is szükségessé tették a képzés módosítását.

A középszintű képzések második szakaszát a képzés nemzetközi jellegének erősítése jellemezte, a módosított oktatási programba a FRONTEX-szel kapcsolatos témák beemelése révén. Ezek a változtatások pozitívan hatottak a képzés programjára, és hosszú távon is támogathatók.

A módosítás második tartalmi elemét az emberi jogokkal kapcsolatos témák és az erre fordítható idő növelése képezte. Ezek közül a témák közül hosszú távon csak a határelőőrzéshez közvetlenül kapcsolódó témák megtartását tartom célszerűnek.

A módosítás harmadik tartalmi elemét, amely azt célozta, hogy a középszintű képzésen részt vett személyek további felkészítés nélkül vehessenek részt a közös műveletekben (EBGT), nem tartom célszerűnek, ugyanis ez meghatározóan az alapszintű felkészítés része, ellentétben a középszintű képzés szintjével és a szektorális képesítési keretrendszerben megfogalmazottakkal is.

A módosítás szervezési változtatásait, amelyek a lebonyolítás egységesítését, a képzés átláthatóságát segítik, helyesnek ítélem.

A képzési idő 4 hétről 5 hétre történő növelését hosszú távon nem tartom célszerűnek, ugyanis éppen azon személyek részvételét nehezíti meg a képzésen, akik az államhatárral kapcsolatos jogellenes cselekmények főirányaiban dolgoznak, és ezáltal nagy a leterheltségük, a munkahelyük nehezen tudja őket ilyen hosszú ideig nélkülözni.

Megítélésem szerint a középszintű képzés megfelelő helyének és szerepének meghatározásához a FRONTEX jövőbeni oktatási és képzési rendszerében az Európai Képesítési Keretrendszere épülő és a FRONTEX által kidolgozott Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére nyújthat megfelelő iránymutatást.

Ennek alapján a középszintű képzésnek - bármilyen formában is kerül megvalósításra - tartalmát tekintve a Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére 6. szintjén megfogalmazott kompetenciákra kell épülnie, amelynek legfontosabb területét a helyi szintű vezetői felkészítésnek kell képeznie.

Kutatási eredményeim és a középszintű képzések tervezése és szervezése során szerzett tapasztalataim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a jövőben a középszintű képzés eddigi tapasztalataira építve célszerű lenne egy, a nemzeti, bachelor szintű határrendészeti felkészítést segítő Közös Középszintű Képzési Alaptanterv kidolgozása.

A Közös Középszintű Képzési Alaptantervhez szorosan kapcsolódóan, a korábbi elgondolásnak megfelelően célszerűnek tartanám az alapképzéshez kapcsolódó középszintű nemzetközi modul kidolgozását maximum 4 hét időtartamban, amely a nemzeti képzés keretében is elismerhető. Ennek megszervezését még a nyári csapatgyakorlat vagy önkéntes alapon a nyári szabadság terhére is lehetségesnek tartanám²²⁴.

Végül a jelenlegi képzést mint szakmai továbbképzést működtetném, elsősorban azok esetében, akik helyi szintű vezetői beosztásban dolgoznak, vagy ilyen beosztásra vannak tervezve.

A nemzetközi modul és a továbbképzési forma esetében is célszerűnek tartanám a nemzeti igényekre épülő specializációt, amely jelen esetben azt jelentené, hogy vagy a határszakaszok jellegének (légi, szárazföldi, tengeri) megfelelő képzések kerülnének megszervezésre, vagy az általános európai vonatkozásokat biztosító modulok kerülnének kiegészítésre a képzés folyamán a speciális modulok anyagával. Így elkerülhető lenne, hogy azok, akik belátható időn belül nem dolgoznának pl. tengeri határszakaszokon, azok ilyen irányú képzésben ne részesüljenek.

Egyben azt is célszerűnek tartanám, hogy azok, akik vállalják, hogy részt vesznek ezeken a képzéseken, vállalják azt is, hogy a képzést követően legalább öt évig határrendészeti szakterületen dolgoznak.

A nemzetközi modul, de különösen a továbbképzési forma esetében célszerűnek tartanám annak pontos meghatározását, hogy az elvégzett képzés milyen tevékenységekre jogosít fel, és egy olyan nyilvántartási rendszer kialakítását, amelyben nyomon követhető, hogy ki milyen képzéseken vett részt.

Hazánk, a Határőrség és a Rendőrség részvételét a középszintű képzések szervezésében, lebonyolításában és támogatásában egy nagyon pozitív és előremutató ténynek tekintem. Sok tekintetben hozzájárult ahhoz, hogy az egyre nemzetközibbé váló európai határigazgatásban a magyar határellenőrzés az európai élmezőnybe tartozzon, segítette egy olyan új szakértői nemzedék kialakítását, amely egyre jobban megfelelt az európai

²²⁴ Abban az esetben, ha a képzési költségeket a FRONTEX vállalná, biztos vagyok benne, hogy lenne megfelelő érdeklődés.

követelményeknek és ezért ezúton is szeretném kifejezni köszönetemet azoknak a személyeknek, akik támogatták a középszintű képzések magyarországi szervezését és lebonyolítását.

Sajnálatosnak tartom, hogy a Rendőrtiszti Főiskola, amelynek a középszintű képzés a képzés tartalmát és szintjét tekintve is a profiljába tartozott, a képzések magyarországi programheteinek megszervezését 2011-től nem támogatta. A partner intézményi státusz megteremtésének elutasítása azt eredményezte, hogy fokozatosan kikerültünk a FRONTEX-szel történő gyakorlati képzési együttműködéséből.

Annak ellenére, hogy az ezt követő időszakban, éppen a fenti körülményekből adódóan, a középszintű képzést tervező és szervező országok köréből kikerültünk, célszerűnek tartanám megpróbálni a visszatérést a gyakorlati képzési együttműködésben résztvevő országok körébe. Ez biztosítaná, hogy ismét bekapcsolódjunk ebbe a folyamatba annak minden előnyével és nehézségével együtt.

Összességében megállapítható, hogy a középszintű képzések napjainkig tartó szakasza pozitívumaival és negatívumaival együtt, a közös európai határrendészeti képzés fejlődésének egy meghatározó fejezete, ugyanis korábban eddig még nem volt rá példa, hogy helyi szinten, határrendészeti szakterületen dolgozó vezetők egységes képzési program alapján, az együttműködésben résztvevő államok, partner intézmények és oktatók ilyen széleskörű bevonásával készüljenek fel a határrendészeti szakterületen jelentkező nemzetközi együttműködési és más feladatok végrehajtására.

4. A KUTATÓ MUNKA ÖSSZEGZÉSE

4.1. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

Értekezésem utolsó fejezetében elsődlegesen hipotéziseimnek, valamint kutatási céljaimnak megfelelő csoportosításban összegzem kutatási eredményeimet.

Értekezésem első fejezetében feltártam és bemutattam, hogyan jelentek meg és fejlődtek a schengeni térségben és a térséggel együttműködő államokban a határőrképzés szakmai és általános európai vonatkozásai. Második fejezetében feltártam és bemutattam a FRONTEX Közös Alapszintű Képzési Alaptantervének, míg a harmadikban a közép-szintű képzés fejlesztési folyamatát és eredményeit.

Kutatási eredményeim alapján megállapítottam, hogy a schengeni térségben a határőrök képzésének európai vonatkozásai fokozatosan fejlődtek, tartalmi és szervezeti jellemzők alapján elhatárolhatók, amelyek a következő fejlődési szakaszokat foglalják magukba:

A schengeni térségben a határrendészeti képzési együttműködés első szakaszaként határoztam meg a Schengeni Végrehajtási Egyezmény megjelenésétől az Ideiglenes Határőrképzési Központ létrehozásáig terjedő időszakot, amelyet meghatározóan a határrendészeti szakmai koordináló szerv nélküli, projektalapú, a résztvevő országok kisebb csoportjait és önrész fizetését is magába foglaló együttműködés, és fokozatosan az integrált „határigazgatás” és az ennek részét képező határrendészeti képzés gyakorlati megvalósítási feltételeinek megteremtése jellemezett.

A schengeni térségben a határrendészeti képzés fejlődésének második szakaszaként az Ideiglenes Határőrképzési Központ működésének időszakát (2003. november – 2005. december) határoztam meg, amelyet az európai határrendészeti oktatás és képzés ideiglenes szervezeti keretek között történő európai szintű koordinációjának és harmonizációjának megteremtése jellemezett.

Kutató munkám eredményei alapján úgy értékelem, hogy a FRONTEX rendelet megjelenése egy új szakaszt nyitott a schengeni térségben az integrált „határigazgatás” és ezen belül a határőrképzés területén. Eredményeként létrejött egy uniós ügynökség, amely állandó szervezatként biztosítja az integrált „határigazgatás” és a határőr képzés koordinálását és harmonizálását. A határrendészeti képzés területén kialakította és fejlesztette a partner intézmények hálózatát, a képzési alaptanterv(ek), képzési programok és a

szektorális képesítési keretrendszer kidolgozásával jelentősen hozzájárult az európai határrendészeti képzés egységesítéséhez és minőségének javításához, melynek alapján ezt az időszakot az európai határrendészeti képzés harmadik szakaszaként határoztam meg.

A schengeni térségben a határrendészeti képzés fejlődésének szakaszai, az egyes szakaszok tartalmi és szervezeti változásai, a Közös Képzési Alaptanterv és a középszintű képzés fejlesztési folyamata, a FRONTEX Képzési Egysége által elért eredmények összességében alátámasztják első hipotézisem helyességét, mely szerint a schengeni térség hatékony határrendészete megteremtésének egyik meghatározó eleme az egységes és magas színvonalú határőrképzés megteremtése, amely megvalósításához jelentős mértékben hozzájárul a határőrképzés európai vonatkozásainak fokozatos tartalmi és szervezeti erősítése.

Második hipotézisem azt tartalmazta, hogy az ügynökség belátható időn belül nem tervezi saját képzési intézmények létrehozását, ezért az európai határrendészeti képzési együttműködésben még hosszú ideig meghatározó szerepet fog betölteni az európai szinten meghatározóan tartalmilag koordinált és a nemzeti oktatási és képzési intézményekre épülő határőrképzés.

