



Брюксел, 27.3.2013
COM(2013) 172 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

за създаване на Европейска схема за обучение в областта на правоприлагането

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

за създаване на Европейска схема за обучение в областта на правоприлагането

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На международната престъпност може да се противодейства единствено посредством трансгранично сътрудничество между полицията, митниците, граничната охрана и други органи. Такова сътрудничество не може да бъде ползотворно, ако тези органи не са надлежно обучени и ако не съществува достатъчно взаимно доверие.

Вече е отбелязан значителен напредък при провеждането на обученията по трансгранични въпроси в ЕС. Бяха разработени например общи учебни планове и програми за обмен за служители на правоприлагащите органи, които се използват от няколко години. Държавите членки участват в това съвместно усилие заедно с агенции на ЕС като Европейския полицейски колеж (CEPOL), Европейската полицейска служба (Европол) и Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз (Frontex). През 2012 г. бяха организирани повече от 300 програми за обмен на служители на правоприлагащите органи в целия ЕС. През 2012 г. над 3 000 участници използваха нови методи за обучение, като например уебсеминарите на CEPOL. Участието в обученията на ЕС продължава да нараства, като миналата година броят на обучаващите се в CEPOL надхвърли 5 000 души, а броят на тези във Frontex беше 3 000.

Въпреки това е необходимо да се направи повече, като например да се популяризират инструментите на ЕС за полицейско сътрудничество и ролята на агенциите на ЕС, създадени за подпомагане на правоприлагащите органи в борбата с престъпността. Нужно е повече служители да използват наличните ресурси, за да развият пълния си потенциал. Обучението следва адекватно да отговоря на наличните нужди и да подкрепя по-силно съгласуваните на равнището на ЕС приоритети за оперативно сътрудничество, като например борбата с киберпрестъпността¹ и с трафика на наркотици и хора. Необходима е ефективна координация между държавите членки и агенциите на ЕС, при която се отчита работата на международни организации като Интерпол и Организацията на обединените нации, за да се осигури съгласуван подход към обучението съгласно най-високите стандарти за качество на равнище ЕС.

Поради това с настоящото съобщение се предлага *Европейска схема за обучение в областта на правоприлагането* (наричана по-нататък *LETS* или „схемата за обучение“), чиято цел е служителите на правоприлагащите органи да получат необходимите познания и умения, за да могат ефективно да предотвратяват трансграничната престъпност и да се борят с нея чрез ползотворно сътрудничество с колегите си от ЕС. Целта на схемата за обучение е ответните действия на ЕС във връзка с общите предизвикателства в сферата на сигурността да станат по-ефективни, да се повиши стандартът на полицейската дейност в ЕС и да се стимулира развитието на

¹ Като се вземе предвид Стратегията на ЕС за киберсигурност; Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите; Стратегия на Европейския съюз за киберсигурност: отворено, безопасно и сигурно киберпространство. 7.2.2013 г., JOIN(2013) 1final.

обща култура в областта на правоприлагането като средство за укрепване на взаимното доверие и сътрудничество. Схемата е насочена към идентифициране и преодоляване на пропуските в съществуващото обучение в областта на правоприлагането, свързано с трансгранични въпроси, като се подкрепя и, когато е необходимо, като се координира предоставянето на обучение от европейски и национални центрове за високи постижения.

Схемата за обучение е в отговор на призива на Европейския съвет в Стокхолмската програма² да се увеличат обученията по въпроси, свързани с ЕС, и тези обучения да бъдат предоставяни систематично на всички професионалисти в областта на правоприлагането, както и в отговор на исканията от страна на Европейския парламент за по-стабилна рамка на ЕС за съдебното и полицейското обучение³. Целта на схемата е да гарантира, че:

- **инструментите за сътрудничество в областта на правоприлагането**, които ЕС е разработил през годините, като например решението от Прюм относно обмена на информация⁴ и базите данни на Европол, свързани с криминалното разузнаване, се познават и използват по-добре както в двустранните, така и в многостранните контакти между държавите членки.
- служителите на правоприлагащите органи в ЕС притежават уменията и знанията, необходими за борба с **транснационалните престъпления, които нанасят най-големи вреди** на жертвите и на обществото като цяло.
- служителите на правоприлагащите органи, които си сътрудничат с трети държави или участват в граждански мисии на ЕС, са надлежно обучени.

Схемата за обучение, предложена в настоящото съобщение, е предназначена за **служители на правоприлагащите органи от всички категории** — от полицейските служители до граничните патрули и митническите служители, както и, когато това е уместно, за други държавни служители, като прокурорите⁵. Обучението, подпомагано от схемата или предоставяно чрез нея, следва да се основава на съществуващото обучение на национално равнище и на равнище ЕС и на редовни оценки на потребностите от обучение. Обучението следва да бъде предлагано чрез съвременни и ефективни учебни пособия, като специализирани курсове, общи учебни планове, обучение чрез материали по интернет и програми за обмен.

