



Brüsszel, 2013.3.27.
COM(2013) 172 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

Az európai bűnüldözési képzési rendszer létrehozása

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az európai bűnüldözési képzési rendszer létrehozása

1. BEVEZETÉS

A nemzetközi bűnözéssel csak a rendőrség, a vámőrség, a határőrség és más hatóságok határokon átnyúló együttműködése segítségével vehető fel a harc. E hatóságok munkatársainak megfelelő képzése és elegendő mértékű kölcsönös bizalom hiányában ugyanakkor ez az együttműködés nem lehet hatékony.

A határokon átnyúló ügyekkel kapcsolatos képzések végrehajtása terén már eddig is jelentős haladást ért el az Unió. Egyebek mellett közös tanterveket és csereprogramokat dolgoztak ki és vezettek be a bűnüldözési tisztviselők számára, melyeket több éve alkalmaznak. E közös kezdeményezésekben a tagállamok az uniós ügynökségekkel, így az Európai Rendőrakadémiával (CEPOL), az Európai Rendőrségi Hivatallal (Europol) és az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséggel (Frontex) karöltve vesznek részt. 2012-ben EU-szerte több mint 300 csereprogramot szerveztek a bűnüldöző hatóságok tisztviselői számára. 2012-ben több mint 3000 résztvevő új oktatási módszerek, például a CEPOL által szervezett webináriumok keretében sajátított el új ismereteket. Az uniós képzéseken részt vevő tisztviselők száma egyre nő: tavaly több mint 5000 fő vett részt CEPOL-képzéseken, és 3000 a Frontex által szervezett képzési programokon.

További erőfeszítésekre van azonban szükség például a rendőrségi együttműködést elősegítő uniós eszközök ismertségének növelése vagy a bűnüldözési szolgálatok munkájának támogatására létrehozott uniós ügynökségek szerepének erősítése érdekében. A rendelkezésre álló eszközök akkor használhatók ki maximálisan, ha azokat több bűnüldözési tisztviselő alkalmazza. A képzéseknek megfelelő módon kell kielégíteniük a képzési igényeket, és jobban elő kell segíteniük az uniós szinten az operatív együttműködés tekintetében elfogadott prioritások, így a számítástechnikai bűnözés¹, a kábítószer-csempészet és az emberkereskedelem elleni küzdelem érvényesülését. A képzési programok egységes megközelítése és a lehető legjobb minőségű uniós szintű képzések biztosítása érdekében a nemzetközi szervezetek, így az Interpol és az Egyesült Nemzetek Szervezete által tett erőfeszítéseket figyelembe vevő, hatékony együttműködést kell kialakítani a tagállamok és az uniós ügynökségek között.

Ez a közlemény ennek megfelelően *európai bűnüldözési képzési rendszer* kialakítását javasolja (a továbbiakban: **LETS** vagy képzési rendszer). Ez a rendszer azokkal az ismeretekkel és készségekkel kívánja felvértezni a bűnüldözési hatóságok tisztviselőit, amelyekre a határokon átnyúló bűnözés hatékony megelőzése és a vele szemben az uniós kollégákkal együttműködésben folytatott eredményes küzdelem érdekében van szükség. A képzési rendszer célja, hogy hatékonyabbá tegye a közös biztonsági kihívásokra adott uniós választ, Unió-szerte javítsa a rendvédelmi tevékenység minőségét, és – a kölcsönös bizalom

¹ Az EU kiberbiztonsági stratégiájával kapcsolatban lásd: Közös közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája: Nyílt, megbízható és biztonságos és kibertér, JOIN(2013) 1 final, 2013.2.7.

és együttműködés eszközeként – elősegítse egy közös bűnüldözési kultúra kialakítását. A rendszer a képzések európai és nemzeti kiválósági központok általi támogatása és – megfelelő esetben – koordinálása révén igyekszik azonosítani és felszámolni a határokon átnyúló kérdésekkel foglalkozó, meglévő bűnüldözési képzési programok hiányosságait.

A képzési rendszer választ kínál az Európai Tanácsnak a Stockholmi Programban² megfogalmazott, az Unióval kapcsolatos kérdésekről szóló képzések megerősítésére és azok minden érintett bűnüldözési szakember számára történő szisztematikus biztosítására irányuló felkérésére, valamint az Európai Parlamentnek az igazságügyi és rendőrségi képzésekre vonatkozó uniós keret megerősítésére irányuló kéréseire³. A rendszer biztosítani kívánja, hogy

- az EU által az idők során kialakított, **bűnüldözési együttműködést szolgáló eszközöket**, például a prűmi információcsere eszközeit⁴ vagy az Europol bűnügyi adatbázisait jobban megismerjék és gyakrabban alkalmazzák az érdekeltek a tagállamok közötti két- és többoldalú kapcsolatokban egyaránt;
- az uniós bűnüldöző hatóságok tisztviselői rendelkezzenek mindazokkal a készségekkel és szakismeretekkel, amelyek az áldozatok és a társadalom egésze számára **legnagyobb kárt okozó nemzetközi bűnügyek** elleni küzdelemhez szükségesek;
- a harmadik országokkal együttműködő vagy az azokban működő uniós polgári missziókban részt vevő bűnüldözési tisztviselők megfelelő képzésben részesüljenek.

Az e közleményben javasolt képzési rendszer **a bűnüldöző hatóságok** – a rendőrség, a határőrség és a vámőrség – **valamennyi tisztviselőjére**, illetve megfelelő esetben más állami tisztviselőkre, például ügyészekre is alkalmazható **rendfokozattól függetlenül**⁵. A képzési rendszer által lehetővé tett vagy a rendszer keretében biztosított oktatásnak a meglévő nemzeti és uniós szintű képzésekre, valamint a képzési igények rendszeres felmérésére kell támaszkodnia. A képzéseket korszerű és hatékony eszközök – speciális kurzusok, közös tanmenetek, webalapú oktatási anyagok és csereprogramok – alkalmazásával kell biztosítani.

