

Brüsszel, 2013.3.27.
SWD(2013) 99 final

Part 2

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

**Az Európai Rendőrakadémia (CEPOL) és az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol)
egyesüléséről és a bűnüldözési rendőrképző program végrehajtásáról szóló
HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA**

amely a következő dokumentumot kíséri:

Javaslat: az EURÓPAI PARLAMENT és a TANÁCS RENDELETE

**A BŰNÜLDÖZÉSI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS KÉPZÉS EURÓPAI
ÜGYNÖKSÉGÉRŐL (EUROPOL), VALAMINT A 2009/371/IB ÉS 2005/681/IB
HATÁROZATOK HATÁLYON KÍVÜL HELYEZÉSÉRŐL**

{COM(2013) 173 final}
{SWD(2013) 98 final}
{SWD(2013) 100 final}

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

Az Európai Rendőrakadémia (CEPOL) és az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) egyesüléséről és a bűnüldözési rendőrképző program végrehajtásáról szóló HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri:

Javaslat: az EURÓPAI PARLAMENT és a TANÁCS RENDELETE

A BŰNÜLDÖZÉSI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS KÉPZÉS EURÓPAI ÜGYNÖKSÉGÉRŐL (EUROPOL), VALAMINT A 2009/371/IB ÉS 2005/681/IB HATÁROZATOK HATÁLYON KÍVÜL HELYEZÉSÉRŐL

1. BEVEZETÉS

E hatásvizsgálat egyben előzetes értékelés is.

2. KONZULTÁCIÓ ÉS SZAKÉRTŐI VÉLEMÉNYEK

2.1. Értékelés és előkészítő tanulmányok

2010–2011-ben a CEPOL-határozatban¹ előírtak szerint sor került a CEPOL **ötéves értékelésére**. A végleges jelentést 2011. január 31-én nyújtották be a CEPOL igazgatóságához². E hatásvizsgálat összeállításának elősegítése céljából **külső tanulmányt** rendeltek³.

2.2. Konzultációk

A CEPOL jövőbeni szerepéről 2011 és 2012 folyamán számos, Bizottság által szervezett műhelymunkán tárgyaltak az európai bűnüldözési képzési program előkészítése céljából.

2.3. Ellenőrzés a Bizottság Hatásvizsgálati Testülete által

A Bizottság Hatásvizsgálati Testülete megvizsgálta e hatásvizsgálat változatait, és 2012. július 20-án, 2012. október 10-én és 2013. január 15-én véleményt bocsátott ki. A Hatásvizsgálati Testület ajánlásait figyelembe vettük e hatásvizsgálatban.

3. PROBLÉMAMEGHATÁROZÁS

3.1. Összefüggés és külső tényezők

Az alább azonosított problémák mögött két fő külső tényező áll: egyik a CEPOL struktúráját és irányítását érinti, a másik a bűnüldözési képzést.

3.1.1. Az EU-ban működő jelenlegi rendőrképzési rendszer áttekintése

A tagállamok bűnüldöző hatóságai nagyjából összehasonlítható struktúrákkal rendelkeznek. Összesen 21 tagállamban egyetlen rendőrségi ügynökség működik, a többi hatban pedig

¹ Tanulmány a CEPOL tevékenységének ötéves értékeléséről, 2011.1.21. Consortium Blomeyer & Sanz, Centre for Strategy and Evaluation Studies LLP and Evalutility Ltd.

² www.cepoleuropa.eu.

³ Tanulmány a CEPOL tevékenységét létrehozó 2005/681/IB tanácsi határozatról. Végleges jelentés – 2012.4.24. — GHK tanácsadók.

egynél több. 12 uniós ügynökség és nemzetközi szervezet – ideértve a CEPOL-t, az Europol-t és a Frontexet – jelentett bizonyos fokú részvételt a bűnüldözési képzésben.

