



Bruxelles, den 27.3.2013
COM(2013) 172 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

om etablering af en europæisk ordning for uddannelse i retshåndhævelse

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

om etablering af en europæisk ordning for uddannelse i retshåndhævelse

1. INDLEDNING

International kriminalitet kan kun bekæmpes med grænseoverskridende samarbejde, hvor politi, toldvæsen, grænsevagter og andre myndigheder samarbejder. Et sådant samarbejde vil kun fungere, hvis de pågældende myndigheder har modtaget den rette uddannelse, og der er tilstrækkelig gensidig tillid.

Der er allerede sket betydelige fremskridt i gennemførelsen af uddannelse inden for grænseoverskridende anliggender i EU. Eksempelvis er der gennem en årrække udarbejdet og gennemført fælles uddannelsesprogrammer og udvekslingsprogrammer for retshåndhævende personale. Medlemsstaterne er involveret i denne fælles indsats gennem EU-agenturer som Det Europæiske Politiakademi (Cepol), Den Europæiske Politienhed (Europol) og Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex). I 2012 blev der gennemført over 300 udvekslingsprogrammer for retshåndhævende personale i EU. Nye undervisningsmetoder som Cepols "webinarer" blev anvendt af mere end 3 000 deltagere i 2012. Deltagelsen i EU's uddannelser stiger. Sidste år var der over 5 000 tilmeldte i Cepol og 3 000 i Frontex.

Der skal dog gøres mere for f.eks. at udbrede kendskabet til EU-instrumenter for politisamarbejde og den rolle, som de EU-agenturer, der er etableret for at støtte de retshåndhævende myndigheder i bekæmpelsen af kriminalitet, spiller. Flere ansatte bør udnytte de tilgængelige ressourcer til at indfri deres fulde potentiale. Uddannelsen bør i passende omfang opfylde uddannelsesbehovene og i højere grad støtte prioriteter som bekæmpelse af it-kriminalitet¹ og narkotikahandel og menneskehandel, som er spørgsmål, der er genstand for operativt samarbejde på EU-niveau. Der er behov for effektiv koordinering mellem medlemsstaterne og EU-agenturer under hensyntagen til arbejdet i internationale organisationer som Interpol og FN for at sikre en sammenhængende tilgang til uddannelse af højeste kvalitet på EU-niveau.

Derfor foreslås der i denne meddelelse en *europæisk ordning for uddannelse i retshåndhævelse* (i det følgende benævnt "*LETS*" eller "uddannelsesordningen"), som skal give det retshåndhævende personale den viden og de kvalifikationer, der er nødvendige for at forebygge og bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet effektivt gennem effektivt samarbejde med deres EU-kolleger. Uddannelsesordningen sigter mod at gøre EU's svar på fælles sikkerhedsmæssige udfordringer mere effektivt, hæve standarderne for politiarbejde i EU og fremme udviklingen af en fælles retshåndhævelseskultur som et middel til at øge den gensidige tillid og samarbejdet. Den skal identificere og afhjælpe mangler i den eksisterende uddannelse for retshåndhævende personale inden for grænseoverskridende anliggender ved at støtte og, når det er relevant, samordne undervisningen i europæiske og nationale ekspertisecentre.

¹ I henhold til EU's strategi for cybersikkerhed, fælles meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Cyber security Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace, 7.2.2013, JOIN (2013)1 final.

Uddannelsesordningen er en reaktion på Det Europæiske Råds opfordring i Stockholmprogrammet² til at øge uddannelsesindsatsen inden for EU-anliggender og gøre dem systematisk tilgængelige for alt relevant retshåndhavende personale og på opfordringer fra Parlamentet til stærkere EU-rammer for uddannelse af personale i retsvæsenet og politipersonale³. Den skal:

- øge kendskabet til de **samarbejdsinstrumenter inden for retshåndhævelse**, som EU har udviklet gennem tiden, f.eks. Prümaftalen om udveksling af information⁴ og Europols politiefterretningsdatabaser, og anvendelsen heraf i både bilaterale og multilaterale kontakter mellem medlemsstaterne
- sikre, at EU's retshåndhavende personale får de kvalifikationer og den viden, der er nødvendig for at tackle den **grænseoverskridende kriminalitet, der forårsager den største skade** på ofre og samfundet som helhed
- sikre, at retshåndhavende personale, der samarbejder med tredjelande, eller som deltager i EU's civile missioner i disse lande, modtager den rette uddannelse.

Den uddannelsesordning, der foreslås i denne meddelelse, finder anvendelse på **retshåndhavende personale af en hvilken som helst rang**, fra politifolk til grænsevagter og toldere og, hvis det er relevant, andre statsansatte, f.eks. anklagere⁵. Undervisning formidlet gennem eller under uddannelsesordningen bør bygge på eksisterende uddannelse på nationalt niveau og EU-niveau og bør være baseret på løbende vurderinger af uddannelsesbehovene. Uddannelsen bør foregå med anvendelse af moderne og effektive undervisningsværktøjer som specialiserede kurser, fælles uddannelsesprogrammer, webbaserede undervisningsmaterialer og udvekslingsprogrammer.

