

Bruxelles, den 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 2

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN om sammenlægning af Det Europæiske
Politiakademi (Cepol) og Den Europæiske Politienhed (Europol) og gennemførelse af en
europæisk uddannelsesordning for retshåndhævende personale**

Ledsagedokument til

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS og RÅDETS FORORDNING

**OM EU-AGENTURET FOR SAMARBEJDE OG UDDANNELSE INDEN FOR
RETSHÅNDHÆVELSE (EUROPOL) OG OM OPHÆVELSE AF RÅDETS
AFGØRELSE 2009/371/RIA OG 2005/681/RIA**

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

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN om sammenlægning af Det Europæiske Politiakademi (Cepol) og Den Europæiske Politienhed (Europol) og gennemførelse af en europæisk uddannelsesordning for retshåndhævende personale

Ledsagedokument til

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS og RÅDETS FORORDNING

OM EU-AGENTURET FOR SAMARBEJDE OG UDDANNELSE INDEN FOR RETSHÅNDHÆVELSE (EUROPOL) OG OM OPHÆVELSE AF RÅDETS AFGØRELSE 2009/371/RIA OG 2005/681/RIA

1. INDLEDNING

Denne konsekvensanalyse er også en forudgående evaluering.

2. HØRING OG EKSPERTBISTAND

2.1. Evaluering og forberedende undersøgelser

Der blev i 2010-2011 gennemført en **femårsevaluering** i henhold til afgørelsen om Cepol¹. Den endelige rapport blev forelagt for Cepols bestyrelse den 31.1.2011². Der blev bestilt en **ekstern undersøgelse** blev bestilt som støtte til udarbejdelsen af denne konsekvensanalyse³.

2.2. Høringer

Cepols rolle fremover blev drøftet i forbindelse med flere workshoper afholdt af Kommissionen i 2011-2012 med henblik på at forberede den europæiske uddannelsesordning for retshåndhævende personale.

2.3. Kontrol foretaget af Kommissionens udvalg for konsekvensanalyse

Kommissionens udvalg for konsekvensanalyse vurderede en række udkast til denne konsekvensanalyse og afgav udtalelse den 20.7.2012, 10.10.2012 og 15.1.2013. Udvalgets anbefalinger er afspejlet i denne konsekvensanalyse.

3. PROBLEMFORMULERING

3.1. Situation og eksterne faktorer

Der er to hovedårsager til de problemer, der identificeres nedenfor: Den ene vedrører Cepols struktur og ledelse, den anden uddannelse af retshåndhævende personale.

3.1.1. Oversigt over den eksisterende politiuddannelsesordning i EU

De retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne har generelt sammenlignelige strukturer. I alt 21 medlemsstater har ét enkelt politikorps, og de øvrige seks medlemsstater

¹ Study on Five Years evaluation of CEPOL activity, 21.1.2011, Consortium Blomeyer & Sanz, Centre for Strategy and Evaluation Studies LLP and Evalutility Ltd.

² www.cepol.europa.eu

³ Undersøgelse om ændringen af Rådets afgørelse 2005/681/RIA om oprettelse af Cepol. Endelig rapport af 24.4.2012 - GHK Consultants.

har mere end et. Hele 12 EU-agenturer og internationale organisationer, herunder Cepol, Europol og Frontex, meddelte, at de til en vis grad er involveret i uddannelse af retshåndhævende personale.

Cepol afholder kurser og udarbejder fælles uddannelsesprogrammer om EU-dimensionen af politiarbejdet, både i de nationale akademier og hos Cepol selv, og videreformidler bedste praksis og forskningsresultater. Cepols uddannelse varetages i højere grad af nationale eksperter end af Cepols personale. Hvert år er der omkring 2 000 deltagere i kurser hos Cepol og omkring 100-200 deltagere i udvekslingsprogrammer og (siden 2011) i e-læringsaktiviteter. Cepol er et af de mindste EU-agenturer målt på budgetstørrelse (8,3 mio. EUR i 2011).