За осъществяване на усилията в областта на обучението, предвидени в настоящото съобщение, е необходима агенция на ЕС, която да разполага с подходящ правен мандат и нужните ресурси. Успоредно с настоящото съобщение Комисията предлага нова нормативна уредба за Европол, съгласно която агенцията получава правомощия за работа в сферата на обучението, които надхвърлят тези на CEPOL — понастоящем единствената агенция на ЕС, която носи цялата отговорност за обучението в областта

² Стокхолмска програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1.

³ Вж. например Резолюция на Европейския парламент от 14 септември 2011 г. относно политиката на ЕС за борба с тероризма: главни постижения и бъдещи предизвикателства (2010/2311 (INI)).

⁴ Решение 2008/615/ПВР на Съвета и Решение 2008/616/ПВР на Съвета, ОВ L 210, 6.8.2008 г., стр. 1 и стр. 12.

⁵ По този начин тя допълва политиката на ЕС за съдебно обучение, вж. „Изграждане на доверие в правосъдието в целия ЕС: ново измерение на европейското съдебно обучение“, COM (2011) 551 окончателен.

на правоприлагането. Със закриването на CEPOL ще бъдат създадени полезни взаимодействия, тъй като обучението ще бъде тясно свързано с оперативната работа и ще бъде включено в една по-голяма структура, а административните разходи ще намалееят, като се освободят ресурси за постигането на по-големи резултати в рамките на схемата за обучение.

В тази връзка се очаква схемата за обучение да се прилага от нова дирекция за обучение към Европол – *Школата към Европол*, която да се съсредоточи върху стандартите за качество. До приемането на предложеното сливане от Съвета и от Европейския парламент, както и влизането му в сила, CEPOL ще поеме тази функция, доколкото това е възможно. Прилагането на схемата ще изисква съвместни усилия от страна на мрежата от национални школи, националната гранична охрана и митническите школи (наричана по-нататък „мрежата от национални школи“), Школата към Европол и други агенции в областта на ПВР, по-специално Frontex. Основната роля на Комисията ще бъде да следи напредъка по изпълнението.

Настоящото съобщение се основава на преглед на потребностите от обучение и осигуряването на обучение от CEPOL⁶, както и на консултации с експерти от държавите членки и агенции в областта на ПВР, проведени по време на четири експертни срещи и три конференции през 2011 г. и 2012 г., в които участваха членове на Европейския парламент.

Школата към Европол ще бъде координиращият орган на ЕС за обучението в областта на правоприлагането. Същевременно Frontex ще продължи да отговаря за обучението на граничната охрана в съответствие със своята нормативна уредба.

2. СТРАТЕГИЧЕСКИ ПРИОРИТЕТИ НА ЕС ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРЕСТЪПНОСТТА И СИГУРНОСТТА И РАЗЛИЧИЯТА В ОБУЧЕНИЕТО

2.1. Настоящ контекст на обучението в ЕС

Съществуват структури за обучение на служителите на правоприлагащите органи във всички държави членки, както и системно сътрудничество с агенциите на ЕС в областта на ПВР. На **равнище ЕС** посочените по-долу агенции развиват дейност в областта на обучението на служители на правоприлагащите органи.

CEPOL работи в тясно сътрудничество с мрежата от национални школи. През 2012 г. той организира 86 присъствени курса за 2 059 участници по широк кръг от теми, в това число специфични техники на правоприлагането, като полицейски разпити и техники за разследвания на убийства, обучение относно икономическата престъпност, като възстановяването на активи и изпирането на пари, както и относно управлението на кризи. CEPOL придоби също така експертен опит в областта на „обучението на обучаващи лица“, осъществи Програмата за обмен на полицейски служители по примера на програма „Еразъм“⁷ и създаде модули за онлайн обучение по теми като киберпрестъпност, съвместни екипи за разследване и мобилни групи на организираната престъпност. Въпреки това такива обучения се предоставят само за старши полицейски служители, тъй като правният мандат на CEPOL е ограничен, както и броят на курсовете — в резултат на бюджетни ограничения.

⁶ Европейска схема за обучение — Преглед на обучението в областта на правоприлагането в ЕС, Европейски полицейски колеж (CEPOL) 2012 г.

⁷ 8309/1/10 REV 1 ENFOPOL 93.

При предоставянето на курсове в рамките на СЕРОЛ **Европол** работи в тясно сътрудничество с Колежа и е разработила известен брой курсове, свързани с анализ на престъпността и с някои видове престъпления, като киберпрестъпността. **Frontex** има специален мандат за обучение на гранична охрана⁸ и е разработила общи учебни програми, използвани от държавите членки, в това число рамка за качество за охраняването на границите⁹. Европейската служба за борба с измамите (OLAF) провежда две специализирани програми, свързани с обучението за борба с фалшифицирането на еврото и за защита на финансовите интереси на ЕС. **Агенцията за основните права (FRA)** предоставя на обучаващите лица инструменти за обучението относно основните права, предназначено за полицейските служители. **Европейският център за мониторинг на наркотици и наркомании (ЕЦМНН)** и **Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO)** участват в обученията относно конкретни теми, свързани с техните мандати.