A CEPOL nemzeti rendőr-akadémiákon és házon belül kurzusokat szervez, és közös tantervet dolgoz ki a rendőrségi tevékenység európai dimenziójáról, valamint terjeszti a bevett gyakorlatokat és kutatási eredményeket. A CEPOL-képzést nem a CEPOL-személyzete, hanem nemzeti szakértők végzik. A CEPOL központjában tartott képzésen évente mintegy 2000-en vesznek részt, a csereprogramokban és (2011 óta) e-tanulási tevékenységekben pedig kb. 100-200-an. Költségvetés tekintetében a CEPOL az egyik legkisebb uniós ügynökség (2011-ben 8,3 millió EUR).

3.1.2. 1. tényező: A határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem uniós prioritásainak fokozottabb politikai tudatosítása

Az EU 2010-ben elfogadott belső biztonsági stratégiája azonosította az Unión belüli biztonsági kérdések megválaszolásával kapcsolatos kihívásokat és elveket, valamint iránymutatást nyújtott azokhoz, ideértve a megfelelő képzésre alapozott, jelenleg végrehajtott fellépéseket is. 2011 júniusában a Tanács nyolc prioritást támogatott a szervezett bűnözés elleni küzdelem tekintetében.

3.1.3. 2. tényező: Jogi és politikai fejlemények a rendőrségi együttműködés és rendőrségi képzés terén

A Lisszaboni Szerződés alapján elő kell mozdítani és meg kell erősíteni a belső biztonság terén folytatott operatív együttműködést, különös figyelemmel a súlyos és szervezett bűnözés konkrét formáira. A belső biztonsági stratégia révén az EU prioritás-meghatározó rendszert vezetett be, amelyet kölcsönös bizalommal és kapacitásépítéssel kell támogatni. 2009-ben az Európai Tanács hangsúlyozta egy hiteles európai igazságügyi és rendészeti kultúra megteremtésének fontosságát 2015-ig európai bűnüldözési képzési és csereprogramok létrehozásával valamennyi illetékes rendészeti személyzet számára, nemzeti és uniós szinten egyaránt, valamint kimondta, hogy a CEPOL-nak kulcsfontosságú szerepet kell játszani az európai dimenzió biztosításában. Az Európai Parlament 2009-ben ugyancsak átfogó megközelítést szorgalmazott EU-szerte a bűnüldöző szervek tagjainak képzése tekintetében.

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közösen kidolgozta az uniós ügynökségekre – ideértve igazgatási struktúrájukat és irányításukat, műveleteiket, finanszírozásukat és költségvetés-meghatározásukat is – vonatkozó közös megközelítést⁴.

3.2. Problémameghatározás

3.2.1. 1. probléma: A rendőrségi tevékenység uniós dimenziójával kapcsolatos ismeretek hiánya

Az uniós bűnüldöző szervek tagjainak többsége nem rendelkezik kellő ismeretekkel ahhoz, hogy hatékonyan együttműködhessen a prioritásnak tekintett határokon átnyúló bűncselekmények elleni küzdelemben.

1a. probléma: Az európai képzés nem jut el az összes olyan tisztviselőhöz, akinek erre szüksége lenne

A CEPOL-képzés a CEPOL-határozattal összhangban a magas és középbeosztású tisztviselőket célozza, és kevés hangsúlyt fektet azon egyéb tisztviselők tematikus képzésére, akiknek erre szükségük lehetne. 2009 végéig az EU-ban tevékenykedő magas beosztású

⁴ 2012. június 12-i közös nyilatkozat: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/604&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

rendőrtisztek csupán 1,6%-a részesült CEPOL-képzésben. 2010-ben mindössze 13-15 tagállam küldött tiszteket képzésre. A kurzusok nem érik el a teljes létszámot. Ez lehet, hogy amiatt van, hogy a részvételt nem ismerik el hivatalosan vagy igazoltan képzésként. A tagállamoknak általában nincs külön költségvetésük arra, hogy a tiszteket képzésre küldjék. Egyes tagállamokban bonyolultak és hosszadalmasak a képzésen való részvételhez szükséges engedélyezési eljárások. Noha néhány tagállam terveket dolgozott ki a CEPOL-képzésen szerzett ismeretek továbbadására, a terjesztési tendenciák általában informálisak és elégtelenek. A nyelv ugyancsak akadályt jelenthet: a legtöbb képzést angolul tartják, ami számos tisztet tántoríthat el.