3.1.2. Faktor 1: Øget politisk bevidsthed om EU's prioriteter inden for bekæmpelse af kriminalitet på tværs af grænserne

Strategien for EU's indre sikkerhed, som blev vedtaget i 2010, identificerede en række udfordringer, principper og retningslinjer for håndtering af sikkerhedsspørgsmål i EU, herunder foranstaltninger, der nu gennemføres og underbygges af hensigtsmæssig uddannelse. I juni 2011 godkendte Rådet otte prioriteter inden for bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

3.1.3. Faktor 2: Den retlige og politiske udvikling i politisamarbejdet og politikuddannelsen

I henhold til Lissabontraktaten skal det operative samarbejde om den indre sikkerhed fremmes og styrkes med særlig fokus på specifikke former for grov og organiseret kriminalitet. EU har etableret et system for fastsættelse af prioriteter gennem strategien for EU's indre sikkerhed i praksis, som skal bygge på gensidig tillid og kapacitetsopbygning. Det Europæiske Råd understregede i 2009 behovet for at etablere en reel europæisk retshåndhævelseskultur gennem etablering af europæiske uddannelsesordninger for retshåndhævende personale og udvekslingsprogrammer for alt relevant retshåndhævende personale på nationalt plan og EU-plan inden 2015 og meddelte, at Cepol bør spille en afgørende rolle i at sikre den europæiske dimension. Europa-Parlamentet opfordrede også i 2009 til en sammenhængende tilgang til uddannelse af retshåndhævende personale i EU.

Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen har afgivet en fælles erklæring om decentraliserede agenturer, herunder deres ledelsesstruktur og forvaltning, drift og finansiering og budget⁴.

3.2. Definition af problemet

3.2.1. Problem 1: Manglende viden om EU-dimensionen af politiarbejdet

Størstedelen af det retshåndhævende personale i EU har ikke den nødvendige viden til at samarbejde effektivt om bekæmpelse af prioriterede kriminelle aktiviteter på tværs af grænserne.

Problem 1a Den europæiske uddannelse udbydes ikke til alt det personale, der har behov for den

Cepols uddannelse er i tråd med Cepolafgørelsen rettet mod personale på leder- eller mellemliderniveau med begrænset fokus på tematisk uddannelse af andre ansatte, der måtte have brug for det. Ved udgangen af 2009 havde kun 1,6 % af de ledende politifolk i EU gennemgået en uddannelse hos Cepol. I 2010 sendte kun 13-15 medlemsstater personale til Cepol med henblik på uddannelse. Kurserne var ikke fyldt op. Det kan skyldes, at deltagelsen

⁴ Fælles erklæring af 12. juni 2012, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/604&format=HTML&aged=0&language=da&guiLanguage=da>.

ikke formelt er anerkendt eller certificeret som en kvalifikation. Medlemsstaterne afsætter sædvanligvis ikke specifikke midler til at udsende personale med henblik på uddannelse. I visse medlemsstater er procedurerne for tilladelse til deltagelse komplekse og tidskrævende. Nogle medlemsstater har udviklet planer for videreformidlingen af viden opnået gennem Cepols uddannelse, men videreformidlingen har tendens til at være uformel og utilstrækkelig. Sproget kan også være en hindring, idet størstedelen af undervisningen foregår på engelsk, hvilket kan afskrække mange.

Problem 1b Utilstrækkelig koordinering mellem Cepol, medlemsstaterne og andre agenturer

Trods samarbejdsaftaler mellem agenturer inden for retlige og indre anliggender mangler der systematisk koordinering af uddannelse i overensstemmelse med EU's seneste strategiske målsætninger. Uddannelsesprogrammerne er ikke tilstrækkelig fokuserede og koordinerede, og 27 % af de nationale akademier meldte således om overlapninger mellem Cepols uddannelsesaktiviteter og uddannelsesaktiviteterne på nationalt niveau. Agenturerne aktiviteterplaner er sjældent samordnet, og overlapninger er almindelige. Der er også logistiske overlapninger, f.eks. undervisning i forskellige agenturer på samme datoer.

3.2.2. Problem 2: Cepols nuværende ledelse og struktur mindsker uddannelsens effektivitet

Cepols ledelse og struktur begrænser dens evne til at være fuldt ud effektiv som EU-politisk instrument.