На **национално равнище**, на което продължават да се провеждат повечето от обученията на служителите на правоприлагащите органи, като цяло са обхванати специализирани въпроси, като например трафика на наркотици, киберпрестъпността, финансовите престъпления и изпирането на пари, разследванията на международната организирана престъпност и правните въпроси, свързани с ЕС, като тези въпроси често са част от двустранното сътрудничество между държавите членки. Въпреки това, при консултациите с експерти ясно се вижда нуждата от допълнително обучение в тези области, което да се осъществи с подкрепата на ЕС.

В международен план организации като Интерпол и Организацията на обединените нации (ООН) предлагат обучения, свързани с правоприлагането, борбата с тероризма и управлението на кризи. **Интерпол** осигурява електронни обучения по различни теми, като разследвания, свързани с наркотици, разпити и свързани с тероризма въпроси. **ООН** предлага редица курсове по управление на кризи. Въпреки че тези курсове са полезни за служителите на правоприлагащите органи в ЕС като допълнение към другото обучение, те рядко обхващат конкретни инструменти на ЕС и обикновено не са разработени при отчитане на стандартите на ЕС в сферата на полицейската дейност.

2.2. Необходимост от обучение, свързано с вътрешните и външните приоритетни области на ЕС

Ефективното трансгранично сътрудничество в областта на правоприлагането започва с предоставянето на служителите на основни познания относно контекста на полицейската дейност в ЕС и относно наличните инструменти, като Европол и Евроюст, или инструментите за обмен на информация, като решенията от Прюм¹⁰. Познаването и разбирането на трансграничната полицейска дейност е от основно значение за участието на служителите в трансграничното сътрудничество, както на двустранно, така и на многостранно равнище, и за изграждането на взаимно доверие.

ЕС определи приоритети за действие срещу общите заплахи в областта на тежката и организираната престъпност, тероризма, киберпрестъпността, граничната сигурност и управлението на кризи. Тези приоритети ще бъдат редовно преразглеждани въз основа

⁸ Член 5 от Регламент № 1168/2011 от 25 октомври 2011 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз, ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 1.

⁹ Секторна рамка на квалификациите на граничните служители; www.frontex.europa.eu/training

¹⁰ Решение 2008/615/ПВР на Съвета и Решение 2008/616/ПВР на Съвета, ОВ L 210, 6.8.2008 г., стр. 1 и стр. 12.

на оценката на заплахата от тежката и организираната престъпност (ОСТА), изготвяна от Европол на всеки четири години (от 2013 г.). С цел намаляване на вредите, причинени от тези заплахи, и оказване на подкрепа за съгласуваните на ниво ЕС оперативни приоритети за справяне с тях следва да се предостави специализирано обучение, когато това е необходимо.

ЕС отговаря за подкрепата за изграждането на капацитет в трети държави, като предоставя насоки и съвети и като помага за установяването на устойчиви граждански полицейски структури, ръководени в съответствие с международните стандарти. Провежданите в трети държави граждански мисии се координират от Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). Повече от 1 000 служители на правоприлагащите органи в ЕС участват в мисии всяка година на места като Южен Судан, Косово, Нигер и Ирак (през 2012 г.). Правоприлагането при тези мисии е насочено към полицейската дейност, върховенството на закона, гражданската администрация и гражданската защита. Държавите членки също работят двустранно с трети държави, за да спомогнат за изграждането на капацитета за правоприлагане с участието на ЕС, като например в нововъзникващите демокрации в Северна Африка.

2.3. Различия в обучението

Въпреки усилията на участниците на национално равнище, на равнище ЕС и на международно равнище и сътрудничеството между тях все още съществуват големи различия между потребностите от обучение и предлаганото понастоящем обучение в ЕС¹¹.

Програмите за обучение на държавите членки обикновено обхващат основни познания за инструментите на ЕС и за ежедневната полицейска дейност в контекста на ЕС, без да се основават задължително на съгласуван стандарт.

Служителите на правоприлагащите органи и агенциите на ЕС отбелязаха липсата на квалифицирани обучаващи лица и еднородни учебни материали относно трансграничните разследвания. Голям интерес представляват организираните от агенциите на ЕС обучения на специализирана полицейска тематика, като например финансовите престъпления, изпирането на пари, трафика на хора и трафика на наркотици. Ако Школата към Европол координира и осигурява такива обучения, това ще доведе до намаляване на разходите чрез намаляване на необходимостта всяка държава членка да инвестира в подобни програми.

Програмите за обмен за полицейските служители, служителите на граничната охрана и митническите служители, които имат правомощия за разследване, вече помагат за разпространяването на добри практики и за изграждането на атмосфера на доверие. В зависимост от наличието на средства такива програми следва по принцип да бъдат широко достъпни за всички категории служители, както и между всички агенции в обхвата на схемата за обучение.

По-общо, езиковите умения, в това число владеенето на английски език, който се използва все повече в областта на трансграничното сътрудничество, са от основно значение за всички служители на правоприлагащите органи, участващи в трансграничното сътрудничество. Въпреки това в много държави членки все още няма много служители с езикови умения на достатъчно високо ниво.