1b. probléma: Nem megfelelő koordináció a CEPOL, a tagállamok és egyéb ügynökségek között.

A bel- és igazságügyi ügynökségek közötti együttműködési megállapodások ellenére nincs szisztematikus képzési koordináció a nemrégiben kitűzött uniós stratégiai célkitűzésekkel összhangban. A képzési programok nem eléggé koncentráltak és összefogottak: a nemzeti akadémiák 27%-a átfedéseket jelentett a CEPOL képzési tevékenységei és a nemzeti szinten nyújtott képzés között. Az ügynökségek működési terveit ritkán hangolják össze, ezért gyakoriak a duplikációk. Előfordulnak logisztikai átfedések is, például különböző ügynökségek ugyanazon időpontokban tartanak képzést.

3.2.2. 2. probléma: A CEPOL jelenlegi irányítása és struktúrája korlátozza a képzés hatékonyságát

A CEPOL irányítása és struktúrája nem teszi lehetővé, hogy az uniós politika eszközeként teljes hatékonysággal működhessen.

2a. probléma: Az igazgatótanács nem eléggé fókuszált

Az ötéves értékelést követően javult ugyan a döntéshozatal, a CEPOL irányítása és struktúrája azonban továbbra is idejét múlt. Az igazgatótanács hajlamos arra, hogy kisebb, adminisztratív kérdésekre koncentráljon, a stratégiára viszont nem eléggé. A CEPOL-határozat nem irányítja stratégiai kérdésekre az igazgatótanács feladatait. Az igazgatótanács nagysága – minden ülés alkalmával általában 45-50 tagállami résztvevő – akadályozza a gyors döntéshozatalt, és aránytalan költségekkel jár. A résztvevők magas fluktuációja folyamatosan új tagokat tesz szükségessé, akiknek viszont időre van szükségük ahhoz, hogy megszokják a munkát. Az igazgatótanácsban belül az uniós érdek nincs egyértelműen képviselve, mivel a Bizottság szavazati joggal nem rendelkező megfigyelő; ez ellentmond az ügynökségekre vonatkozó közös megközelítésnek.

2b. probléma: A tagállamok nem vesznek részt következetesen a CEPOL tevékenységeiben

A nemzeti kapcsolattartó pont biztosítja a CEPOL és a [nemzeti] képzési intézmények közötti hatékony együttműködést. A kapcsolattartó pontok felelősségi köre továbbra sem egyértelmű, noha az igazgatótanács számos kísérletet tett annak megoldására. Egyes tagállamok kapcsolattartó pontjaikban nem rendelkeznek elegendő teljes munkaidős tiszttel, ami gyengítheti a CEPOL képzési koordinációs lehetőségeit, valamint akadályozza a CEPOL és a tagállamok közötti együttműködést.

2c. probléma: A tagállamok által végzett képzési tevékenységek nem megfelelő pénzügyi tervezése

A – főleg képzési tevékenységeket érintő – működési kiadások a tervezett kiadások több mint felét teszik ki. A tagállamok hajlamosak arra, hogy terveiket az év folyamán túlságosan későn nyújtják be, ami azt jelenti, hogy a kurzusokat az év hátralévő hónapjaiba kell süríteni, ami növeli az elégtelen részvételi arány valószínűségét. 2006 és 2010 között a tagállamok (akik a

CEPOL-képzés végrehajtásáért felelősek) – a mindössze 5%-os célértékkel szemben – kurzusaik 13%-át törölték vagy halasztották el.