Hipotézisem első állítását bizonyítja, hogy kutatási eredményeim alapján az ügynökség nem tervezi sem rövid, sem hosszabb távon központi, regionális vagy más képzési intézmények létrehozását, a képzéseket a jövőben is a nemzeti képzési intézményekre építve kívánja megvalósítani. A célkitűzés szintjén második állításomat is alapvetően megerősítettnek tekintem, ugyanis a képzési alaptantervek és a Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére a tartalmi koordináció és harmonizáció fontos eszközei, de a gyakorlatban nem elégségesek a teljes tartalmi harmonizáció megteremtéséhez. Ehhez a képzés valamennyi szintjén elengedhetetlen a közös képzési alaptantervek, a minőségbiztosítási eszközök, a közös tananyagok, a tanár- és diákcseré programok, az ügynevezett európai vonatkozások erősítése és alkalmazása. Ennek alapján a legnagyobb előrehaladást az alapszintű képzés, míg a legnagyobb lemaradást a középszintű képzés területén érzékeltem.

Harmadik hipotézisemet képezte, hogy a schengeni térség határrendészeti képzése az európai képzési rendszer része, és a határőrképzésben is érvényesülnie kell az általános európai képzési folyamatoknak, ezen belül kiemelten a koppenhágai és a bolognai folyamat eredményeinek.

Hipotézisemet egyrészt alátámasztják az Értékelő jelentés a Közös Képzési Alaptanterv alkalmazásáról eredményei, mely szerint a képzés időtartamának meghatározása

nem lehet az azonos színvonalú képzés megteremtésének meghatározó eleme. A jelentés azt is megerősíti, hogy a schengeni térségben szolgálatot teljesítő határőrök jelentősen eltérő tartalmú és rendszerű képzésekben részesülnek és az azonos színvonalú képzés csak egy rugalmasabb, több tényezőt együttesen figyelembe vevő képzési rendszer keretében valósítható meg.

A középszintű képzés továbbfejlesztésének lehetőségei keretében a résztvevőkkel készített interjúk eredményei alapján megállapítható, hogy a résztvevők tanulási útvonalai változatosak, és joggal feltételezhető, hogy a jövőben még változatosabbak lesznek. Az azonos képzési szintek megteremtése a képzés során pedig megköveteli a képzési rendszer flexibilitását is.

A Közös Alapszintű Képzési Alaptanterv fejlesztési folyamata és eredményei, amelyek a legjobban megtestesítik az általános európai képzési folyamatok célkitűzéseit és a középszintű képzés folyamatban lévő fejlesztése hipotézisem elméleti helyességét megerősítik, de arra is rávilágítanak, hogy a gyakorlati megvalósítás területén az alapszintű képzés kivételével még nagyon sok a tennivaló.

Negyedik hipotézisemben azt fogalmaztam meg, hogy a FRONTEX alapszintű képzési alaptanterve és a hozzá kapcsolódó képzési eszközök az európai rendészeti képzés úttörő eredményei, amelyek tapasztalatai pozitívan befolyásolhatják más szakterületek hasonló fejlesztéseit.

Hipotézisem helyességét egyrészt megerősíti, hogy a rendészeti szakterületen belül a schengeni térségben a határrendészeti képzés területén került először kidolgozásra egy olyan alapszintű képzési alaptanterv, amelynek alapvető célja volt, hogy az egész térségben és a térséggel együttműködő országokban meghatározóan egy képzési alaptantervvel és a hozzá kapcsolódó képzési eszközökkel biztosítsa a képzés tartalmi harmonizációját.

Hipotézisem helyességét másrészt alátámasztja, hogy az alapszintű képzési alaptanterv fejlesztése során kidolgozásra és alkalmazásra került a Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére, amely számos hiányossága ellenére is, szintjeit és általános tartalmi elemeit tekintve egy átlátható, az európai képzési eredményekre épülő képzési rendszert testesít meg, ennek a folyamatnak az európai szintű elfogadását és megerősítését támasztja alá. Szintén ennek a folyamatnak a helyességét erősíti meg Az európai bűnüldözési képzési rendszer létrehozása című bizottsági közlemény (*Európai Bizottság*, 2013.) is, amely a képzések minőségének biztosítását hasonló módon kívánja megvalósítani.

Össességében úgy ítélem meg, hogy értekezésemben a megfogalmazott kutatási célokat teljesítettem, és hipotéziseimet bizonyítottam.

4.2. ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

Értekezésem elkészítése során a korábban megfogalmazott kutatási módszereim alkalmazásával teljesítettem kutatási céljaimat és bizonyítottam hipotéziseimet. Ennek eredményeként a következő tudományos eredményeket fogalmaztam meg:

1. Feltártam és bemutattam az európai határrendészeti képzés európai vonatkozásainak fokozatos fejlődését a schengeni térség létrejöttétől napjainkig, a tartalmi és szervezeti jellemzők alapján meghatároztam fejlődési szakaszait.
2. Az európai határrendészeti képzés európai vonatkozásainak fejlődésén, a Közös alapszintű képzési alaptanterv az Európai Unióban szolgálatot teljesítő határőrök részére és középszintű képzés tartalmi elemein és a megvalósítás módján keresztül bizonyítottam, hogy az európai határőrképzési együttműködésben még hosszú ideig meghatározó szerepet fog betölteni az európai szinten, alapvetően tartalmilag koordinált és a nemzeti oktatási és képzési intézményekre épülő határőrképzés.
3. Feltártam és bemutattam a Közös alapszintű képzési alaptanterv az Európai Unióban szolgálatot teljesítő határőrök részére és a középszintű képzés kidolgozási folyamatát, ezek szakaszait, legfontosabb eredményeit és a továbbfejlesztésük lehetséges irányait.
4. Feltártam és bemutattam, elsődlegesen a Közös Alapszintű Képzési Alaptanterven keresztül, hogy az európai határrendészeti képzésben is érvényesülnek az általános európai oktatási és képzési folyamatok.

4.3. A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA, AJÁNLÁSOK

1. Elsődleges feladatombnak tekintem kutatási eredményeim megismertetését a tudományos közvéleménnyel, különböző publikációk formájában, ugyanis témám újszerűsége miatt a keletkezett eredmények csak kevesek által vagy egyáltalán nem ismertek. Szükségesnek tartom a kutatók figyelmének ráirányítását az általam vizsgált dokumentumokra is, ugyanis a legtöbb dokumentum a képzési vonatkozások mellett a határellenőrzés más aspektusaira is hatással van.
2. Javaslom hazánkban is a rendészeti oktatás vonatkozásában Az európai büntetőképzési rendszer létrehozása című bizottsági közlemény (*Európai Bizottság*, 2013.) célkiűzéseinek megfelelően az Ágazati Képesítési Keretrendszer kidolgozásának előkészítését, majd megkezdését.
3. Célszerűnek tartanám, ha a Nemzeti Közzolgálati Egyetem a FRONTEX ügynökséggel partnerségi megállapodást kötne, és ismételten bekapcsolódna annak képzési együttműködésébe, elsődlegesen a középszintű képzésbe és a szárazföldi és légi határokkal kapcsolatos projektekbe.
4. Javaslom értekezésem legfontosabb tartalmi elemeinek azokkal a személyekkel történő megismertetését, akik az alapszintű képzési alaptanterv alapján, vagy annak figyelembevételével szerveznek képzéseket.
5. Javaslom az alapszintű képzési alaptanterv és a középszintű képzés továbbfejlesztésére vonatkozó javaslataim figyelembevételét a különböző FRONTEX értekezletekre történő felkészülések során.

4.4. JAVASLAT A KUTATÁS TOVÁBBFOLYTATÁSÁRA

1. Az általam megkezdett kutatás további folytatása egyik lehetséges területének tekintem az alapszintű képzési alaptanterv nemzeti szintű alkalmazásának vizsgálatát.
2. Szintén célszerűnek tartanám a megkezdett kutatás folytatását a minőségbiztosítás kérdéseire vonatkozóan, úgy az alapszintű képzési alaptanterv, mint a középszintű képzés tekintetében.
3. A kutatási területemhez kapcsolódóan tartanám szükségesnek a FRONTEX által kidolgozott Szektorális Képesítési Keretrendszer Határőrök Részére vizsgálatát arra vonatkozóan, hogyan valósítható meg a határszakaszok jellegének megfelelő specializáció (szárazföldi, légi, tengeri), és ez hogyan befolyásolhatja a jövőben az képzési alaptantervek és képzések kidolgozását vagy módosítását.

MELLÉKLETEK:**1. számú melléklet**

Összefoglaló táblázat a tervezett oktatási modulokról, a tantárgyakról és az időkeretéről (Gross Enzersdorf)²²⁵

Ssz	Tervezett modulok és tantárgyak	1. szintű tisztviselő	2. szintű tisztviselő	Mid-level tisztviselő
1.	Emberi erőforrás gazdálkodás			
	A határellenőrzés története	2-4	4-6	-
	Az Európai Unió politikái	4-8	15-20	-
	Alkalmazott pszichológia	4-6	25-30	30-45
	Szociológia	-	15-20	15-20
	Szakmai etika	5-10	15-20	5-10
	Emberi jogok	4-8	4-8	10-15
	Nyelvképzés	15-25	15-25	15-25
2.	Nemzetközi jog			
	A határőr szolgálatokra vonatkozó rendelkezések	10-15	15-25	10-15
	Nemzetközi jog	-	10-15	10-15
3.	Nemzeti jog			
	Közigazgatási jog	25-35	35-45	20-25
	Büntető jog	-	20-30	20-30
	Alkotmányjog	-	15-20	10-15
	Határőr szolgálati szabályzat	-	60-80	25-30
	Határőr munkajog	-	-	-
4.	Műveleti felkészítés			
	Taktikai eljárások	6-14	43-55	25-35
	Technikai eszközök	10-20	30-40	10-15
	Lőkiképzés	-	40-50	20-25
	Testnevelés	-	28-36	12-14
	Elsősegély	5-10	10-15	-
5.	Kriminológia			
	Bűnügyi nyomozási taktika	-	59-81	20-30
	Okmányvizsgálat	20-40	20-40	5-10
	Hamisítási módszerek	-	8-16	
	Szervezett bűnözés	-	15-20	5-10
6.	Informatika			
	Informatika	18-36	20-38	5-10
7.	Alkalmazott munkamódszerek			
	Légi határellenőrzés	4-6	5-10	-
	Szárazföldi határellenőrzés	5-10	5-10	-
	Tengeri határellenőrzés	4-8	4-8	-
8.	Adminisztráció			
	Együttműködés és koord.	-	20-30	20-30
	Jelentések	-	5-10	5-10

²²⁵ Az összefoglaló táblázatot a gross enzersdorfi munkacsoportülésre készült munkaanyag 28. oldalán található táblázat és a tervezett modulszerkezet alapján készítettem. Az összegzett adatok a 2.1.1. fejezetben, a 100. oldalon találhatók.

