



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 27.3.2013
COM(2013) 172 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

tot vaststelling van een Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

tot vaststelling van een Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving

1. INLEIDING

De bestrijding van transnationale criminaliteit vereist grensoverschrijdende samenwerking tussen politie, douane, grenswacht en andere autoriteiten. Dergelijke samenwerking kan alleen doeltreffend zijn, als de betrokken autoriteiten naar behoren zijn opgeleid en er voldoende wederzijds vertrouwen is.

Er is bij de opleiding op het gebied van grensoverschrijdende taken in de EU al aanzienlijke vooruitgang geboekt. Zo worden er al jarenlang gemeenschappelijke curricula en uitwisselingsprogramma's voor rechtshandhavingsambtenaren ontwikkeld en uitgevoerd. Daarbij werken de lidstaten samen met EU-agentschappen als de Europese Politieacademie (Cepol), de Europese Politiedienst (Europol) en het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex). In 2012 werden er meer dan 300 uitwisselingsprogramma's georganiseerd voor rechtshandhavingsambtenaren uit de hele EU. Meer dan 3 000 deelnemers maakten in 2012 gebruik van nieuwe leermethodes, zoals de "webinars" van Cepol. De deelname aan EU-opleidingen groeit: in 2012 registreerde Cepol 5 000 inschrijvingen en Frontex 3 000.

Maar er moet meer gebeuren. Zo moet er meer bekendheid worden gegeven aan de bestaande EU-instrumenten voor politieke samenwerking en aan de rol van de EU-agentschappen die zijn opgericht om rechtshandhavingsdiensten te ondersteunen bij de bestrijding van criminaliteit. Meer ambtenaren moeten de beschikbare middelen benutten om tot optimale prestaties te komen. De opleidingsinitiatieven moeten voorzien in reële behoeften en beter aansluiten bij de prioriteiten die op EU-niveau voor operationele samenwerking zijn overeengekomen, zoals de bestrijding van cybercriminaliteit¹ en van de handel in mensen en drugs. Om ervoor te zorgen dat opleiding op EU-niveau op coherente wijze wordt benaderd en aan de hoogste kwaliteitsnormen voldoet, is doeltreffende coördinatie tussen de lidstaten en de EU-agentschappen nodig. Daarbij moet ook het werk van internationale organisaties als Interpol en de Verenigde Naties in aanmerking worden genomen.

In deze mededeling wordt dan ook een ***Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving*** (hierna "het opleidingsprogramma" genoemd) voorgesteld, in het kader waarvan rechtshandhavingsambtenaren zich de kennis en vaardigheden kunnen eigen maken die zij nodig hebben om grensoverschrijdende criminaliteit doeltreffend te voorkomen en te bestrijden door efficiënte samenwerking met hun Europese collega's. Het opleidingsprogramma moet ertoe leiden dat de EU gemeenschappelijke veiligheidsproblemen doeltreffender aanpakt, de politiediensten in heel Europa op een hoger plan brengen en de ontwikkeling stimuleren van een gemeenschappelijke rechtshandavingcultuur ter bevordering van het wederzijds vertrouwen en de onderlinge samenwerking. Het heeft ten doel leemten in de bestaande opleidingen voor rechtshandhavers inzake grensoverschrijdende

¹ Rekening houdend met de Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Strategie inzake cyberbeveiliging van de Europese Unie: Een open, veilige en zekere cyberspace, 7.2.2013 JOIN(2013) 1 final.

aangelegenheden weg te nemen door het opleidingsaanbod van Europese en nationale kenniscentra te ondersteunen en waar nodig de tenuitvoerlegging ervan te coördineren.

Met dit opleidingsprogramma wordt gehoor gegeven aan de oproep van de Europese Raad in het programma van Stockholm², om de scholing in Uniegerelateerde vraagstukken uit te breiden en systematisch toegankelijk te maken voor ieder die beroepshalve bij rechtshandhaving is betrokken, alsook aan verzoeken van het Europees Parlement om een sterker EU-kader voor opleidingen bij justitie en politie³. Het programma moet ertoe leiden dat:

- de lidstaten beter bekend zijn met de **rechtsinstrumenten voor samenwerking bij rechtshandhaving** die de EU in de loop van de tijd heeft ontwikkeld, zoals de gegevensuitwisseling uit hoofde van het Verdrag van Prüm⁴ en de gegevensbanken voor criminele inlichtingen van Europol, en dat zij deze zowel voor bilaterale als multilaterale contacten gebruiken;
- de rechtshandhavingsambtenaren in de EU over de nodige vaardigheden en kennis beschikken om die **transnationale criminaliteit** aan te pakken waarvan de slachtoffers en de samenleving als geheel het **meeste schade** ondervinden;
- rechtshandhavingsambtenaren die samenwerken met derde landen of er deelnemen aan civiele missies van de EU naar behoren worden opgeleid.

Het in dit besluit voorgestelde opleidingsprogramma is bedoeld voor **rechtshandhavingsambtenaren van alle rangen**, van politieagenten tot grenswachters en douaniers, en eventueel ook voor andere functionarissen, zoals officiers van justitie⁵. De opleiding die in het kader van dit programma wordt mogelijk gemaakt of aangeboden, moet voortbouwen op bestaande nationale of EU-initiatieven en berusten op een regelmatige beoordeling van de behoeften. Er dient gebruik te worden gemaakt van moderne, doeltreffende leermiddelen, zoals speciale cursussen, gemeenschappelijke curricula, internetstudie en uitwisselingsprogramma's.