¹¹ Източник: Преглед на дейността на CEPOL, цитиран в бележка под линия б.

При обучението преди разполагането на граждански мисии често липсват координация и стандартизация, което води до неприемливи различия в степента на готовност на участващия в мисията персонал.

Освен това съществува възможност за по-последователна и ефективна помощ за трети държави, които са поискали помощ за изграждането на капацитет в областта на правоприлагането, посредством обучение или обмен на знания и добри практики.

Като цяло, ЕС няма достатъчно прозрачна рамка за качество за обучаващите лица, работещи на равнище ЕС, нито систематичен процес за идентифициране и удовлетворяване на стратегическите потребности от обучение, които непрекъснато се променят.

3. ЧЕТИРИ НАПРАВЛЕНИЯ НА ОБУЧЕНИЕТО В ЕС

За да се ускори разработването, предоставянето и оценяването на обучението и възможностите за обучение, необходими за посрещане на предизвикателствата, свързани с трансграничното правоприлагане в ЕС, схемата за обучение следва да бъде насочена върху подобряването на знанията, уменията и компетенциите¹² в четири направления — от общи познания до тясно специализирани познания, и всички те се основават на съществуващото обучение на национално равнище, на равнище ЕС и на международно равнище.

3.1. Направление 1: основни познания относно измерението на правоприлагането в контекста на ЕС

На всеки служител на правоприлагащите органи в ЕС, в които работят общо 1,9 млн. души¹³, може да се наложи да работи по въпроси, свързани с международната престъпност, в даден момент от професионалния си живот. Познанията относно политиките на ЕС и трансграничните аспекти на полицейската дейност са основна компетентност по отношение на оперативната ефективност и професионалното развитие. Тези познания следва да включват принципите на ефективно сътрудничество в областта на правоприлагането, основните права, ролята на Европол, Frontex и Евроюст и използването на инструментите и каналите на ЕС за управление на информацията, като „Шведската инициатива“¹⁴ и Шенгенската информационна система¹⁵. Без тази информация съществува риск от сериозни проблеми, свързани с ефективността на трансграничната полицейска дейност.

Поради това следва да бъде установено стандартно минимално ниво на знания и умения относно правоприлагането в контекста на ЕС за всички служители на правоприлагащите органи от всички категории. Това следва да допринесе за развиването на обща култура в областта на правоприлагането.

Комисията ще насърчава държавите членки да включат тази компетентност при първоначалното и професионално обучение на служители и при обучението на работещи вече служители. Школата към Европол ще следи и оценява предприетите във

¹² Резултатите от обучението в съответствие с Европейската квалификационна рамка за учене през целия живот (ЕКР) обхващат знания, умения и компетенции.

¹³ По приблизителна оценка на Евростат.

¹⁴ Рамково решение 2006/960/ПВР на Съвета, ОВ L 386, 29.12.2006 г., стр. 89.

¹⁵ Конвенция за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г., ОВ L 239, 22.9.2000 г., стр. 19.

връзка с горепосоченото действия и резултатите ще бъдат включени в доклад на Комисията, който ще се изготвя на всеки три години (вж. раздел 5.4).

През първата половина на 2014 г. CEPOL, в сътрудничество с държавите членки и Frontex, ще предложи стандартно за ЕС ниво на знанията и уменията, свързани с правоприлагането в ЕС, за всички служители на правоприлагащите органи.

3.2. Направление 2: ефективно двустранно и регионално сътрудничество

Успехът на трансграничните полицейски операции зависи отчасти от способността на служителите на правоприлагащите органи да прилагат инструментите на ЕС и международните инструменти, като европейската заповед за арест¹⁶, съдебни поръчки¹⁷ и процедури за обратно приемане¹⁸. Служителите на правоприлагащите органи следва да имат също така по-специализирани знания относно двустранните договорености между държавите членки и способност да общуват на съответните езици, като отчитат културните различия и специфики.

Държавите членки ще бъдат насърчавани да осигурят подходящо национално обучение, което да бъде по-задълбочено от стандартната компетенция по направление 1, като доразвият двустранните и регионалните проекти за обучение, свързано с трансграничното сътрудничество. Школата към Европол ще подкрепи държавите членки, когато те поискат това, посредством осигуряването на учебни пособия и събирането и разпространението на добри практики.

До края на 2013 г. CEPOL следва да представи на Постоянния комитет за оперативно сътрудничество в областта на вътрешната сигурност (COSI) работен план за подкрепа на двустранното и регионалното обучение. През 2014 г. CEPOL следва да представи актуализиран преглед на двустранните дейности за обучение и на потребностите от обучение в държавите членки и впоследствие активно да предлага най-добрите налични практики за удовлетворяването на тези потребности. По искане на държавите членки CEPOL може да предостави подходящи учебни пособия.

