

Brüssel, 27.3.2013  
SWD(2013) 99 final

Part 2

## **KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**

**Euroopa Politseikolledži (CEPOL) ja Euroopa Politseiameti (Europol) ühendamise ning  
Euroopa õiguskaitseametnike koolituskava rakendamise  
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

*Lisatud dokumendile*

**Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI ja NÕUKOGU MÄÄRUS,  
MIS KÄSITLEB ELi ÕIGUSKAITSEKOOSTÖÖ JA -KOOLITUSE AMETIT  
(EUROPOL) NING MILLEGA TUNNISTATAKSE KEHTETUKS  
OTSUSED 2009/371/JSK JA 2005/681/JSK**

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

## KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

### **Euroopa Politseikolledži (CEPOL) ja Euroopa Politseiameti (Europol) ühendamise ning Euroopa õiguskaitseametnike koolituskava rakendamise MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

#### *Lisatud dokumendile*

#### **Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI ja NÕUKOGU MÄÄRUS, MIS KÄSITLEB ELi ÕIGUSKAITSEKOOSTÖÖ JA -KOOLITUSE AMETIT (EUROPOL) NING MILLEGA TUNNISTATAKSE KEHTETUKS OTSUSED 2009/371/JSK JA 2005/681/JSK**

#### **1. SISSEJUHATUS**

Käesolev mõjuhindang on ühtlasi eelhindang.

#### **2. KONSULTATSIOONID JA EKSPERDIARVAMUS**

##### **2.1. Hindamine ja ettevalmistavad uuringud**

Kooskõlas CEPOLi otsusega<sup>1</sup> viidi CEPOLi viie aasta tegevuse hindamine läbi aastatel 2010–2011. Hindamise lõpparuanne esitati CEPOLi juhatusel 31. jaanuaril 2011<sup>2</sup>. Käesoleva mõjuhindangu koostamise hõlbustamiseks telliti välisuuring<sup>3</sup>.

##### **2.2. Konsultatsioonid**

CEPOLi uut rolli arutati mitmel seminaril, mis korraldati Euroopa õiguskaitsealase koolituskava väljatöötamiseks aastail 2011–2012.

##### **2.3. Komisjoni mõjuhindamiskomitee arvamus**

Komisjoni mõjuhindamiskomitee vaatas mõjuhindangu eelnõu läbi ja esitas selle kohta oma arvamuse 20. juulil ja 10. oktoobril 2012 ning 15. jaanuaril 2013. Mõjuhindamiskomitee soovitusi on käesolevas mõjuhindangus arvesse võetud.

#### **3. PROBLEEMI MÄÄRATLUS**

##### **3.1. Taust ja välistegurid**

Allpool osutatud probleeme põhjustavad peamiselt kaht laadi tegurid: üks probleemide ring on seotud CEPOLi struktuuri ja juhtimise, teine aga õiguskaitsekoolitusega.

##### *3.1.1. ELi politseikoolituse süsteemi ülevaade*

Liikmesriikide õiguskaitseasutused on võrdlemisi sarnase struktuuriga. 21 liikmesriigil on üks politseiamet ja kuuel liikmesriigil on rohkem kui üks politseiamet. 12 ELi ametit ja rahvusvahelist organisatsiooni, sealhulgas CEPOL, Europol ja FRONTEX, teatasid, et nad

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

<sup>2</sup> www.cepol.europa.eu.

<sup>3</sup> CEPOLi loomist käsitleva nõukogu otsuse 2005/681/JSK muutmist käsitleva uuringu lõpparuanne (koostaja GHK Consultants).

pakuvad õiguskaitsealast koolitust.