Der er behov for et EU-agentur med et passende retligt mandat og de nødvendige ressourcer, hvis den uddannelsesindsats, der er fastsat i meddelelsen, skal iværksættes. Parallelt med meddelelsen foreslår Kommissionen derfor nye lovgivningsmæssige rammer for Europol, som tillægger det større beføjelser til at arbejde med uddannelse end Cepol – som på nuværende tidspunkt er det eneste EU-agentur med ansvar for uddannelse af retshåndhavende personale. Ved samtidig at lukke Cepol vil der blive skabt synergieffekter, eftersom uddannelsen vil være tæt på det operationelle arbejde og indlejret i en større struktur, og de administrative udgifter vil falde, hvilket vil frigøre ressourcer til at uddanne flere under uddannelsesordningen.

Et nyt uddannelsesdirektorat under Europol, *Europolakademiet*, forventes således at gennemføre uddannelsesordningen med fokus på kvalitetsstandarder. Indtil den sammenlægning, som Rådet og Europa-Parlamentet har foreslået, er blevet vedtaget og gennemført, vil Cepol så vidt muligt påtage sig denne rolle. Gennemførelsen af ordningen vil kræve en fælles indsats fra netværket af nationale uddannelsesakademier, nationale grænsevagt- og toldakademier (i det følgende benævnt "netværket af nationale uddannelsesakademier"), Europolakademiet og andre RIA-agenturer – særlig Frontex. Kommissionens rolle vil fortrinsvis være at overvåge fremskridtene i gennemførelsen.

² Stockholmprogrammet – Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1.

³ Se f.eks. Europa-Parlamentets beslutning af 14. december 2011 EU's terrorbekæmpelsespolitik KOM(2010)0386 – 2010/2311(INI).

⁴ Rådets afgørelse 2008/615/RIA og Rådets afgørelse 2008/616/RIA, EUT L 210 af 6.8.2008, s. 1 og 12.

⁵ Det supplerer dermed EU's politik for uddannelse af retsvæsenets aktører, se "opbygning af tillid til retsvæsenet overalt i EU – et nyt aspekt af uddannelsen af retsvæsenets aktører i EU", KOM(2011) 551 endelig.

Meddelelsen bygger på en kortlægning af uddannelsesbehovene og undervisningsformer foretaget af Cepol⁶, høringer af medlemsstaternes eksperter og RIA-agenturer på fire ekspertmøder og tre konferencer med deltagelse af medlemmer af Parlamentet, som blev afholdt i 2011 og 2012.

Europolakademiet vil komme til at fungere som EU-koordinator for uddannelsen af det retshåndhævende personale. Frontex vil imidlertid fortsat være ansvarlig for uddannelse af grænsevagter, jf. agenturets lovgivningsmæssige rammer.

2. EU'S STRATEGISKE PRIORITETER INDEN FOR KRIMINALITET OG SIKKERHED OG MANGLER I UDDANNELSEN

2.1. Nuværende uddannelsesmæssig situation i EU

Der findes strukturer for uddannelse af retshåndhævende personale i alle medlemsstaterne, og der er et systematisk samarbejde med EU-agenturerne på RIA-området. På **EU-niveau** er nedenstående agenturer aktive inden for uddannelse af retshåndhævende personale.

Cepol arbejder tæt sammen med netværket af nationale uddannelsesakademier. I 2012 afholdt Cepol 86 kurser (klasseundervisning) for 2 059 deltagere om en række emner, herunder specifikke retshåndhævelsesteknikker, f.eks. politiafhøringer og teknikker i forbindelse med efterforskning af mord, økonomisk kriminalitet, f.eks. inddrivelse af aktiver og hvidvaskning af penge og krisestyring. Cepol har også udviklet ekspertise inden for uddannelse af undervisere, gennemført udvekslingsprogrammet for politifolk inspireret af Erasmus⁷ og udviklet onlineundervisningsmoduler om emner som it-kriminalitet, fælles efterforskningshold og mobile efterforskningshold inden for organiseret kriminalitet. Uddannelsen tilbydes imidlertid kun til ledende politifolk på grund af begrænsninger i Cepols retlige mandat, og budgetrestriktioner begrænser antallet af kurser.

Europol arbejder tæt sammen med Cepol om at udbyde kurser i Cepols regi og har udviklet adskillige kurser om kriminalitetsanalyse og specifikke former for kriminalitet, f.eks. it-kriminalitet. **Frontex** har specifikt mandat til uddannelse af grænsevagter⁸ og har udarbejdet fælles uddannelsesprogrammer, som er gennemført af medlemsstaterne, herunder kvalitetsstandarder for bevogtning af grænser⁹. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) kører to specifikke programmer, der vedrører uddannelse i bekæmpelse af forfalskning af euroen og beskyttelse af EU's finansielle interesser. **Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder** (FRA) udbyder undervisningsværktøjer inden for grundlæggende rettigheder for undervisere inden for politiet. **Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug** (EMCDDA) og **Det Europæiske Asylstøttekontor** (EASO) er begge involveret i uddannelse vedrørende specifikke emner, som er relevante for deres mandater.