Problem 2a Bestyrelsen mangler tilstrækkelig fokus

Efter femårsevalueringen af Cepol er beslutningstagningen blevet bedre, men Cepols ledelse og struktur er fortsat umoderne. Bestyrelsen har tendens til at fokusere på ubetydelige administrative anliggender og ikke i tilstrækkelig grad på strategiske spørgsmål. Afgørelsen om Cepol målretter ikke bestyrelsens opgaver mod strategiske anliggender. Bestyrelsens størrelse - typisk 45-50 deltagere fra medlemsstaterne på hvert møde - forhindrer hurtig beslutningstagning og er forbundet med uforholdsmæssig store udgifter. En stor udskiftning af deltagerne skaber et konstant behov for, at nye medlemmer får tid til at blive bekendt med arbejdet. Bestyrelsen har ikke nogen repræsentant, der klart varetager EU's interesser, eftersom Kommissionen er observatør uden stemmeret. Det er i strid med den fælles erklæring om decentraliserede agenturer.

Problem 2b Medlemsstaterne udviser ikke samme engagement i Cepols aktiviteter

De nationale kontaktpunkters rolle er at sikre "et effektivt samarbejde mellem Cepol og [de nationale uddannelsesinstitutioner]". Trods flere forsøg fra bestyrelsens side på at løse dette problem, er kontaktpunkternes ansvarsområder fortsat uklare. Nogle medlemsstater har ikke et tilstrækkeligt antal fuldtidsansatte i deres kontaktpunkter, hvilket kan svække Cepols evne til at koordinere uddannelsen og hindrer samarbejdet mellem Cepol og medlemsstaterne.

Problem 2c Ringe finansiel planlægning af uddannelsesaktiviteter fra medlemsstaternes side

Driftsudgifterne - overvejende til uddannelsesaktiviteter - udgør over halvdelen af de forventede udgifter. Medlemsstaterne indsender ofte deres planer for sent på året, hvilket betyder, at kurserne skal presses sammen hen over de sidste måneder det pågældende år, hvilket øger sandsynligheden for manglende deltagelse. Mellem 2006 og 2010 aflyste eller udsatte medlemsstaterne (som er ansvarlige for undervisningen i Cepol) 13 % af kurserne trods et mål på blot 5 %.

Det nuværende system, der skal sikre, at uddannelsesaktiviteterne er i tråd med det reelle behov for at udbrede viden om EU-værktøjer og -politikker, er fortsat ikke optimalt. Der

findes ingen behovsvurdering på EU-niveau, som de nationale vurderinger kan holdes op imod. Der gives ikke systematisk feedback på resultaterne og virkningerne af aktiviteterne med henblik på at forbedre planlægningen af kommende aktiviteter.

3.3. EU's ret til at handle og nærhedsprincippet

EUF-traktatens artikel 87, stk. 2, litra b), udgør rammen for at erstatte afgørelsen om Cepol. Styrkelsen af Cepols retsgrundlag støttes af flere vigtige europæiske politiske dokumenter.

For så vidt angår nærhedsprincippet, vedrører de spørgsmål, der skal undersøges, uddannelse af politifolk i EU, sikring af fælles kompetencer og styrkelse af EU's politikultur. Forslaget ville ikke berøre nationale initiativer taget af medlemsstaterne inden for uddannelse af retshåndhævende personale.

4. POLITIKMÅL

4.1. Overordnet målsætning

Forbedre politiarbejdet i EU ved at etablere en uddannelsesordning for retshåndhævende personale, som er i tråd med de strategiske prioriteter for politisamarbejdet, der opstår.

4.2. Specifikke målsætninger

Specifik målsætning 1

Sikre bedre, mere koordineret og konsekvent uddannelse i spørgsmål inden for kriminalitet på tværs af grænserne for en bredere vifte af retshåndhævende personale.

Etablere klare rammer for politiuddannelse i overensstemmelse med EU's uddannelsesbehov i tråd med den fælles erklæring om decentraliserede agenturer.

5. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

5.1. Europæisk uddannelsesordning for retshåndhævende personale

Sammen med sit forslag til en reform af Cepol forelægger Kommissionen en europæisk uddannelsesordning for retshåndhævende personale. Heri vil det blive fastlagt, hvordan uddannelsen bør gennemføres på en koordineret måde med henblik på at opbygge EU's kapacitet til at løfte fælles udfordringer. Den europæiske uddannelsesordning vil fastlægge indholdet i uddannelsen, hvilke personer der skal modtage hvilken uddannelse, og hvem der på europæisk eller nationalt niveau skal varetage undervisningen.