A jelen közlemény által előírányzott képzési rendszer kialakítása érdekében megfelelő jogi felhatalmazással és a szükséges erőforrásokkal ellátott uniós ügynökséget kell létrehozni. E közleménnyel párhuzamosan ezért a Bizottság javaslatot nyújt be az Europolra vonatkozó jogi keret módosítása céljából, melynek értelmében az Europol a kizárólag a bűnüldözési képzésekért jelenleg felelős egyedüli uniós ügynökség, a CEPOL hatáskörét meghaladó képzési jogosítványokat kapna. A CEPOL ezzel egyidejű megszüntetésével szinergiák keletkeznek azáltal, hogy a képzés az operatív munkához közel települ, és szélesebb struktúrába ágyazódik be; emellett az adminisztratív költségek csökkenésével források szabadulnak fel, melyekkel növelhető a rendszer keretében megvalósított képzési output.

A képzési rendszer kialakítása és mindenekelőtt a minőségi normák kidolgozása következtetésképpen az Europol kebelén belül létrehozott új képzési igazgatóság, az **Europol Akadémia** feladata lesz. A javasolt egyesülés Tanács és Európai Parlament általi

² A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, HL C 115., 2010.5.4., 1. o.

³ Az Európai Parlament 2011. december 14-i jogalkotási állásfoglalása az EU terrorizmus elleni politikájáról: legfőbb eredmények és jövőbeni kihívások (2010/2311(INI)).

⁴ A Tanács 2008/615/IB és 2008/616/IB határozata, HL L 210., 2008.8.6., 1. o. és 12. oldal.

⁵ A rendszer így kiegészíti az igazságügyi képzésre vonatkozó uniós szakpolitikát (utóbbiról lásd: Az uniós jogérvényesülésbe vetett bizalom kiépítése – Az európai igazságügyi képzés új dimenziója [COM(2011) 551 végleges]).

elfogadásáig, illetve annak hatálybalépéséig a CEPOL látja el ezeket a feladatokat a lehetőségeknek megfelelően. A rendszer kialakítása érdekében közös erőfeszítéseket kell tenniük a nemzeti képzési akadémiák hálózatához tartozó intézményeknek, a határőrök és a vámtisztviselők képzését végző nemzeti szervezeteknek (a továbbiakban: a nemzeti képzési akadémiák hálózata), az Europol Akadémiának és más bel- és igazságügyi ügynökségeknek, mindenképp a Frontexnek. A Bizottság feladata elsősorban a végrehajtás nyomán követése lesz.

Ez a közlemény támaszkodik a CEPOL által a képzési igényekről és programokról készített értékelésre⁶, valamint a tagállami szakértőkkel és a bel- és igazságügyi ügynökségekkel a 2011 és 2012 folyamán rendezett négy szakértői ülés és három konferencia keretében folytatott konzultációkra, melyeken az Európai Parlament képviselői is részt vettek.

A bűnüldözési képzések uniós koordinátora az Europol Akadémia lesz. A határőrök képzéséért azonban továbbra is a Frontex felel majd, az ügynökségre vonatkozó jogi kereteknek megfelelően.

2. A BŰNÖZÉSSEL ÉS A BIZTONSÁGGAL KAPCSOLATOS UNIÓS STRATÉGIAI PRIORITÁSOK ÉS A KÉPZÉSI HIÁNY

2.1. A jelenlegi uniós képzési környezet

Minden tagállamban léteznek a bűnüldözési tisztviselők képzésével foglalkozó intézmények, és minden tagállam rendszeresen együttműködik a bel- és igazságügy területén működő uniós ügynökségekkel. **Uniós szinten** a következő ügynökségek foglalkoznak bűnüldözési tisztviselők képzésével.

A **CEPOL** szorosan együttműködik a nemzeti képzési akadémiák hálózatával. 2012-ben 86 tantermi képzést szervezett 2059 résztvevő számára. E képzések témák széles körét ölelték fel, a speciális bűnüldözési technikáktól (rendőrségi kihallgatások, emberöléssel kapcsolatos nyomozati technikák) kezdve a gazdasági bűnözésen (vagyonvisszaszerzés, pénzmosás) keresztül a válságkezelésig. A CEPOL az oktatók oktatása terén is rendelkezik tapasztalatokkal, továbbá az Erasmus program példájára csereprogramot indított rendőrségi tisztviselők számára⁷, és online oktatási modulokat dolgozott ki a számítástechnikai bűnözés, a közös nyomozócsoportok és a mobil szervezett bűnözői csoportok témakörében. Ezek a képzési lehetőségek azonban csak a magasabb rendfokozatú rendőrtisztek számára állnak rendelkezésre, részben a CEPOL működését szabályozó jogi keretek miatt, részben mivel a képzési helyek számát költségvetési korlátok szűkítik.

Az **Europol** szorosan együttműködik a CEPOL-lal az utóbbi rendszerében szervezett képzések végrehajtása terén, és számos képzést állított össze a bűnügyi elemzés és egyes bűncselekménytípusok, például a számítástechnikai bűnözés témájában. A **Frontex** felhatalmazása a határőrök képzésére szól⁸. Ennek keretében a Frontex a tagállamok által alkalmazott, a határőrizet minőségi keretrendszerét is tartalmazó közös tanterveket dolgozott ki⁹. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) két vonatkozó képzési programja közül az egyik az euróhamisítás elleni küzdelmet, a másik az EU pénzügyi érdekeinek védelmét

⁶ *European Training Scheme - Mapping of Law Enforcement Training in the EU* (Európai képzési rendszer – Az Európai Unióban biztosított bűnüldözési képzések feltérképezése), CEPOL, 2012.

⁷ 8309/1/10 REV 1 ENFOPOL 93.

⁸ Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2011. október 25-i 1168/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 5. cikke, HL 304., 2011.11.22., 1. o.