På **nationalt niveau**, hvor størstedelen af uddannelsen af det retshåndhævende personale fortsat finder sted, er specialiserede emner som narkotikahandel, it-kriminalitet, økonomisk kriminalitet og hvidvaskning af penge, grænseoverskridende efterforskning af organiseret kriminalitet og EU-retlige spørgsmål generelt omfattet af og gennemføres ofte som led i

⁶ European Training Scheme – Mapping of Law Enforcement Training in the EU, Cepol 2012.

⁷ 8309/1/10 REV 1 ENFOPOL 93.

⁸ Artikel 5 i forordning nr. 1168/2011 af 25. oktober 2011 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser, EUT L 304 af 22.11.2011, s. 1.

⁹ Sektorreferencerammer for grænsevagter, www.frontex.europa.eu/training

bilateralt samarbejde mellem medlemsstaterne. Høringer af eksperter peger imidlertid fortsat på et klart behov for mere uddannelse med EU-støtte på disse områder.

På internationalt niveau tilbyder organisationer som Interpol og FN uddannelse inden for retshåndhævelse, antiterror og krisestyring. **Interpol** tilbyder e-læring om forskellige emner, f.eks. narkotikaefterforskning, afhøringer og terrorrelaterede emner. **FN** tilbyder en lang række kurser om krisestyring. Om end de er værdifulde for EU's retshåndhævende myndigheder som supplement til anden uddannelse, omfatter disse kurser sjældent specifikke EU-instrumenter, og de er generelt ikke udformet med EU-standarder for politiarbejde for øje.

2.2. Behovet for uddannelse inden for EU's prioriterede områder indadtil og udadtil

Hvis der skal sikres et effektivt grænseoverskridende samarbejde inden for retshåndhævelse, skal personalet først gives grundlæggende viden om politiarbejde på EU-niveau og tilgængelige redskaber som Europol og Eurojust eller instrumenter til udveksling af information, f.eks. Prüm-afgørelserne¹⁰. Viden om og forståelse af grænseoverskridende politiarbejde er et nødvendigt udgangspunkt for personale, som er involveret i grænseoverskridende samarbejde, på både bilateralt og multilateralt niveau og for opbygning af gensidig tillid.

EU har defineret prioriteter for foranstaltninger mod fælles trusler inden for grov og organiseret kriminalitet, terror, it-kriminalitet, grænsesikkerhed og krisestyring. Disse prioriteter vil blive revideret løbende på grundlag af den trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet (SOCTA), som udarbejdes af Europol hvert fjerde år (fra og med 2013). For at begrænse den skade, som disse trusler forårsager, og støtte de operationelle prioriteter, der er vedtaget på EU-niveau for at tackle dem, bør der om nødvendigt tilbydes specialiseret uddannelse.

EU tager ansvar for at støtte kapacitetsopbygning i tredjelande ved at tilbyde en mentorordning og rådgivning og ved at bidrage til at etablere bæredygtige civile politistrukturer, der forvaltes i overensstemmelse med internationale standarder. Der udsendes civile missioner til tredjelande koordineret af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-udenrigstjenesten). Over 1 000 EU-retshåndhævelsesansatte udsendes til missioner hvert år til steder som (i 2012) Sydsudan, Kosovo, Niger og Irak. Retshåndhævelsens rolle i disse missioner er koncentreret omkring politisamarbejde, retsstatsprincippet, civil administration og civil beskyttelse. Medlemsstaterne samarbejder også bilateralt med tredjelande for at bistå dem med at opbygge retshåndhævelseskapacitet, når EU er involveret i f.eks. de nye demokratier i Nordafrika.

2.3. Mangler i uddannelsen

Trods de nationale, europæiske og internationale aktørers indsats og samarbejdet mellem dem er der stadig et betydeligt skel mellem uddannelsesbehovet og den uddannelse, der på nuværende tidspunkt er tilgængelig i EU¹¹.

Medlemsstaternes uddannelsesprogrammer omfatter sædvanligvis grundlæggende kendskab til EU-instrumenter og EU-dimensionen af det daglige politiarbejde, men ikke nødvendigvis med ensartede standarder.

De retshåndhævende myndigheder og EU-agenturerne har peget på en mangel på kvalificerede undervisere og ensartede undervisningsmaterialer om grænseoverskridende efterforskninger. Uddannelse organiseret af EU-agenturer om specialiserede emner inden for

¹⁰ Rådets afgørelse 2008/615/RIA og Rådets afgørelse 2008/616/RIA, EUT L 210 af 6.8.2008, s. 1 og 12.

¹¹ Kilde: Cepelafgørelsen, se fodnote 6.

politiarbejde, f.eks. økonomisk kriminalitet, hvidvaskning af penge, menneskehandel og narkotikahandel er yderst efterspurgt. Hvis Europolakademiet får til opgave at koordinere og udbyde denne uddannelse, vil det nedbringe omkostningerne ved at reducere de enkelte medlemsstaters behov for at investere i tilsvarende programmer.

Udvekslingsprogrammer for politi, grænsevagter og toldere med efterforskningsbeføjelser bidrager allerede til at udbrede bedste praksis og opbygge tillid. Afhængigt af de tilgængelige midler bør sådanne programmer gøres mere bredt tilgængelige – i princippet for personale af en hvilken som helst rang og alle agenturer i uddannelsesordningen.