Továbbra sem optimális az a jelenlegi rendszer, amely biztosítani kívánja, hogy a képzési tevékenységek megfeleljenek az uniós eszközökkel és szakpolitikákkal kapcsolatos ismeretek terjesztésére vonatkozó tényleges igényeknek. Uniós szinten az igényfelmérésnek nincs olyan meghatározása, amelyet össze lehetne vetni a nemzeti felmérésekkel. A tevékenységek eredményeiről és hatásáról nincs olyan szisztematikus visszajelzés, amely javíthatná a jövőbeni tevékenységek tervezését.

3.3. Az EU fellépési joga és a szubszidiaritás

Az EUMSZ 87. cikke (2) bekezdésének b) pontja keretet biztosít a CEPOL-határozat helyettesítésére. A CEPOL jogalapjának megerősítését számos fontos uniós szakpolitikai dokumentum támogatja.

A szubszidiaritás elve tekintetében a megválaszolandó kérdések az uniós rendőrségi tisztviselők képzésével, közös kompetenciák biztosításával, valamint az EU rendészeti kultúrájának megerősítésével kapcsolatosak. A javaslat nem sértené a tagállamok nemzeti kezdeményezéseit a bűnüldöző szervek tagjainak képzése területén.

4. SZAKPOLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK

4.1. Általános célkitűzés

Az EU-n belüli rendőrségi tevékenység javítása olyan, a bűnüldöző szervek tagjainak szánt képzési rendszer létrehozásával, amely következetes a rendőrségi együttműködés változó stratégiai prioritásaival.

4.2. Konkrét célkitűzések

1. konkrét célkitűzés

A határokon átnyúló bűnügyi kérdésekről jobb minőségű, összefogottabb és következetesebb képzés biztosítása a bűnüldöző szervek tagjainak széles köre számára

2. konkrét célkitűzés

A rendőrképzés egyértelmű keretének biztosítása az uniós képzési igények szerint, valamint az uniós ügynökségekre vonatkozó közös megközelítésnek megfelelően.

5. SZAKPOLITIKAI OPCIÓK

5.1. Európai bűnüldözési képzési rendszer

A CEPOL megreformálásáról szóló javaslattal egyidejűleg a Bizottság a bűnüldöző szervek tagjainak szánt európai bűnüldözési képzési rendszerre (LETS) irányuló javaslatot terjeszt elő. Ez meghatározza, hogy a képzést hogyan kell koordináltan végrehajtani ahhoz, hogy uniós kapacitást fejleszthessünk ki a közös kihívások kezeléséhez. A LETS meghatározza a képzés tartalmát, azt, hogy ki miről kapjon képzést, továbbá azt, hogy uniós és nemzeti szinten ki biztosítsa a képzést.

5.2. Szakpolitikai opciók

1. opció (status quo): A LETS előmozdítása a CEPOL jogalapjának módosítása nélkül

Egyes tagállamok ellenezték a jelenlegi CEPOL-keret módosítását, mivel az véleményük szerint megfelelő képzést biztosít. A megkérdezett tagállamok többsége úgy véli ugyanakkor,

hogyan a jogalapot a képzési politika fejlesztése és naprakésszé tétele érdekében át kell dolgozni. A jelenlegi jogalap szerint a CEPOL csak részben vehet részt a LETS végrehajtásában, mivel hatásköre a rangidős tisztviselőkre korlátozódik.

2. opció: Tagállami képzés az uniós hálózat részeként

A CEPOL-t mint ügynökséget feloszlatták. A koordináció és kapcsolattartás továbbra is kormányközi alapon működne a Bizottság által biztosított kisszámú titkársággal, ahogyan az a CEPOL-határozat előtt is működött. Néhány álláshelyet más uniós ügynökségekbe helyeznének át a CEPOL egyes tevékenységeinek átvétele céljából. Ez a lehetőség az Európai Igazságügyi Képzési Hálózat mintáját követné, és azonnali közvetlen költségmegtakarítást eredményezne. Ezt a lehetőséget az összes tagállam ellenzi.