CEPOL korraldab kursusi ja töötab välja kogu ELi hõlmavaid politseitöö õppekavasid nii riikide politseiakadeemiatele kui ka enda tarbeks. Lisaks levitab ta head tava ja teadusuuringute tulemusi. CEPOLi koolitust viivad läbi eelkõige riikide eksperdid, mitte kolledži enda töötajad. Igal aastal pakub CEPOL kohapealset koolitust umbes 2 000 osavõtjale. Vahetusprogrammides ja alates 2011. aastast ka e-õppes osaleb veel 100-200 õppurit. CEPOL kuulub ELi väikseima eelarvega asutuste hulka. 2011. aastal oli ta eelarve 8,3 miljonit eurot.

### *3.1.2. 1. tegur. Parandada poliitilist teadlikkust ELi piiriülese kuritegevuse vastase võitluse prioriteetidest*

2010. aastal vastuvõetud ELi sisejulgeoleku strateegias on esitatud ülesanded, põhimõtted ja suunised ELi julgeolekuprobleemide lahendamiseks. Lisaks on selles loetletud praeguseks juba rakendatavad meetmed ning osutatud asjakohasele koolitusele. Nõukogu kiitis 2011. aasta juunis heaks organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse kaheksa prioriteeti.

### *3.1.3. 2. tegur. Politseikoostöö ja politseikoolituse õiguslik ja poliitiline areng*

Lissaboni lepingu kohaselt tuleb edendada ja tugevdada operatiivkoostööd sisejulgeoleku valdkonnas, pöörates erilist tähelepanu konkreetsete raske ja organiseeritud kuritegevuse liikidele. ELis kehtestatud süsteemi kohaselt määratletakse sisejulgeoleku tagamise prioriteetid sisejulgeoleku strateegias vastastikuse usalduse ja suutlikkuse suurendamise alusel. Euroopa Ülemkogu 2009. aasta kohtumisel rõhutati vajadust edendada Euroopa õiguskaitsekultuuri, luues 2015. aastaks liikmesriikides ja Euroopa tasandil õiguskaitsetöötajate üle-euroopalisi kogemuste ja hea tava vahetamise programme ja koolituskavasid. Programmi kohaselt peaks Euroopa mõõtme saavutamisel mängima olulisimat rolli CEPOL. Euroopa Parlament kutsus 2009. aastal üles looma kogu ELi hõlmavat järjekindlat lähenemisviisi õiguskaitseametnike koolitamisele.

Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon on esitanud ühise lähenemisviisi ELi asutustele, sealhulgas nende juhtimisstruktuurile, juhtimisele, tegevusele ja eelarvekujundusele<sup>4</sup>.

## **3.2. Probleemipüstitus**

### *3.2.1. Probleem nr 1. Politseitöö ELi mõõtme vähene tundmine*

Enamikul ELi õiguskaitseametnikest ei ole piisavaid teadmisi, et teha tõhusat koostööd prioriteetsete piiriüleste kuritegude vastu võitlemisel.

*Probleem nr 1a: Euroopa tasandi koolitust ei saa kõik ametnikud, kes seda vajavad*

Vastavalt CEPOLi otsusele pakub CEPOL koolitust kõrgematele ja keskastme ametnikele. Muudele sihtrühmadele teemakoolituse pakkumisele erilist rõhku ei panda. 2009. aasta lõpuks oli CEPOLi korraldatud koolitusel osalenud ainult 1,6 % ELi kõrgematest politseiametnikest. 2010. aastal osales koolitusel vaid 13–15 liikmesriigi ametnikke. Korraldatud kursustele ei tule nii palju osavõtjaid kui kursustel on kohti. Selle põhjuseks võib olla asjaolu, et kursusel osalemist ei tunnustata kvalifikatsiooni tõstmisena. Liikmesriikide eelarves ei ole tavaliselt ette nähtud vahendeid ametnike koolitusel osalemiseks. Mõnes liikmesriigis on koolitusel osalemiseks loa saamine keerukas ja aeganõudev. Osa liikmesriike on välja töötanud CEPOLi korraldatud koolitusel saadud teadmiste edasiandmise kava, kuid enamasti on selline tegevus mitteametlik ja ebapiisav. Takistavad ka keeleprobleemid: suurem osa koolitusest toimub

<sup>4</sup> 12. juuni 2012. aasta ühisavaldus, vt <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/604&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

inglise keeles, mis võib paljudele olla takistuseks.