2. számú melléklet

Összefoglaló táblázat a tervezett oktatási modulokról, a tantárgyakról és az időke-
retekéről (Stockholm)²²⁶

Ssz	Tervezett modulok és tantárgyak	1. szintű tisztviselő	2. szintű tisztviselő	Mid-level tisztviselő
1.	Emberi erőforrás gazdálkodás			
	A határellenőrzés fejlődése	3	6	-
	Az Európai Unió politikái	4	4	-
	Alkalmazott pszichológia	6	16	30
	Szociológia	-	15	15
	Szakmai etika	5	15	5
	Emberi jogok	8	8	10
	Nyelvképzés	15	25	25
2.	Nemzetközi jog			
	A határőr szolgálatokra vonatkozó rendelkezések	10	20	15
	Nemzetközi jog	-	0	0
3.	Nemzeti jog			
	Közigazgatási jog	25	40	20
	Büntető jog	-	20	15
	Alkotmányjog	-	8	5
	Határőr szolgálati szabályzat	-	40	15
	Határőr munkajog	-	0	0
4.	Művelti felkészítés			
	Taktikai eljárások	10	32	16
	Technikai eszközök	8	12	0
	Lőkiképzés	-	40	10
	Testnevelés	-	28	12
	Elsősegély	4	4	0
5.	Kriminológia			
	Meghallgatási taktikák	4	9	
	Bűnügyi nyomozási taktika	0	24	25
	Okmányvizsgálat	32	40	5
	Hamisítási módszerek	-	4+(4)	0
	Szervezett bűnözés	-	15	5
6.	Informatika			
	Informatika	22	20+(2)	5
7.	Alkalmazott munkamódszerek			
	Légi határellenőrzés	6	6	
	Szárazföldi határellenőrzés	6	6	
	Tengeri határellenőrzés	6	6	
8.	Adminisztráció			
	Együttműködés és koord.	-	8	12
	Jelentések	-	4	8

²²⁶ Az összefoglaló táblázatot a stockholmi munkacsoportülésre készült munkaanyag 32. oldalán található táblázat és a tervezett modulszerkezet alapján készítettem. Az összegzett adatok a 2.1.2. fejezetben a 104. oldalon találhatók.

3. számú melléklet

Összefoglaló táblázat a tervezett oktatási modulokról, a tantárgyakról és az időkeretekről (Projektjelentés)²²⁷

Ssz	Tervezett modulok és tantárgyak	1. szintű tisztviselő	2. szintű tisztviselő	Mid-level tisztviselő
1.	Emberi erőforrás gazdálkodás			
	A határellenőrzés fejlődése	3	6	-
	Az Európai Unió politikái	4	4	-
	Alkalmazott pszichológia	6	16	30
	Meghallgatási taktikák	4	4	-
	Szociológia	15	15	15
	Szakmai etika	5	15	5
	Emberi jogok	8	8	10
	Nyelvképzés	15	25	25
2.	Nemzetközi jog			
	A határőr szolgálatokra vonatkozó rendelkezések	10	20	15
	Nemzetközi jog	-	-	-
3.	Nemzeti jog			
	Közigazgatási jog	25	40	20
	Büntető jog	-	20	15
	Alkotmányjog	-	8	5
	Határőr szolgálati szabályzat	-	40	15
	Határőr munkajog	-	-	-
4.	Műveleti felkészítés			
	Taktikai eljárások	10	32	16
	Technikai eszközök	8	8	-
	Lőkiképzés	-	40	10
	Testnevelés	-	28	12
	Elsősegély	4	4	-
5.	Kriminológia			
	Bűnügyi nyomozási taktika	-	29	25
	Okmányvizsgálat	32	40	5
	Hamisítási módszerek	-	8	-
	Szervezett bűnözés	-	15	15
6.	Informatika			
	Informatika	22	22	5
7.	Alkalmazott munkamódszerek			
	Légi határellenőrzés	6	6	
	Szárazföldi határellenőrzés	6	6	
	Tengeri határellenőrzés	6	6	
8.	Adminisztráció			
	Együttműködés és koord.	-	8	12
	Jelentések	-	4	8

²²⁷ Az összefoglaló táblázatot a Report – Core Curriculum for border guard training (Council of the European Union, 2003c.) jelentés 43. oldalán található táblázat és a tervezett modulszerkezet alapján készítettem. Az összegzett adatok a 2.1.3. fejezetben a 109. oldalon találhatók.

4. számú melléklet

A középszintű (mid-level) képzések első szakaszának időpontjai és helyszínei

A mid-level képzések első szakaszának időpontjai és helyszínei					
	Időpontok	Helyszínek			
1. 2007/1.	2007.03.05. 2007.03.30.	Németország (GER)	Litvánia (LTU)	Magyarország (HUN)	Szlovénia (SLO)
2. 2007/2.	2007.05.21. 2007.06.15.	Németország (GER)	Litvánia (LTU)	Magyarország (HUN)	Szlovénia (SLO)
3. 2007/3.	2007.08.27. 2007.09.21.	Németország (GER)	Litvánia (LTU)	Finnország (FIN)	Magyarország (HUN)
4. 2007/4.	2007.10.15. 2007.11.09.	Magyarország (HUN)	Litvánia (LTU)	Finnország (FIN)	Németország (GER)
5. 2008/1.	2008.02.10. 2008.03.07.	Németország (GER)	Románia (ROU)	Litvánia (LTU)	Finnország (FIN)
6. 2008/2.	2008.03.31. 2008.04.25.	Németország (GER)	Magyarország (HUN)	Litvánia (LTU)	Finnország (FIN)
7. 2008/3.	2008.05.19. 2008.06.13.	Németország (GER)	Olaszország (ITA)	Litvánia (LTU)	Finnország (FIN)
9. 2008/5.	2008.09.22. 2008.10.17.	Németország (GER)	Románia (ROU)	Magyarország (HUN)	Litvánia (LTU)
10. 2008/6.	2008.10.20. 2008.11.14.	Németország (GER)	Litvánia (LTU)	Románia (ROU)	Olaszország (ITA)
8. 2008/4.	2009.03.09. 2009.04.03.	Németország (GER)	Litvánia (LTU)	Finnország (FIN)	Olaszország (ITA)

Készítette: Kiss Lajos, a FRONTEX Képzési Egysége által rendelkezésre bocsájtott adatok alapján

5. számú melléklet:

A középszintű (mid-level) képzések első szakaszában résztvevők létszáma és nemzetiségi összetétele

A mid-level képzések első szakaszában résztvevők létszáma és nemzetiségi összetétele																													
Képzések	Országok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	Összesen
		Ausztria AUT	Belgium BEL	Bulgária BUL	Ciprus CYP	Csehország CZE	Dánia DNK	Egyesült Királyság GBR	Észtország EST	Finnország FIN	Franciaország FRA	Görögország GRE	Hollandia NED	Lengyelország POL	Lettország LAT	Litvánia LTU	Luxemburg LUX	Málta MLT	Németország GER	Norvégia NOR	Olaszország ITA	Portugália POR	Románia ROU	Spanyolország ESP	Svájc SUI	Svédország SWE	Szlovákia SVK	Szlovénia SLO	
1. képzés 2007/1.		1	1	1	1	1		1			1	1	1	1	1	1		1	1		1		1	1		1	1		15
2. képzés 2007/2.				1			1	1			1	1	1	1	1	1		1	1			1	1			1	1		15
3. képzés 2007/3.		1			1		1	1		1		1	1			1			1	1	1	1	1		1	1			15
4. képzés 2007/4.				1	1			1			1			1	1			1	1	1		1		1	1	1	1	1	15
5. képzés 2008/1.				1	1					1	1	1		1		1			1	1		1		1	1	1	1	1	15
6. képzés 2008/2.		1				1		1	1	1			1	1	1	1		1	1		1	1	1		1				15
7. képzés 2008/3.				1						1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1		1	1	1				15
9. képzés 2008/5.		1		1		1		1			1			2		1			1	1	1		1	1			1	1	15
10. képzés 2008/6.		1		1			1	1	1				1	1	1	1			2		1	1			1			1	15
8. képzés 2008/4.		1		1		1	1			1	1						1		1	1	1	1	1	1			1	1	15
Összesen		6	1	8	4	4	4	2	6	6	7	4	5	9	6	8	1	4	11	6	7	6	6	7	6	3	6	7	150

Készítette: Kiss Lajos, a FRONTEX Képzési Egysége által rendelkezésre bocsájtott adatok alapján

6. számú melléklet:

A középszintű (mid-level) képzés második szakaszában résztvevők létszáma és nemzetiségi összetétele

A mid-level képzések második szakaszában résztvevők létszáma és nemzetiségi összetétele																														
Képzések	Országok	1	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.	19.	20.	21.	22.	23.	24.	25.	26.	27.	28.	Összesen
		Ausztia	Bulgária	Csehország	Dánia	Egyesült Királyság	Észtország	Finnország	Franciaország	Görögország	Hollandia	Horvátország	Izland	Lengyelország	Lettország	Litvánia	Luxemburg	Magyarország	Malta	Németország	Norvégia	Olaszország	Portugália	Románia	Spanyolország	Svájc	Svédország	Szlovákia	Szlovénia	
		AUT	BUL	CZE	DNK	GBR	EST	FIN	FRA	GRE	NED	CRO	ISL	POL	LAT	LTU	LUX	HUN	MLT	GER	NOR	ITA	POR	ROU	ESP	SUI	SWE	SVK	SLO	
11. Pilot 2009/1.		1					1	1	1	1	1			1	1	1		1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19
12. képzés 2010/1.		1						1	1	1	1		1	1	1	1				1	1	1		1	1		1		1	16
13.képzés 2010/2.		1		1	1		1	1	1	1	1					1			1	1	1		1	1	1				1	16
14. képzés 2010/3.		1			1		1		1		1			2	1	1		1		1	1	1		1	1	1				16
15. képzés 2010/4.				1	1				1	1	1			1		1		1	1	1	1	1		1	1	1				16
16. képzés 2011/1.		1	1				1	1		1				1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	16
17. képzés 2011/2.		1	1				1	1	1	1	1	1				1	1			1	1	1		1	1				1	16
18. képzés 2011/3.		1	1		1	1	1		1				1	1	1	1		1	1	1				1					1	15
19. képzés 2011/4.		1					1	1			1	1		1	1	1			1	1	1	1	1	1	1				1	16
20. képzés 2012/1.		1	1				1	1		1	1			1	1	1	1			1			1	1	1		1		1	16
21.képzés 2012/2.			1			1	1	1	1				1	1	1	1				1			1	1	1				1	15
22. képzés 2013/1.		1	1		1		1	1	1					1	1					1	1	1	1	1	1			1	1	16
23. képzés 2013/2.			1			1	1	1	1	1	1	1		1	1	1				1		1		1	1				1	16
Összesen		10	7	2	5	3	11	11	10	8	9	3	3	12	10	12	2	4	4	13	9	9	5	13	12	4	4	3	11	209