3. opció: A képzéshez nyújtott összes uniós pénzügyi támogatás megszüntetése

A CEPOL-t feloszlatták, és az EU a jövőben nem nyújtana finanszírozást a rendőrképzéshez, kivéve az egyéb ügynökségek által nyújtott ágazatspecifikus képzésekhez. A Bizottság és az Europol felmérhetné a képzési igényeket, de azok megválaszolása a tagállamok feladata lenne. A képzéshez nyújtott uniós támogatások összességének visszavonása radikális megoldás, amit meg kell vizsgálni. Ezt a megoldást az összes tagállam ellenzi, mivel véleményük szerint visszalépés lenne egy olyan korábbi helyzetbe, ami nem volt hatékony.

4a. opció: A CEPOL feladatköreinek részleges áthelyezése az Europolhoz; a LETS végrehajtása a CEPOL feladata

A CEPOL különálló ügynökség maradna, de az adminisztratív szolgáltatásokat és infrastruktúrát az Europolal közösen használná. A meglévő székhelyet bezárnák, az igazgatótanácsot, az igazgatót és az operatív személyzetet pedig az Europolal közösen helyeznék el. A CEPOL-határozatot módosítanák a célból, hogy foglalkozzon az irányítás és a képzés minőségének problémájával, és hogy biztosítsa a LETS végrehajtását.

A Parlament felkérte a Bizottságot arra, hogy térképezze fel a CEPOL és az Europol egyesítésének lehetőségét. Egy ilyen részleges egyesítés lehetővé tenné az irányítási kérdések megválaszolását, összhangban lenne az ügynökségekre vonatkozó közös megközelítéssel, és lehetővé tenné a nem operatív feladatkörök racionalizálását. A tagállamok képviselői ellenzik ezt a megoldást, mivel úgy vélik, hogy ez lenne az első lépés ahhoz, hogy megszűnjön egy saját identitással rendelkező képzési ügynökség.

4b. opció: Az Europol és a CEPOL feladatköreinek egyesítése egyetlen ügynökségbe; a LETS végrehajtása az egyesült ügynökség (Europol) feladata

A CEPOL és az Europol formálisan egyesítenék. A CEPOL székhelyét bezárnák, és az operatív álláshelyeket az Europolhoz helyeznék át. A CEPOL feladatait hozzáadnák az Europol feladatköréhez. Az új Europol képzésért felelős igazgatóhelyettese beleszólhatna az Europol költségvetés-tervezetébe, amely a LETS alapján a képzési igényekről készített felmérések szerint megfelelő erőforrásokat allokálna a képzésre. Az Europol igazgatótanácsának póttagjai képzési szakemberek lennének. Az igazgatótanács számára képzési kérdésekben tudományos bizottság nyújtana tanácsadást.

A 2014. évi költségvetésben a CEPOL-t „új feladatokkal megbízott ügynökségként” minősítették, ami azt jelenti, hogy noha rá is vonatkozik a személyzeti csökkentés célkitűzése, új álláshelyeket is kérhet az új feladatokhoz létrehozott alapról. Nagyobb struktúrában jobban lehetne foglalkozni a prioritások átszervezésének, az átcsoportosításnak és a hatékonyságnövelés szükséges feladatával. A két ügynökség közötti adminisztratív átfedések kiküszöbölése céljából a személyzet nagyobb részét lehetne képzési tevékenységekhez allokálni. Ez lehetővé tenné a LETS (személyzet tekintetben) költségvetés-szemleges végrehajtását.

Az egyesítés – az áthelyezés hatékony megvalósításáig – némi nehézségeket okozna új személyzet felvétele tekintetében. Ezért a két ügynökségnek – a Bizottság támogatásával – gyorsan elemeznie kellene az egyes alkalmazottakra gyakorolt következményeket. Az átmenetet a CEPOL igazgatója irányítaná.

