



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 2

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО относно сливането на
Европейския полицейски колеж (CEPOL) и Европейската полицейска служба
(Европол) и изпълнението на Европейската схема за обучение на служители на
правоприлагащите органи

придружаваща

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета

**ЗА АГЕНЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И
ОБУЧЕНИЕ В ОБЛАСТТА НА ПРАВОПРИЛАГАНЕТО (ЕВРОПОЛ) И ЗА
ОТМЯНА НА РЕШЕНИЯ № 2009/371/ПВР И 2005/681/ПВР**

{COM(2013) 173 final}

{SWD(2013) 98 final}

{SWD(2013) 100 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО относно сливането на Европейския полицейски колеж (CEPOL) и Европейската полицейска служба (Европол) и изпълнението на Европейската схема за обучение на служители на правоприлагащите органи

придружаваща

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета ЗА АГЕНЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ОБУЧЕНИЕ В ОБЛАСТТА НА ПРАВОПРИЛАГАНЕТО (ЕВРОПОЛ) И ЗА ОТМЯНА НА РЕШЕНИЯ № 2009/371/ПВР И 2005/681/ПВР

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Тази оценка на въздействието е също така предварителна оценка.

2. КОНСУЛТАЦИИ И ЕКСПЕРТНИ СТАНОВИЩА

2.1. Оценка и подготвителни проучвания

През 2010—2011 г. беше извършена петгодишна оценка на CEPOL, както се изисква в решението за CEPOL¹. Окончателният доклад беше предаден на управителния съвет на CEPOL на 31.1.2011 г.². За да се подпомогне изготвянето на тази оценка на въздействието, бе поръчано **външно проучване**³.

2.2. Консултации

Бъдещата роля на CEPOL беше обсъдена на няколко работни групи за изготвяне на Европейската схема за обучение в областта на правоприлагането, организирани от Комисията през периода 2011—2012 г.

2.3. Контрол от страна на Комитета за оценка на въздействието на Комисията

Комитетът за оценка на въздействието на Комисията оцени проектите на тази оценка на въздействието и представи становища на 20.7.2012 г., 10.10.2012 г. и 15.1.2013 г. Препоръките на Комитета за оценка на въздействието са отразени в тази оценка на въздействието.

¹ Проучване за петгодишна оценка на дейността на CEPOL, 21.1.2011 г. Consortium Blomeyer & Sanz, Centre for Strategy and Evaluation Studies LLP и Evalutility Ltd.

² www.cepol.europa.eu.

³ Проучване относно изменението на Решение 2005/681/ПВР на Съвета за създаване на Европейски полицейски колеж. Окончателен доклад 24.4.2012 г. — GHK Consultants.

3. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

3.1. Контекст и външни движещи сили

Съществуват две основни движещи сили на набелязаните по-долу проблеми: едната се отнася до структурата и управлението на CEPOL, а другата — до обучението в областта на правоприлагането.

3.1.1. Преглед на съществуващата система за обучение на полицейски служители в ЕС

Правоприлагащите органи в държавите членки притежават като цяло сравними структури. Като цяло 21 държави членки разполагат с една-единствена полицейска служба, а другите шест — с повече от една. 12 агенции на ЕС и международни организации, включително CEPOL, Европол и Frontex, съобщават, че са участвали в обучение в областта на правоприлагането.

CEPOL организира курсове и разработва общи учебни програми върху европейското измерение на полицейската дейност, както в националните школи, така и в самия CEPOL, и разпространява най-добрите практики и резултатите от изследванията. Обучението на CEPOL се предоставя от национални експерти, а не от служители на CEPOL. Всяка година около 2 000 участници се обучават на място в CEPOL и около 100 до 200 души участват в програми за обмен и (от 2011 г.) в дейности по електронно обучение. CEPOL е една от най-малките агенции на ЕС по отношение на бюджета (8,3 млн. EUR през 2011 г.).