5.2. Politiske løsningsmodeller

Løsningsmodel 1 (status quo): Fremme den europæiske uddannelsesordning for retshåndhævende personale uden at ændre Cepols retsgrundlag

Visse medlemsstater har modsat sig en ændring af de nuværende rammer for Cepol, der efter deres mening udbyder tilstrækkelig uddannelse. De fleste af de medlemsstater, der er blevet hørt, mener imidlertid, at retsgrundlaget skal omarbejdes med henblik på at udvikle og opdatere uddannelsespolitikken. Under sit nuværende retsgrundlag vil Cepol kun delvist kunne gennemføre den europæiske uddannelsesordning, eftersom dets kompetenceområde er begrænset til ledende politifolk.

Løsningsmodel 2: Uddannelse på medlemsstatsniveau som led i et EU-netværk

Cepol ville blive opløst som agentur. Samordningen og samarbejdet ville fortsætte på mellemstatsligt niveau med et mindre sekretariat varetaget af Kommissionen, som det var

tilfældet inden vedtagelsen af afgørelsen om Cepol. Visse stillinger ville blive overført til andre EU-agenturer, som ville overtage nogle af Cepols aktiviteter. Denne løsningsmodel ville følge modellen i Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere og ville føre til umiddelbare direkte omkostningsbesparelser. Alle medlemsstater er imod denne løsningsmodel.

Løsningsmodel 3: Indstille al finansiel EU-støtte til uddannelse

Cepol ville blive opløst, og EU ville ikke længere yde støtte til politiuddannelse, dog med undtagelse af sektorspecifik uddannelse udbudt af andre agenturer. Kommissionen og Europol ville kunne identificere uddannelsesbehov, som ville falde ind under medlemsstaternes ansvarsområde. At indstille al EU-støtte til uddannelse er en drastisk løsning, der bør undersøges. Alle medlemsstater er imod denne løsningsmodel og opfatter den som en tilbagevenden til den tidligere ineffektive situation.

Løsningsmodel 4a: Delvis overdragelse af Cepols opgaver til Europol - Cepol gennemfører den europæiske uddannelsesordning for retshåndhævende personale

Cepol ville fortsat være et særskilt agentur, men dele afdeling for fælles tjenester og infrastruktur med Europol. Det nuværende hovedkvarter ville blive lukket, og bestyrelsen, direktøren og det operationelle personale ville blive flyttet sammen med Europol. Afgørelsen om Cepol ville blive ændret med henblik på at løse problemer med ledelse og uddannelseskvalitet og sikre, at den europæiske uddannelsesordning gennemføres.

Parlamentet har anmodet Kommissionen om at undersøge muligheden for at integrere Cepol i Europol. En sådan delvis sammenlægning ville gøre det muligt at løse de ledelsesmæssige problemer, ville være i overensstemmelse med den fælles erklæring om decentraliserede agenturer og ville gøre det muligt at rationalisere ikke-operationelle funktioner. Medlemsstaternes repræsentanter var imod denne løsningsmodel, da den ifølge dem ville være et første skridt hen imod opløsningen af et uddannelsesagentur med sin egen identitet.

Løsningsmodel 4b: Samling af Europols og Cepols funktioner i ét agentur - det sammenlagte agentur (Europol) gennemfører den europæiske uddannelsesordning

Cepol og Europol ville formelt blive sammenlagt. Cepols hovedkvarter ville blive lukket og de operationelle funktioner overdraget til Europol. Cepols opgaver ville blive omfattet af Europols funktioner. En ny vicedirektør for uddannelse i Europol ville bidrage til at udarbejde Europols budget, hvorover der vil blive tildelt hensigtsmæssige midler til uddannelse i overensstemmelse med vurderingen af uddannelsesbehovene inden for rammerne af den europæiske uddannelsesordning. Suppleanter i Europols bestyrelse ville blive uddannelsesspecialister. Et videnskabeligt udvalg ville rådgive om uddannelsesansøgninger.

For så vidt angår 2014-budgettet, klassificeres Cepol som et agentur med nye opgaver, hvilket betyder, at selv om det bliver genstand for personalenedskæringer, kan det også anmode om nye stillinger fra en pulje for nye opgaver. Den nødvendige omprioritering, omfordeling og indsats for at opnå effektivitetsgevinster sikres bedre i en større struktur. Ved at fjerne administrative overlapninger mellem de to agenturer kan en større andel af personalet helliges uddannelsesaktiviteter. Det kan gøre det muligt at opnå en budgetneutral gennemførelse (personalemæssigt) af den europæiske uddannelsesordning.