Mere generelt er sprogkundskaber, herunder engelsk, som i stigende grad anvendes i det grænseoverskridende samarbejde, en afgørende kompetence for alt retshåndhavende personale, der er involveret i grænseoverskridende samarbejde. I mange medlemsstater er der imidlertid stadig for få til rådighed med sprogkundskaber af tilstrækkelig høj standard.

Uddannelse forud for udsendelse til civile missioner er ofte ikke tilstrækkelig koordineret og standardiseret, hvilket fører til uacceptable forskelle i det udsendte personales parathed.

Der skal desuden ydes en mere konsekvent og effektiv hjælp til tredjelande, som anmoder om bistand til kapacitetsopbygning på retshåndhævelsesområdet, i form af uddannelse eller videndeling eller bedste praksis.

Generelt mangler EU gennemsigtige rammer for undervisere på EU-niveau og en systematisk proces for at identificere og opfylde de strategiske uddannelsesbehov, der udvikler sig konstant.

3. FIRE EU-INDSATSOMRÅDER INDEN FOR UDDANNELSE

For at øge udviklingen, leveringen og evalueringen af de uddannelses- og undervisningsmuligheder, der er nødvendige for at løfte EU's udfordringer inden for den grænseoverskridende retshåndhævelse, bør uddannelsesordningen fokusere på at øge viden, kvalifikationer og kompetencer¹² inden for fire indsatsområder, der går fra generel viden til højt specialiserede kompetencer og alle bygger på eksisterende uddannelse på nationalt, europæisk og internationalt niveau.

3.1. Indsatsområde 1: Grundlæggende kendskab til EU-dimensionen af retshåndhævelse

En hvilken som helst af EU's 1,9 mio. retshåndhævelsesmedarbejdere¹³ kan komme til at arbejde med grænseoverskridende kriminalitet på et tidspunkt i sit arbejdsliv. Viden om EU og grænseoverskridende aspekter af politiarbejdet er kernekompetencer, når det gælder operationel effektivitet og karriereudvikling. Denne viden bør omfatte principper for effektivt retshåndhævelsessamarbejde, grundlæggende rettigheder, Europols, Frontex' og Eurojusts rolle og anvendelse af EU's informationsstyringsredskaber og kanaler som det "svenske initiativ"¹⁴ og Schengeninformationssystemet¹⁵. Uden denne viden er der en risiko for, at det grænseoverskridende politiarbejde bliver meget ineffektivt.

¹² Undervisningsresultater i overensstemmelse med den europæiske referenceramme for kvalifikationer for livslang læring (EQF) omfatter viden, kvalifikationer og kompetencer.

¹³ Eurostat – skøn 1,9 mio.

¹⁴ Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA, EUT L 386 af 29.12.2006, s. 89.

¹⁵ Konvention om gennemførelsen af Schengen-aftalen af 14. juni 1985, EFT L 239 af 22.9.2000, s. 19.

Derfor bør der opbygges et standardminimumsniveau for viden og kvalifikationer inden for EU-aspekter af retshåndhævelsen for alt retshåndhævende personale af en hvilken som helst rang. Det bør bidrage til at opbygge en fælles retshåndhævelseskultur.

Kommissionen vil tilskynde medlemsstaterne til at gennemføre denne kompetence i deres grunduddannelse og videreuddannelse for personale og på uddannelsesdage for allerede ansat personale. Europolakademiet vil overvåge og evaluere opfølgningen, og resultaterne vil blive inddraget i en rapport fra Kommissionen hvert tredje år (se afsnit 5.4).

I første halvår af 2014 vil Cepol i samarbejde med medlemsstaterne og Frontex foreslå et EU-standardniveau for viden og kvalifikationer for alt retshåndhævende personale inden for EU-dimensionen af retshåndhævelse.

3.2. Indsatsområde 2: Effektivt bilateralt og regionalt samarbejde

Succesen for grænseoverskridende politiaktioner afhænger delvist af det retshåndhævende personales evne til at anvende europæiske og internationale instrumenter som den europæiske arrestordre¹⁶, retsanmodninger¹⁷ og tilbagetagelsesprocedurer¹⁸. Retshåndhævende personale bør også have mere specifikt kendskab til bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne og evnen til at kommunikere på relevante sprog under hensyntagen til kulturelle forskelle og følsomme områder.

Medlemsstaterne vil blive opfordret til at udbyde hensigtsmæssig national uddannelse på et mere dybdegående niveau end standardkompetencen inden for indsatsområde 1 og samtidig udvikle bilaterale og regionale uddannelsesprojekter inden for grænseoverskridende samarbejde. Europolakademiet vil støtte medlemsstaterne, hvis de anmoder herom, ved at stille undervisningsredskaber til rådighed og indsamle og udbrede bedste praksis.

Inden udgangen af 2013 bør Cepol forelægge en arbejdsplan til støtte for bilateral og regional uddannelse for Den Stående Komité for den Indre Sikkerhed (COSI). I 2014 bør Cepol forelægge en opdateret oversigt over bilaterale uddannelsesaktiviteter og uddannelsesbehov i medlemsstaterne og efterfølgende målrettet tilbyde tilgængelig bedste praksis, der opfylder disse behov. Cepol kan på medlemsstaternes anmodning stille tilgængelige undervisningsredskaber til rådighed.