#### *Probleem 1b: CEPOLi, liikmesriikide ja asutuste tegevuse ebapiisav koordineerimine*

Kuigi justiits- ja siseküsimuste valdkonnas tegutsevate asutuste vahel on sõlmitud koostöökokkuleppeid, ei koordineerita nende tegevust vastavalt hiljuti vastuvõetud ELi strateegilistele eesmärkidele. Koolitusprogramme ei suunata ega ühtlustata piisavalt. 27 % liikmesriikide akadeemiast teatas, et nende palutav koolitus ja väljaõpe kattub osaliselt CEPOLi pakutavaga. Asutuste tegevuskavade koostamisel puudub koordineerimine, mistõttu esineb palju dubleerimist. Esineb ka logistilist kattuvust, nt mitu asutust korraldavad kursuse ühel ja samal ajal.

#### *3.2.2. Probleem nr 2. CEPOLi juhtimis- ja organisatsiooniline struktuur vähendab koolituse tõhusust*

Juhtimis- ja organisatsiooniline struktuur takistab CEPOLil ELi poliitikat tõhusalt ellu viia.

##### *Probleem nr 2a: juhatusel puudub selge siht*

Viieaastase hindamisperioodi jooksul on otsuste tegemine paranenud, kuid CEPOLi organisatsiooniline struktuur on aegunud. Juhatus kipub keskenduma vähemtähtsatele haldusküsimustele ega tegele piisavalt strateegiaga. CEPOLi otsuses ei ole täpsustatud juhatuse ülesandeid strateegilistes küsimustes. Juhatus on nii suur (tavaliselt osaleb koosolekul 45–50 liikmesriikide esindajat), et see aeglustab otsuste tegemist ning põhjustab ebaproportsionaalselt suuri kulusid. Osalejad vahelduvad sageli, uued liikmed vajavad aega töösse sisseelamiseks. Juhatuses puuduvad liikmed, kes esindaksid selgelt ELi huve, kuna komisjon on vaid hääleõiguseta vaatleja. See aga on vastuolus ühise lähenemisviisiga ELi asutustele.

##### *Probleem nr 2b: liikmesriigid osalevad CEPOLi tegevuses ebajärjekindlalt*

Riiklike kontaktpunktide roll on tagada CEPOLi ja koolitusasuste vaheline tõhus koostöö. Hoolimata juhatuse korduvatest katsetest probleemi lahendada on kontaktpunkti ülesanded jäänud ebaselgeks. Mõne liikmesriigi kontaktpunktil ei ole piisavalt täistööajaga ametnikke, mis omakorda võib nõrgestada CEPOLi võimet koolitust koordineerida ning takistab ta koostööd liikmesriikidega.

##### *Probleem nr 2c: halb koolitusealane finantsplaanimine liikmesriikides*

Tegevuskulud, peamiselt koolituskulud, moodustavad üle poole kavandatud kuludest. Liikmesriigid esitavad oma plaani enamasti liiga hilja, mistõttu tuleb kursused mahutada kõnealuse aasta ülejäänud kuudesse, mis aga suurendab nende alatäituvuse tõenäosust. Aastatel 2006–2010 CEPOLi kursuse eest vastutavad liikmesriigid tühistasid ja lükkasid edasi 13 % kursustest, kuigi sellekohaseks sihtnäitajaks oli seatud 5 %.

Süsteem, mille abil tagatakse, et koolitus vastaks ELi poliitika ja vahendite kohta teadmiste levitamise vajadusele, on puudulik. Kuna ELi tasandil puudub vajaduste hindamise süsteem, ei saa riigi tasandil vajadusi nendega kõrvutada. Tegevuse kavandamisel ei arvestata järjekindlalt seniste meetmete tulemusi ega mõju.