3.1.2. Движеща сила 1: Повишена политическата осведоменост относно приоритетите на ЕС за борба с трансграничната престъпност

Стратегията за вътрешна сигурност на ЕС, приета през 2010 г., набеляза предизвикателства, принципи и насоките за справяне с проблемите на сигурността в ЕС, включително действия, които се осъществяват понастоящем и се подкрепят от подходящо обучение. През юни 2011 г. Съветът одобри осем приоритета за борбата с организираната престъпност.

3.1.3. Движеща сила 2: Правни и политически промени в областта на полицейското сътрудничество и обучението на полицейските служители

Съгласно Договора от Лисабон оперативното сътрудничество в областта на вътрешната сигурност, се насърчава и засилва, като се поставя особен акцент върху специфични форми на тежките престъпления и организираната престъпност. ЕС въведе система за установяване на приоритети чрез стратегията за вътрешна сигурност, която трябва да бъде подкрепена от взаимно доверие и изграждане на капацитет. Европейският съвет през 2009 г. подчерта необходимостта от изграждане на истинска европейска култура в областта на правоприлагането чрез създаването на Европейска схема за обучение в областта на правоприлагането и чрез програми за обмен за всички специалисти в съответните области на правоприлагането на национално равнище и на равнище ЕС до 2015 г., както и че CEPOL следва да играе ключова роля за осигуряване на европейското измерение. Европейският парламент също призова през 2009 г. за последователен подход по отношение на предоставянето на обучение за служители от правоприлагащите органи в целия ЕС.

Европейският парламент, Съветът и Комисията създадоха съвместно общ подход по

въпросите на агенциите на ЕС, включително тяхната управленска структура и управление, дейност и финансиране и определяне на бюджета⁴.

3.2. Определяне на проблема

3.2.1. Проблем № 1: Липа на познания в европейското измерение на полицейската дейност

Повечето от служителите на правоприлагащите органи в ЕС нямат необходимите познания, за да си сътрудничат ефективно в борбата с трансграничната престъпност, която представлява приоритет.

Проблем 1а: Европейското обучение не достига до всички служители, които се нуждаят от него

В съответствие с решението на CEPOL обучението на CEPOL е насочено към висшите служители или служителите със среден ранг, като се отделя малко внимание на тематичното обучение за другите полицейски служители, които може да се нуждаят от него. До края на 2009 г. само 1,6 % от висшите полицейски служители в ЕС са преминали обучение от CEPOL. През 2010 г. само 13 до 15 държави членки изпратиха служители за обучение. На курсовете няма пълно присъствие. Това може да е резултат от факта, че участието в тях не е официално признато или не води до издаване на свидетелство за квалификация. Държавите членки обикновено не разполагат със специфичен бюджет за изпращане на служители да получат обучение. В някои държави членки процедурите за разрешаване на участие в обучението са сложни и отнемат много време. Въпреки че някои държави членки са разработили планове за разпространение на знанията, придобити чрез обучение от CEPOL, това разпространение е по-скоро неформално и не е достатъчно. Езикът също може да бъде пречка: по-голямата част от обучението е на английски език, което може да обезкуражи много служители.

Проблем 1б: Недостатъчна координация между CEPOL, държавите членки и другите агенции

Въпреки споразуменията за сътрудничество между агенциите, свързани с правосъдието и вътрешните работи, съществува липса на систематична координация в областта на обучението в съответствие с последните стратегически цели на ЕС. Програмите за обучение не са достатъчно добре насочени и свързани: 27 % от националните школи съобщиха за припокриване между дейностите по обучение на CEPOL и обучението, предоставено на национално равнище. Бизнес плановете на агенциите рядко са хармонизирани и дублирането е често разпространено. Съществува и логистично припокриване, например обучение, предоставено от различни агенции на една и съща дата.

3.2.2. Проблем № 2: Текущото управление и структура на CEPOL намаляват ефективността на обучението

Управлението и структурата на CEPOL възпрепятстват способността на колежа да бъде напълно ефективен като инструмент на политиката на ЕС.