3.3. Indsatsområde 3: EU's tematiske specialisering inden for politiarbejde

EU's prioriteter for det grænseskridende samarbejde inden for retshåndhævelse er defineret i strategien for EU's indre sikkerhed i praksis¹⁹ og EU's politik vedrørende organiseret grov kriminalitet²⁰, som er baseret på Europols trusselsvurdering af organiseret kriminalitet (OCTA) og fra og med 2013 på Europols trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet (SOCTA). Hver af disse prioriteter peger mod et behov for en effektiv og målrettet tilgang til

¹⁶ Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og procedurerne for overgivelse mellem medlemsstater, EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

¹⁷ En retsanmodning er en formel anmodning fra en ret i et land til de relevante retslige myndigheder i et andet land om vidneudsagn, dokumentation eller andet bevismaterialer eller en afgørelse om værning.

¹⁸ En tilbagetagelsesaftale regulerer tilbagesendelse og tilbagetagelse af personer mellem to eller flere stater i en folkeretlig traktat.

¹⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 22. november 2010, Strategien for EU's indre sikkerhed i praksis: Fem skridt hen imod et mere sikkert EU, KOM(2010) 673 endelig.

²⁰ Rådets konklusioner om EU's prioriteter inden for bekæmpelse af organiseret kriminalitet mellem 2011 og 2013, 11050/11 af 6.6.2011.

uddannelse på et specialiseret, tematisk niveau for en begrænset gruppe af ansatte. Uddannelse vedrørende specifikke emner som narkotikahandel, menneskehandel og våbenhandel, it-kriminalitet, korruption, konfiskation af udbytte af kriminelle aktiviteter og økonomisk efterforskning vil samle eksperter fra medlemsstaterne, som ud over selve uddannelsen kan udveksle bedste praksis og indgå i et netværkssamarbejde, som vil øge den gensidige tillid. Denne uddannelse kan også, når den er særlig relevant for den pågældende prioritet, omfatte samarbejde på nationalt eller europæisk niveau mellem forskellige retshåndhævende myndigheder som politi, grænsevagter og toldvæsenet.

Europolakademiet bør i tæt samarbejde med netværket af nationale uddannelsesakademier analysere uddannelsesbehovet med henblik på at identificere skel mellem det eksisterende ekspertise-niveau i den nationale og internationale uddannelse og de kvalifikationer og den viden, der er nødvendig på disse områder. Uddannelse bør udbydes gennem netværket af nationale uddannelsesakademier eller, hvis det er hensigtsmæssigt, direkte af Europolakademiet. Den bør typisk foregå i form af klasseundervisning suppleret af e-læringsværktøjer. Dette indsatsområde vil eventuelt kræve certificering af specialiseret uddannelse i overensstemmelse med vedtagne kvalitetsstandarder, som skal anerkendes af alle medlemsstater (se afsnit 4.2). Europolakademiets årlige budget bør som en del af Europolis overordnede budget primært målrettes mod gennemførelsen af dette indsatsområde.

Når prioriteterne for EU's politik vedrørende organiseret grov kriminalitet for perioden 2013-2017 er fastlagt, bør Cepol udarbejde en gabanalyse og inden udgangen af 2013 forelægge den for COSI. På grundlag heraf kan Cepol og netværket af nationale politiakademier udvikle uddannelse inden for indsatsområde 3 fra og med 2014.

3.4. Indsatsområde 4: Civile missioner og kapacitetsopbygning i tredjelande

Alt retshåndhævende personale, som tager del i EU's civile missioner i tredjelande, bør modtage uddannelse forud for udsendelsen som en forudsætning for udsendelse. Medlemsstaterne og Europolakademiet bør anerkende, støtte og bygge på eksisterende uddannelsesinitiativer som "Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management"²¹, et EU-finansieret program, der samler ekspertise fra EU, FN og andre internationale organer med henblik på at forberede personale, der deltager i civile missioner. Uddannelsesinstitutioner for krisestyring i medlemsstaterne, som udbyder uddannelse med henblik på udsendelse til en civil mission, kan fungere som ekspertisecentre for gennemførelse af indsatsområde 4 og uddanne personale fra medlemsstater, der ikke har sådanne centre, under Europolakademiets koordinering.

Med henblik på at sikre en konsekvent EU-tilgang bør Europolakademiet også udbyde vejledning og ekspertise til EU-finansierede bistandsprogrammer inden for retshåndhævelse.

Endelig bør Europolakademiet samarbejde med medlemsstaterne og Frontex om anmodninger fra tredjelande om bistand til kapacitetsopbygning inden for retshåndhævelse. Det bør sikre, at svar på anmodninger om uddannelse og videndeling bliver så effektive som muligt, og forhindre dobbeltarbejde blandt de involverede parter.

Europolakademiet (som koordinator) og EU-udenrigstjenesten i samarbejde med Frontex bør udvikle et fælles uddannelsesprogram for uddannelse forud for udsendelse og for anden missionsspecifik uddannelse, som skal gennemføres i 2015.

²¹ <http://www.entriforccm.eu>.

På grundlag af Cepols kortlægning i 2012 bør Cepol og Europolakademiet inddrage uddannelse inden for indsatsområde 4 i fremtidige (strategiske) analyser af uddannelsesbehov.