### **3.3. ELi õigus tegutseda ja subsidiaarsuse põhimõte**

CEPOLi otsuse asendamisel tuleb lähtuda ELi toimimise lepingu artikli 87 lõike 2 punktist b. CEPOLi õigusliku aluse tugevdamise vajadus on ette nähtud mitmes olulises ELi poliitikadokumendis.

Kuna lahendada tuleb kogu ELi politseiametnike koolitamise ja nende ühtsete kutseoskuste ning ELi politsei tegevuspõhimõtete probleeme, tekib subsidiaarsuse probleem. Ettepanek ei

piira liikmesriikide algatusi liikmesriikide õiguskaitsetöötajate koolitamise valdkonnas.

#### **4. POLIITIKAEESMÄRGID**

##### **4.1. Üldeesmärk**

Üldeesmärk on parandada ELis politseitööd, luues õiguskaitseametnike väljaõppe süsteemi kooskõlas politseikoostöö pidevalt arenevate strateegiliste prioriteetidega.

##### **4.2. Erieesmärgid**

###### *1. erieesmärk*

Parandada kvaliteeti, ühtlustada ja muuta järjekindlaks piiriülese kuritegevuse alast koolitust ning pakkuda koolitust laiemale õiguskaitseametnike ringile.

###### *2. erieesmärk*

Luu koolitusvajadustele vastav selge koolituspoliitika raamistik kooskõlas ühise lähenemisviisiga ELi asutustele.

#### **5. POLIITIKAVALIKUD**

##### **5.1. Euroopa õiguskaitsealane koolituskava**

Lisaks CEPOLi ümberkorraldamise ettepanekule esitab komisjon õiguskaitseametnikele suunatud Euroopa õiguskaitsealase koolituskava. Koolituskavas kirjeldatakse koolituse koordineerimist eesmärgiga suurendada ELi suutlikkust lahendada ühiseid probleeme. Euroopa õiguskaitsealase koolituskavaga nähakse ette koolituse sisu, sihtrühmad ning ELi ja liikmesriikide tasandil koolituse pakkujad.

##### **5.2. Poliitikavalikud**

###### ***Valikuvõimalus 1 (praeguse olukorra säilitamine): Euroopa õiguskaitsealase koolituskava rakendamine ilma CEPOLi õiguslikku alust muutmata***

Teatavad liikmesriigid on teatanud, et ei poolda CEPOLi olemasoleva raamistiku muutmist, kuna nende arvates jätab see piisavalt võimalusi koolituse pakumiseks. Enamik arutelus osalenud liikmesriike on aga seisukohal, et koolituspoliitika väljatöötamiseks ja ajakohastamiseks tuleb õiguslikku alust muuta. CEPOLi praegune õiguslik alus võimaldaks Euroopa õiguskaitsealase koolituskava rakendada vaid osaliselt, kuna kolledži koolituspädevusse kuuluvad vaid kõrgemad ametnikud.

###### ***Valikuvõimalus 2: koolituse pakumine liikmesriikides ELi võrgustiku raames***

CEPOL kui asutus likvideeritaks. Koordineerimine jätkuks ja kontaktid kestaksid valitsustevahelise algatusena. Komisjon looks väikese koosseisuga sekretariaadi sarnaselt korrale, mis kehtis enne CEPOLi otsuse vastuvõtmist. Mõned tökohad viidaks üle teistesse ELi asutustesse, kes võtavad üle mõned CEPOLi ülesandeid. See valikuvõimalus lähtub Euroopa õiguskoolituse võrgustiku eeskujust ning võimaldab saavutada kohest kokkuvõidu. Seda valikuvõimalust ei toeta ükski liikmesriik.