Készítette: Kiss Lajos, a FRONTEX Képzési Egysége által rendelkezésre bocsájtott adatok alapján

7. számú melléklet:

A középszintű (mid-level) képzések második szakaszának időpontjai és helyszínei

A mid-level képzések második szakaszának időpontjai és helyszínei						
	Időpontok	Helyszínek				
11.(Pilot) 2009/1.	2009.10.19. 2009.11.20.	Németország (GER)	Olaszország (ITA)	Litvánia (LTU)	Finnország (FIN)	Egyesült Királyság (GBR)
12. 2010/1	2010.04.19. 2010.05.21.	Németország (GER)	Finnország (FIN)	Litvánia (LTU)	Románia (ROU)	Olaszország (ITA)
13. 2010/2.	2010.05.31. 2010.07.02.	Németország (GER)	Spanyolország (ESP)	Finnország (FIN)	Litvánia (LTU)	Szlovénia (SLO)
14. 2010/3.	2010.09.06. 2010.10.08.	Németország (GER)	Olaszország (ITA)	Litvánia (LTU)	Románia (ROU)	Egyesült Királyság (GBR)
15. 2010/4.	2010.10.25. 2010.11.26.	Németország (GER)	Finnország (FIN)	Litvánia (LTU)	Magyarország (HUN)	Olaszország (ITA)
16. 2011/1.	2011.03.14. 2011.04.15.	Németország (GER)	Finnország (FIN)	Litvánia (LTU)	Spanyolország (ESP)	Olaszország (ITA)
17. 2011/2.	2011.06.06. 2011.07.08.	Németország (GER)	Spanyolország (ESP)	Románia (ROU)	Hollandia (NED)	Szlovénia (SLO)
18. 2011/3.	2011.08.29. 2011.09.30.	Németország (GER)	Románia (ROU)	Ausztia (AUT)	Magyarország (HUN)	Egyesült Királyság (GBR)
19. 2011/4.	2011.10.24. 2011.11.25.	Németország (GER)	Finnország (FIN)	Litvánia (LTU)	Hollandia (NED)	Olaszország (ITA)
20. 2012/1.	2012.06.04. 2012.07.06.	Németország (GER)	Spanyolország (ESP)	Ausztia (AUT)	Románia (ROU)	Hollandia (NED)
21. 2012/2.	2012.10.08. 2012.11.09.	Németország (GER)	Finnország (FIN)	Litvánia (LTU)	Olaszország (ITA)	Egyesült Királyság (GBR)
22. 2013/1.	2013.05.27. 2013.06.28.	Németország (GER)	Spanyolország (ESP)	Ausztia (AUT)	Szlovénia (SLO)	Finnország (FIN)
23. 2013/2.	2013.10.07. 2013.11.08.	Németország (GER)	Olaszország (ITA)	Litvánia (LTU)	Románia (ROU)	Hollandia (NED)

Készítette: Kiss Lajos, a FRONTEX Képzési Egysége által rendelkezésre bocsájtott adatok alapján

8. számú melléklet:**A középszintű (mid-level) képzések magyar képzési hetein résztvevők létszáma és nemzeti összetétele**

A mid-level képzések magyar képzési hetein résztvevők létszáma és nemzetiségi összetétele																													
Képzések	Országok																												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
	Ausztria	Belgium	Bulgária	Ciprus	Csehország	Dánia	Egyesült Királyság	Észtország	Finnország	Franciaország	Görögország	Hollandia	Izland	Lengyelország	Lettország	Litvánia	Magyarország	Malta	Németország	Norvégia	Olaszország	Portugália	Románia	Spanyolország	Svájc	Svédország	Szlovákia	Szlovénia	Összesen
1. képzés 2007/1.	1	1	1	1	1			1		1	1	1		1	1	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
2. képzés 2007/2.			1			1		1		1	1	1		1	1	1		1	1			1	1	1	1	1	1	1	15
3. képzés 2007/3.	1			1		1	1		1		1	1				1			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
4. képzés 2007/4.			1	1				1		1				1	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
6. képzés 2008/2.	1				1		1	1	1			1		1	1	1		1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	15
9. képzés 2008/5.	1		1		1			1		1	1	1			2	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
15. képzés 2010/4.					1	1			1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1				16
18. képzés 2011/3.	1		1			1	1	1		1			1	1	1	1	1	1	1	1			1					1	15
Összesen	5	1	5	3	4	4	3	6	3	6	3	4	1	8	5	7	2	5	8	4	5	3	6	5	4	2	4	5	121

Készítette: Kiss Lajos, a FRONTEX Képzési Egysége által rendelkezésre bocsájtott adatok alapján

9. számú melléklet:**A középszintű (mid-level) képzéseken résztvevők létszáma és nemzetiségi összetétele**

A mid-level képzéseken résztvevők létszáma és nemzetiségi összetétele																															
O r s z á g o k	Összesen																														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
	Ausztria	Belgium	Bulgária	Ciprus	Csehország	Dánia	Egyesült Királyság	Észtország	Finnország	Franciaország	Görögország	Hollandia	Horvátország	Izland	Lengyelország	Lettország	Litvánia	Luxemburg	Magyarország	Malta	Németország	Norvégia	Olaszország	Portugália	Románia	Spanyolország	Svájc	Svédország	Szlovákia	Szlovénia	
Összesen	16	1	15	4	6	9	5	17	17	17	12	14	3	3	21	16	20	3	4	8	24	15	16	11	19	19	10	7	9	18	359

Készítette: Kiss Lajos, a FRONTEX Képzési Egysége által rendelkezésre bocsájtott adatok alapján

FELHASZNÁLT IRODALOM:

Bajtai Csaba, Gubicza József, Kónya József (2009): Az Európai Unió határpolitikája, a határbiztonság és az integrált határigazgatás fejlődésének alternatívái; Határrendészeti Tanulmányok; 2009.1. különszám, ISSN: 1786-2345.

Balga Jozef (2011): Rendészeti kutatás és oktatás európai dimenziói; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. 2011. ISSN 1589-1674.

Balla Zoltán (2014a): A rendészet kérdései; Belügyi Szemle, 2014. 10. szám, ISSN 1789-4689.

Balla Zoltán (2014b): A rendészet unortodox megközelítése; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. 2014. ISSN 1589-1674.

Beregnyei József (2008a): Rendészettudományi szószedet; - In: Beregnyei József (szerk) Magyar Rendészettudományi Társaság; Budapest; 2008.

[www.rendeszet.hu/sites/default/files/csatolmányok/Rendészettudományi szószedet.DOC](http://www.rendeszet.hu/sites/default/files/csatolmányok/Rendészettudományi_szószedet.DOC)

letöltés ideje: 2015.01.09.

Beregnyei József (2008b): A határrendészet helye, viszonyai és meghatározása; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 2008. ISSN 1589-1674.

Beregnyei József (2013): Egy határőr-pedagógus visszaemlékezése a Határőr és Továbbképző Intézet beindulására, és más kapcsolódó képzési történetekre; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) A modernkori magyar határrendészet száztiz éve, ISBN: 978-963-08-6212-7.

Bergeni Nyilatkozat (2005): Az Európai Felsőoktatási Térség – A célok elérése.

http://www.nefmi.gov.hu/letolt/felsoo/bergeni_kommunike.pdf

letöltés ideje: 2014.04.14.

Berlini Nyilatkozat (2003): Az Európai Felsőoktatási Térség megvalósítása.

http://www.nefmi.gov.hu/letolt/felsoo/berlini_kommunike.pdf

letöltés ideje: 2014.04.10.

Bénde József (2005): A Határőrségnek, mint a Magyar Köztársaság új rendvédelmi szervének perspektívái; Határrendészeti Tanulmányok, 2005/1. különszám, ISSN: 1786-2345.

BM rendelet (2011): 30/2011. (IX.22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról.

Boda József (2011): Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése, nemzetközi kitekintés; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. 2011. ISSN 1589-1674.

Bodonyi Ilona (2011): Néhány megjegyzés a kompetencia alapú oktatásról; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. 2011. ISSN 1589-1674.

Bolognai folyamat (2010): A bolognai folyamat az Európai Felsőoktatási Térség kialakítása.

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_hu.htm

letöltés ideje: 2014.04.10.

Bolognai Nyilatkozat (1999): A Bolognai Nyilatkozat szövege.

http://www.felvi.hu/felsooktatasi-muhely/archivum/bologna/a_bolognai_nyilatkozat_szovege/

letöltés ideje: 2014.04.10.

Border Guard Training on Human Rights (2013)

<http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Mapping-paper.pdf>

letöltés ideje: 2014.02.17.

Borsa Csaba (2008): A határrendészet értelmezése a schengeni belső határokon; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 2008. ISSN 1589-1674.

Bökönyi István (2012): Magyarország nemzeti biztonsági stratégiája, az Európai Unió belső biztonsági stratégiája, a megújuló magyar jogi szabályozás hatása a rendszertudományra; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. 2012. ISSN 1589-1674.

Brenner Rainer (2005): Zentrum der Common Unit zur Harmonisierung der Grenzpolizeiausbildung in Europa; In: Jahrbuch Öffentliche Sicherheit, 2004/2005, ISBN 3-935979-58-4.

Bruges-i közlemény (2010): A bruges-i közlemény a szakképzés terén folytatott meg- erősített európai együttműködésről a 2011–2020-as időszakra vonatkozóan.

http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom_hu.pdf

letöltés ideje: 2014.10.02.