Voor de opleidingsplannen van deze mededeling is een EU-agentschap nodig dat beschikt over een passend juridisch mandaat en de nodige middelen. Daarom stelt de Commissie tegelijk met deze mededeling een nieuw rechtskader voor Europol voor, waarbij de dienst op het gebied van opleiding bevoegdheden worden verleend die verder reiken dan die van Cepol, dat momenteel het enige EU-agentschap is dat uitsluitend verantwoordelijk is voor de opleiding op het gebied van rechtshandhaving. Door tegelijkertijd Cepol te sluiten, ontstaan synergieën, aangezien de opleiding dicht bij de operationele werkzaamheden zal staan en in een grotere structuur zal worden opgenomen, terwijl de administratieve kosten zullen afnemen, waardoor er middelen vrijkomen die kunnen worden gebruikt om het opleidingsprogramma uit te breiden.

Daarom wordt een nieuwe opleidingsdirectie van Europol, de **Europol Academy**, geacht het opleidingsprogramma uit te voeren, met bijzondere aandacht voor kwaliteitsnormen. Zo lang de voorgestelde samenvoeging nog niet door de Raad en het Europees Parlement is

² Het programma van Stockholm — Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1.

³ Zie bv. de Resolutie van het Europees Parlement van 14 december 2011 over het EU-beleid inzake terrorismebestrijding: belangrijkste resultaten en nieuwe uitdagingen (2010/2311(INI)).

⁴ Besluit 2008/615/JBZ van de Raad en Besluit 2008/616/JBZ, PB L 210 van 6.8.2008, blz. 1 en 12.

⁵ Het vormt een aanvulling op het EU-beleid inzake justitiële opleiding, zie: “Opbouwen van vertrouwen in justitie in de hele EU: een nieuwe dimensie in de Europese justitiële opleiding”, COM(2011) 551 definitief.

goedgekeurd en nog niet in werking is getreden, zal Cepol deze rol voor zover mogelijk waarnemen. De uitvoering van het programma vereist een gezamenlijke inspanning van het netwerk van nationale opleidingsinstellingen, de nationale grenswacht- en douaneacademies (hierna "het netwerk van nationale academies" genoemd), de **Europol Academy** en andere JBZ-agentschappen, zoals Frontex. De rol van de Commissie omvat hoofdzakelijk het toezicht op de voortgang.

Deze mededeling is gebaseerd op een door Cepol opgemaakte inventarisatie van opleidingsbehoeften en –aanbod⁶, op de raadpleging van deskundigen van de lidstaten en JBZ-agentschappen tijdens vier bijeenkomsten en op drie conferenties met leden van het Europees Parlement in 2011 en 2012.

De Europol Academy wordt de coördinerende EU-instantie voor opleidingen op het gebied van rechtshandhaving. Overeenkomstig zijn rechtsgrondslag blijft Frontex echter verantwoordelijk voor de opleiding van grenswachters.

2. STRATEGISCHE PRIORITEITEN VAN DE EU INZAKE CRIMINALITEITSBESTRIJDING, VEILIGHEID EN LEEMTEN IN HET OPLEIDINGSAANBOD

2.1. Huidig opleidingskader van de EU

In alle lidstaten is voorzien in structuren voor de opleiding van rechtshandavingsambtenaren en wordt op JBZ-gebied systematisch samengewerkt met de EU-agentschappen. Op **EU-niveau** houden de volgende agentschappen zich bezig met de opleiding van rechtshandavingsambtenaren:

Cepol werkt nauw samen het netwerk van nationale academies. In 2012 organiseerde de dienst 86 klassikale cursussen voor 2 059 deelnemers. Hierbij werden tal van onderwerpen behandeld, waaronder specifieke rechtshandhavingstechnieken, zoals politieverhoren en onderzoekstechnieken voor moordzaken, de aanpak van economische delicten (over zaken als ontneming van vermogensbestanddelen en het witwassen van geld) en crisisbeheer. Cepol heeft ook deskundigheid inzake het "opleiden van opleiders" ontwikkeld, het op Erasmus gebaseerde uitwisselingsprogramma voor politiefunctionarissen ingevoerd⁷, en online leermodules opgezet over onderwerpen als cybercriminaliteit, gezamenlijke onderzoeksteams en mobiele georganiseerde criminele groepen. Een dergelijke opleiding is echter alleen beschikbaar voor hoge politiefunctionarissen, in verband met beperkingen die zijn gesteld aan het wettelijk mandaat van Cepol. Ook stuit het aantal opleidingsactiviteiten op budgettaire beperkingen.

Europol werkt nauw met Cepol samen bij het verzorgen van de hierboven bedoelde cursussen en heeft verscheidene cursussen ontwikkeld over criminele analyse en specifieke soorten strafbare feiten, zoals cybercriminaliteit. Het is het specifieke mandaat van **Frontex** om grenswachters op te leiden⁸. Het agentschap heeft daartoe gemeenschappelijke curricula ontwikkeld die door de lidstaten worden gebruikt. Het gaat onder meer om een kwaliteitskader voor grenswachters⁹. Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) beheert twee specifieke opleidingsprogramma's inzake de bestrijding van eurovalsemunterij

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 van Verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie van 25 oktober 2011, PB L 304 van 22.11.2011, blz. 1.