⁹ Határőrizeti ágazati képesítési keretrendszer, www.frontex.europa.eu/training.

célozza. Az **Európai Unió Alapjogi Ügynöksége** (FRA) az alapjogokra vonatkozó ismeretekkel kapcsolatos képzési eszközöket biztosít a rendőrségi tisztviselők oktatói számára. A **Kábítószer és Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja** (EMCDDA) és az **Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal** (EASO) ugyancsak folytatnak – feladatkörükbe tartozó témákban – képzéseket.

A bűnüldözéssel foglalkozó tisztviselők képzése továbbra is nagyrészt **nemzeti szinten** zajlik. E képzések általában kitérnek olyan speciális témákra, mint a kábítószer-kereskedelem, a számítástechnikai bűnözés, a pénzügyi bűncselekmények és pénzmosás, a határokon átnyúló szervezett bűnözéssel kapcsolatos nyomozások és az uniós jogi kérdések, és ezekkel gyakran tagállamok közötti kétoldalú együttműködés keretében foglalkoznak. Ennek ellenére a szakértőkkel folytatott konzultációk egyértelműen arra utalnak, hogy e területeken több – uniós támogatással megvalósuló – képzésre van szükség.

Nemzetközi szinten egyéb szervezetek mellett az Interpol és az ENSZ is kínál a bűnüldözéssel, a terrorizmus elleni küzdelemmel és a válságkezeléssel foglalkozó képzéseket. Az **Interpol** e-tanulási programokat is szervez többek között a kábítószeres ügyekkel kapcsolatos nyomozások, a kihallgatások és a terrorizmus tárgyában. Az **ENSZ** számos képzést biztosít a válságkezelés témakörében. Ezek a képzések, jóllehet értékes kiegészítést jelentik az uniós bűnüldözési tisztviselők számára kínált más képzéseknek, csak ritkán foglalkoznak konkrét uniós eszközökkel, és tartalmuk összeállítása rendszerint nem az uniós rendvédelmi normák szem előtt tartásával történik.

2.2. Képzés iránti igény az Unió prioritást élvező belső és külső szakpolitikai területein

A hatékony határokon átnyúló bűnüldözési együttműködés alfája az uniós rendvédelmi környezet és a rendelkezésre álló eszközrendszer, így az Europol, az Eurojust vagy a prűmi határozatok és hasonló információcsere-eszközök alapvető ismerete¹⁰. A határokon átnyúló rendvédelmi tevékenységek ismerete és megértése a tisztviselők határokon átnyúló két- és többoldalú műveletekben való részvételének és a kölcsönös bizalom kiépítésének előfeltétele.

Az EU meghatározta a súlyos és szervezett bűnözés, a terrorizmus, a számítástechnikai bűnözés, a határbiztonság és a válságkezelés területén jelentkező közös fenyegetésekkel szembeni fellépés prioritásait. E prioritások megvalósulását az Europol által négyévente – első ízben 2013-ban – készítendő, a súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó fenyegetésértékelés (SOCTA) alapján rendszeres ellenőrzi a Bizottság. Szükség esetén speciális képzéseket kell kínálni az e fenyegetések okozta károk enyhítése és a felszámolásukra hivatott, uniós szinten elfogadott operatív prioritások támogatása érdekében.

Az EU mentorálással, tanácsadással és a nemzetközi normákkal összhangban működő, fenntartható polgári rendvédelmi szervek létrehozásának előmozdításával támogatja a harmadik országokban megvalósított kapacitásépítési tevékenységeket. Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) irányításával polgári missziók tevékenykednek harmadik országokban. Évente több mint 1000 uniós bűnüldözési tisztviselő vesz részt missziókban; 2012-ben többek között dél-szudáni, koszovói, nigeri és iraki missziókban vettek részt bűnüldözési tisztviselők. Szerepük ezekben a missziókban mindenekelőtt a rendvédelemmel, a jogállamisággal, a polgári közigazgatással és a polgári védelemmel kapcsolatos kérdésekkel kapcsolatos. Emellett a tagállamok kétoldalú együttműködést is kialakítottak a bűnüldözési kapacitásépítés elősegítése céljából az Unióval együttműködő harmadik országokkal, így például az újonnan létrejött észak-afrikai demokráciákkal.

¹⁰ A Tanács 2008/615/IB és 2008/616/IB határozata, HL L 210., 2008.8.6., 1. o. és 12. o.

2.3. Képzési hiányok

A nemzeti, uniós és nemzetközi szereplők erőfeszítései, és a közöttük létrejött együttműködés ellenére továbbra is jelentős a képzési igények és a jelenlegi uniós képzési kínálat közötti eltérés¹¹.

A tagállami képzési programoknak általában részét képezik az uniós eszközökkel és a mindennapos rendvédelmi tevékenység uniós vetületeivel kapcsolatos alapvető ismeretek, ám e képzési elemek tekintetében nem szükségképpen léteznek egységes normák.

A bűnüldöző hatóságok és az uniós ügynökségek jelzései szerint nincs elegendő képzett oktató, és hiányzik az egységes tananyag a határokon átnyúló nyomozások témakörében. Jelentős ugyanakkor a kereslet az uniós ügynökségek által szervezett, egyebek mellett a pénzügyi bűnözéssel, a pénzmosással, az emberkereskedelemmel és a kábítószer-csempészetrel foglalkozó speciális képzések iránt. Amennyiben a jövőben az Europol Akadémia koordinálja és biztosítja ezeket a képzéseket, úgy nem lesz szükség arra, hogy minden egyes tagállam hasonló programokat szervezzon, és ezáltal csökkenthetők a költségek.

A rendőrség, a határőrség és a vámhatóság nyomozati hatáskörrel rendelkező tisztviselői számára nyitva álló csereprogramok már ma is elősegítik a helyes gyakorlatok megosztását és a bizalomépítést. E programokat a rendelkezésre álló források függvényében a képzési rendszer hatálya alá tartozó minden szerv bármely rendfokozatú tisztviselője számára hozzáférhetővé kell tenni.