Budapest – bécsi Deklaráció (2010): Budapest-bécsi Deklaráció az Európai Felsőok- tatási Térségről.

http://www.felvi.hu/felsooktatasiaruhely/archivum/bologna/deklaracio_forditas

letöltés ideje: 2014.05.02.

Bundesministerium des Innern (2007): BMI und FRONTEX eröffnen „European Mid-level Course” an der Polizeiakademie Lübeck.

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2007/03/frontex_de.ht ml

letöltés ideje: 2014.08.01.

Buzás Gábor (2014): Gondolatok a közrendről, közbiztonságról, rendészetről és a rendőri itézkedésről; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudos- mányos Közlemények XV. 2014. ISSN 1589-1674.

Christián László (2010): Alternatív rendészet; Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog – és Államtudományi Kar, Doktori Iskola, PhD – disszertáció, Budapest, 2010.

Churchill Winston (1946): Winston Churchill’s speech, Zürich University, 19 September 1946.

<http://aei.pitt.edu/14362/1/S2-1.pdf>

letöltés ideje: 2014.03.29.

Commission of the European Communities (2002): 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.

<http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:EN:PDF

letöltés ideje: 2014.04.17.

Council (1996a): 96/637/JHA: 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”); Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 287/7; 1996.11.08.

Council, (1996b): 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'), (97/12/JHA); Official Journal of the European Communities, No. L7/5, 10.1.97.

Council (1998): 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), (98/44/JHA); Official Journal of the European Communities, L99/2, 31.3.98.

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), (2001/513/JHA); Official Journal of the European Communities, L 186/4, 7.7.2001.

Council of Europe (1997): Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region.

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/165.htm>

letöltés ideje: 2014.04.13.

Council of the European Union (2002a): Council of the European Union: EU Schengen Catalogue; External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices; February 2002.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/catalogue%20EN.pdf

letöltés ideje: 2012.04.13.

Council of the European Union (2002b): 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.

Council of the European Union (2002c): Council of the European Union: Seville European Council 21 and 22 June 2002, 13463/02.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf

letöltés ideje: 2014.03.31.

Council of the European Union (2003a): Border Guard Training; 12570/1/03; FRONT 121; Brussels, 5 November 2003.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st12/st12570-re01.en03.pdf>

letöltés ideje: 2013.02.18.

Council of the European Union (2003b): Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders; 14766/03; FRONT 158; COMIX 690; Brussels, 13 November

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/78328.pdf

letöltés ideje: 2012.11.12.

Council of the European Union (2003c): Report – Core Curriculum for border guard training; 8285/2/03; FRONT 38; Brussels, 8 May 2003.

[http://www.europa-](http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvikqpopjt8zm/vi7jgsvdszza/f=/8285_2_03_rev_2.pdf)

[nu.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvikqpopjt8zm/vi7jgsvdszza/f=/8285_2_03_rev_2.pdf](http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvikqpopjt8zm/vi7jgsvdszza/f=/8285_2_03_rev_2.pdf)

letöltés ideje: 2013.02.02.

Council of the European Union (2004a): Council of the European Union: Work Programme of the ad-hoc Centres set-up in the framework of the Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union; 5661/04; FRONT 11; Brussels, 27 January 2004.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st05/st05661.en04.pdf>

letöltés ideje: 2013.02.02.

Council of the European Union (2004b): Council of the European Union: Annual Report of the Centre for Border Guard Training (ACT); 15642/04; FRONT 207; Brussels, 7 December 2004.

Council of the European Union (2004c): Council of the European Union: ACT-Guidelines; 14557/04; FRONT 195, COMIX 686; Brussels, 16 November 2004.

Council of the European Union (2004d): Core Curriculum for border guard training; 12006/04; FRONT 146, COMIX 510; Brussels, 6 September 2004.

Council of the European Union (2005): Core Curriculum for Border Guard Training; 7764/05; FRONT 45; COMIX 211; Brussels, 7 April 2005.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st07/st07764.en05.pdf>

letöltés ideje: 2013.02.02.

COWI (2009): External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Final Report.

<http://www.statewatch.org/news/2009/may/frontex-eval-report-2009.pdf>

letöltés ideje: 2013.07.02.

Deák Péter (2006): Határok, bevándorlás, biztonsági együttműködés - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 2006. ISSN 1589-1674.

Eastern Partnership (2006): FRONTEX 1st Partnership Academy meeting in Helsinki.

<http://eapmigrationpanel.org/page11829.html>

letöltés ideje: 2014.09.11.

Európai Bizottság (2010a): A Bizottság közleménye az Európai parlamentnek és a Tanácsnak, Az EU belső biztonsági stratégiájának megvalósítása: öt lépés a biztonságosabb Európa felé; Brüsszel, 2010.11.22.; COM (2010) 673 végleges.

[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=EN)

[content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=EN)

letöltés ideje: 2010.11.22.

Európai Bizottság (2010b): A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv; Brüsszel, 2010.4.20. COM (2010) 171 végleges.

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:HU:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:HU:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:HU:PDF)

letöltés ideje: 2012.03.30.

Európai Bizottság (2012): A felsőoktatás reformja kulcsfontosságú a foglalkoztatás és a növekedés szempontjából - tájékoztatta Andruľa Vasiliu a bolognai folyamatért felelős minisztereket.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-394_hu.htm

letöltés ideje: 2014.05.11.

Európai Bizottság (2013): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az európai bűnüldözési képzési rendszer létrehozása; Brüsszel; 2013.3.27.; COM 2013; 172 final.

Európai Közöségek Bizottsága (2004): A Bizottság Közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tampei program mérlege és az új iránymutatások {SEC(2004)680 et SEC(2004)693}. Brüsszel, 2004.06.02.; COM(2004) 401 végleges.

<http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0401:FIN:HU:PDF

letöltés ideje: 2004.06.02.

Európai Közöségek Bizottsága (2009): A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a jog érvényesülése, a szabadság és biztonság Európában 2005 óta: A hágai program és cselekvési terv értékelése; Brüsszel, 2009.6.10. COM (2009) 263 végleges.

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0263_/com_com\(2009\)0263_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0263_/com_com(2009)0263_hu.pdf)

letöltés ideje: 2012.03.31.

Európai Parlament és a Tanács (2006): Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 105/1.

Európai Parlament és a Tanács (2007): Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja L199/30 2007.07.31.

Európai Parlament és a Tanács (2011): Az Európai Parlament és a Tanács 1168/2011/EU rendelete (2011. október 25.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja; L 304/1; 2011.11.22.

Európai Parlament és a Tanács (2013): Az Európai Parlament és a Tanács 610/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, az 1683/95/EK tanácsi rendelet, a 539/2001/EK tanácsi rendelet, valamint a 767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja ; L 182, 2013.06.29.

Európai Tanács (2010): A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa; Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 115; 2010.05.04.

Európai Unió Tanácsa (2009): A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata; 7864/09; Brüsszel, 2009. március 19.

Európai Unió Tanácsa (2011): A schengeni vívmányok helyes alkalmazására vonatkozó ajánlások és a legjobb gyakorlatok aktualizált katalógusa: rendőrségi együttműködés; 15785/3/10; Brüsszel, 2011. március 15.

European Parliament (2002): Report on the communication from the Commission to the Council and the European Parliament entitled 'Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union' (COM(2002) 233 – C5-0505/2002 – 2002/2212(INI)); Final A5-0449/2002.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0449+0+DOC+PDF+V0//EN>

letöltve: 2015.02.06.

Faggyas Zoltán (2004): A Határőrség feladatrendszerében és szervezeti felépítésében 1989 óta bekövetkezett változások gazdálkodásra gyakorolt hatásainak elemzése, a ha-

tárőr gazdálkodás korszerűsítésének kutatása és tudományos vizsgálata; PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2004.

Feasibility study for the setting up of a European Border Police (2002.): 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>
letöltve: 2012.04.30.

Fejes Zsuzsanna, Sallai János, Soós Edit-Tóth Judit (2007): Schengenre hangolva; Európai Műhelytanulmányok, 113. szám, ISBN 978-963-7038-32-7. http://konzuliszolgalat.kormany.hu/download/8/56/20000/eu_muh_113.pdf
letöltve: 2014.12.29.

Finszter Géza (2008): Rendészet-rendvédelem közjogi megközelítésben; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. 2013. ISSN 1589-1674.

Forgács András (2009): Forgács András (szerk.): ISCED – Az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszere; wadmin, 2009.06.17. <http://www.ofi.hu/tudastar/iskolarendszerek/isced-oktatas-egyseges>
letöltve: 2013.03.02.

Fórizs Sándor (2000): Néhány európai ország határőrizete; Belügyi Szemle; 2000. 3. szám, ISSN 1218-8956.

Fórizs Sándor (2011a): A Szlovák Köztársaság rendőrtisztai főiskolája; Magyar Rendészet; XI. évfolyam, 2011. 1. szám, ISSN 1586-2985.

Fórizs Sándor (2011b): Az osztrák rendőrtiszt-képzés; Magyar Rendészet; XI. évfolyam, 2011. 2. szám, ISSN 1586-2985.

Fórizs Sándor (2011c): A Cseh Rendőr Akadémia; Magyar Rendészet; XI. évfolyam, 2011. 3. szám, ISSN 1586-2985.

Fórizs Sándor (2011d): Rendőrtiszt képzés Berlinben; Magyar Rendészet; XI. évfolyam, 2011. 4. szám, ISSN 1586-2985.

Fórizs Sándor (2012a): A hamburgi rendőrtisztai főiskola; Magyar rendészet; XII. évfolyam, 2012. 2. szám, ISSN 1586-2985.

Fórizs Sándor (2012b): Brandenburg tartomány rendőrtisztképzése; Magyar Rendészet; XII. évfolyam, 2012. 3. szám, ISSN 1586-2985.

Fórizs Sándor (2013): Rendészeti kihívások, németországi válaszok; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. 2013. ISSN 1589-1674.

Fórizs Sándor (2014a): Az alsó-szászországi rendőrtisztképzés; Magyar Rendészet, XIV. évfolyam, 2014. 3. szám, ISSN 1586-2985.

Fórizs Sándor (2014b): Police training and education in Hungary; - In: Perry Stanislas (szerk) International Perspectives on Police Education and Training, ISBN 978-0-415-63218-8.