⁹ Sectoraal kwalificatiekader voor grenswachters (www.frontex.europa.eu/training).

en de bescherming van de financiële belangen van de EU. Het **Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten** biedt politieopleiders instrumenten aan voor opleiding op het gebied van de grondrechten. Het **Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving** (EWDD) en het **Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken** (EASO) houden zich beide bezig met opleiding inzake specifieke onderwerpen die onder hun mandaat vallen.

De meeste opleiding van rechtshandhavingsambtenaren vindt nog steeds op **nationaal niveau** plaats. Daarbij wordt in de regel aandacht besteed aan specifieke punten als drugshandel, cybercriminaliteit, financiële delicten en het witwassen van geld, onderzoek naar grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en kwesties inzake EU-wetgeving. Vaak vinden deze opleidingen plaats in het kader van bilaterale samenwerking tussen lidstaten. De geraadpleegde deskundigen wijzen er niettemin op dat op dit gebied duidelijk behoefte is aan meer opleidingen met EU-ondersteuning.

Internationaal bieden organisaties als Interpol en de Verenigde Naties (VN) opleiding aan op het gebied van rechtshandhaving, antiterrorisme en crisisbeheer. **Interpol** biedt e-learning aan over uiteenlopende onderwerpen, zoals onderzoek in drugszaken, verhoortechnieken en terrorisme. De **VN** heeft een breed cursusaanbod op het gebied van crisisbeheer. Hoewel deze cursussen voor de rechtshandhavingsautoriteiten in de EU een nuttige aanvulling vormen op andere opleidingsinitiatieven, bestrijken zij zelden specifieke EU-instrumenten en zijn zij doorgaans niet afgestemd op de EU-normen voor politiediensten.

2.2. De opleidingsbehoefte op prioritaire interne en externe beleidsgebieden van de EU

Voor doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking bij rechtshandhaving moet ambtenaren basiskennis worden bijgebracht over de politietaken in de EU, de beschikbare diensten, zoals Europol en Eurojust, en de instrumenten voor informatie-uitwisseling, zoals de Prümbesluiten¹⁰. Kennis en begrip van grensoverschrijdende politietaken zijn onontbeerlijk, willen politieambtenaren deelnemen aan grensoverschrijdende – bilaterale en multilaterale – samenwerking en wil het wederzijds vertrouwen toenemen.

De EU heeft prioriteiten vastgesteld voor maatregelen tegen gemeenschappelijke bedreigingen in de vorm van zware en georganiseerde criminaliteit, terrorisme, cybercriminaliteit of op het gebied van grensveiligheid of crisisbeheer. Deze prioriteiten zullen regelmatig opnieuw worden beoordeeld in het licht van de dreigingsevaluatie voor georganiseerde criminaliteit (OCTA), die Europol (vanaf 2013) om de vier jaar opstelt. Waar nodig dient te worden voorzien in gespecialiseerde opleiding om de schade als gevolg van deze bedreigingen te beperken en de operationele prioriteiten te ondersteunen die op EU-niveau zijn vastgesteld om een einde aan deze bedreigingen te maken.

De EU zal de capaciteitsopbouw in derde landen ondersteunen door begeleiding en advies te verlenen en te helpen bij het opzetten van duurzame burgerpolitiediensten die overeenkomstig internationale normen worden beheerd. Civiele missies in derde landen worden gecoördineerd door de Europese dienst voor extern optreden (EDEO). Jaarlijks worden meer dan duizend EU-rechtshandhavingsambtenaren ingezet bij missies naar plaatsen als Zuid-Soedan, Kosovo, Niger en Irak (in 2012). Rechtshandhaving staat bij deze missies in het teken van politiezorg, de rechtsstaat, het burgerlijk bestuur en burgerbescherming. De lidstaten werken ook bilateraal samen met derde landen om te helpen bij de opbouw van de

¹⁰ Besluit 2008/615/JBZ van de Raad en Besluit 2008/616/JBZ, PB L 210 van 6.8.2008, blz. 1 en 12.

rechtshandhavingscapaciteit, voor zover de EU daarbij betrokken is (bijvoorbeeld in de opkomende democratieën in Noord-Afrika).

2.3. Punten waarop het opleidingsaanbod tekortschiet

Ondanks de inspanningen en samenwerking op nationaal, EU- en internationaal niveau vertoont het huidige opleidingsaanbod in de EU nog steeds forse lacunes¹¹.

De opleidingsprogramma's van de lidstaten bestrijken in de regel basiskennis van de EU-instrumenten en de EU-dimensie van het dagelijkse politiewerk, maar voldoen niet altijd aan een eenduidige norm.

De rechtshandhavingsautoriteiten en EU-agentschappen hebben gewezen op het gebrek aan gekwalificeerde opleiders en samenhangend studiemateriaal betreffende grensoverschrijdend onderzoek. Er is grote vraag naar de door EU-agentschappen georganiseerde opleidingen inzake specifieke politietaken, zoals de aanpak van financiële criminaliteit, het witwassen van geld en de handel in mensen en drugs. Als de Europol Academy opleidingen op dit gebied coördineert en verzorgt, hoeven de lidstaten niet elk afzonderlijk in vergelijkbare programma's te investeren en worden kosten uitgespaard.

Uitwisselingsprogramma's voor politieagenten, grenswachters en douaniers met onderzoeksbevoegdheden dragen nu ook al bij tot het verspreiden van goede praktijken en het opbouwen van vertrouwen. Als er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn, moeten dergelijke programma's breder toegankelijk worden gemaakt: in beginsel zouden zij moeten openstaan voor alle rangen en alle agentschappen die onder het opleidingsprogramma vallen.