3.3. Направление 3: тематична специализация на ЕС в областта на правоприлагането

Приоритетите на ЕС, свързани с трансграничното сътрудничество в областта на правоприлагането, са определени в Стратегията за вътрешна сигурност¹⁹ и в цикъла на политиката на ЕС за борба с тежката и организираната престъпност²⁰, който се основава на оценката на Европол на заплахата от организирана престъпност (ОСТА), а

¹⁶ Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки, ОВ L 190, 18.7.2002 г., стр. 1.

¹⁷ Съдебната поръчка представлява официално искане от съда в една държава до „съответните съдебни органи“ в друга държава, в което се изискват задължително събиране на свидетелски показания, документация или други доказателства, или връчване на документацията относно производство.

¹⁸ Споразумението за обратно приемане урежда връщането и обратното приемане на лица между две или повече държави в договор от международното право.

¹⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета от 22 ноември 2010 г. „Стратегията за вътрешна сигурност на ЕС в действие: пет стъпки към една по-сигурна Европа“, СОМ (2010) 673 окончателен.

²⁰ Заключение на Съвета относно установяването на приоритетите на ЕС за борба с организираната престъпност в периода между 2011 г. и 2013 г., 11050/11, 6 юни 2011 г.

от 2013 г. — и на оценката на заплахата от тежката и организираната престъпност (СОСТА). Във всеки от тези приоритети се изтъква необходимостта от ефикасен и целенасочен подход към обучението на специализирано и тематично равнище за ограничена група от служители. Обученията по специализирани теми, като трафика на наркотици, хора и огнестрелни оръжия, киберпрестъпността, корупцията, конфискуването на активи, придобити от престъпна дейност, и финансовите разследвания, ще съберат експерти от държавите членки, които ще обменят най-добри практики в допълнение към самото обучение и ще създадат мрежа, чрез която ще се засили взаимното доверие. В случаите, при които това е от особено значение за съответния приоритет, обучението би могло да включва и междуведомственото сътрудничество на национално или на европейско равнище между различни правоприлагащи органи, като полицията, граничната охрана и митниците.

В тясно сътрудничество с мрежата от национални школи Школата към Европол следва да направи анализ на потребностите от обучение, за да се идентифицират различията при съществуващото специализирано обучение на равнище държави членки и на международно равнище, както и необходимите в тези области умения и знания. Обучението следва да се осъществява чрез мрежата от национални школи или, когато това е целесъобразно, пряко от Школата към Европол. То обикновено следва да бъде под формата на присъствени курсове, допълнени от електронни учебни пособия. Това направление в крайна сметка ще изисква сертифициране на специализирано обучение в съответствие с приетите стандарти за качество, които трябва да бъдат признати от всички държави членки (вж. раздел 4.2). Годишният бюджет на Школата към Европол, като част от общия бюджет на Европол, следва да бъде предназначен на първо място за изпълнението на това направление от програмата.

След определянето на приоритетите за цикъла на политиката на ЕС за борба с тежката и организираната престъпност за периода 2013—2017 г. СЕРОЛ следва да извърши и да представи на COSI анализ на различията до края на 2013 г. Въз основа на това СЕРОЛ и мрежата от национални полицейски школи могат да разработят обучението по направление 3 от 2014 г. нататък.

3.4. Направление 4: граждански мисии и изграждане на капацитет в трети държави

Всички служители на правоприлагащите органи, които вземат участие в граждански мисии на ЕС в трети държави, следва да са преминали през обучение преди разполагането на мисията, което е предварително условие за това. Държавите членки и Школата към Европол следва да признават, подкрепят и доразвиват съществуващите инициативи за обучение, като „Новата европейска инициатива за обучение в областта на гражданското управление на кризи“²¹ — финансирана от ЕС програма, която обединява експертни познания от цяла Европа, Организацията на обединените нации и други международни органи за подготвянето на персонала, участващ в граждански мисии. Институтите за свързано с управлението на кризи обучение в държавите членки, които предоставят обучения за разполагането на гражданска мисия, ще могат да функционират като центрове за високи постижения с оглед на осъществяването на направление 4 и да обучават служители от държавите членки, които нямат такива центрове, като Школата към Европол осъществява координацията.

²¹ <http://www.entriforccm.eu>.

За да може ЕС да прилага съгласуван подход, Школата към Европол следва също така да предостави насоки и експертен опит за финансирани от ЕС програми за подпомагане, свързани с правоприлагането.

И накрая, Школата към Европол следва да си сътрудничи с държавите членки и Frontex във връзка с искания от трети държави за подпомагане на изграждането на капацитет в областта на правоприлагането. Тя следва да гарантира, че отговорите на исканията за обучение и обмен на знания са възможно най-ефективните, и да избягва дублирането на действия между участващите страни.

Школата към Европол (за координиране) и ЕСВД, в сътрудничество с Frontex, следва да разработят обща програма за обучение преди разполагането на съответната мисия и за друго специфично за мисията обучение, които да бъдат приложени през 2015 г.

Въз основа на прегледа на потребностите от обучение на CEPOL за 2012 г. CEPOL и Школата към Европол следва да включват обучение по направление 4 в бъдещите (стратегически) анализи на потребностите от обучение.