A határokon átnyúló együttműködésben részt vevő minden bűnüldözési tisztviselő számára elengedhetetlen a megfelelő nyelvismeret. Ebben az összefüggésben mindinkább az angol nyelv használata kerül előtérbe. Mindazonáltal számos tagállamban máig nem állnak rendelkezésre elegendő számban olyan tisztviselők, akik megfelelően magas szintű nyelvtudással rendelkeznek.

A civil missziókba delegált szakemberek felkészítése tekintetében gyakran hiányos a koordináció és az egységesség; ennek eredményeként a missziók tagjainak felkészültsége sok esetben elfogadhatatlan mértékben eltérő.

Emellett képzések szervezése vagy az ismeretek és helyes gyakorlatok megosztása révén egységesebbé és hatékonyabbá tehető a bűnüldözési kapacitások építése terén segítséget kérő harmadik országoknak nyújtott segítség.

Általánosságban elmondható, hogy nem létezik az Unióban sem az uniós szinten működő oktatókra vonatkozó, átlátható minőségi keretrendszer, sem a folytonosan változó stratégiai képzési igények azonosítására és kielégítésére szolgáló strukturált folyamat.

3. AZ UNIÓS KÉPZÉS NÉGY KIEMELT TERÜLETE

A határokon átnyúló bűnüldözési kihívások kezelését elősegítő képzési és tanulási lehetőségek szélesítése, javítása és jobb értékelése érdekében a képzési rendszernek négy területen kell bővítenie az általános ismeretektől a speciális kompetenciáig terjedő, és a létező nemzeti, uniós és nemzetközi szintű képzésekre épülő tudást, készségeket és kompetenciákat¹².

¹¹ Forrás: A CEPOL 6. lábjegyzetben említett tanulmánya.

¹² Az egész életen át tartó tanulás európai képesítési keretrendszerével összhangban a tanulási eredmények tudás, készség és kompetencia formáját öltik.

3.1. 1. fellépési terület: A bűnüldözés uniós dimenziójával kapcsolatos alapismeretek

Szakmai pályafutása során az Unióban dolgozó 1,9 millió bűnüldözési tisztviselő¹³ bármelyike találkozhat határokon átnyúló bűncselekménnyel kapcsolatos feladattal. A rendvédelmi munka uniós és határokon átnyúló vetületeinek ismerete mind a műveleti hatékonyság, mind a szakmai előrelépés szempontjából elengedhetetlen. Ezen ismeretek körébe tartoznak a hatékony bűnüldözési együttműködés elveivel, az alapvető jogokkal, az Europol, a Frontex és az Eurojust szerepével és az uniós információs eszközök és csatornák, például a svéd kezdeményezés¹⁴ és a schengeni információs rendszer¹⁵ használatával kapcsolatos ismeretek. Ezen ismeretek hiányában fennáll a veszélye annak, hogy a határokon átnyúló rendvédelmi tevékenységeket csak alacsony hatékonysággal lehet végrehajtani.

Ki kell alakítani ezért a bűnüldözés uniós összefüggésrendszerével kapcsolatos ismeretek és készségek egységes, rendfokozattól függetlenül minden bűnüldözési tisztviselő által elsajátítandó minimumszintjét. Ennek hozzá kell járulnia a közös bűnüldözési kultúra kialakításához.

A Bizottság ösztönözni fogja a tagállamokat arra, hogy ezt a kompetenciát építsék be a bűnüldözési tisztviselők alap- és továbbképzését célzó programjaik anyagába. Az Europol Akadémia nyomon követi és értékeli majd ezt a törekvést, amelyek eredményéről a Bizottság háromévente jelentésben számol be (lásd az 5.4. szakaszt).

2014 első félévében a CEPOL a tagállamokkal és a Frontexszel együttműködésben javaslatot nyújt be a bűnüldözés uniós dimenziójával kapcsolatos egységes uniós szintű ismeretek és készségek megállapítására.

3.2. 2. fellépési terület: Hatékony kétoldalú és regionális együttműködés

A határokon átnyúló rendőrségi műveletek sikere részben attól függ, hogy mennyiben képesek a bűnüldözési tisztviselők alkalmazni a tevékenységükkel kapcsolatos uniós és nemzetközi eszközöket, például az európai elfogatóparancsot¹⁶, a jogsegélykérelmet¹⁷ vagy a visszafogadási eljárást¹⁸. A tisztviselőknek emellett a tagállamok közötti kétoldalú eljárásokkal is tisztában kell lenniük, és tudniuk kell az adott nyelven a kulturális különbségek és eltérő érzékenységek figyelembevételével kommunikálni.

Ezen a területen az az elvárás a tagállamokkal szemben, hogy az 1. fellépési területhez tartozó egységes kompetenciánál mélyebb ismereteket biztosító, megfelelő nemzeti képzést nyújtsanak, és fejlesszék tovább a határokon átnyúló együttműködést szolgáló kétoldalú és regionális képzési projekteket. Az Europol Akadémia kérés esetén oktatási eszközök biztosítása és bevált gyakorlatok összegyűjtése és terjesztése formájában támogatást nyújt a tagállamoknak.

¹³ Eurostat becslés.

¹⁴ A Tanács 2006/960/IB kerethatározata, HL L 386., 2006.12.29., 89. o.

¹⁵ Az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, HL L 239., 2000.9.22., 19. o.

¹⁶ A Tanács 2002/584/IB kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról, HL L 190., 2002.7.18., 1. o.

¹⁷ A jogsegélykérelem valamely ország bíróságának egy másik ország „megfelelő igazságügyi hatóságához” intézett, tanúvallomásra kötelezést, okirati vagy egyéb bizonyítékot, illetve keresetlevél-kézbesítést kérő hivatalos levele.

¹⁸ A visszafogadási megállapodás nemzetközi jogi szerződésben szabályozza személyek két vagy több állam közötti visszaküldését és visszafogadását.