Meer in het algemeen is talenkennis van cruciaal belang voor rechtshandhavingsambtenaren die betrokken zijn bij grensoverschrijdende samenwerking. In dit verband wordt steeds vaker Engels gebruikt. In veel lidstaten zijn echter nog steeds te weinig ambtenaren met voldoende talenkennis.

Bij opleiding voorafgaand aan civiele missies ontbreekt het vaak aan coördinatie en standaardisering, hetgeen tot onaanvaardbare verschillen leidt in de mate waarin het ingezette personeel op zijn taak is voorbereid.

Derde landen die om bijstand verzoeken bij het opbouwen van rechtshandhavingscapaciteit zouden overigens consistenten en doeltreffender kunnen worden geholpen door opleiding aan te bieden of kennis en goede praktijken te delen.

Al met al ontbreekt het de EU zowel aan een transparant kwaliteitskader voor opleiders die op EU-niveau actief zijn, als aan een systematisch proces voor het inventariseren en vervullen van de strategische opleidingsbehoeften, die voortdurend evolueren.

3. EU-OPLEIDING OP VIER NIVEAUS

Teneinde de ontwikkeling, organisatie en evaluatie te bevorderen van de opleidings- en studiemogelijkheden die nodig zijn om het hoofd te bieden aan de problemen van de EU op het gebied van grensoverschrijdende rechtshandhaving, dient het opleidingsprogramma in het teken te staan van het stimuleren van kennis, vaardigheden en competenties¹². Het opleidingsprogramma omvat vier onderdelen, die uiteenlopen van algemene kennis tot zeer specifieke competenties en voortbouwen op de bestaande opleidingen op nationaal, EU- en internationaal niveau.

¹¹ Bron: de Cepol-exercitie van voetnoot 6.

¹² In het Europees kwalificatiekader voor levenslang leren worden de leerresultaten kennis, vaardigheden en competenties onderscheiden.

3.1. Niveau 1: Basiskennis van de EU-dimensie van rechtshandhaving

De EU telt 1,9 miljoen rechtshandhavingsambtenaren¹³, die elk op enig moment uit hoofde van hun beroep te maken kunnen krijgen grensoverschrijdende criminaliteit. Kennis van de EU-dimensie en grensoverschrijdende aspecten van politiewerk is van groot belang uit het oogpunt van operationele efficiëntie en loopbaanontwikkeling. Deze kennis betreft ook de beginselen van doeltreffende samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, de grondrechten, de rol van Europol, Frontex en Eurojust en het gebruik van EU-instrumenten voor informatiebeheer, kanalen als het Zweedse initiatief¹⁴ en het Schengeninformatiesysteem¹⁵. Zonder deze kennis zou de doeltreffendheid van het grensoverschrijdend politiewerk wel eens ernstig te wensen over kunnen laten.

Daarom moet een bepaalde basiskennis over rechtshandhaving op EU-niveau worden ontwikkeld waarover alle rechtshandhavingsambtenaren, ongeacht hun rang, moeten beschikken. Dit moet bijdragen tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijke rechtshandhavingscultuur.

De Commissie zal de lidstaten aanmoedigen om deze competentie te integreren in opleidingsdagen voor reeds aangestelde ambtenaren en in de initiële en beroepsopleidingsprogramma's voor ambtenaren in spe. De **Europol Academy** zal de follow-up ervan bewaken en evalueren, waarna de resultaten zullen worden opgenomen in het driejaarlijks verslag van de Commissie (zie punt 5.4).

In de eerste helft van 2014 zal Cepol in samenwerking met de lidstaten en Frontex voor de kennis en competenties betreffende de EU-dimensie van rechtshandhaving een Europese norm voorstellen, waaraan alle rechtshandhavingsambtenaren moeten voldoen.

3.2. Niveau 2: Doeltreffende bilaterale en regionale samenwerking

Het welslagen van grensoverschrijdende politieoperaties hangt onder meer af van de mate waarin rechtshandhavingsambtenaren in staat zijn EU- en internationale instrumenten als het Europese aanhoudingsbevel¹⁶, rogatoire commissie¹⁷ en overnameprocedures¹⁸ toe te passen. Verder moeten rechtshandhavingsambtenaren over meer specifieke kennis van bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten beschikken, kunnen communiceren in de belangrijkste talen en zich bewust zijn van culturele verschillen en gevoeligheden.

De lidstaten worden aangemoedigd om in het kader van de nationale opleidingen grondiger op deze materie in te gaan dan bij niveau 1 en ook de bilaterale en regionale opleidingsprojecten voor grensoverschrijdende samenwerking verder te ontwikkelen. De Europol Academy zal de lidstaten op verzoek ondersteunen door studiemateriaal te verstrekken en goede praktijken te verzamelen en verspreiden.

¹³ Volgens een schatting van Eurostat.

¹⁴ Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad, PB L 386 van 29.12.2006, blz. 89.

¹⁵ Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (PB L 239 van 22.9.2000, blz. 19).

¹⁶ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1).

¹⁷ Met een rogatoire commissie benadert een rechter in één land de bevoegde gerechtelijke autoriteiten in een ander land met een formeel verzoek om een getuigenverklaring, om documentaire of andere bewijselementen, of om betekening van processtukken.

¹⁸ Een overnameovereenkomst is een internationaal verdrag waarbij twee of meer staten de terugkeer en overname van personen regelen.