4. ЕФИКАСЕН ПОДХОД КЪМ ОБУЧЕНИЕТО В СЪОТВЕТСТВИЕ С ПРИОРИТЕТИТЕ НА ЕС

Схемата за обучение следва да бъде прилагана съгласно четири ръководни принципа за всяко от четирите направления по-горе.

4.1. Определяне на потребностите

Всички обучения на равнище ЕС в областта на правоприлагането следва да се адаптират към променящите се потребности. На всеки четири години Школата към Европол следва да извършва координиран **стратегически анализ на потребностите от обучение в областта на правоприлагането в ЕС** в тясно сътрудничество с държавите членки, Frontex, Евроюст, ЕСВД, EASO, Агенцията за основните права и Комисията. В анализа следва да се обърне внимание на развитието на дългосрочната компетентност в сферата на правоприлагането, на подобренията в качеството на обучението (вж. раздел 4.2) и на недостатъците в обучението, свързани със стратегиите и политиките в сферата на ПВР. В тази връзка всяка година трябва да се предоставят статистически данни, за да се даде възможност за преглед, по-специално по отношение на броя на обучените полицейски служители и вида на полученото обучение. Това ще предостави информация на Комисията, държавите членки и ЕСВД за определяне на начините за използване на ресурсите и на това към кои служители трябва да бъде насочено специализираното обучение. В тази стратегическа рамка Школата към Европол и Frontex следва ежегодно да изготвят **редовен анализ на потребностите от обучение**, за да се определи какво обучение да бъде предложено в рамките на техните съответни мандати. Годишният анализ следва да бъдат съгласуван с приоритетите на цикъла на политиката на ЕС за борба с тежката и организираната престъпност, които ще бъдат определени през 2013 г. Във всички анализи следва да се посочват:

1. новите цели на обучението, които следва да бъдат определени;
2. различията при изпълнението и по какъв начин те могат да бъдат преодолени посредством висококачествено обучение, което да допълва съществуващите национални програми или програми на ЕС; както и
3. необходимите ресурси.

Първият координиран стратегически анализ на потребностите от обучение в областта на правоприлагането в ЕС трябва да бъде представен през 2014 г. Той следва да бъде представен на COSI и да бъде одобрен от Съвета.

4.2. Осигуряване на висококачествено обучение

Необходимо е взаимно признаване на уменията и познанията, свързани с правоприлагането. Държавите членки вече се възползват от съществуващите академични инициативи с обща насоченост като процесите от Болоня и Копенхаген²², с които се определят съпоставими и еквивалентни стандарти за образователни степени и други квалификации на различни равнища (въз основа на Европейската квалификационна рамка за учене през целия живот (ЕКР)²³) и професионалното образование и обучение чрез система на трансфер и натрупване на кредити (ECTS), призната в цяла Европа²⁴.

Схемата за обучение следва да се основава на тези инициативи за признаване на качества, като акцентът се поставя върху принципите за учене през целия живот. Комисията счита, че до 2020 г. следва да бъдат установени и въведени съпоставими квалификации на равнище ЕС за обучението в областта на правоприлагането (т.е. секторна квалификационна рамка). Това ще се прилага по отношение на направления 3 и 4. Като първа стъпка Школата към Европол следва да гарантира, че модулите за обучение и курсовете на равнище ЕС са изготвени в съответствие с точковата система за трансфер на кредити (ECTS) и с точно определени цели на обучението. Държавите членки се насърчават също да предприемат стъпки за внедряването на точковата система на ECTS в своите национални модули за обучение.

Освен това трябва да съществува специален профил на обучаващите лица, които преподават съгласно схемата за обучение на равнище ЕС. В него следва да бъде включено определение за преподавателските умения, специализираните знания и езиковите умения. Ако е необходимо, на обучаващите лица трябва да бъде предложено обучение за оптимизиране на тези умения. До първата половина на 2014 г. Школата към Европол, в тясно сътрудничество с държавите членки и Frontex, следва да разработи такъв профил и да започне да използва механизъм за извършване на окончателен подбор, мониторинг и оценка на обучаващите лица.

С цел да се подобри качеството на обучението, предоставяно по схемата, CEPOL и другите участници ще бъдат насърчавани да се възползват от опита на частни страни, като например финансови институции и ИТ компании, и да развият партньорство с тях.

След консултации с държавите членки и агенциите в областта на ПВП CEPOL следва да представи през 2014 г. план за действие относно създаването на обща рамка за качеството на обучението в областта на правоприлагането, която да бъде представена на COSI и приложена до 2020 г.

²² Декларация от Болоня от 19 юни 1999 г.; Декларация от Копенхаген от 29 и 30 ноември 2002 г.

²³ ЕКР предоставя обща референтна рамка, която улеснява съпоставянето на националните квалификационни системи, рамки и техните нива, като представя квалификациите в по-лесен за четене и разбиране формат в различните държави и системи в Европа.