4. EN EFFEKTIV TILGANG TIL UDDANNELSE I TRÅD MED EU'S PRIORITETER

For hvert af de fire indsatsområder ovenfor bør uddannelsesordningen gennemføres i overensstemmelse med fire vejledende principper.

4.1. Identificere behov

Al uddannelse af retshåndhævende personale på EU-niveau bør tilpasses de skiftende behov. Hvert fjerde år bør Europolakademiet foretage en koordineret **strategisk analyse af behovet for uddannelse af retshåndhævende personale i EU** i tæt samarbejde med medlemsstaterne, Frontex, Eurojust, EU-udenrigstjenesten, EASO, FRA og Kommissionen. Den bør arbejde med langsigtet kompetenceudvikling inden for retshåndhævelse, bedre undervisningskvalitet (se afsnit 4.2) og mangler i uddannelsen, for så vidt angår RIA-strategier og -politikker. I denne henseende bør der hvert år stilles statistiske data til rådighed for at danne et overblik, særlig for så vidt angår antallet af uddannede politifolk og type modtaget uddannelse. Det vil hjælpe Kommissionen, medlemsstaterne og EEAS med at bestemme, hvordan ressourcerne skal fordeles, og hvilket personale der skal have specialiseret uddannelse. Inden for disse strategiske rammer bør Europolakademiet og Frontex årligt foretage en **analyse af uddannelsesbehovet** for at fastslå, hvilken uddannelse de skal tilbyde inden for deres respektive mandater. Den årlige analyse bør bringes i overensstemmelse med prioriteterne i EU's politik vedrørende organiseret grov kriminalitet, når den er defineret i 2013. Alle analyser bør identificere:

1. hvilke nye undervisningsresultater, der skal sikres
2. mangler i resultaterne, og hvordan de kan afhjælpes gennem uddannelse af høj kvalitet, som supplerer eksisterende europæiske eller nationale programmer
3. nødvendige ressourcer.

En første koordineret strategisk analyse af behovet for uddannelse af retshåndhævende personale i EU bør forelægges i 2014. Den skal forelægges for COSI og godkendes af Rådet.

4.2. Uddannelse af høj kvalitet

Der er brug for gensidig anerkendelse af kvalifikationer og viden om retshåndhævelse. Medlemsstaterne drager allerede fordel af eksisterende generelle akademiske initiativer som Bolognaprocessen og Københavnprocessen²², som udvikler sammenlignelige og ækvivalente standarder for eksamensbeviser og andre kvalifikationer på forskellige niveauer (baseret på den europæiske referenceramme for kvalifikationer for livslang læring²³) og erhvervsuddannelse og uddannelse gennem et system med kumulative studiepoint, som er anerkendt i hele Europa (ECTS)²⁴.

²² Bolognaerklæringen af 19.6.1999, Københavnerklæringen af 30.11.2002.

²³ EQF er en fælles referenceramme, som fremmer sammenligningen af de nationale kvalifikationssystemer, rammer og deres niveauer ved at gøre kvalifikationerne mere læsbare og forståelige i de forskellige lande og systemer i Europa.

²⁴ Det europæiske meritoverførsels- og meritakkumuleringssystem (ECTS) sikrer generelt gyldige og accepterede procedurer for anerkendelse af uddannelseskvalifikationer opnået af studerende på uddannelseskurser uden for deres hjemland.

Uddannelsesordningen bør bygge på disse initiativer til anerkendelse af kvalifikationer og fokusere på principperne for livslang læring. Kommissionen mener, at sammenlignelige kvalifikationer på EU-niveau inden for uddannelse af retshåndhævende personale (dvs. sektorreferencerammer) bør etableres og gennemføres inden 2020. Det gælder indsatsområde 3 og 4. Som et første skridt bør Europolakademiet sikre, at uddannelsesmoduler og -kurser på EU-niveau er udformet i overensstemmelse med ECTS-systemet og med klare undervisningsresultater for øje. Medlemsstaterne tilskyndes også til at træffe foranstaltninger til anvendelse af ECTS-systemet på deres nationale uddannelsesmoduler.

Desuden bør der være en specifik profil for personer, der underviser på EU-niveau under uddannelsesordningen. Den bør omfatte en definition af undervisningskvalifikationer, specialiseret viden og sprogkundskaber. Undervisere skal om nødvendigt tilbydes uddannelse for at optimere deres kvalifikationer. Europolakademiet bør i tæt samarbejde med medlemsstaterne og Frontex udvikle en sådan profil og gennemføre en mekanisme for endelig udvælgelse, kontrol og evaluering af undervisere senest i første halvår af 2014.

For at forbedre kvaliteten af undervisningen under uddannelsesordningen vil Cepol og andre involverede aktører blive tilskyndet til at trække på ekspertisen i og udvikle partnerskaber med private aktører som finansielle institutioner og it-virksomheder.

Cepol bør udarbejde en handlingsplan i samråd med medlemsstaterne og RIA-agenturerne i 2014 om etableringen af fælles rammer for kvalitet i uddannelsen af retshåndhævende personale, som skal gennemføres inden 2020, og forelægge den for COSI.