Tegen het eind van 2013 dient Cepol het Permanent Comité binnenlandse veiligheid een werkplan voor de ondersteuning van bilaterale en regionale opleiding voor te leggen. In 2014 dient Cepol een bijgewerkt overzicht te presenteren van de bilaterale opleidingsactiviteiten en opleidingsbehoeften in de lidstaten. Vervolgens dient het de beste praktijken te verspreiden die in deze behoeften kunnen voorzien. Op verzoek van de lidstaten zou Cepol passende leermiddelen ter beschikking kunnen stellen.

3.3. Niveau 3: Politietaken met specifieke EU-dimensie

De EU-prioriteiten voor de samenwerking bij grensoverschrijdende rechtshandhaving staan omschreven in de strategie voor interne veiligheid¹⁹ en de EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit²⁰, die gebaseerd is op de dreigingsevaluatie voor georganiseerde criminaliteit (OCTA) en met ingang van 2013 op de dreigingsevaluatie voor zware criminaliteit (SOCTA). Deze prioriteiten duiden op de behoefte is aan een doeltreffende, gerichte aanpak van opleiding op een gespecialiseerd, thematisch niveau voor een beperkte groep ambtenaren. Zo kunnen deskundigen uit de lidstaten samen een opleiding volgen over specifieke thema's als de handel in drugs, mensen en vuurwapens, cybercriminaliteit, corruptie, confiscatie van vermogensbestanddelen en financieel onderzoek. Daarbij is er ook ruimte om beste praktijken uit te wisselen en te netwerken, hetgeen het wederzijdse vertrouwen bevordert. Is een dergelijke opleiding bijzonder relevant voor de betrokken prioriteit, dan kan hierin ook aandacht worden besteed aan de wijze waarop verschillende rechtshandavingsdiensten, zoals politie, grenswacht en douane, op nationaal of Europees niveau samenwerken.

In nauwe samenwerking met het netwerk van nationale academies dient de Europol Academy de opleidingsbehoeften te analyseren en na te gaan in welk opzicht de bestaande gespecialiseerde opleidingen op internationaal en lidstaatniveau niet voorzien in de vaardigheden en kennis waaraan op dit gebied behoefte is. Opleiding moet door middel van het netwerk van nationale academies en zo nodig rechtstreeks door de Europol Academy worden aangeboden. Hierbij moet in beginsel worden gekozen voor klassikale cursussen, eventueel aangevuld met internetstudie. De gespecialiseerde opleidingen van dit niveau moeten uiteindelijk worden gecertificeerd op grond van vastgestelde kwaliteitsnormen die door alle lidstaten worden erkend (zie punt 4.2). Het jaarlijkse budget van de Europol Academy, dat deel uitmaakt van de begroting van Europol, dient hoofdzakelijk voor dit niveau te worden gebruikt.

Wanneer de prioriteiten van de EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit voor de periode 2013-2017 zijn vastgesteld, dient Cepol een kloofanalyse te verrichten en de resultaten hiervan tegen eind 2013 aan het Permanent Comité binnenlandse veiligheid voor te leggen. Op grond hiervan kunnen Cepol en het netwerk van nationale politieacademies vanaf 2014 de opleiding in het kader van niveau 3 ontwikkelen.

¹⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2010 – De EU-interneveiligheidsstrategie in actie: vijf stappen voor een veiliger Europa (COM(2010) 673 definitief).

²⁰ Conclusies van de Raad inzake de vaststelling van de EU-prioriteiten ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit voor de periode 2011-2013, 11050/11, 6 juni 2011.

3.4. Niveau 4: Civiele missies en capaciteitsopbouw in derde landen

Alle rechtshandhavingsambtenaren zouden een aparte opleiding moeten volgen voordat zij deelnemen aan civiele missies van de EU in derde landen. Hiertoe moeten de lidstaten en de Europol Academy bestaande opleidingsinitiatieven erkennen, steunen en uitbouwen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan Europa's nieuwe opleidingsprogramma voor civiele crisisbeheerscapaciteiten²¹, een door de EU gefinancierd programma dat deskundigheid uit de hele Unie, de Verenigde Naties en andere internationale instanties bijeenbrengt om personeel voor te bereiden op deelname aan civiele missies. Sommige lidstaten hebben opleidingsinstituten voor crisisbeheer die opleidingen verzorgen voor deelname aan civiele missies. Deze zouden kunnen fungeren als kenniscentra voor niveau 4, door ambtenaren van andere lidstaten, die niet over dergelijke instituten beschikken, op te leiden. Hierbij zou de Europol Academy de coördinatie voor haar rekening kunnen nemen.

Ter bevordering van een consistente EU-aanpak dient de Europol Academy ook richtsnoeren en expertise aan te bieden voor door de EU gefinancierde programma's voor bijstand op het gebied van rechtshandhaving.

Ten slotte zou de Europol Academy contact moeten onderhouden met de lidstaten en Frontex over bijstandsverzoeken van derde landen betreffende capaciteitsopbouw op het gebied van rechtshandhaving. Zij moet erop toezien dat op verzoeken om opleiding en kennisuitwisseling adequaat wordt gereageerd en dat de betrokken partijen geen dubbel werk verrichten.

De Europol Academy (coördinatie) en de EDEO moeten in samenwerking met Frontex een gemeenschappelijk curriculum opstellen voor opleiding voorafgaand aan civiele missies en voor andere missiespecifieke opleiding. Dit curriculum zou in 2015 moeten worden ingevoerd.

De inventarisatie van Cepol uit 2012 wijst uit dat Cepol en de Europol Academy opleiding in het kader van onderdeel 4 moeten opnemen in nieuwe (strategische) analyses van opleidingsbehoeften.

