

Kiss Lajos r. alezredes: A Schengeni katalógus és az ARGO program szerepe az egységes európai határrendészeti képzés megteremtésében

A Határrendészeti tanulmányok 2013/2. számában megjelent Az egységes európai határrendészeti képzés megteremtésének első szakasza²⁰ című cikkemben bemutattam a Schengeni Végrehajtási Egyezményt²¹ (1990. június 19.), a Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatásáról²² (2002. június 14.), és az Európai Tanács Sevilla-i üléséről²³ (2002. június 21-22.) készült dokumentumokat, míg a Határrendészeti Tanulmányok 2014/1. számában megjelent Az egységes európai határrendészeti képzés és oktatás megteremtése első szakaszának eddig nem vizsgált dokumentumai²⁴ című cikkemben a „Sherlock” együttes fellépést²⁵, az „Oisin”²⁶ és az „Odysseus” programokat²⁷.

Ezen dokumentumok vizsgálata megerősítette azt a hipotézisemet, hogy a koordináció hatékonysága és szervezeti feltételei alapján a Schengeni Megállapodástól²⁸ a FRONTEX²⁹ Képzési Egységének gyakorlati működésének megkezdéséig terjedő időszak az egységes európai határrendészeti oktatási és képzési együttműködés megteremtésének első szakaszát képezi.

A további kutató munkám során megállapítottam, hogy a fent említett dokumentumokon kívül az időszak képzési együttműködésének vizsgálatához A Schengeni katalógus, az ARGO

²⁰ Kiss Lajos: Az egységes európai határrendészeti képzés megteremtésének első szakasza; Határrendészeti Tanulmányok; 2013/2. szám; - pp.: 14-23.

²¹ Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról, Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 239/19; 2000.9.22.; 09-52. p.

²² Council of the European Union: Plan for the management of the external borders of the member states of the European Union; 10019/02; 35. p.(Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatásáról)

²³ Council of the European Union: Seville European Council 21 and 22 June 2002, 13463/02; 42. p.

²⁴ Kiss Lajos: 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; - pp 10-14.

²⁵ 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.; 07-09. p.

²⁶ 97/12/JHA: 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’)

²⁷ 98/244/JHA: 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)

²⁸ 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. 1-10. p.

²⁹ A FRONTEX az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség rövidítése.

program és a Megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség felállítására³⁰ vizsgálata feltétlenül szükséges. Ebben a cikkemben az első két dokumentumot, míg fontosságára és terjedelmére való tekintettel a megvalósíthatósági tanulmányt külön cikkben mutatom be.

A Schengeni katalógus³¹ (2002. 02. 28.)³²

A 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően az Európai Tanács laekeni ülése³³ nagy jelentőségű határozatot fogadott el az unió további fejlesztése és biztonságpolitikájának hatékonyabb megvalósítása érdekében. A szabadság, biztonság és igazságosság térségének erősítése érdekében teendő intézkedéseket az elnökségi következtetések negyedik fejezete tartalmazta, amely külön pontban fogalmazta meg a külső határok hatékonyabb ellenőrzése érdekében teendő feladatokat, amelyekből 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.”³⁴

Az eredményesebb és egységesebb határellenőrzés megteremtésének folyamatában az első meghatározó dokumentum a Schengeni katalógus volt.

Belgium javaslatára a schengeni értékelő munkacsoport készítette el az Európai Unió külső határainak ellenőrzésére, a kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó Schengeni katalógust, meghatározóan azért, hogy segítse a tagjelölt országok schengeni felkészülését és ajánlásokat fogalmazzon meg a schengeni acquis és a legjobb gyakorlatok helyes alkalmazására.

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 jelentős, mert leírta a négy szűrős határbiztonsági modellt és annak tartalmát.

³⁰ Feasibility study for the setting up of a European Border Police, Final report; Statewach homepage.

³¹ Council of the European Union: EU Schengen Catalogue; External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices; February 2002; 53.p.

³² A dokumentum megjelenésének időpontja.

³³ Presidency Conclusions: European Council meeting in Laeken 14 and 15 December 2001; 35.p.

³⁴ Az Európai Tanács laekeni ülése pp. 12.

A külső határok ellenőrzésénél teendő intézkedések keretében az állomány felkészítésére vonatkozóan az alábbi általános követelményeket fogalmazza meg: „Azoknak a tisztviselőknek, akik ezeket a feladatokat hajtják végre, megfelelő szakmai háttérrel kell rendelkezniük és speciálisan képzettnek kell lenniük.”³⁵ „Ezenkívül szükséges egy egyértelmű képzési (alapszintű és továbbképzési) koncepció kialakítása, amely tartalmazza a megkívánt gyakorlati készségeket, jogi és nyelvi ismereteket, stb..”³⁶

Az integrált határbiztonsági modell helyes alkalmazásának kulcselemei című fejezetben a katalógus részletesen megfogalmazza azokat a képzési követelményeket, amelyek biztosítják 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.”³⁷

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 ajánl a vezetők részére, ennek tartalmát azonban nem részletezte.