²⁴ Европейската система за трансфер и натрупване на кредити (ECTS) предоставя общовалидни и общоприети процедури за признаване на квалификациите, придобити от студенти по време на курсове извън родната им страна.

4.3. Подобряване на възможностите за професионално развитие на служителите на правоприлагащите органи

По отношение на разработването на рамките за качество, описани в раздел 4.2, държавите членки следва да признаят портфолиото на ЕС от умения, знания и компетенции, придобити в рамките на схемата за обучение, като част от портфолиото, което служителите придобиват на национално равнище. Обучението, което се предлага по схемата, трябва да се превърне в естествен елемент от портфолиото за обучение на служителите на правоприлагащите органи в съответствие с принципите за учене през целия живот. Държавите членки трябва максимално да използват инструменти за обучение като електронното обучение, общите учебни планове и програмите за обмен, както и концепцията за обучение на обучаващите лица. Обучението по направление 3 от схемата, по-специално, ще спомогне за преодоляване на различията между потребностите от обучение и обучението, което понастоящем се предлага на национално и международно равнище.

4.4. Ефективно използване на ресурсите

Схемата за обучение има за цел постигането на по-голяма ефективност чрез по-тясна специализация, по-ефективна координация, използване на синергии и елиминиране на дублирането, както и чрез по-голямо хармонизиране на потребностите от обучение със самото обучение. Школата към Европол и националните полицейски школи следва да използват най-ефективните методи на обучение за постигането на учебни резултати, като например използването на електронни учебни пособия.

Според външно проучване, проведено от името на Комисията, общите преки разходи от прилагането и администрирането на схемата за обучение се оценяват на 3,4 млн. EUR (по текущи цени) за периода 2013—2020 г. Това ще включва разходите за нов научен комитет (90 000 EUR годишно), създаден като консултативен орган за нуждите на изпълнителния директор и на управителния съвет. Според същото проучване годишните икономии по отношение на ефективността могат да достигнат 23 млн. EUR за полицейска дейност в ЕС²⁵ в сравнение с тези при запазване на статуквото.

Предложението на Комисията за фонд „Вътрешна сигурност“²⁶ (ISF) за периода 2014—2020 г. включва като цел прилагането на схеми за обучение относно политиките на ЕС за обучение. Държавите членки следва да докладват на Комисията относно броя на служителите на правоприлагащите органи, обучени с помощта на фонда по теми от трансгранично естество. При определени условия следва да бъдат използвани възможностите за подпомагане на обучението на персонала на правоприлагащите органи чрез Европейския социален фонд²⁷.

²⁵ Проучване относно изменението на Решение 2005/681/ПВР на Съвета за създаване на Европейски полицейски колеж, ГНК, 10 април 2012 г. Тези разходи включват създаването на нов научен комитет (90 000 EUR годишно), който ще предоставя консултации на изпълнителния директор и на управителния съвет на Европол. Вж. предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Агенция на Европейския съюз за сътрудничество и обучение в областта на правоприлагането (Европол).

²⁶ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“.

²⁷ www.ec.europa.eu/esf

5. ПРИЛАГАНЕ НА СХЕМАТА ЗА ОБУЧЕНИЕ: РОЛИ И ОТГОВОРНОСТИ

Схемата за обучение ще се прилага съвместно от Комисията, Европол, агенциите в областта на ПВР и държавите членки.

5.1. Европейската школа към Европол

Школата към Европол ще бъде движеща сила и координатор за прилагането на схемата за обучение, в тясно сътрудничество с други агенции на ЕС и мрежата от национални школи. Предлагат се шест основни задачи:

1. Школата към Европол следва да се стреми да изгради център на ЕС за високи постижения за (трансгранично) обучение в областта на правоприлагането. Тя трябва да се стреми да се превърне в компетентен орган за професионалистите в тази област и да действа като посредник за обмен на най-добри практики. Школата към Европол трябва да се стреми да действа като координатор по стратегическите въпроси във връзка с обучението в областта на правоприлагането в ЕС и да предоставя подкрепа на други агенции на ЕС, когато е необходимо, включително чрез координиране на стратегическия анализ на потребностите от обучение в областта на правоприлагането на равнище ЕС.
2. В консултации със съответните заинтересовани лица Школата към Европол следва да определи пакет от основни познания, включително учебни резултати, за направление 1. CEPOL следва да представи първа версия на този пакет през първото полугодие на 2014 г.
3. Школата към Европол следва да осигури подкрепа за държавите членки при прилагането на направление 2 чрез разпространяването на най-добри практики при трансграничното сътрудничество и да осигури учебни пособия, когато това е необходимо.
4. Школата към Европол, заедно с другите центрове за високи постижения в рамките на мрежата от национални школи, следва да предостави обучение на равнище ЕС за служителите, както и за самите обучаващи лица. В рамките на направления 3 и 4 Школата към Европол следва да посочи нивото на всеки курс в съответствие с Европейската квалификационна рамка в сътрудничество с мрежата от национални школи. Тя следва да гарантира, че курсовете са добре планирани и че обучаващите лица получават нужното съдействие, оценка и възнаграждение.
5. Школата към Европол следва да разработи процедури и насоки за определяне на приоритетите на обучението, ролите и отговорностите, за да координира и подпомага изпълнението на всички направления на схемата за обучение.
6. Заедно със заинтересованите страни Школата към Европол следва да осъществява последващи действия във връзка с плана за действие за прилагане на рамката за осигуряване на качеството, предложен от CEPOL през 2014 г., както е описано в раздел 4.2.