Számos tagállam azért ellenzi az egyesítést, mert véleményük szerint egyetlen ügynökségben – az operatív prioritások ilyen közelsége miatt – gyengülne a képzési tevékenységek minősége és az azok iránti elkötelezettség; más tagállamok viszont hajlandóak mérlegelni annak előnyeit és költségeit. Bármely racionalizáló intézkedés összeférne egyrészt a 2013. évi költségvetésről folytatott tárgyalások során kifejezett tanácsi állásponttal, amely az ügynökségek költségvetésének 1%-os csökkentését szorgalmazta, másrészt az Európai Parlament álláspontjával, amely a többéves kerettárgyalások során azt ajánlotta, hogy fel kell térképezni az erőforrások közös alapba gyűjtésének és a költségmegtakarításoknak a lehetőségét az ügynökségek között.

5. opció: A CEPOL megerősítése és ésszerűsítése

A CEPOL szerepét egyértelművé tennék és megerősítenék, amihez néhány további személyzetre lenne szükség. A CEPOL-határozatot módosítanák a célból, hogy foglalkozzon az irányítás és a képzés minőségének problémájával. Ez összhangban lenne az ügynökségekre vonatkozó közös megközelítéssel, és megválaszolná számos tagállam szilárdabb CEPOL-t és koherensebb képzési politikát szorgalmazó felhívását.

6. AZ ELŐNYBEN RÉSZESÍTETT SZAKPOLITIKAI OPCIO

A LETS teljes körű végrehajtásához (és így a fenti 1. konkrét célkitűzés megvalósításához) arra van szükség, hogy i. végrehajtásának koordinálását uniós ügynökség végezze; ii. az ügynökség megbízása (a CEPOL-éhoz képest) kibővüljön *valamennyi* kapcsolódó rendőrtiszt képzésére; valamint iii. az ügynökség számára további erőforrások álljanak rendelkezésre. A 2. és 3. opció (amikor is nem lenne ügynökség) nem valósítja meg az i-t. Az 1. opció (status quo) és az 5. opció (a CEPOL megerősítése) megvalósítja ugyan az i-t, az 5. pedig az ii-t is, de a CEPOL mind az 1., mind az 5. opció esetében továbbra is bizonytalanságnak lenne kitéve új források biztosítása tekintetében, így fennáll a veszélye annak, hogy nem teljesülne a iii. A 4a. opció (a részleges egyesítés) és a 4b. opció (teljes egyesítés) nemcsak az i-t és a ii-t valósítja meg, hanem a iii-t is a költségmegtakarítások által, amelyeket fel lehet használni a LETS végrehajtásának finanszírozására (4b. opció) vagy részleges finanszírozására (4a. opció).

Ezért legelőnyösebbnek a 4b. opció tekinthető. Ezen opció megtakarításokat eredményezne, így álláshelyeket lehetne átcsoportosítani a LETS végrehajtására. Rövid távon némi zavarokra lehet számítani, amelyeket minimálisra kell csökkenteni, de hosszú távon még nagyobb lenne a rugalmasság a prioritások szerinti átcsoportosításhoz. A gyors döntéshozatal és az egyesítés megfelelő előkészítése mindkét ügynökség esetében enyhítené a személyzetre és

tevékenységekre gyakorolt hatásokat. Az irányítást szorosabban összehangolnák az ügynökségekre vonatkozó közös megközelítéssel. A képzési igények folyamatban lévő értékelése biztosítaná, hogy az ügynökség tevékenységei továbbra is relevánsak legyenek az EU határokon átnyúló rendőrségi együttműködésének prioritásai tekintetében. Könnyebb lenne javítani a koordinációt más ügynökségekkel.

Összefoglalva, a 4b. opció — azaz a CEPOL és az Europol egyesítése — lehetővé tenné a bűnüldöző szervek tagjai célzó európai bűnüldözési képzési rendszer hatékony végrehajtását, hatékonyabbá és eredményesebbé tenné azt, valamint a bűnüldöző szervek tagjai körében segítene felszámolni a készségek és ismeretek közötti hiányosságokat.