³⁵ Schengeni katalógus pp. 14.

³⁶ Schengeni katalógus pp. 14.

³⁷ Schengeni katalógus pp. 16.

Az ARGO program³⁸ elfogadása (2002.06.13.)³⁹

Az Európai Unió külső határain az integrált határellenőrzés és ezen belül az egységes határrendészeti képzés 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 igazgatásáról és az ARGO program.

Az ARGO program mielőbbi kidolgozását és elindítását egy részről szükségessé tette, 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.

A dokumentum bevezetőjében a programmal kapcsolatban az alábbi megállapításokat tartalmazta:

„A közösségi jog alkalmazása során a tagállamok eljárásainak egységessége a nemzeti szervek közötti, valamint ez utóbbiak és a Bizottság közötti együttműködés és közreműködés erősítésével érhető el.”⁴⁰

„E cselekvési program sikerének biztosításához az egész Közösségben azonos minőségű magas szintű képzésre van szükség, felhasználva az Odysseus-program során szerzett tapasztalatot.”⁴¹

„ A közösségi cselekvési program végrehajtása e célok elérésének egyik leghatékonyabb eszköze, és a Bizottságnak alapot nyújt annak felmérésére, hogy közös képzési intézmény létrehozása megfelelő eszköz lenne-e a tagállamokban a közösségi jog terén nyújtott képzés javítására.”⁴²

A Tanács a programmal a 2002. január 01. és 2006. december 31. közötti időszakban az alábbi általános célok megvalósítását kívánta elérni⁴³:

- a nemzeti szervek együttműködésének előmozdítását,
- a közösségi jog egységes alkalmazásának elősegítését a tagállamok nemzeti szervei által hozott határozatok összehangolása érdekében,

³⁸ A Tanács Határozata (2002. június 13.) 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.; 10-15. p.

³⁹ A dokumentum elfogadásának időpontja.

⁴⁰ ARGO program pp. 10.

⁴¹ ARGO program pp-10.

⁴² ARGO program pp-10.

⁴³ A program visszamenőleges hatállyal 2002. január 01-től tervezte a projektek finanszírozását.

- az általános hatékonyság fejlesztését a nemzeti szervek feladatellátásában a közösségi jogszabályok alkalmazása során,
- annak biztosítását, hogy a közösségi jogszabályok végrehajtásában közreműködő nemzeti szervek szervezetében a közösségi dimenzió 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 is, amelyek közül csak a határrendészeti oktatáshoz és képzéshez közvetlenül kapcsolódókat⁴⁴ mutatom be:

- A képzési intézkedések keretében különösen összehangolt oktatási programok és képzések meghatározó (törzs)⁴⁵ anyagának kidolgozását a nemzeti szervezetek szervezésében, valamint olyan kiegészítő intézkedéseket, amelyek célja a nemzeti szervek fogékonyá 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.
- Gyakorlati tevékenységek támogatását, amelyek olyan közös operatív központok és munkacsoportok létrehozását eredményezi, 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.
- A konzultáció és a kapcsolattartás szervezeti kereteinek megteremtését a meghatározó nemzeti, nemzetközi kormányzati és nem kormányzati szervezetek között.
- Az okmányhamisítás elleni harcot.

⁴⁴ ARGO program 8. cikk

⁴⁵ 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.

A fentiekben leírt célok, tevékenységek és intézkedések megvalósítására a 2002-2006. közötti időszakban a program 25 millió eurót irányzott elő. A pénzügyi támogatás arányát a program általánosan 60%-ban, míg rendkívüli körülmények között 80%-ban határozta meg.

A program a fentiekén kívül a megfogalmazott célok, tevékenységek és intézkedések megvalósítása érdekében benyújtott projektek támogatásának feltételül határozta meg⁴⁶, hogy azt valamely tagállam nemzeti szervének kell javasolnia és a megvalósításban legalább még két tagállamnak vagy egy másik tagállamnak és egy tagjelölt országnak, amely csatlakozásának az előkészítése a cél, vagy egy másik tagállamnak és egy harmadik országnak, amennyiben ez előnyös a javasolt intézkedés megvalósítása érdekében, kell részt vennie.

A 2002. június 13-i tanácsi határozatot az ARGO program elfogadásáról a Tanács 2004. december 13-i határozatával módosította⁴⁷, melyben annak érdekében, hogy növelje a külső határokkal kapcsolatos akciók számát, megemelte a 2004-re az ARGO program számára kiutalt előirányzatokat, különösen a külső határokon folytatott akciók növelése és a kiemelt határátkelőhelyek speciális szerkezeti problémáinak kezelése érdekében.

Értékelés következtetések:

A vizsgált dokumentumok az uniós szervezetekre nem jellemző gyorsással, rövid idő alatt elkészültek és ily módon biztosították az integrált határellenőrzés és az ennek megvalósításához szükséges szervezeti forma⁴⁸ kialakításának és az egységes európai határrendészeti képzés megvalósításának megkezdését.