Проблем 2а: Управителният съвет не действа с нужната насоченост

⁴ Съвместно изявление, 12 юни 2012 г.; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/604&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

Според петгодишната оценка процесът на вземане на решения се е подобрил, но управлението и структурата на CEPOL продължават да бъдат неактуални. Управителният съвет обикновено са съсредоточава върху незначителни, административни въпроси, а не се занимава достатъчно със стратегията. В решението за CEPOL задачите на управителния съвет не са достатъчно насочени към стратегически въпроси. Размерът на съвета — обикновено 45—50 участници от държавите членки на всяко заседание – пречи решенията да се вземат бързо и води до прекомерни разходи. Голямото текучество на участниците създава постоянна нужда от това новите членове да отделят повече време, за да се запознаят с работата. В управителния съвет няма ясен представител на интереса на ЕС, понеже Комисията е наблюдател без право на глас, което противоречи на общия подход по въпросите на агенциите.

Проблем 2б: Непоследователен ангажимент на държавите членки с дейността на CEPOL

Ролята на националните точки за контакт е да „осигурява[т] ефективно сътрудничество между CEPOL и [националните] обучаващи институти“. Въпреки няколко опита от страна на управителния съвет да реши този въпрос, задълженията на точките за контакт остават неясни. Някои държави членки не разполагат с достатъчно служители на пълно работно време в своите точки за контакт, което може да отслаби способността на CEPOL да координира обучението и възпрепятства сътрудничеството между CEPOL и държавите членки.

Проблем 2в Лошо финансово планиране на дейностите по обучение, осъществявани от държавите членки

Оперативните разходи – предимно за дейности по обучение – представляват повече от половината от планираните разходи. Съществува тенденция държавите членки да представят своите планове твърде късно през годината, което означава, че курсовете трябва да се осъществят през оставащите месеци на тази година и се увеличава вероятността от слабото им посещаване. Между 2006 г. и 2010 г. държавите членки (отговорни за предоставянето на обучението от CEPOL) отмениха или отложиха 13 % от курсовете, въпреки целта от само 5 %.

Сегашната система за осигуряване на съответствие на дейностите по обучение с действителните потребности от разпространяване на знания относно инструментите и политиките на ЕС все още не функционира по оптимален начин. Липсва дефиниция за оценката на потребностите на равнище ЕС, спрямо която могат да разглеждат националните оценки. Резултатите и въздействието от дейностите не се използват систематично за подаване на обратна връзка, за да се подобри планирането на бъдещите дейности.

3.3. Правото на ЕС да предприема действия и субсидиарността

В член 87, параграф 2, буква б) от ДФЕС се предвижда рамка за заместване на решението за CEPOL. Засилването на правното основание на CEPOL се подкрепя от няколко важни документа за политиката на ЕС.

Що се отнася до субсидиарността, проблемите, които трябва да бъдат решени, се отнасят до обучението на полицейски служители в целия ЕС, осигуряването на общи компетентности и укрепването на полицейската културата в ЕС. Предложението няма

да засегне националните инициативи, предприети от държавите членки в областта на обучението служителите на правоприлагащите органи.

4. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

4.1. Обща цел

Подобряване на полицейската дейност в ЕС чрез създаване на система за обучение за служителите на правоприлагащите органи в съответствие с променящите се стратегически приоритети за полицейско сътрудничество.

4.2. Специфични цели

Специфична цел 1

Осигуряване на по-качествено, по-свързано и по-последователно обучение по проблемите на трансграничната престъпност, предназначено за по-широк кръг служители на правоприлагащите органи.