4. EEN OPLEIDINGSAANPAK DIE DOELTREFFEND IS EN STROOKT MET DE PRIORITEITEN VAN DE EU

Elk van de vier niveaus van het opleidingsprogramma dient te worden uitgevoerd volgens vier grondbeginselen.

4.1. Behoeftenanalyse

De rechtshandhavingscursussen op EU-niveau moeten worden aangepast aan de veranderende behoeften. Om de vier jaar dient de Europol Academy in nauwe samenwerking met de lidstaten, Frontex, Eurojust, de EDEO, het EASO, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en de Commissie een gecoördineerde **strategische analyse van de behoefte aan opleiding op het gebied van rechtshandhaving op EU-niveau** te verrichten. Hierin moet aandacht worden besteed aan de langetermijnontwikkeling van competenties op het gebied van rechtshandhaving, verbetering van het onderwijs (zie punt 4.2) en lacunes in het opleidingsaanbod betreffende JBZ-strategieën en -beleid. Jaarlijks moeten statistische gegevens beschikbaar worden gesteld om een overzicht te kunnen maken van met name het aantal opgeleide politieambtenaren en het soort cursussen dat zij hebben gevolgd. Op grond van deze analyse bepalen de Commissie, de lidstaten en de EDEO hoe zij hun middelen

²¹ <http://www.entriforccm.eu>.

zullen inzetten en welke ambtenaren een speciale opleiding moeten krijgen. In dit strategische kader dienen de Europol Academy en Frontex ieder jaar geregeld de **behoefte aan normale opleidingen te analyseren** om vast te stellen welke opleidingen zij elk binnen hun onderscheiden mandaten moeten aanbieden. De jaarlijkse analyse moet worden afgestemd op de in 2013 vast te stellen EU-beleidscyclus met prioriteiten voor de aanpak van georganiseerde en zware internationale criminaliteit. Zaken die in alle analyses moeten worden genoemd:

1. nieuwe leerresultaten waaraan moet worden gewerkt;
2. prestatiekloven en hoe deze kunnen worden gedicht met gedegen opleidingen, in aanvulling op de bestaande nationale of EU-programma's; en
3. benodigde middelen.

In 2014 moet een eerste gecoördineerde strategische analyse van de behoefte aan opleiding op het gebied van rechtshandhaving op EU-niveau worden gepresenteerd. Deze analyse moet aan het Permanent Comité binnenlandse veiligheid worden voorgelegd en vervolgens worden onderschreven door de Raad.

4.2. Goede resultaten

Competenties en kennis op het gebied van rechtshandhaving moeten wederzijds worden erkend. De lidstaten profiteren inmiddels van algemene academische initiatieven, zoals de processen van Bologna en Kopenhagen²², die op grond van het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren²³ door middel van een systeem van cumulerende studiepunten die overal in Europa worden erkend (Europees puntenoverdrachtsysteem, ECTS)²⁴ bijdragen tot vergelijkbare en gelijkwaardige normen voor afstudeertitels en andere kwalificaties op diverse niveaus, alsook voor beroepsonderwijs en –opleiding.

Het opleidingsprogramma moet voortbouwen op deze initiatieven voor kwaliteitserkenning en daarbij de nadruk leggen op de beginselen van een leven lang leren. De Commissie is van mening dat er tegen 2020 op EU-niveau vergelijkbare kwalificaties moeten zijn vastgesteld en uitgevoerd voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (kader voor sectorale kwalificaties). Deze zouden moeten gelden voor niveaus 3 en 4. Om te beginnen zou de Europol Academy ervoor moeten zorgen dat de opzet van de op EU-niveau aangeboden opleidingsmodules en –cursussen in overeenstemming is met het Europees puntenoverdrachtsysteem en de beoogde resultaten duidelijk moeten formuleren. De lidstaten worden ook aangemoedigd om het puntenoverdrachtsysteem op hun nationale opleidingsmodules toe te passen.

Verder moet voor opleiders die in het kader van het opleidingsprogramma op EU-niveau actief zijn, een specifiek profiel worden aangemaakt. Dit moet een beschrijving bevatten van hun pedagogische vaardigheden, expertise en talenkennis. Zo nodig moet opleiders een opleiding worden aangeboden om deze competenties te verbeteren. De Europol Academy dient dergelijke profielen in nauwe samenwerking met de lidstaten en Frontex te ontwikkelen

²² De verklaring van Bologna van 19 juni 1999 en de verklaring van Kopenhagen van 29 en 30 november 2002.

²³ Het Europees kwalificatiekader is een gemeenschappelijk instrument dat het eenvoudiger maakt om de nationale kwalificaties in Europa te vergelijken qua stelsel, kader en niveau.

²⁴ Het Europees systeem voor het verzamelen en overdragen van studiepunten (ECTS) voorziet in algemeen geldige en aanvaarde procedures voor de erkenning van studiekwalificaties die studenten buiten hun land van oorsprong verwerven.

en in de eerste helft van 2014 een mechanisme in te stellen voor de definitieve selectie, controle en evaluatie van opleiders.

Ter bevordering van de opleiding die in het kader van het programma wordt aangeboden, zullen Cepol en de andere betrokken partijen worden gestimuleerd om gebruik te maken van de expertise van particuliere instanties, zoals financiële instellingen en IT-bedrijven, en daarmee partnerschappen aan te gaan.