###### ***Valikuvõimalus 3: lõpetatakse koolitusele ELi rahalise toetuse andmine***

CEPOLi tegevus lõpetatakse ja EL ei eraldaks politsei koolitamiseks mingeid vahendeid, välja arvatud teatavates konkreetsetes valdkondades muude asutuste pakutav koolitus. Komisjoni ja Europoli ülesanne oleks koolitusvajaduse väljaselgitamine; koolituse pakumine oleks liikmesriikide ülesanne. ELi poolse koolitustoetuse kaotamine oleks põhjalik muudatus, mis

väärib tähelepanu. Selle vastu on kõik liikmesriigid, kuna see tähendaks varasema ebatõhusa korralduse taastamist.

***Valikuvõimalus 4a: Osa CEPOLi ülesandeid antakse Europolile; CEPOLi ülesandeks jääb Euroopa õiguskaitsealase koolituskava rakendamine***

CEPOL jääks püsima iseseisva asutusena, kuid ta kasutaks Europoliga ühiseid tugiteenuseid ja infrastruktuuri. Praegune peakorter suletaks ning juhatus, direktor ja töötajad paigutatakse ümber Europol ruumidesse. CEPOLi otsust muudetakse, et lahendada probleemid juhtimise ja õpetajakoolituse kvaliteedi valdkonnas ning tagada Euroopa õiguskaitsealase koolituskava rakendamine.

Parlament palus komisjonil uurida võimalust ühendada CEPOL Europoliga. Selline osaline ühendamine võimaldaks lahendada juhtimisprobleemid, vastaks ühisele lähenemisviisile ELi asutustele ning võimaldaks paremini korraldada muude kui operatiivülesannete täitmist. Liikmesriikide esindajad olid selle valikuvõimaluse vastu, kuna nende arvates oleks tegemist esimese sammuga eraldi koolitusasutuse kaotamise suunas.

***Valikuvõimalus 4b: Europol ja CEPOLi ülesanded antakse üheleainsale asutusele; Euroopa õiguskaitsealase koolituskava rakendamise ülesanne antakse ühendamise tulemusel loodud asutusele (Europolile)***

CEPOL ja Europol ühendatakse ametlikult. CEPOLi peakorter suletaks ja operatiivtöötajate ametikohad antakse üle Europolile. Europol hakkaks lisaks oma senistele ülesannetele täitma ka CEPOLi ülesandeid. Loodaks uus ametikoht – Europol direktori asetäitja koolituse alal. Direktori asetäitja osaleks Europol eelarve koostamisel; eelarves nähtaks koolitusele ette piisavad vahendid vastavalt Euroopa õiguskaitsealase koolituskava alusel väljaselgitatud koolitusvajadusele. Europol haldusnõukogu liikmetel oleksid asendusliikmed, kes on koolituse valdkonna asjatundjad. Koolitusküsimustes nõuandva organina moodustatakse teaduskomitee.

2014. aasta eelarves liigitatakse CEPOL uute ülesannetega asutuseks, mis võimaldab tal taotleda töötajate arvu vähendamise eesmärgist hoolimata uute ametikohtade eraldamist uute ülesannete täitmiseks ettenähtud ametikohtade seast. Suurem organisatsioon võimaldaks paremini ümber kujundada prioriteete, paigutada ümber vahendeid ja suurendada tegevuse tulemuslikkust. Kahe asutuse haldusülesannete dubleerimise kaotamine võimaldaks suurendada koolitusülesannetega hõivatud töötajate osatähtsust. See aga võimaldaks Euroopa õiguskaitsealase koolituskava rakendamist ilma eelarves personalikulusid suurendamata.

Asutuste ühendamisel oleks keeruline võtta tööle uusi töötajaid enne, kui senised töötajad on ümber paigutatud. Seetõttu peaksid mõlemad asutused komisjoni abil kiiresti analüüsima ühendamise mõju igale töötajale. Üleminekut juhiks CEPOLi direktor.