2013 végére a CEPOL a kétoldalú és regionális képzések támogatásáról szóló munkatervet terjeszt a Belső Biztonsági Operatív Együtműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság (COSI) elé. 2014-ben a CEPOL aktualizálja a kétoldalú képzési tevékenységekről és tagállami képzési igényekről készített jelentést, és ezt követően kezdeményező módon igyekszik a rendelkezésre álló legjobb gyakorlatok közvetítése útján elősegíteni ezen igények kielégítését. Tagállami kérésre a CEPOL megfelelő oktatási eszközöket bocsáthat rendelkezésre.

3.3. 3. fellépési terület: A rendőri munka speciális tematikus prioritásai

A határokon átnyúló bűnüldözési együttműködés uniós prioritásait a belső biztonsági stratégiában¹⁹ és a súlyos és szervezett bűnözéssel kapcsolatos uniós szakpolitikai ciklusban²⁰ határozta meg az EU. Utóbbi az Europol szervezett bűnözéssel kapcsolatos fenyegetésértékelésén (OCTA), 2013-tól kezdve pedig a súlyos szervezett bűnözéssel kapcsolatos fenyegetésértékelésén (SOCTA) alapul. E prioritások megvalósításához speciális témákra irányuló és a szakemberek egy szűkebb csoportja számára biztosított hatékony és célzott képzési programokra van szükség. Azoknak a tagállami szakértőknek, akik részt vesznek e speciális témákra, így a kábítószer-kereskedelemre, az emberkereskedelemre, a fegyvercsempészetre, a számítástechnikai bűnözésre, a korrupcióra, a bűncselekményekből származó javak elkobzására és a pénzügyi nyomozásra vonatkozó képzéseken, ismereteik elmélyítése mellett arra is módjuk nyílik majd, hogy a kölcsönös bizalom növelése jegyében megosszák egymással a bevált gyakorlatokat, és kapcsolatokat építsenek. Ezek a képzések – amennyiben különösen relevánsak a szóban forgó prioritás tekintetében – kiterjedhetnek a rendőri, határőrizeti és vámügyi bűnüldöző hatóságok közötti nemzeti vagy európai szintű együttműködésre is.

A nemzeti képzési akadémiák hálózatával szoros együttműködésben az Europol Akadémiának elemeznie kell a képzési igényeket a jelenleg biztosított tagállami és nemzetközi speciális képzések anyaga és az e speciális területeken szükséges készségek és ismeretek közötti eltérések megállapítása céljából. A képzéseket a nemzeti képzési akadémiák hálózatának vagy megfelelő esetben közvetlenül az Europol Akadémiának kell nyújtania. A képzéseket jellemzően e-oktatási eszközökkel kiegészített tantermi oktatás formájában kell biztosítani. Ez a fellépési terület a speciális képzések valamennyi tagállam által elismert, közösen elfogadott minőségi normák szerinti akkreditálását igényli majd (lásd a 4.2. szakaszt). E fellépés végrehajtását mindenekelőtt az Europol Akadémia – az Europol költségvetésének részét képező – éves költségvetéséből kell finanszírozni.

A súlyos és szervezett bűnözéssel kapcsolatos európai uniós szakpolitikai ciklus 2013 és 2017 közötti prioritásainak megállapítását követően a CEPOL 2013 végéig hiányelemzést készít és terjeszt a Belső Biztonsági Operatív Együtműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság elé. Ennek alapján a CEPOL és a nemzeti rendőrakadémiák hálózata 2014-től kidolgozhatják a 3. fellépési területtel kapcsolatos képzéseket.

3.4. 4. fellépési terület: Polgári missziók és kapacitásépítés harmadik országokban

A harmadik országokban működő uniós polgári missziókban részt vevő minden bűnüldözési tisztviselőnek el kell végeznie a misszióban való részvételre felkészítő képzéseket. A

¹⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az EU belső biztonsági stratégiájának megvalósítása: öt lépés a biztonságosabb Európa felé, COM(2010) 673 végleges, 2010. november 22.

²⁰ A szervezett bűnözés elleni harcra vonatkozó 2011 és 2013 közötti uniós prioritások megállapításáról szóló tanácsi következtetések, 11050/11, 2011. június 6.

tagállamoknak és az Europol Akadémiának el kell ismerniük és támogatniuk kell a képzéssel kapcsolatos meglévő kezdeményezéseket, valamint építeniük kell azokra. Ezek közé tartozik mindenekelőtt az „Új európai képzési kezdeményezés a polgári válságkezelésre” elnevezésű program²¹, amely az Unió, az ENSZ és más nemzetközi szervezetek szakértelmének bevonásával segíti a polgári missziók résztvevőinek felkészítését. A válságkezeléssel foglalkozó azon tagállami képzési intézmények, amelyek polgári missziókban való részvételre felkészítő képzéseket nyújtanak, kiválósági központként működhetnek a 4. fellépési terület vonatkozásában, és az Europol Akadémia által koordinált képzéseket nyújthatnának az ilyen központokkal nem rendelkező tagállamok tisztviselőinek.

Egységes uniós megközelítés kialakítása érdekében az Europol Akadémiának emellett útmutatást kell nyújtania és szakértői segítséget kell biztosítania az Unió által finanszírozott, bűnüldözéssel kapcsolatos segítségnyújtási programoknak.

Végül az Europol Akadémiának együtt kell működnie a tagállamokkal és a Frontexszel a harmadik országokból érkező, bűnüldözési kapacitásépítésre irányuló kérések teljesítése terén. Biztosítani kell, hogy a képzésekre és a tudásmegosztásra vonatkozó kérések teljesítése a lehető leghatékonyabban és az érintett felek tevékenységei közötti átfedések nélkül történjen meg.

Az Europol Akadémia (mint koordinátor) és az EKSZ a Frontexszel együttműködésben 2015-ig közös tantervet állít össze a missziókban való részvételre történő felkészítésre és egyéb missziós tárgyú képzésekre vonatkozóan.