En sammenlægning ville gøre det vanskeligt at ansætte nyt personale, før overdragelsen træder i kraft. Det ville derfor være nødvendigt, at de to agenturer, med støtte fra Kommissionen, hurtigt analyserer virkningerne for de enkelte ansatte. Overdragelsen ville blive forvaltet af Cepols direktør.

Mange medlemsstater er imod en sammenlægning med den begrundelse, at kvaliteten og engagementet i uddannelsesaktiviteter i ét enkelt agentur ville blive svækket som følge af, at de vil ligge meget tæt på de operationelle prioriteter, om end visse medlemsstater gav udtryk for, at de var villige til at undersøge fordele og omkostninger. Rationaliseringsforanstaltningerne ville være i overensstemmelse med Rådets holdning i forhandlingerne om EU's budget for 2013, hvor Rådet anmodede om en reduktion på 1 % af agenturnes budgetter, og med holdningen hos Europa-Parlamentet, som i forhandlingerne om den flerårige finansielle ramme anbefalede at undersøge muligheden for at samle ressourcerne og sikre omkostningsbesparelser hos agenturerne.

Løsningsmodel 5: Styrkelse og effektivisering af Cepol

Cepols rolle ville blive præciseret og styrket, hvilket vil kræve en del yderligere personale. Afgørelsen om Cepol ville blive ændret for at løse problemerne med ledelse og uddannelseskvalitet. Det ville være i tråd med den fælles erklæring om decentraliserede agenturer og følge opfordringerne fra mange medlemsstater til et stærkere Cepol og en mere sammenhængende uddannelsespolitik.

6. DEN FORETRUKNE LØSNINGSMODEL

Hvis den europæiske uddannelsesordning for retshåndhævende personale skal gennemføres fuldt ud (og således opfylde det specifikke mål 1 som defineret ovenfor) er det nødvendigt, i) at et EU-agentur får ansvaret for at koordinere gennemførelsen heraf, ii) at agenturets mandat udvides (sammenlignet med Cepols) til at omfatte uddannelse af *alle* relevante politifolk, og iii) at agenturet tildeles yderligere ressourcer. Løsningsmodel 2 og 3 (intet agentur) opfylder ikke i). Løsningsmodel 1 (status quo) og 5 (styrkelse af Cepol) opfylder i), og løsningsmodel 5 opfylder ii), men både løsningsmodel 1 og 5 ville kræve, at Cepol skulle finde nye ressourcer, og ville således risikere ikke at opfylde iii). Løsningsmodel 4a (delvis sammenlægning) og 4b (fuld sammenlægning) opfylder i) og ii), men også iii) ved at sikre omkostningsbesparelser, der kan finansiere (løsningsmodel 4b) eller delvist finansiere (løsningsmodel 4a) gennemførelsen af den europæiske uddannelsesordning.

Løsningsmodel 4b er derfor den foretrukne løsning. Den ville sikre besparelser, således at stillinger vil kunne omfordes med henblik på gennemførelse af den europæiske uddannelsesordning. Der vil være en kort afbrydelse af aktiviteterne, som skal minimeres, men på længere sigt vil der være større fleksibilitet til at omfordele afhængigt af prioriteterne. Hurtig beslutningstagning og en hensigtsmæssig forberedelse af sammenlægningen hos begge agenturer ville afbøde eventuelle negative konsekvenser for personalet og aktiviteterne i de enkelte agenturer. Forvaltningen ville blive bragt bedre i tråd med den fælles erklæring om decentraliserede agenturer. Løbende evalueringer af uddannelsesbehovene ville sikre, at agenturets aktiviteter fortsat er relevante for EU's prioriteter inden for politisamarbejde på tværs af grænserne. Det ville være nemmere at forbedre koordineringen med andre agenturer.

Overordnet ville løsningsmodel 4b - en sammenlægning af Cepol og Europol - sikre en effektiv gennemførelse af den europæiske uddannelsesordning for retshåndhævende personale og dermed styrke EU's politiuddannelse ved at gøre den mere effektiv og bidrage til at opfylde behovet for kvalifikationer og viden hos retshåndhævende personalet.