Paljud liikmesriigid on ühendamise vastu, kuna ühe asutuse puhul võib koolituse ja operatiivülesannete ühendamine seada ohtu koolituse kvaliteedi ja selle prioriteetsuse võrreldes operatiivülesannetega. Mõned liikmesriigid teatasid siiski oma valmisolekust uurida sellise lahenduse tulu ja kulu. Ratsionaliseerimismeetmed oleksid kooskõlas nõukogu seisukohaga ELi 2013. aasta eelarve läbirääkimistel – vähendada asutuste eelarvet 1 %, ja Euroopa Parlamendi seisukohaga, kes mitmeaastase finantsraamistiku üle peetavatel läbirääkimistel on soovitanud uurida võimalusi ühendada asutuste ressursse ja vähendada nende kulusid.

***Valikuvõimalus 5: CEPOLi tugevdamine ja tema tegevuse ratsionaliseerimine***

CEPOLi ülesandeid täpsustataks ja laiendataks, mis omakorda nõuaks veidi täiendavat personali. CEPOLi otsust muudetakse, et lahendada juhtimis- ja koolituse kvaliteedi probleemid. See oleks kooskõlas ühise lähenemisviisiga ELi asutustele ning vastaks paljude liikmesriikide soovile tugevdada CEPOLit ja muuta koolituspoliitika järjekindlamaks.

## 6. EELISTATAV POLIITIKAVALIK

Euroopa õiguskaitsealase koolituskava täielikuks rakendamiseks (ja eespool kirjeldatud erieesmärgi nr 1 täitmiseks) on vaja i) anda rakendamise koordineerimise ülesanne ELi asutusele, ii) CEPOLiga võrreldes laiendada asutuse pädevust, et see hõlmaks *kõigi* asjaomaste politseiametnike koolitamist ning iii) näha asutusele ette lisavahendid. Valikuvõimalused 2 ja 3, mille puhul eraldi asutus puudub, ei võimalda punktis i osutatud eesmärgi täita. Valikuvõimalused 1 (praeguse olukorra säilitamine) ja 5 (CEPOLi tugevdamine) võimaldavad saavutada eesmärgi i ning valikuvõimalus 5 võimaldab saavutada eesmärgi ii, kuid mõlemad valikuvõimalused (nr 1 ja 5) jäta CEPOLi ebakindlasse olukorda, kuna tal tuleb leida täiendavaid vahendeid, ja seetõttu tekib oht, et eesmärgi iii ei saavutata. Valikuvõimalused 4a (osaline ühendamise) ja 4b (täielik ühendamise) võimaldaksid täita eesmärgid i ja ii ning lisaks ka eesmärgi iii, kuna võimaldavad saavutada kulude kokkuhoidu, mille arvelt on võimalik täielikult (valikuvõimalus 4b) või osaliselt (valikuvõimalus 4a) rahastada Euroopa õiguskaitsealase koolituskava rakendamist.

Seetõttu tuleb eelistada valikuvõimalust 4b. See võimaldaks hoida kokku vahendeid, mida saab kasutada Euroopa õiguskaitsealase koolituskava rakendamiseks. Tegevuses tekiks lühike katkestus, kuid pikemas perspektiivis võimaldaks see tegevust paindlikumalt ümber korraldada vastavalt prioriteetide muutumisele. Otsuse kiire langetamine ja ühendamise põhjalik ettevalmistamine mõlemas asutuses aitaks leevendada negatiivset mõju kummagi asutuse töötajatele ja tegevusele. Juhtimine oleks paremini kooskõlas ühise lähenemisviisiga ELi asutustele. Pidev koolitusvajaduse hindamine võimaldaks tagada, et asutuse tegevus on alati kooskõlas ELi piiriülese koostöö prioriteetidega. Lihtsam oleks koordineerida koostööd teiste asutustega.

Kokkuvõttes võimaldaks valikuvõimalus 4b (CEPOLi ja Europoli ühendamise) tõhusalt rakendada õiguskaitseametnikele suunatud Euroopa õiguskaitsealast koolituskava ning seega parandada ELi politseinike koolitust, muutes seda tõhusamaks ja tulemuslikumaks ning aitades ühtlustada õiguskaitseametnike oskusi ja teadmisi.