A CEPOL 2012. évi helyzetfelmérésére alapozva a 4. fellépési területtel kapcsolatos képzéseket figyelembe kell venni a CEPOL és az Europol Akadémia jövőben készítendő (stratégiai) képzésigény-elemzéseiben.

4. AZ UNIÓS PRIORITÁSOKNAK MEGFELELŐ HATÉKONY KÉPZÉSI STRATÉGIA

A képzési rendszert a fenti négy fellépési terület mindegyike tekintetében négy alapelv figyelembevételével kell végrehajtani.

4.1. Az igények azonosítása

Minden uniós szintű bűnüldözési képzést a változó igényekhez kell igazítani. Az Europol Akadémiának négyévente koordinált, **stratégiai uniós bűnüldözési képzési igényelemzést** kell készítenie szoros együttműködésben a tagállamokkal, a Frontexszel, az Eurojusttal, az EKSZ-szel, az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatallal (EASO), az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével és a Bizottsággal. Az elemzésben foglalkozni kell a bűnüldözési kompetenciák hosszú távú fejlesztésének, a képzésminőség javításának (lásd a 4.2. szakaszt) és a bel- és igazságügyi stratégiák és szakpolitikák területén tapasztalható képzési hiányoknak a kérdésével. E tekintetben évente – helyzetértékelés céljából – statisztikai adatokat kell szolgáltatni, különösen a képzésben részesült rendőrségi tisztviselők száma és a biztosított képzések típusa vonatkozásában. Ezek az információk segítenek majd a Bizottságnak, a tagállamoknak és az EKSZ-nek abban, hogy meghatározzák a források felhasználásának módját és a speciális képzéseken részt vevő tisztviselők körét. E stratégiai keretben az Europol Akadémiának és a Frontexnek éves alapon **rendszeres képzésigény-elemzést** kell készítenie a hatáskörükbe tartozó témákra vonatkozó képzés kínálat meghatározása érdekében. Az éves elemzést a súlyos és szervezett bűnözéssel kapcsolatos uniós szakpolitikai ciklus

²¹ <http://www.entriforccm.eu>

prioritásaihoz kell igazítani azt követően, hogy e prioritások 2013-ban megállapításra kerülnek. Minden elemzésnek meg kell határoznia a következőket:

1. a kidolgozandó új tanulási eredmények;
2. a teljesítményben mutatkozó hiányosságok és ezek felszámolásának módja a meglévő uniós és nemzeti programokat kiegészítő színvonalas képzések révén; valamint
3. a szükséges erőforrások.

2014-ben be kell nyújtani az első koordinált stratégiai uniós bűnüldözési képzésigény-elemzést. Az elemzést a Belső Biztonsági Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság számára kell benyújtani, és azt a Tanácsnak jóvá kell hagynia.

4.2. A képzések minőségének biztosítása

Biztosítani kell a bűnüldözéssel összefüggő készségek és ismeretek kölcsönös elismerését. A tagállamok már ma is igénybe veszik a felsőoktatás területét érintő, meglévő általános kezdeményezések, így a bolognai és koppenhágai folyamat²² nyújtotta lehetőségeket. E kezdeményezések – a szakképzés és az egész életen át tartó tanulás európai képesítési keretrendszere²³ alapján és az egész Európában elismert kreditátviteli- és gyűjtési rendszer (ECTS)²⁴ révén – összehasonlítható és egyenértékű standardokat állapítanak meg a diplomák és különböző szintű más képesítések tekintetében.

A képzési rendszernek építenie kell e minőségelismerési kezdeményezésekre, és ebben az egész életen át tartó tanulás elveire kell fektetnie a hangsúlyt. A Bizottság elképzelései szerint a 3. és 4. fellépési terület vonatkozásában 2020-ra összehasonlítható uniós szintű bűnüldözési képesítéseket (azaz ágazati képesítési keretrendszert) kell kialakítani és a gyakorlatban alkalmazni. Első lépésként az Europol Akadémiának biztosítania kell, hogy az uniós képzési modulokat és tanfolyamokat az ECTS követelményeinek megfelelően alakítsák ki, és azok jól beazonosítható tanulási eredményeket nyújtsanak. Célszerű lenne továbbá, hogy a tagállamok az ECTS kreditrendszert nemzeti képzési moduljaikra is alkalmazzák.

Emellett ki kell dolgozni a képzési rendszer alapján szervezett uniós szintű képzések oktatói profilját, amelynek tartalmaznia kell az oktatói készségek, a speciális szaktudás és az elvárt nyelvismeret meghatározását. Szükség esetén e készségek optimalizálása érdekében képzést kell biztosítani az oktatók számára. 2014 első félévéig a tagállamokkal és a Frontexszel együttműködésben az Europol Akadémiának ki kell dolgoznia az oktatói profilt, és létre kell hoznia az oktatók végső kiválasztására, ellenőrzésére és értékelésére szolgáló mechanizmust.

A rendszer keretében biztosított képzések minőségének javítása érdekében a CEPOL-t és más résztvevőket ösztönözni kell arra, hogy vegyék igénybe pénzügyi intézmények, informatikai vállalkozások és más magánfelek szakértelmét, és alakítsanak ki partnerségeket e felekkel.

A CEPOL a tagállamokkal és a bel- és igazságügy területével foglalkozó ügynökségekkel egyeztetve 2014-ben cselekvési tervet készít és terjeszt a Belső Biztonsági Operatív

²² Lásd az 1999. június 19-i bolognai nyilatkozatot és a 2002. november 30-i koppenhágai nyilatkozatot.

²³ Az európai képesítési keretrendszer közös referenciakeretet biztosít, amely a képesítések érthetővé és más európai országok képesítési rendszereibe való besorolhatóvá tétele révén elősegíti a nemzeti képesítési rendszerek és szintek összehasonlítását.

²⁴ Az európai kreditátviteli- és gyűjtési rendszer általánosan érvényes és elismert eljárásokat biztosít a diákok számára a hazájukon kívüli képzéseken elért tanulmányi eredményeik elismertetésére.