FRONTEX (2006a): Common Core Curriculum Monitoring System Report; Registration number 1064/2006; January 1st, 2006.

FRONTEX (2006b): FRONTEX Annual Report 2006.

http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2006/annual_report_20061.pdf

letöltve: 2014.08.21.

FRONTEX (2007a): FRONTEX Mid-level course for border guard officers started in Lübeck, Germany; 2007.03.05.

<http://frontex.europa.eu/news/frontex-mid-level-course-for-border-guard-officers-started-in-lubeck-germany-MI42Xc>

letöltve: 2013.06.11.

FRONTEX (2007b): Common Core Curriculum EU Border Guard Basic Training; FRONTEX 2007. (For law enforcement only)

FRONTEX (2008): Common training standards for the eu border guard services.

<http://frontex.europa.eu/news/common-training-standards-for-the-eu-border-guard-services-1NyLhR>

letöltve: 2012.03.22.

FRONTEX (2010): Beyond the Frontiers, FRONTEX: The first five years; FRONTEX, Warsaw, 2010; ISBN: 978-92-95033-29-0.

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Beyond_the_Frontiers.pdf

letöltve: 2014.08.31.

FRONTEX (2011): 2010. évi általános jelentés; FRONTEX, Varsó, 2011.

http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2010/general_report_hu.pdf

letöltve: 2014.08.31.

FRONTEX (2012a): Common Core Curriculum, EU Border Guard Basic Training; FRONTEX, 2012; ISBN 978-92-95033-50-4;(For law enforcement only).

FRONTEX (2012b): Common Core Curriculum, EU Border Guard Basic Training; Changes Booklet, A guide to the modifications from the CCC 2007 to the CCC 2012; FRONTEX, 2012; ISBN: 978-92-95033-51-1.

FRONTEX (2012c): A FRONTEX 2013. évi munkaprogramja; Varsó, 2012.12.13.

http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Work_programme/2013/PoW_2013_HU.pdf

letöltve: 2014.09.05.

FRONTEX (2013a): Sectoral Qualifications Framework for Border Guarding VOL.I.; FRONTEX, Warsaw, ISBN 978-92-95033-66-5.

FRONTEX (2013b): Common Core Curriculum for EU Border Guard Basic Training – Interoperability Assessment Programme (CCC-IAP 2014); Warsaw, 07 October 2013, Our ref: 2013/TRU/01-65, 17396/07/10/2013.

FRONTEX (2013c): Sectoral Qualifications Framework for Border Guarding VOL.II.; FRONTEX, Warsaw, ISBN 978-92-95033-67-2.

FRONTEX (2014a): FRONTEX' Programme of Work 2014; Reg. No 1899/05/02.2014.

http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Work_programme/2014/PoW_2014_EN.pdf

letöltve: 2014.06.14.

FRONTEX (2014b): General report 2013; Warsaw, ISBN: 978-92-95033-78-8.

http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2013/General_Report_EN.pdf

letöltve: 2014.09.03.

FRONTEX (2014c): Partnership Academies.

<http://frontex.europa.eu/training/partnership-academies/>

letöltve: 2014.09.30.

Furján Attila, Zsigovits lászló (2004): A mélységi migrációs háló térinformatikai támogatása; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 2007. ISSN 1589-1674.

Gaál Gyula (2005): Az embercsempész tevékenység megjelenési formáinak és mód-szereinek változásai a Magyar Köztársaság államhatárán 1991 – 2003 között. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2005.

Gaál Gyula (2013): Az embercsempészség helyzete Magyarországon az ezredfordulón; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) A modernkori magyar határrendészet százöt évé, ISBN: 978-963-08-6212-7.

Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (2013): A modernkori magyar határrendészet százöt évé (szerk.), ISBN: 978-963-08-6212-7.

Gaál Gyula, Molnár Katalin (2014): Másképpen a biztonságról – Police Café Pécs; Belügyi Szemle, 62. évfolyam, 2014.11. szám, ISSN 1789-4689.

Görbe Attiláné Zán Krisztina (2010): A magyarországi migráció helyzete, kezelésének feltételei és lehetőségei; Doktori (PhD) értekezés; Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem; 2010.

Görbe Attiláné Zán Krisztina (2013): A migráció mint a magyar idegenrendészet XX. századi történetének sajátos területe; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) A modernkori magyar határrendészet százöt évé, ISBN: 978-963-08-6212-7.

Gubicza József (2001): A Határőrség menekültügyi feladatai; PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2001.

Gubicza József (2013): Gondolatok a migráció és menekültügy magyarországi megjelenéséről, a határrendészet feladatairól; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) A modernkori magyar határrendészet százöt évé, 2013., ISBN: 978-963-08-6212-7.

Hautzinger Zoltán (2007): Epilógus. A határellenőrzés deklarálása az Alkotmányban; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 2007. ISSN 1589-1674.

Hautzinger Zoltán (2011): Rendészet tudomány és rendőri kutatás; Belügyi szemle, 2011, 59. évfolyam 1. sz. ISSN 1789-4689.

Horpácsi Ferenc (2004): A mélységi ellenőrző háló helye, szerepe az Európai Unió biztonságában; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 2004. ISSN 1589-1674.

Horpácsi Ferenc (2004): A Határőrség minősített időszak feladatai, különös tekintettel a bevetési szervek alkalmazására; Doktori (PhD) értekezés; Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem; 2010.

Horpácsi Ferenc (2006): A Határőrség bevetési szerveinek lehetséges veszélyhelyzeti feladatai; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 2006. ISSN 1589-1674.

Hortobágyi Dániel (2010): A gyorsreagálású határvédelmi csapatok 2009. évi bevetése; Határrendészeti Tanulmányok, 2010.1. szám, HU ISSN 2061-3997 (Online).

Hortobágyi Dániel (2012): A Frontex szervezeti struktúrája, a részegységek feladatrendszere és a szervezet együttműködési mechanizmusa; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIII. 2012. HU ISSN 1589-1674.

Jorjy Héléné (2007): Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? Research Paper No.6, March 2007.

Jószai János (2002): A Határőrség objektumainak őrizete és védelme; PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2002.

Katona Géza (2012): A rendészettudomány terminológiája; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. 2012. ISSN 1589-1674.

Kiss Lajos (2008): A FRONTEX alapszintű képzési programja létrejöttének bemutatása, hatása az alapszintű határrendészeti képzésre. - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 2008. ISSN 1589-1674.

Kiss Lajos (2010a): A FRONTEX mid-level képzésének lehetséges helye és szerepe a határrendészeti képzésben a Stockholmi Program megjelenését követően. - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. 2010. ISSN 1589-1674.

Kiss Lajos (2010b): A FRONTEX mid-level képzés létrejötte, első szakaszának bemutatása és értékelése, továbbfejlesztésének lehetséges irányai. – In: Valcsicsák Imre (szerk): Rendvédelmi Füzetek, Rendészeti Doktoranduszok I. Országos Konferenciája. 2010. 1. szám, ISSN 1585-1249.

Kiss Lajos (2010c): A FRONTEX képzési rendszerében a Mid-level képzés helyét és szerepét meghatározó legfontosabb tényezők. – In: Valcsicsák Imre (szerk): Rendvédelmi Füzetek, Rendészeti Doktoranduszok II. Országos Konferenciája. 2010. 4. szám, ISSN 1585-1249.

Kiss Lajos (2011): A FRONTEX mid-level képzésének és a képzés magyarországi programheteinek bemutatása - In: Magyar Rendészet; 2011. 4. szám, HU-ISSN 1586-2895.

Kiss Lajos (2012): First steps towards the harmonized European border guard training and education, In: AARMS 2012/1. szám, ISSN 15888789.

Kiss Lajos (2013): Az egységes európai határrendészeti képzés megteremtésének első szakasza, Határrendészeti tanulmányok; 2013/2. szám, HU ISSN 2061-3997 (Online).

Kiss Lajos (2014a): Az egységes európai határrendészeti képzés és oktatás megteremtése első szakaszának eddig nem vizsgált dokumentumai („Sherlock” együttes felépítés, „Oisin” és Odysseus” programok). Határrendészeti Tanulmányok, 2014.1. szám, HU ISSN 2061-3997 (Online).

Kiss Lajos (2014b): A Schengeni katalógus és az ARGO program szerepe az egységes európai határrendészeti képzés megteremtésében; Határrendészeti Tanulmányok, 2014.2. szám, HU ISSN 2061-3997 (Online).

Koppenhágai Nyilatkozat (2002): A szakképzésért és a szakoktatásért felelős miniszterek, valamint az Európai Bizottság nyilatkozata, a szakképzés és szakoktatás terén folyó kiemelt európai együttműködésről.

<http://www.nefmi.gov.hu/letolt/nemzet/koppenhaga.pdf>

letöltve: 2013.07.14.

Koppenhágai folyamat (2011): A koppenhágai folyamat: a szakoktatás és -képzés területén való fokozott európai együttműködés.

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/ef0018_hu.htm

letöltve: 2013.01.05.

Kónya József (2002): Kónya József hozzászólása; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. 2002. ISSN 1589-1674.

Kovács Gábor (2006): A határőrségi csapaterő alkalmazásának lehetőségei a veszélyhelyzetek elhárítása során; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 2006. ISSN 1589-1674.

Kovács Gábor (2007): A határ vadász századok egységes rendészeti alkalmazásának lehetőségei az integrált rendvédelemben; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 2007. ISSN 1589-1674.

Kovács Gábor (2013): Az alap- és felsőfokú határőr tisztképzés sajátosságai a ZMNE határőr tanszéken 2002 és 2008 között; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) A modernkori magyar határrendészet száztiz éve, ISBN: 978-963-08-6212-7.

Laitinen Ilkka (2007): FRONTEX and African Illegal Migration to Europe; - In: Belachew Gebrewold – Tochaló (szerk.) Africa and Fortress Europe: Threats and opportunities; Ashgate Publishing Ltd, 2007.

http://books.google.hu/books?id=Mjtmpk_J5NEC&pg=PA127&lpg=PA127&dq=FRONTEX+and+African+Illegal+Migration+to+Europe;+Ilkka&source=bl&ots=vp9rhCR1DH&sig=924MtGrHCk6Wkd3CFX1ebt-8B3k&hl=hu&sa=X&ei=IaRHVLjsBc7TaIGpgOgC&ved=0CB8Q6AEwAA#v=onepage&q=FRONTEX%20and%20African%20Illegal%20Migration%20to%20Europe%3B%20Ilkka&f=false

letöltve: 2014.04.13.