4.3. Forbedre karriereudviklingen for retshåndhævende personale

Med henvisning til udviklingen af kvalitetsstandarder, som er beskrevet i afsnit 4.2, bør medlemsstaterne anerkende EU's portefølje af kvalifikationer, viden og kompetencer opnået under uddannelsesordningen som en del af den portefølje, som personalet opbygger på nationalt niveau. Uddannelse tilbudt under ordningen bør blive en naturlig del af en retshåndhævelsesmedarbejders uddannelsesportefølje i tråd med principperne om livslang læring. Medlemsstaterne bør drage fuld nytte af uddannelsesværktøjer som e-læring, fælles uddannelsesprogrammer og udvekslingsprogrammer eller anvende begrebet uddannelse af undervisere. Uddannelse inden for indsatsområde 3 i ordningen vil navnlig bidrage til at sikre overensstemmelse mellem uddannelsesbehovene og den uddannelse, der er tilgængelig på nuværende tidspunkt på nationalt og internationalt niveau.

4.4. Effektiv udnyttelse af ressourcerne

Uddannelsesordningen sigter mod at sikre effektivitet gennem øget specialisering, mere effektiv koordinering, udnyttelse af synergier og forhindring af overlappning og gennem større overensstemmelse mellem uddannelsesbehovene og undervisningen. Europolakademiet og de nationale politiakademier bør gøre brug af de mest effektive undervisningsmetoder for at opnå undervisningsresultater med f.eks. e-læringsværktøjer.

I henhold til en ekstern undersøgelse foretaget på vegne af Kommissionen skønnes de overordnede direkte omkostninger til gennemførelse og forvaltning af uddannelsesordningen til 3,4 mio. EUR (løbende priser) for perioden 2013-2020. Det omfatter omkostningerne til det nye videnskabelige udvalg (90 000 EUR om året), der nedsættes som et rådgivende organ for den administrerende direktør og bestyrelsen. Ifølge samme undersøgelse kan de årlige

effektivitetsbesparelser nå op på 23 mio. EUR for politiarbejde i EU²⁵ sammenlignet med status quo.

Kommissionens forslag om Fonden for Intern Sikkerhed²⁶ 2014-2020 omfatter gennemførelse af uddannelsesordninger inden for EU's uddannelsespolitikker som en målsætning. Medlemsstaterne bør underrette Kommissionen om antallet af retshåndhævelsesmedarbejdere, der uddannes i grænseoverskridende emner med støtte fra fonden. Mulighederne for på visse betingelser at støtte uddannelsen af retshåndhævende personale gennem Den Europæiske Socialfond²⁷ bør også udnyttes.

5. GENNEMFØRE UDDANNELSESORDNINGEN: ROLLER OG ANSVARSOMRÅDER

Uddannelsesordningen vil blive gennemført i et samarbejde mellem Kommissionen, Europol, RIA-agenturerne og medlemsstaterne.

5.1. Europolakademiet

Europolakademiet vil komme til at fungere som drivkraft og koordinator for gennemførelsen af uddannelsesordningen i tæt samarbejde med andre EU-agenturer og netværket af nationale uddannelsesakademier. Der foreslås seks nøgleopgaver:

1. Europolakademiet bør selv søge at udvikle sig til EU's ekspertisecenter for undervisning i (grænseoverskridende) retshåndhævelse. Det skal sigte mod at blive autoriteten for fagfolk på området og fungere som mægler i udvekslingen af bedste praksis. Europolakademiet bør sigte mod at fungere som koordinator af EU's strategiske emner inden for uddannelse af retshåndhævende personale og om nødvendigt yde støtte til andre EU-agenturer, herunder ved at koordinere strategisk analyse af behovet for uddannelse af retshåndhævende personale på EU-niveau.
2. I samråd med sine interessenter bør Europolakademiet definere en pakke af grundlæggende viden, herunder undervisningsresultater for indsatsområde 1. Cepol bør forelægge en første version heraf i første halvår af 2014.
3. Europolakademiet bør yde støtte til medlemsstater, der gennemfører indsatsområde 2, ved at udbrede bedste praksis for grænseoverskridende samarbejde og stille undervisningsværktøjer til rådighed, når der er behov for det.
4. Europolakademiet, sammen med de øvrige ekspertisecentre i netværket af nationale uddannelsesakademier, bør udbyde uddannelse på EU-niveau for personale såvel som for underviserne selv. Inden for indsatsområde 3 og 4 bør Europolakademiet fastlægge niveauet for de enkelte kurser med henvisning til den europæiske referenceramme for kvalifikationer og i samarbejde med netværket af nationale uddannelsesakademier. Europolakademiet bør sikre, at kurserne er godt planlagt, og at underviserne støttes, evalueres og aflønnes korrekt.

²⁵ Undersøgelse om ændringen af Rådets afgørelse 2005/681/RIA om oprettelse af Cepol, GHK Consultants, 10.4.2012. Dette omkostningstal omfatter udgifter til et nyt videnskabeligt udvalg (90 000 EUR om året), der nedsættes som et rådgivende organ for Europol's administrerende direktør og bestyrelse, se forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Det Europæiske Agentur for Samarbejde og Uddannelse på Retshåndhævelsesområdet (Europol).

²⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et instrument for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring som en del af Fonden for Intern Sikkerhed.