5.2. Националните школи като центрове за високи постижения

Специализираното обучение по схемата трябва да бъде предоставено от най-квалифицирания орган в рамките на мрежата от национални школи или, когато е уместно, от Школата към Европол. На националните школи в областта на правоприлагането, специализирани в конкретни приоритетни теми относно

полицейската дейност по направление 3 или 4, като изпирането на пари, обучението преди разполагане на граждански мисии или специфични въпроси, свързани с граничната охрана, може да бъде даден статут на „център за високи постижения“ за определен срок и те могат да предлагат обучение в целия ЕС от името на Школата към Европол. Центровете за високи постижения трябва да работят в съответствие с общата рамка за осигуряване на качество, разработена в рамките на схемата за обучение и описана в раздел 4,2. Националните школи следва да могат да командирова експерти или обучаващи лица в Школата към Европол.

5.3. Държави членки

Държавите членки ще отговарят за изпълнението на направления 1 и 2 в учебните програми за начално обучение и обучение за напреднали и биват насърчавани да използват финансиране от ЕС за тази цел²⁸. По отношение на направление 2 държавите членки се насърчават да започнат двустранни проекти, свързани с обучението, с цел подобряване на трансграничното сътрудничество по широк кръг от въпроси, като например наблюдение, преследване по гореща следа и обмен на информация чрез центрове за полицейско и митническо сътрудничество. Държавите членки ще отговарят също така за подбора на служителите, които имат необходимата квалификация за участие в граждански мисии, както и за назначаването на служители, които имат квалификацията да бъдат обучаващи лица в курсове по направление 3 и 4 на равнище ЕС.

5.4. Европейска комисия

Комисията редовно ще оценява напредъка при прилагането на схемата за обучение, включително на действията, определени в настоящото съобщение. По-специално, тя ще оценява мерките, разработени за осигуряване на качеството и ефективността на координацията на Школата към Европол. Тя ще докладва на всеки три години на Съвета и на Европейския парламент, като първият доклад ще бъде представен през 2016 г.

5.5. Агенции на ЕС

Frontex, ЕЦМНН, FRA и EASO също играят важна роля, като предоставят своя единствен по рода си експертен опит за разработването на висококачествено обучение за служителите на правоприлагащите органи и за постигането на висококачествени резултати от това обучение. Всички агенции следва да си сътрудничат редовно и да работят за повишаване на ефективността и за откриване на синергии в междусекторните области. Така например, полицейските служители, граничната охрана и митническите служители следва да работят заедно, за да се борят с трафика на хора. Школата към Европол ще има цялостна координираща роля, както е описано в раздел 5.1.

5.6. Европейска служба за външна дейност

ЕСВД, Европейската комисия и агенциите на ЕС работят съвместно с цел засилване на сътрудничеството си, като обръщат специално внимание на способностите и обучението²⁹. Когато в планираните от ЕС граждански мисии участват служители на

²⁸ Вж. по-горе бележка под линия 26 относно предложението за фонд „Вътрешна сигурност“.

²⁹ На 30 ноември 2011 г. COSI излезе със становище относно укрепването на връзките между ОПСО и участниците в сферата на свободата, сигурността и правосъдието, док. 17884/11 JAI 906 COSI 112.

правоприлагащите органи, Школата към Европол следва да даде своя принос за аспектите на обучението на ранен етап и да бъде в състояние да улесни допълнителното специфично обучение, за да се гарантира, че участниците в тези мисии имат общо равнище от експертни познания. ЕСВД следва да участва активно в този процес и да отчита съществуващите инициативи, като например тези на Комитета за гражданските аспекти на управлението на кризи (CivCom).

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Пълноценното и конструктивно участие на държавите членки, агенциите в областта на ПВР и други заинтересовани страни в рамките на ЕС ще направи действията на ЕС в отговор на общите предизвикателства в сферата на сигурността по-ефективни, като се извлече максимална полза от ограничените бюджетни ресурси. Това участие ще повиши осведомеността по въпросите, свързани с полицейската дейност на равнище ЕС и на международно равнище, ще гарантира признаването на специализираното обучение в приоритетни области, ще повиши общите стандарти за полицейската дейност в целия ЕС, ще увеличи доверието между правоприлагащите агенции и ще стимулира появата на обща култура в областта на правоприлагането. Това ще засили оперативния капацитет на ЕС в областта на правоприлагането за борба с организираната и тежката международна престъпност и с тероризма.

Комисията ще предприеме последващи действия по настоящото съобщение, като работи в тясно сътрудничество, по-специално с Европейския парламент, държавите членки и агенциите в областта на ПВР.