4.3. A bűnüldözési tisztviselők előmenetelének elősegítése

Az uniós képzési rendszer keretében megszerzett készségeket, tudást és kompetenciákat a tagállamoknak a 4.2. szakaszban ismertetett minőségi keretrendszernek megfelelően el kell ismerniük mint olyat, amely részét alkotja a tisztviselők által nemzeti szinten elsajátított szakmai profilnak. A rendszer keretében biztosított képzéseknek az egész életen át tartó tanulás elveivel összhangban a bűnüldözési tisztviselők képzésének szerves részévé kell válniuk. A tagállamoknak maradéktalanul ki kell aknázniuk a képzési eszközök, köztük az e-tanulás, a közös tanterv és a csereprogramok biztosította lehetőségeket, és támaszkodniuk kell az oktatók oktatását szolgáló kezdeményezésekre. Ebben a tekintetben a rendszer 3. fellépési területén végrehajtott képzések mindenekelőtt a képzési igények és a jelenlegi nemzeti és nemzetközi képzéskínálat közötti eltérések csökkentéséhez járulnak majd hozzá.

4.4. Az erőforrások hatékony felhasználása

A képzési rendszer a fokozottabb specializáció, a hatékonyabb koordináció, a szinergiák kiaknázása, a párhuzamosságok megszüntetése és a képzéskínálatnak az igényekhez történő pontosabb hozzáigazítása segítségével kíván eredményeket elérni. Az Europol Akadémiának és a nemzeti rendőrakadémiáknak a leghatékonyabb képzési módszerek, például az e-tanulás lehetőségeinek alkalmazásával kell elősegíteniük a tanulási eredmények elérését.

Egy a Bizottság megbízásából végzett külső tanulmány szerint a képzési rendszer igazgatásának és végrehajtásának teljes közvetlen költsége a 2013–2020 közötti időszakban 3,4 millió EUR lesz (jelenlegi árakon). Ez magában foglalja egy az ügyvezető igazgató és az igazgatótanács tanácsadó testületként létrehozandó új tudományos bizottság működtetésének költségét is (évente 90 000 EUR). A tanulmány szerint az uniós rendvédelmi feladatok hatékonyabb ellátásából származó teljes éves megtakarítás – a jelenlegi helyzet változatlan fenntartásához képest – akár a 23 millió EUR-t is elérheti²⁵.

A Belső Biztonsági Alap létrehozására irányuló, a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó bizottsági javaslat²⁶ előírja egyebek mellett az európai képzési politikákkal foglalkozó képzési programok végrehajtását. Bizonyos feltételek mellett továbbá az Európai Szociális Alap²⁷ által nyújtott lehetőségek is igénybe vehetők a bűnüldözési tisztviselők képzésének támogatása céljából. A tagállamoknak jelentést kell küldeniük a Bizottság számára azon bűnüldözési tisztviselők számáról, akik az Alap támogatásával vettek részt határokon átnyúló témákban rendezett képzéseken.

5. A KÉPZÉSI RENDSZER MŰKÖDTETÉSE: SZEREPKÖRÖK ÉS FELELŐSSÉGI KÖRÖK

A képzési rendszert a Bizottság, az Europol, a bel- és igazságügyi ügynökségek és a tagállamok közösen működtetik.

²⁵ Tanulmány a CEPOL tevékenységét létrehozó 2005/681/IB tanácsi határozat módosításáról, GHK, 2012. április 10. A költségbecslés tartalmazza egy az ügyvezető igazgató és az igazgatótanács tanácsadó testületként létrehozandó új tudományos bizottság működtetésének költségét is (évente 90 000 EUR); lásd az európai uniós bűnüldözési együttműködési és képzési ügynökség (Europol) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot.

²⁶ A Belső Biztonsági Alap részét képező, a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés pénzügyi támogatására szolgáló eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat.

²⁷ www.ec.europa.eu/esf

5.1. Az Europol Akadémia

A képzési rendszer működtetésének motorja és koordinátora az Europol Akadémia lesz, más uniós ügynökségekkel és a nemzeti képzési akadémiák hálózatával szoros együttműködésben. A hat javasolt legfontosabb feladat a következő:

1. Az Europol Akadémiának törekednie kell arra, hogy maga is a bűnüldözés határokon átnyúló dimenziójával foglalkozó képzések uniós kiválósági központjává váljon. Törekednie kell arra, hogy e területen a szakemberek számára irányadó tekintéllyé és a legjobb gyakorlatok cseréjére módot adó közvetítővé váljon. Össze kell hangolnia az uniós stratégiai bűnüldözési képzések tekintetében felmerülő kérdéseket, és szükség esetén támogatást kell biztosítani más uniós ügynökségeknek, egyebek mellett a stratégiai uniós szintű bűnüldözési képzésgény-elemzések koordinálásával.
2. Az érdekelt felekkel egyeztetve az Europol Akadémiának ki kell dolgoznia az 1. fellépési terület tanulási eredményeit is magában foglaló alapismereti csomagot. Ennek első változatát 2014 első felében kell a CEPOL-nak előterjesztenie.
3. Az Europol Akadémiának a határokon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos legjobb gyakorlatok megosztása és szükség esetén oktatási eszközök rendelkezésre bocsátása útján támogatást kell biztosítani a 2. fellépési területen intézkedéseket végrehajtó tagállamok számára.
4. Az Europol Akadémiának a nemzeti képzési akadémiák hálózatának más kiválósági központjaival együtt uniós szintű képzéseket kell biztosítani a bűnüldözési tisztviselők és az oktatók számára egyaránt. A 3. és a 4. fellépési terület részeként az Europol Akadémiának az egyes képzések szintjét az európai képesítési keretrendszerre hivatkozással kell megállapítani, a nemzeti képzési akadémiák hálózatával együttműködve. Az Europol Akadémiának biztosítani kell a képzések megfelelő előkészítését, az oktatók megfelelő támogatását, értékelését és javadalmazását.
5. Az Europol Akadémiának ki kell dolgoznia a képzési prioritások megállapítására, valamint a képzési rendszer keretében végrehajtott fellépések támogatásával és koordinálásával kapcsolatos szerepkörök és feladatkörök meghatározására szolgáló eljárásokat és iránymutatásokat.
6. Az érdekelt felekkel együtt az Europol Akadémiának nyomon kell követnie a CEPOL által 2014-ben, a minőségbiztosítási keretrendszerrel kapcsolatban benyújtandó, a 4.2. szakaszban említett cselekvési terv megvalósítását.