²⁷ www.ec.europa.eu/esf.

5. Europolakademiet bør udforme procedurer og retningslinjer for fastlæggelse af uddannelsesprioriteter, roller og ansvar for koordinering og støtte af gennemførelsen af alle indsatsområder i uddannelsesordningen.
6. Sammen med sine interessenter bør Europolakademiet følge op på handlingsplanen med henblik på at gennemføre de kvalitetssikringsrammer, der blev foreslået af Cepol i 2014, som beskrevet i afsnit 4.2.

5.2. Nationale akademier som ekspertisecentre

Specialiseret uddannelse som led i ordningen bør gennemføres af det mest kvalificerede organ i netværket af nationale uddannelsesakademier eller, hvis det er relevant, af Europolakademiet. Nationale retshåndhævelsesakademier specialiseret i specifikt prioriterede emner inden for politiarbejde inden for indsatsområde 3 eller 4, f.eks. hvidvaskning af penge, uddannelse forud for udsendelse til civile missioner eller specifikke emner inden for bevogtning af grænser, kan tildeles status som "ekspertisecenter" i en aftalt periode og gennemføre uddannelse for hele EU på vegne af Europolakademiet. Ekspertisecentre bør operere i tråd med den fælles kvalitetssikring, der udvikles som led i uddannelsesordningen, som beskrevet i afsnit 4.2. Nationale akademier bør kunne udstationere eksperter eller undervisere til Europolakademiet.

5.3. Medlemsstaterne

Medlemsstaterne vil være ansvarlige for gennemførelsen af indsatsområde 1 og 2 i uddannelsesprogrammer for grunduddannelse og videreuddannelse og tilskyndes til at anvende EU-støtte til dette formål²⁸. For så vidt angår indsatsområde 2, tilskyndes medlemsstaterne til at opstarte uddannelsesrelaterede bilaterale projekter for øget grænseoverskridende samarbejde inden for en lang række emner, f.eks. overvågning, forfølgelser og udveksling af information gennem politi- og toldsamarbejdscentre. Medlemsstaterne vil også være ansvarlige for at udvælge personale, som er kvalificeret til at deltage i civile missioner, og for udnævnelse af personale, som er kvalificeret til at undervise på kurser inden for indsatsområde 3 og 4 på EU-niveau.

5.4. Europa-Kommissionen

Kommissionen vil løbende evaluere fremskridtene inden for gennemførelsen af uddannelsesordningen, herunder de aktioner, der er defineret i denne meddelelse. Den vil navnlig evaluere foranstaltninger, der træffes for at sikre kvalitetssikring, og effektiviteten i Europolakademiets koordinering. Den forelægger hvert tredje år en rapport for Rådet og Europa-Parlamentet. Den første rapport forelægges i 2016.

5.5. EU-agenturer

Frontex, EMCDDA, FRA og EASO har også en vigtig rolle i at bidrage med deres unikke ekspertise til uddannelse af høj kvalitet og undervisningsresultater for retshåndhævende personale. Alle agenturer bør samarbejde løbende og arbejde på at øge effektiviteten og identificere synergieffekter inden for tværfaglige områder. Eksempelvis bør politifolk, grænsevagter og toldere arbejde sammen om at bekæmpe menneskehandel. Europolakademiet vil spille en overordnet koordinerende rolle som beskrevet i afsnit 5.1.

²⁸ Se fodnote 26 om forslaget om Fonden for Intern Sikkerhed.

5.6. Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

EEAS, Kommissionen og EU-agenturer arbejder sammen om at øge samarbejdet med særlig fokus på kapacitet og uddannelse²⁹. Når EU's planlagte civile missioner omfatter deltagelse af retshåndhævende personale, bør Europolakademiet bidrage til uddannelsesaspekter på et tidligt tidspunkt og kunne fremme yderligere specifik uddannelse for at sikre, at deltagerne i disse missioner har et fælles ekspertiseniveau. EEAS bør være aktivt involveret i denne proces, og igangværende initiativer fra f.eks. Udvalget for de Civile Aspekter af Krisestyring (CIVCOM) bør tages i betragtning.

6. KONKLUSION

Fuld og konstruktiv deltagelse af medlemsstaterne, RIA-agenturerne og andre interessenter inden for EU vil øge effektiviteten i EU's reaktion på fælles sikkerhedsmæssige udfordringer og sikre, at de begrænsede budgetmidler udnyttes bedst muligt. Det vil øge bevidstheden om europæiske og grænseoverskridende aspekter af politiarbejdet, sikre anerkendelse af specialiseret uddannelse inden for prioriterede områder, hæve den generelle standard i politiarbejdet i EU, øge tilliden mellem de retshåndhævende myndigheder og fremme udviklingen af en fælles retshåndhævelseskultur. Det vil styrke EU's operationelle kapacitet på retshåndhævelsesområdet til at bekæmpe organiseret og grov international kriminalitet og terror.

Kommissionen vil følge op på denne meddelelse i tæt samarbejde med især Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og RIA-agenturerne.

²⁹ Den 30. november 2011 afgav COSI en udtalelse om styrkelse af forbindelsen mellem aktører inden for FSFP og frihed, sikkerhed og retfærdighed, Doc. 17884/11 JAI 906 COSI 112.