Cepol dient in overleg met de lidstaten en JBZ-agentschappen in 2014 een actieplan te presenteren dat strekt tot de invoering van een gemeenschappelijk kwaliteitskader voor studie op het gebied van rechtshandhaving tegen 2020. Dit plan moet ook worden gepresenteerd aan het Permanent Comité binnenlandse veiligheid.

4.3. Betere loopbaanontwikkeling voor rechtshandhavingsambtenaren

Wat de ontwikkeling van de in punt 4.2 beschreven kwaliteitskaders betreft, dienen de lidstaten de in het kader van het EU-opleidingsprogramma verworven vaardigheden, kennis en competenties te erkennen als onderdeel van het curriculum dat ambtenaren op nationaal niveau opbouwen. De opleiding in het kader van het programma moet een natuurlijk onderdeel worden van het opleidingspakket van rechtshandhavingsambtenaren, overeenkomstig de beginselen van een leven lang leren. De lidstaten moeten volop gebruikmaken van opleidingsinstrumenten, zoals internetstudie, gemeenschappelijke curricula, uitwisselingsprogramma's en "opleiding van opleiders". In dit verband zal met name opleiding van niveau 3 van het programma helpen om de kloof tussen de behoeften en het huidige nationale en internationale aanbod te dichten.

4.4. Efficiënte besteding van de middelen

Het opleidingsprogramma moet de efficiëntie bevorderen door voor meer specialisatie en doeltreffender coördinatie te zorgen, synergieën te benutten, dubbel werk te vermijden en het aanbod beter af te stemmen op de opleidingsbehoeften. De Europol Academy en de nationale politieacademies moeten gebruikmaken van de meest doelmatige opleidingsmethoden, zoals internetstudie.

Volgens een in opdracht van de Commissie uitgevoerde externe studie zouden de totale directe kosten van de uitvoering en het beheer van het opleidingsprogramma voor de periode 2013-2020 circa 3,4 miljoen EUR bedragen (huidige prijzen). Dit bedrag omvat onder meer de kosten van een nieuw wetenschappelijk comité dekken (90 000 EUR), dat als adviesorgaan zou fungeren voor de uitvoerend directeur en de raad van bestuur. Volgens dezelfde studie zou door een efficiëntere aanpak van de politietaken in de EU jaarlijks maar liefst 23 miljoen EUR kunnen worden bespaard ten opzichte van de status quo²⁵.

Het voorstel van de Commissie voor het Fonds voor interne veiligheid²⁶ 2014-2020 heeft onder meer als doelstelling om opleidingsprogramma's voor het Europees beleid inzake

²⁵ Studie inzake de wijziging van Besluit 2005/681/JBZ van de Raad, met het oog op activiteit van Cepol, uitgevoerd door GHK, 10 april 2012. Deze kosten hebben onder meer betrekking op een nieuw wetenschappelijk comité (90 000 EUR per jaar), dat de uitvoerend directeur en de raad van bestuur van Europol advies moet geven; zie het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Agentschap voor samenwerking en opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Europol).

²⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheer.

opleidingen uit te voeren. De lidstaten moeten de Commissie melden hoeveel rechtshandavingsambtenaren dankzij het Fonds een cursus op het gebied van grensoverschrijdende taken heeft gevolgd. Onder bepaalde voorwaarden moet ook gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om de opleiding van rechtshandavingsambtenaren te ondersteunen uit het Europees Sociaal Fonds²⁷.

5. UITVOERING VAN HET OPLEIDINGSPROGRAMMA: TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Het opleidingsprogramma wordt gezamenlijk uitgevoerd door de Commissie, Europol, de JBZ-agentschappen en de lidstaten.

5.1. Europol Academy

De Europol Academy wordt als coördinator de drijvende kracht achter de uitvoering van het opleidingsprogramma. Daarbij werkt zij nauw samen met andere EU-agentschappen en het netwerk van nationale academies. Er worden zes kerntaken voorgesteld:

1. De Europol Academy moet proberen uit te groeien tot het EU-expertisecentrum voor opleiding op het gebied van grensoverschrijdende rechtshandhaving. Zij moet zich ontwikkelen tot dé autoriteit voor beroepskrachten op dit gebied en als spil fungeren bij de uitwisseling van beste praktijken. De Europol Academy moet strategische opleidingsinitiatieven op het gebied van rechtshandhaving op EU-niveau proberen te coördineren en andere EU-agentschappen waar nodig ondersteuning bieden. Daartoe moet zij onder meer strategische analyses coördineren van de opleidingsbehoefte op EU-niveau.
2. In overleg met de belanghebbende partijen moet de Europol Academy een basiskennispakket formuleren. Daarin moeten onder meer de beoogde leerresultaten van niveau 1 worden opgenomen. Cepol dient hiervan in de eerste helft van 2014 een eerste versie te presenteren.
3. De Europol Academy moet de lidstaten bij de uitvoering van onderdeel 2 ondersteunen door beste praktijken op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking te verspreiden en zo nodig leermiddelen aan te reiken.
4. De Europol Academy moet samen met de andere kenniscentra van het netwerk van nationale academies opleiding op EU-niveau aanbieden en daarbij zowel de ambtenaren als hun opleiders bedienen. In het kader van de onderdelen 3 en 4 dient de Europol Academy in samenwerking met het netwerk van nationale academies het niveau van elke cursus aan te geven, onder verwijzing naar het Europees kwalificatiekader. De Europol Academy moet zorgen voor een goede cursusplanning en voldoende ondersteuning, evaluatie en bezoldiging van de opleiders.
5. De Europol Academy moet voorzien in procedures en richtsnoeren voor het vaststellen van de prioriteiten, taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de coördinatie van en ondersteuning bij de uitvoering van alle onderdelen van het opleidingsprogramma.
6. Samen met de belanghebbende partijen moet de Europol Academy het actieplan van follow-up voorzien om uitvoering te geven aan het in 2014 door Cepol voorgestelde kader voor kwaliteitsborging, zoals beschreven in punt 4.2.