Laitinen Ilkka (2008): Speech by Ilkka Laitinen;

https://www.coleurope.eu/content/news/speeches/20080303_speech_Ilkka_Laitinen.pdf

letöltve: 2014.04.13.

Leuveni Nyilatkozat (2009): A bolognai folyamat 2020 – Az Európai Felsőoktatási Térség az új évtizedben.

http://www.mab.hu/web/doc/kulfold/Leuven_magyar.pdf

letöltve: 2014.10.05.

Lipics László (2011): Mélységi ellenőrzés Magyarországon; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. 2011., HU ISSN 1589-1674.

Lipics László (2012): Repedések az Európai Erődön a Schengeni Egyezmény jövője; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. 2012., HU ISSN 1589-1674.

Lipics László – Zsigovits László (2010): Határellenőrzés visszaállítása a belső határokon; Hadtudományi Szemle, 2010. 3. évfolyam 4. sz., ISSN 2060-0437.

Londoni Kommüniké (2007): Londoni Kommüniké, Az Európai Felsőoktatási Térség felé: válasz a globalizált világ kihívásaira.

http://www.nefmi.gov.hu/letolt/felsoo/bolo_london_hu_070601.pdf

letöltve: 2014.04.10.

Maastrichti közlemény (2004): Maastrichti közlemény az európai együttműködés erősítésének jövőbeli prioritásairól a szakoktatás és szakképzés (vocational education and training, VET) területén.

<https://www.google.hu/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Maastrichti%20K%C3%B6zlem%C3%A9ny>

letöltve: 2014.10.04.

Magna Charta Universitatum (1988a): Miden, ami felsőoktatás.

http://www.felvi.hu/felsooktatasisimuhely/archivum/kulfold/magna_charta_universitatum

letöltve: 2014.04.11.

Magna Charta Universitatum (1988b): Magna Charta Universitatum.

http://www.felvi.hu/pub_bin/kep/felsooktatasisimuhely/magna_charta_magyar.pdf

letöltve: 2014.04.11.

Magyarország Alaptörvénye (2011): Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Majercsik János (2004): Magyarország felkészülése a schengeni együttműködésre; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. 2010., HU ISSN 1589-1674.

Michael Grewcock: Back to the Future: Australian Border Policing Under Labor, 2007-2013; State Crime Journal, Vol. 3, No. 1, In: - Pluto Journal.

<http://www.jstor.org/stable/10.13169/statecrime.3.1.0102>.

letöltve: 2015.01.10.

Monar Jörg (2006): The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management; - In: Alan Bryden, Marina Caparini, Otwin Marein (szerk.) Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World; Münster, 2006.

http://books.google.hu/books?id=FWfC02LdE4YC&dq=The+Project+of+a+European+Border+Guard:+Origins,+Models+and+Prospects+in+the+Context+of+the+EU%E2%80%99s+Integrated+External+Border+Management+J%C3%B6rg+Monar&hl=hu&source=gbs_navlinks

letöltve: 2013.04.22.

Nagy Judit (2010): Közös nyomozócsoporthok az Európai Unió tagállamai közötti bűnügyi együttműködésben; Doktori (PhD) értekezés; Károli Gáspár Református Egyetem; 2010.

Nemzeti Erőforrás Minisztérium (2009): Az Európai Képesítési Keretrendszer.

<http://www.nefmi.gov.hu/europai-unio-oktatas/europai-kepesitesi/europai-kepesitesi>

letöltve: 2013.07.14.

Németh József (2010): Az illegális migráció hatása a schengeni térség bővítésére; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. 2010., HU ISSN 1589-1674.

Németh József (2009): Integrált határigazgatás schengen után; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. 2009., HU ISSN 1589-1674.

ORFK (2008): 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról.

Országgyűlés (1994): 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.

Országgyűlés (1997): 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről.

Országgyűlés (2007): 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról.

Országgyűlés (2011): Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

Otwin Marenin (2010): Challenges for Integrated Border Management in the European Union; Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper No 17.

[file:///C:/Users/Lajos/Downloads/OP17_Marenin%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Lajos/Downloads/OP17_Marenin%20(2).pdf)

letöltve: 2014.08.14.

Pagon Milan (1996): Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from West; Ljubjana, Slovenia; College of Police and Security Studies; 1996.; ISBN 961-6230-00-X.

Papp Csaba Lajos (2011): A magyar-román államhatáron átnyúló rendészeti együttműködés korszerűsítési lehetőségeinek kutatása; Doktori (PhD) értekezés; Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem; 2011.

Petricskó Mariann Zsuzsanna (2010): A bolognai folyamat és magyarországi bevezetésének tapasztalatai; Budapesti Gazdasági Főiskola; Budapest; 2010;

http://elib.kkf.hu/edip/D_15131.pdf

letöltve: 2014.04.11.

Prágai Nyilatkozat (2001): Prágai Nyilatkozat, Az Európai Felsőoktatási Térség felé.

<http://www.nefmi.gov.hu/felsooktatas/tudastar/pragai-nyilatkozat>

letöltve: 2014.04.10.

Presidency Conclusions (1999): Tampere European Council 15 and 16 October 1999.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ef2d2264.html>

letöltve: 2012.04.05.

Presidency Conclusions (2001): Presidency Conclusions: European Council meeting in Laeken 14 and 15 December 2001.

<http://www.unhcr.org/refworld/type,RESOLUTION,COUNCIL,,3ef2ceb44,0.html>

letöltve: 2012.02.14.

Ritecz György (2002): Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre; Doktori (PhD) értekezés; Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem; 2002.

Ritecz György (2004a): Gondolatok az Európai Egységes Határőrség kialakításáról; - In: Inotai András (szerk) EU – Tanulmányok IV. 2004. ISBN 963216-4040.

Ritecz György (2004b): A magyar Határőrség szerepe az európai biztonságban; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 2004. HU ISSN 1589-1674.

Ritecz György (2005): Áttekintés a Határőrség projektjeivel, illetve a Schengen Alappal kapcsolatos feladatok végrehajtásáról; Határrendészeti Tanulmányok, 2005. 1. szám, HU ISSN 2061-3997 (Online).

Ritecz György (2011): A határrendészeti kihívások változásai az EU országait és Magyarországot érintően az elmúlt évtizedekben; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. 2011. HU ISSN 1589-1674.

Ritecz György (2013): Piros vonal helyett...; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) A modernkori magyar határrendészet száztiz éve, ISBN: 978-963-08-6212-7.

Sallai János (2005): A schengeni integráció folyamata és jövője; -In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 2005. ISSN 1589-1674.

Sallai János (2012): A globalizáció egyik legnagyobb biztonsági kihívása: a felmelegedés; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 2006. ISSN 1589-1674.
letöltve: 2014.12.19.

Sallai János (2013): A határrendészet első kézikönyve; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) A modernkori magyar határrendészet száztiz éve, ISBN: 978-963-08-6212-7.

Sallai János (2014): A rendészet globális, kontinentális, regionális és lokális kihívásai és válaszai napjainkban; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. 2014. ISSN 1589-1674.

Sallai János (2015): Tomcsányi Móric rendészet rendszere; (kézirat).

Samu István (2005): A magyar Határőrség az Európai Unió határbiztonsági rendszerében; Határrendészeti Tanulmányok, 2005/1. különszám, ISSN: 1786-2345.

Samu István (2008): A határbiztonság fejlesztésének irányai 2030-ig; Határrendészeti Tanulmányok, 2008/5. különszám, ISSN: 1786-2345.

Sándor Vilmos (1995): A határrendészetet ellátó szervezetek összetevékenységében ható törvényszerűségek és általános elvek; Határőrségi Tanulmányok, 1995. 1. különszám.

Sándor Vilmos (2006): Biztonság, határbiztonság – komplexitás, kompetencia; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 2006. ISSN 1589-1674.

Schengeni Megállapodás (1985): 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.

Schengeni Végrehajtási Egyezmény (1990): 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.

Sebestyén Attila (2010): Stációk és determinánsok a rendvédelmi szervek informatikai működésének fejlődésében. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2010.

Sebestyén Attila (2013): A határrendészeti ismeretek lajstroma, a rendszerezett tudás megőrzése; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. 2013. ISSN 1589-1674.

Sey István (2006): Az európai integráció története a 20. században.

http://109.74.55.19/tananyagok/tananyagok/Jegyzetek/Az_europai_integracio_tortenete_a_20_szazadban.pdf
letöltve: 2014.03.29.

Sik Gotthilf (2006): A határon átnyúló veszélyek kezelésével kapcsolatos nemzetközi szabályok rendszere; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 2006. ISSN 1589-1674.

Sorbonne Joint Declaration (1998): Sorbonne Joint Declaration, Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system.

http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/SOR-BONNE_DECLARATION1.pdf

letöltve: 2014.04.10.

Stauber Péter (2006): A bel- és igazságügyi együttműködés aktuális kérdései az Európai Unióban; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 2006. ISSN 1589-1674.

Szakiránytű (2014): Szakiránytű, szakképzés, Hogy tudd az irányt... ;

http://www.szakkepeshu.hu/szakiranytu/formalis_nonformalis_informalis.html

letöltve: 2014.05.24.

Szabó Andrea (2013): A bolognai folyamat és hatása a rendészeti felsőoktatásra az Európai Unióban; Doktori (PhD) értekezés; Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola; 2013.

Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról (1957): Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról.

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm#founding>

letöltve : 2011.09.27.

Szenes Zoltán (2006): A veszélyhelyzetek kezelésének nemzetközi lehetőségei; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 2006. ISSN 1589-1674.

Szolár Éva (2009): A bologna-folyamat kritikai fogadtatása a felsőoktatás-kutatás irodalmában; Magyar Pedagógia; 2009; 109. évf. 2. szám.

http://www.magyarpedagogia.hu/document/Szolar_MP1092.pdf

letöltve: 2014.04.11.

Szternák György (2012): A szélsőséges cselekmények veszélyei; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. 2012. ISSN 1589-1674.

Tamperei Program (1999): A tamperei program; euvonal.

http://www.euvonal.hu/index.php?op=tenyek_kisszotar&abc_id=11

letöltve: 2012.04.05.

Tanács (1975): A Tanács 337/75/EGK rendelete (1975. február 10.) az Európai Szakképzés-fejlesztési Központ létrehozásáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja; L 39/1; 1997.02.13.