Специфична цел 2

Създаване на ясна рамка за обучение на полицията съгласно нуждите от обучение в ЕС в съответствие с общия подход по въпросите на агенциите на ЕС.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

5.1. Европейска схема за обучение в областта на правоприлагането

Наред с предложението си за реформа на CEPOL Комисията представя Европейска схема за обучение в областта на правоприлагането (LETS) за служители от правоприлагащите органи. Чрез предложението ще се определи съгласуваният начин, по който обучението следва да се прилага, за да се укрепи капацитетът на ЕС за посрещане на общи предизвикателства. Чрез LETS ще се определя съдържанието на обучението, целевата аудитория на обучението, съответните теми на обучението, както и това кой в ЕС или на национално равнище ще предостави обучението.

5.2. Варианти на политика

Вариант 1 (съществуващо положение): Насърчаване на LETS без изменение на правното основание на CEPOL

Някои държави членки са противопоставиха на изменението на сегашната рамка за CEPOL, която според тях предоставя достатъчно обучение. Повечето консултирани държави членки считат обаче, че правното основание трябва да се преработи, за да се развие и актуализира политиката на обучение. В рамките на сегашното си правно основание CEPOL може само частично да приложи LETS, тъй като компетентността му е ограничена до висшите служители.

Вариант 2: Обучение, предоставено от държавите членки, като част от мрежа на ЕС

CEPOL се разпуска като агенция. Координацията и сътрудничество ще продължат на междуправителствена основа с малък секретариат, осигурен от Комисията, както беше преди решението за CEPOL. Някои длъжности ще бъдат прехвърлени на други агенции на ЕС, за да поемат някои дейности на CEPOL. Този вариант би следвал модела на Европейската мрежа за съдебно обучение и би довел до незабавно пряко намаляване на разходите. Всички държави членки се противопоставят на този вариант.

Вариант 3: Преустановяване на цялата финансова помощ за обучението

CEPOL ще бъде разпуснат и ЕС ще престане да отделя финансиране за полицейско обучение, с изключение на специфично за сектора обучение, предоставено от други агенции. Комисията и Европол биха могли да идентифицират нуждите от обучение, които държавите членки ще трябва да задоволят. Оттеглянето на всякаква подкрепа от ЕС за участие в обучението е радикален вариант, който заслужава да бъде разгледан. Всички държави членки се противопоставят на този вариант, понеже той представлява връщане към неефективното предишно положение.

Вариант 4а: Частично прехвърляне на функциите на CEPOL към Европол; CEPOL ще осъществява LETS

CEPOL ще остане отделна агенция, но ще споделя корпоративни услуги и инфраструктура с Европол. Съществуващото седалище ще бъде закрито и управителният съвет, директорът и оперативният персонал ще се настанят съвместно с Европол. Решението за CEPOL ще бъде изменено, за да се решат проблемите на управлението и качеството на обучението и да се осигури осъществяването на LETS.

Европейският парламент прикани Комисията да проучи възможността за интегриране на CEPOL в Европол. Това частично сливане би позволило да се решат въпросите, свързани с управлението, би било в съответствие с общия подход по въпросите на агенциите и би позволило рационализирането на неоперативните функции. Представителите на държавите членки се противопоставиха на този вариант, като посочиха, че това би било първата стъпка към изчезването на една агенция за обучение със собствена идентичност.

Вариант 4б: Функциите на Европол и CEPOL се обединяват в една агенция; обединената агенция (Европол) ще осъществява LETS

CEPOL и Европол ще се обединят официално. Седалището на CEPOL ще бъде закрито, а оперативните длъжности ще бъдат прехвърлени към Европол. Задачите на CEPOL ще бъдат добавени към функциите на Европол. Нов заместник-директор на Европол, отговарящ за обучението, ще допринесе за проекта на бюджета на Европол, чрез който ще се разпределят подходящите ресурси за обучение в съответствие с потребностите от обучение в рамките на LETS. Заместниците в управителния съвет на Европол ще бъдат специалисти по обучението. Научен комитет ще дава съвети по въпросите на обучението.