A Schengeni katalógus legfontosabb tartalmi eleme a négy szűrős határbiztonsági modell és annak tartalmának leírása, amelynek részeként közvetlenül és közvetve meghatározta a határrendészeti oktatásra és képzésre vonatkozó legfontosabb követelményeket is.

A katalógus meghatározó jellemzője, hogy a schengeni acquis helyes alkalmazásának minimum követelményeit határozta meg és ily módon kívánta biztosítani a térség valamennyi államában a határellenőrzés egységes, megfelelő színvonalú végrehajtását. Annak a konkrét megfogalmazásával, hogy „Azoknak a tisztviselőknek, akik ezeket a feladatokat hajtják végre,

⁴⁶ ARGO program 10. cikk

⁴⁷ A Tanács Határozata (2004. december 13.) 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.; 48-49. p.

⁴⁸ A szervezeti formára vonatkozó elgondolást a Megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség felállítására című tanulmány tartalmazta, amelyet fontosságára és terjedelmére való tekintettel külön cikkben mutatok be.

megfelelő szakmai háttérrel kell rendelkezniük és speciálisan képzettnek kell lenniük,⁴⁹ továbbá, hogy „A kevesebb szakmai tapasztalattal rendelkező személyek csak kiegészítő feladatokra alkalmazhatók a megfelelő szakmai tapasztalattal rendelkező személyek mellett,⁵⁰ a dokumentum valamennyi szerződő fél számára egyértelművé tette, hogy a határellenőrzési feladatokra nem felkészített személyek nem, a nem megfelelő tapasztalattal rendelkezők pedig csak korlátozott módon alkalmazhatók a határellenőrzés során. Ezeknek a feltételeknek a pontos meghatározásával a dokumentum azt is biztosítani kívánta, hogy a térség államai a továbbiakban ne alkalmazhassanak nem megfelelően felkészített tisztviselőket a határellenőrzésben.

A fenti követelmények megvalósítása érdekében a dokumentum azt is meghatározta, hogy a végrehajtó állományt alapszintű képzésben és a munkaidő részét képező továbbképzésben kell részesíteni. A dokumentum hiányosságának tekintem, hogy a vezetői felkészítésre vonatkozóan nem fogalmazott meg konkrétumokat.

Az ARGO program elfogadása azért vált szükségessé, mert 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 területén nem volt biztosított.

Összességében megállapítható, hogy a vizsgált dokumentumok rövid idő alatt megfogalmazták az egységes európai határrendészeti képzés megteremtése érdekében végrehajtandó feladatokat és nagymértékben hozzájárultak a tervezett intézkedések anyagi alapjainak megteremtéséhez.

Felhasznált irodalom:

1, Kiss Lajos: Az egységes európai határrendészeti képzés megteremtésének első szakasza; Határrendészeti Tanulmányok; 2013/2. szám; - pp 14-23.

Letölve: http://rendeszet.hu/hatarrendeszetitagozat/documents/Tan_X_2.pdf

ideje: 2014.04.18. 19.00.

⁴⁹ Schengeni katalógus pp. 14.

⁵⁰ Schengeni katalógus pp. 16.

2, Kiss Lajos: Az egységes európai határrendészeti képzés és oktatás megteremtése első szakaszának eddig nem vizsgált dokumentumai („Sherlock” együttes fellépés, „Oisín” és „Odysseus” programok); Határrendészeti Tanulmányok; 2014/1. szám; - pp 10-14.

Letöltve: http://rendeszet.hu/hatarrendeszetitagozat/documents/Tan_XI_14-4.pdf
ideje: 2014.04.19.15.

3, Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról, Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 239/19; 2000.9.22.; 09-52. p.

4, Council of the European Union: Plan for the management of the external borders of the member states of the European Union; 10019/02; 35. p. (Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatásáról)

5, Council of the European Union: Seville European Council 21 and 22 June 2002, 13463/02; 42. p.

6, 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.; 07-09. p.

Letöltve: <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:287:0007:0009:EN:PDF

(2012.05.10.)

7, 97/12/JHA: 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 ('Oisín')

8, 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. 1-10. p.

9, Feasibility study for the setting up of a European Border Police, Final report; Statewatch homepage.

megtekintve: 2012.04.30.

letöltve: <http://www.statewatch.org/news/2005/may/eba-feasibility-study.pdf>

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

Letöltve:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/catalogue%20EN.pdf

(2012.04.14.)

11, Presidency Conclusions: European Council meeting in Laeken 14 and 15 December 2001; 35.p.

Letöltve:

<http://www.unhcr.org/refworld/type,RESOLUTION,COUNCIL,,3ef2ceb44,0.html>

(2012.02.14.)

12, 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.; 10-15. p.

Letöltve:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32002D0463:HU:PDF> (2012.04.28.)

13, A Tanács Határozata (2004. december 13.) 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.; 48-49. p.

Letöltve:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:371:0048:0049:HU:PDF>

(2012.11.12.)