Tanács (2004): A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja; L 349/1; 2004.11.25.

Tanács (2005a): Hágai program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban; Az Európai Unió Hivatalos Lapja C/53/01; 2005.03.03.

Tanács (2005b): A Tanács és a Bizottság cselekvési terve az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése megerősítéséről szóló hágai program végrehajtásáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2005/C 198/01.

Tanács Főtitkársága (2010): Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája: Az európai biztonsági modell felé; Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2010; ISBN 978-92-824-2685-2.

Tanács Határozata (2002): 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.

Tanács Határozata (2004): A Tanács Határozata a külső határok, vízumok, menekültügy és bevándorlás terén folytatott közigazgatási együttműködés területén megvalósuló cselekvési program (ARGO-program) elfogadásáról szóló 2002/463/EK határozat módosításáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 371/48, 2004.12.18.

Tájok Péter (2007): A határellenőrzést végrehajtó szervezetek feladatai az államhatárhoz kapcsolódó, szabálysértéseknek minősülő jogellenes cselekmények megakadályozásában, felderítésben és szankcionálásban. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2007.

Teke András (2004): Határbiztonság az EU bővítése után; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 2004. ISSN 1589-1674.

Teke András (2006): A veszélyek kezelése és a határbiztonság; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 2006. ISSN 1589-1674.

Teke András (2007): Az integráció, az integrált rendvédelem és az integrált biztonság; –In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 2007. ISSN 1589-1674.

Teke András (2009): A rendészeti kultúra „kultúrája”; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. 2009. ISSN 1589-1674.

Teke András (2012): Biztonság-rendészettudomány: ami a dimenziók, aspektusok, komponensek és kompetenciák mögött van; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. 2012. ISSN 1589-1674.

Teke András (2013): A folyamat-és rendszerszemlélet érvényesülése a határbiztonságban - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) A modernkori magyar határrendészet százöt évé, ISBN: 978-963-08-6212-7.

Teke András (2014): A biztonság, a határbiztonsági, határrendészeti rendszer;
<http://slideplayer.hu/slide/2037992/#>
letöltve: 2014.12.29.

The Bordeaux Communiqué (2008): The Bordeaux Communiqué on enhanced European cooperation in vocational education and training;
http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/bordeaux_en.pdf
letöltve: 2014.10.04.

The Helsinki Communiqué (2006.): The Helsinki Communiqué on Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training.
http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/helsinki_en.pdf
letöltve: 2014.10.04.

Tóth Judit (2012): Rendészet és migrációs igazgatás: mozgó határok? - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII.; Pécs; 2012; HU ISSN 1589-1674.
<http://www.pecshor.hu/periodika/XIII/borito.pdf>
letöltve: 2014.12.29.

Tóthné Demus Mária (2007): Az államhatár rendjének jogi védelme az EU csatlakozás tükrében. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2007.

Töttös Ágnes (2012): A közrendre, közbiztonságra veszélyesség uniós szabályozása a legális migráció területén; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII.; Pécs; 2012; HU ISSN 1589-1674.
letöltve: 2014.12.28.

UNESCO (1997): International Standard Classification of Education ISCED 1997.
http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm
letöltve: 2014.08.15.

Varga János (2013a): Biztonsági kihívások – Képzési reakciók; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV.; Pécs; 2013; HU ISSN 1589-1674.

Varga János (2013b): Határrendészeti vezetők felkészítése rendészeti környezetben; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) A modernkori magyar határrendészet száz-tíz éve, ISBN: 978-963-08-6212-7.

Varga Norbert (2008): A határbiztonság realitásai schengen tükrében; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX.; Pécs; 2008; HU ISSN 1589-1674.

Vas Gizella (2000): A határellenőrzés és az illegális migráció elleni fellépés az Európai Unióban; Belügyi Szemle; 2000/3. szám; ISSN 1218-8956.

Vas Gizella (2012): A határrendészet helye, szerepe a schengeni térségben; Migráció és társadalom, 2012. 1. sz.
<http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/1/hat%C3%A1rrend%C3%A9szet-helye-szerepe-schengeni-t%C3%A9rs%C3%A9gben>
letöltve: 2014.12.30.

Vas Gizella (2013): A határrendészeti tevékenység a schengeni elvekre épülő európai modellben; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) A modernkori magyar határrendészet száz-tíz éve, ISBN: 978-963-08-6212-7.

Virányi Gergely (2004): A Bologna Folyamat és megvalósítása a hazai rendészeti felsőoktatásban; Határrendészeti Tanulmányok, 2004.2. szám, HU ISSN: 1786-2345.

Virányi Gergely (2012): A biztonság – fogalomról másként; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII.; Pécs; 2012; HU ISSN 1589-1674.

Virányi Gergely (2013): Határőrizeti/határrendészeti tisztképzés 1903-1967; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) A modernkori magyar határrendészet százöt évé, ISBN: 978-963-08-6212-7.

Vucseta Zoltán (2014): Ahol nem fúj a változás szele; Belügyi Szemle, 2014. 4. szám, ISSN 1789-4689.

Weinandy Kirsten (2004): Außengrenzen der EU: Österreich im Rahmen des Managementplans; In: Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und poizeiliche Praxis, Ausgabe 1/2004.

Zámbó Katalin (2010): A FRONTEX szervezete és működése; In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI.; Pécs; 2010; ISSN 1589-1674.

Zámbó Péter (2006): Aknák és veszélyek az államhatár mentén; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 2006. ISSN 1589-1674.

Zsigovits László (2001a): A Határőrség informatikai rendszere fejlesztésének lehetőségei és feladatai; PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2001.

Zsigovits László (2001b): A leendő határrendészeti rendszer elemei; Hadtudomány, 2001. 1. szám, Budapest, 2001. ISSN 1215-4121.

Zsigovits László (2002): Zsigovits László hozzászólása; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. 2002. ISSN 1589-1674.

Zsigovits László (2007): Reflexió a konferencián elhangzottak vonatkozásában; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 2007. ISSN 1589-1674.

PUBLIKÁCIÓS TEVÉKENYSÉG

Tankönyv, jegyzet:

1. A határőrizeti kirendeltség feladatai, tevékenységi rendszere és határőrizetének megszervezése. Budapest, Magyar Honvédség Zrínyi Miklós Katonai Akadémia 1994., ZMKA Szolg. Könyvtár 734/494. –pp. 69.
2. A határőrizeti tevékenységek. In: Kónya József (szerk): Az államhatár rendszere és védelme. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem 2000. –pp 107-116.

Cikkek:

1. A határőrizeti tevékenység helye a határőrség tevékenységi rendszerében; Határőrségi tanulmányok, 1995. 1. szám. –pp. 90-103.
2. A határőrizeti akció fogalma, jellemzői, helye, szerepe a határrend védelmi tevékenységek rendszerében; Határőrségi tanulmányok, 1996. 1. szám. –pp. 144-161.
3. Az Osztrák Szövetségi Hadsereg osztrák –magyar határszakaszon történő határőrizeti alkalmazásának tapasztalatai; Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények I. évfolyam 1. szám. ISSN 1417-7323 –pp. 45-53.
4. Az éjszakai határőrizet tapasztalatai; Hadtudomány, 1998. 1. szám. ISSN 1215-4121 –pp. 95-100.
5. Az amszterdami szerződés hatása a magyar határőrizeti rendszer fejlesztésére; Hadtudomány, 1999. 1. szám. ISSN 1215-4121 –pp. 101-110.
6. A FRONTEX alapszintű képzési programjának bemutatása és hatása az alapszintű határrendészeti képzésre; – In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 2008. ISSN 1589-1674 –pp. 335-341.
7. Részvétel a FRONTEX képzési programjaiban; – In: Varga János (szerk): 15 éves a Rendőrtiszti Főiskola Határrendészeti Tanszéke. Határrendészeti Tanulmányok, 2008. 4. különszám. ISSN 1786-2345 –pp. 40-47.

8. A rendészeti kultúra értelmezése; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. 2009. ISSN 1589-1674 –pp. 397-404.
9. A FRONTEX mid-level képzés létrejötte, első szakaszának bemutatása és értékelése, továbbfejlesztésének lehetséges irányai; – In: Valcsicsák Imre (szerk): Rendvédelmi Füzetek, Rendészeti Doktoranduszok I. Országos Konferenciája. 2010. 1. szám. ISSN 1585-1249 –pp 112-122.
10. A FRONTEX mid-level képzésének lehetséges helye és szerepe a határrendészeti képzésben a Stockholmi Program megjelenését követően; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. 2010. ISSN 1589-1674 –pp. 351-359.
11. A FRONTEX mid-level képzésének és a képzés magyarországi programheteinek bemutatása; Magyar Rendészet; 2011. 4. szám HU-ISSN 1586-2895 –pp. 102-109.
12. A FRONTEX oktatási és képzési tevékenységének várható hatása a nemzeti határrendészeti oktatásra és képzésre; - In: Hautzinger Zoltán, Verhóczki János (szerk): Sodorvonalon, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozata; 2012; ISBN: 978-963-08-3271-1 – pp 119-136.
13. First steps towards the harmonized European border guard training and education; AARMS 2012/1. szám, ISSN 15888789; - pp. 51-59.
14. A hosszú távú határrendészeti oktatási és képzési stratégiák harmonizálásának szükségessége; Magyar Rendészet 2012. 1. szám; HU-ISSN 1586-2895; -pp 85-91.
15. Az egységes európai határrendészeti képzés megteremtésének első szakasza; Határrendészeti Tanulmányok; 2013/2. szám; HU ISSN 2061-3997 Online –pp. 14-23.
16. Az egységes európai határrendészeti képzés és oktatás megteremtése első szakaszának eddig nem vizsgált dokumentumai („Sherlock” együttes fellépés, „Oisin” és „Odysseus” programok); Határrendészeti tanulmányok; 2014/1. szám; HU ISSN 2061-3997 (Online) –pp.10-14.

17. A Schengeni katalógus az ARGO program szerepe az egységes európai határrendészeti képzés megteremtésében; Határrendészeti Tanulmányok; 2014/2. szám; HU ISSN 2061-3997 (Online) –pp. 53-61.
18. Az egységes és magas színvonalú felkészítés igénye a schengeni térség határelőrzésében – a megoldás lehetőségei; - In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. 2014. ISSN 1589-1674 – pp. 319-324.