За бюджета за 2014 г. CEPOL се определя като агенция „с нови задачи“, което означава, че макар да подлежи на целта за намаляване на персонала, може да изисква нови длъжности от резерв за нови задачи. Необходимото повторно определяне на приоритетите, преразпределяне на средствата и повишаване на ефективността биха били разрешени по-добре в рамките на по-голяма структура. Чрез премахването на административното припокриване между двете агенции по-голям дял от персонала може да се задели за дейности за обучение. Това би позволило неутрално изпълнение на бюджета на LETS (от гледна точка на персонала).

Сливането би създавало трудности за наемането на нов персонал, докато прехвърлянето стане ефективно. Следователно ще е необходимо двете агенции с подкрепата на Комисията да анализират бързо последиците за отделните служители. Преходът ще бъде управляван от директора на CEPOL.

На сливането се противопоставят много държави членки въз основа на това, че в единна агенция качеството и ангажиментът към обучението ще бъдат отслабени поради непосредствената близост до оперативните приоритети, въпреки че някои държави членки изразиха готовност да обмислят ползите и разходите. Всяка мярка за рационализиране би била съвместима с позицията на Съвета в преговорите за бюджета на ЕС за 2013 г., която беше за намаляване с 1 % на бюджетите на агенциите, както и с тази на Европейския парламент, който при преговорите по многогодишната рамка препоръча да се проучи възможността за обединяване на ресурси и икономии на разходи сред агенциите.

Вариант 5: Засилване и рационализиране на CEPOL

Ролята на CEPOL ще бъде изяснена и засилена, като ще се изисква допълнителен персонал. Решението за CEPOL ще се измени, за да се решат проблемите на управлението и качеството на обучението. Това би било в съответствие с общия подход по въпросите на агенциите и ще отговори на призивите на много държави членки за посилен CEPOL и за по-съгласувана политика на обучението.

6. ПРЕДПОЧЕТЕНИЯТ ВАРИАНТ НА ПОЛИТИКА

За да може схемата LETS да бъде изцяло приложена (и по този начин да отговаря на определената по-горе специфична цел 1), е необходимо i) на агенция на ЕС да бъде възложена отговорността да координира осъществяването на LETS; ii) да се разшири мандатът на агенцията (в сравнение със CEPOL), така че да обхване обучението на *всички* съответни полицейски служители; както и iii) на агенцията да се предоставят допълнителни ресурси. При варианти 2 и 3 (без агенция) не се постига i). При варианти 1 (запазване на статуквото) и 5 (укрепване на CEPOL) се постига i), а при вариант 5 се постига ii); но и при двата варианта 1 и 5 CEPOL ще остане зависим от несигурността на намирането на нови ресурси и следователно се рискува да не се постигне iii). При варианти 4а (частично сливане) и 4б (пълно сливане) се постигат i) и ii), но също така и iii), като се предвиждат икономии на разходи, чрез които може да се финансира (вариант 4б) или частично да се финансира (вариант 4а) осъществяването на LETS.

Следователно вариант 4б е предпочетеният вариант. Той ще доведе до икономии, така че да могат да бъдат преразпределени длъжности, за да се осъществи LETS. Ще има краткосрочни затруднения, които ще трябва да бъдат сведени до минимум, но в по-

дългосрочен план ще е налице допълнителна гъвкавост за пренасочване в съответствие с приоритетите. Бързото вземане на решения и подходящата подготовка на сливането от страна на двете агенции ще намалят отрицателното въздействие за персонала и дейностите на агенциите. Управлението ще бъде хармонизирано в тясно сътрудничество с общия подход по въпросите на агенциите. Текущите оценки на нуждите от обучение ще гарантират, че дейностите на агенцията продължават да отговарят на приоритетите на ЕС за трансграничното полицейско сътрудничество. Ще бъде по-лесно да се подобри координирането с другите агенции.

Като цяло вариант 4б — сливане на CEPOL и Европол — би позволил ефективното осъществяване на Европейската схема за обучение в областта на правоприлагането и по този начин би укрепил обучението на полицейските служители на ЕС, което ще стане по-ефикасно и ефективно, и ще спомогне за преодоляването на различията в уменията и познанията на служителите от правоприлагащите органи.