5.2. A nemzeti akadémiák mint kiválósági központok

A rendszer keretében szervezett speciális képzéseket a nemzeti képzési akadémiák hálózatához tartozó, erre szakmailag leginkább alkalmas intézménynek vagy megfelelő esetben az Europol Akadémiának kell nyújtania. A pénzmosás, a polgári missziók tagjainak felkészítése, speciális határőrizeti kérdések vagy a 3. és 4. fellépési területhez tartozó egyéb konkrét, prioritást képező rendvédelmi területeken sajátos szakértelemmel rendelkező nemzeti bűnüldözési akadémiák előre megállapított időtartamra „kiválósági központ” státuszt kaphatnak, és az Europol Akadémia nevében uniós szintű képzéseket rendezhetnek. A kiválósági központoknak a képzési rendszer keretében kidolgozott, a 4.2. szakaszban említett közös minőségbiztosítási keretrendszer szabályainak megfelelően kell működniük. A nemzeti akadémiáknak képesnek kell lenniük arra, hogy szakértőket vagy oktatókat küldjenek ki az Europol Akadémiába.

5.3. Tagállamok

A tagállamok feladata az 1. és 2. fellépési terület beépítése az alap- és továbbképzés tantervébe. E célra uniós forrásokat vehetnek igénybe²⁸ A 2. fellépési terület vonatkozásában ajánlott a képzésekhez kapcsolódó, kétoldalú projekteket kezdeményezniük a határon átnyúló együttműködés fejlesztése érdekében. E projektek témák széles körét érinthetik a megfigyeléstől az üldözésen át a rendőrségi és vámügyi együttműködési központok közötti információcseréig. A tagállamok felelnek emellett a polgári missziókban való részvételre alkalmas tisztviselők kiválasztásáért és a 3. és 4. fellépési területtel kapcsolatos uniós szintű képzések oktatói feladatainak betöltésére alkalmas tisztviselők jelöléséért.

5.4. Európai Bizottság

A Bizottság rendszeresen értékeli a képzési rendszer végrehajtása, ezen belül a jelen közleményben meghatározott fellépések terén elért haladást. Értékeli mindenekelőtt a minőségbiztosítási intézkedéseket és az Europol Akadémia koordinációs tevékenységének eredményességét. 2016-tól kezdve háromévente jelentést nyújt be a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek.

5.5. Uniós ügynökségek

A Frontex, a Kábítószer és Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal az általa birtokolt sajátos szakértelem átadása révén járul hozzá a magas szintű képzési és tanulási eredmények eléréséhez. Valamennyi ügynökségnek rendszeresen kapcsolatot kell tartania egymással, és törekednie kell a hatékonyság növelésére, valamint a több területet érintő fellépések esetén a szinergiák azonosítására. A rendőröknek, a határőröknek és a vámtisztviselőknek például együtt kell működniük az emberkereskedelem elleni küzdelemben. Az Europol Akadémia feladata az 5.1. szakaszban leírtaknak megfelelően az általános koordináció.

5.6. Európai Külügyi Szolgálat

Az EKSZ az Európai Bizottsággal és az uniós ügynökségekkel közösen erőfeszítéseket tesz az együttműködés fejlesztésére, kiemelt figyelemmel a képességekre és a képzésre²⁹. Amennyiben a tervezett uniós polgári missziókban bűnüldözési tisztviselők is részt vesznek, az Europol Akadémiának már az előkészítés korai szakaszában hozzá kell járulnia ezek képzéséhez, és késznek kell lennie arra, hogy a missziókban részt vevők azonos szintű szakértelmének biztosítása céljából előmozdítsa a további speciális képzések megvalósítását. Az EKSZ-nek aktívan részt kell vennie ebben a folyamatban, melynek során figyelembe kell venni a már létező, például a Polgári Válságkezelő Bizottság által indított kezdeményezéseket.

6. KÖVETKEZTETÉS

A tagállamok, a bel- és igazságügy terén működő ügynökségek és más uniós érdekelt felek elkötelezett és konstruktív részvétele segítségével előmozdítható a közös biztonsági kihívásokra adott uniós válasz eredményessége, és a lehető leghatékonyabban mozgósíthatók

²⁸ Lásd fent a Belső Biztonsági Alappal kapcsolatos 26. lábjegyzetet.

²⁹ 2011. november 30-án a Belső Biztonsági Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság véleményt adott ki „A közös biztonság- és védelempolitika terén és a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés területén működő szereplők közötti kapcsolatok erősítése” címmel (Doc. 17884/11 JAI 906 COSI 112).

a korlátozott költségvetési források. Ez javítaná az uniós és a határokon átnyúló rendvédelmi kérdésekkel kapcsolatos tudatosságot, biztosítaná a prioritási területeken végrehajtott speciális képzések elismerését, Unió-szerte növelné a rendvédelmi tevékenység általános minőségét, fokozná a bűnüldöző szervek közötti bizalmat, és elősegítené egy közös bűnüldözési kultúra kialakítását. Ez erősítené a szervezett bűnözés, a határokon átnyúló súlyos bűncselekmények és a terrorizmus elleni küzdelmet szolgáló operatív bűnüldözési képességeket az EU-ban.

Az Európai Parlamenttel, a tagállamokkal és a bel- és igazságügyi ügynökségekkel szoros együttműködésben a Bizottság figyelemmel fogja kísérni e közlemény végrehajtását.