²⁷ www.ec.europa.eu/esf.

5.2. Nationale academies als kenniscentra

De specifieke opleidingen in het kader van het programma dienen te worden verzorgd door de best gekwalificeerde instantie van het netwerk van nationale academies, of eventueel door de Europol Academy. Aan nationale rechtshandavingsacademies die gespecialiseerd zijn in de prioritaire politietaken uit hoofde van onderdeel 3 of 4, zoals de bestrijding van het witwassen van geld, opleiding voorafgaand aan civiele missies of specifieke aspecten van grensbewaking, zou voor een bepaalde periode de status van kenniscentrum kunnen worden verleend. Zij zouden namens de Europol Academy opleidingen kunnen verzorgen voor de hele EU. Kenniscentra moeten fungeren met inachtneming van de gemeenschappelijke kwaliteitsborging zoals ontwikkeld in het kader van het opleidingsprogramma en beschreven in punt 4.2. De nationale academies moeten deskundigen en opleiders bij de Europol Academy kunnen detacheren.

5.3. Lidstaten

Het is aan de lidstaten de onderdelen 1 en 2 te integreren in de curricula voor initiële en promotieopleidingen; zij worden aangemoedigd om hiervoor gebruik te maken van EU-financiering²⁸. Met betrekking tot onderdeel 2 doen de lidstaten er goed aan om bilaterale opleidingsprojecten te starten om de grensoverschrijdende samenwerking op tal van punten te verbeteren. Daarbij kan worden gedacht aan zaken als toezicht, achtereenvolgende en informatie-uitwisseling via de centra voor politieke en douanesamenwerking. De lidstaten worden ook verantwoordelijk voor de selectie van de ambtenaren die bevoegd zijn deel te nemen aan civiele missies en voor de benoeming van ambtenaren die bevoegd zijn om als opleider op EU-niveau cursussen te verzorgen op niveau 3 en 4.

5.4. Europese Commissie

De Commissie zal de uitvoering van het opleidingsprogramma, waaronder de in deze mededeling vastgestelde maatregelen, regelmatig evalueren. Zij zal met name de maatregelen voor kwaliteitsborging en de doeltreffendheid van de coördinatie door de Europol Academy beoordelen. De Commissie zal vanaf 2016 om de drie jaar verslag uitbrengen aan de Raad en het Europees Parlement.

5.5. EU-agentschappen

Ook voor Frontex, het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken is een belangrijke rol weggelegd: zij kunnen er met hun unieke expertise toe bijdragen dat de rechtshandavingsambtenaren topopleidingen kunnen volgen en dito resultaten behalen. De agentschappen moeten geregeld contact houden en streven naar meer efficiëntie en transversale synergieën. De bestrijding van zaken als mensenhandel vergt samenwerking van politieambtenaren, grenswachters en douaneambtenaren. De Europol Academy zorgt voor de algehele coördinatie, zoals beschreven in punt 5.1.

5.6. Europese Dienst voor extern optreden

De EDEO, de Europese Commissie en de betrokken EU-agentschappen ijveren gezamenlijk voor betere samenwerking, met speciale aandacht voor capaciteiten en opleiding²⁹. Wanneer een civiele missie van de EU wordt gepland waaraan rechtshandavingsambtenaren

²⁸ Zie voetnoot 26 over het voorstel voor het Fonds voor interne veiligheid.

²⁹ Advies van het Permanent Comité binnenlandse veiligheid van 30 november 2011, 'Strengthening Ties between CSDP and FSJ actors', Doc. 17884/11 JAI 906 COSI 112.

deelnemen, dient de Europol Academy in een zeer vroeg stadium na te gaan of zij op opleidingsgebied een bijdrage kan leveren en klaar te staan om zo nodig voor aanvullende specifieke opleiding te zorgen, zodat alle deelnemers even beslagen ten ijs komen. De EDEO moet actief bij dit proces worden betrokken. Ook moet rekening worden gehouden met initiatieven als dat van het Comité voor de civiele aspecten van crisisbeheersing.

6. CONCLUSIE

Volledige en constructieve medewerking van alle lidstaten, de JBZ-agentschappen en andere belanghebbende partijen binnen de EU stelt de Unie in staat om doeltreffend te reageren op gemeenschappelijke veiligheidsproblemen en optimaal gebruik te maken van de beperkte begrotingsmiddelen. Dit leidt tot meer aandacht voor politietaken op grensoverschrijdend en EU-niveau, erkenning van gespecialiseerde opleidingen op prioritaire gebieden, een betere invulling van het politiewerk in de hele EU, meer vertrouwen tussen rechtshandhavingsagentschappen en het ontstaan van een gemeenschappelijke rechtshandhavingscultuur. Hierdoor winnen de rechtshandhavingsautoriteiten in de EU aan operationele capaciteit en kan zowel georganiseerde en zware criminaliteit als terrorisme beter worden bestreden.

De Commissie zorgt in nauwe samenwerking met het Europees Parlement, de lidstaten en de JBZ-agentschappen voor de follow-up van deze mededeling.