COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 2

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO sobre a fusão da Academia Europeia de Polícia (CEPOL) e do Serviço Europeu de Polícia (Europol) e sobre a aplicação do programa europeu de formação para agentes dos serviços de polícia

que acompanha o documento

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO

QUE CRIA A AGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A COOPERAÇÃO E A FORMAÇÃO POLICIAL (EUROPOL) E QUE A REVOGA AS DECISÕES 2009/371/JAI E 2005/681/JAI DO CONSELHO

{COM(2013) 173 final}
{SWD(2013) 98 final}
{SWD(2013) 100 final}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO sobre a fusão da Academia Europeia de Polícia (CEPOL) e do Serviço Europeu de Polícia (Europol) e sobre a aplicação do programa europeu de formação para agentes dos serviços de polícia

que acompanha o documento

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO

QUE CRIA A AGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A COOPERAÇÃO E A FORMAÇÃO POLICIAL (EUROPOL) E QUE A REVOGA AS DECISÕES 2009/371/JAI E 2005/681/JAI DO CONSELHO

1. INTRODUÇÃO

A presente avaliação de impacto corresponde a uma avaliação *ex ante*.

2. CONSULTA E CONHECIMENTOS ESPECIALIZADOS

2.1. Avaliação e estudos preparatórios

Em 2010-2011 foi realizada uma **avaliação quinquenal** da CEPOL (também referida como AEP), tal como exige a decisão CEPOL[1]. O relatório final foi apresentado ao conselho de administração da CEPOL em 31.1.2011[2]. Foi encomendado um **estudo externo** para apoiar a preparação da presente avaliação de impacto[3].

2.2. Consultas

O futuro papel da CEPOL foi debatido em várias reuniões organizadas pela Comissão em 2011-2012, tendo em vista preparar o programa europeu de formação policial.

2.3. Controlo realizado pelo Comité das Avaliações de Impacto da Comissão

O Comité das Avaliações de Impacto da Comissão examinou os projetos da presente avaliação de impacto e emitiu pareceres sobre os mesmos em 20.7.2012, 10.10.2012 e 15.1.2013. As recomendações do Comité estão refletidas na presente avaliação de impacto.

3. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

3.1. Contexto e fatores externos

Existem dois fatores principais subjacentes aos problemas a seguir identificados: um diz respeito à estrutura e à governação da CEPOL e o outro diz respeito à formação em matéria

---

1 Estudo sobre a avaliação quinquenal da atividade da CEPOL de 21.1.2011. *Consortium Blomeyer & Sanz, Centre for Strategy and Evaluation Studies LLP and Evalutility Ltd.*.

2 www.cepol.europa.eu

3 Estudo sobre a alteração da Decisão 2005/681/JAI do Conselho, que cria a Academia Europeia de Polícia. Relatório final de 24.4.2012 — Consultores GHK.

policial.

3.1.1. Situação geral do sistema de formação policial existente na UE

As autoridades policiais dos Estados-Membros têm, em geral, estruturas semelhantes. No total, 21 Estados-Membros possuem um único organismo nacional de polícia, enquanto os outros seis Estados-Membros possuem mais do que um. Verifica-se que 12 agências da UE e organizações internacionais, incluindo a CEPOL, a Europol e a Frontex, comunicaram algum tipo de participação na formação policial.

A CEPOL organiza cursos e elabora programas curriculares comuns sobre a dimensão policial da UE, quer nas academias nacionais quer na própria CEPOL, e divulga as melhores práticas e os resultados de estudos. A formação da CEPOL é ministrada por peritos nacionais e não pelo seu pessoal. Cada ano, as instalações da CEPOL acolhem cerca de 2 000 participantes em formações, e entre 100 e 200 participantes em programas de intercâmbio e (desde 2011) de aprendizagem eletrónica. A CEPOL é uma das agências da UE mais pequenas em termos de orçamento (8,3 milhões de EUR em 2011).

3.1.2. Fator 1: Melhorar o conhecimento das prioridades das políticas da UE para lutar contra a criminalidade transnacional

A Estratégia de Segurança Interna da UE, adotada em 2010, identificou os problemas, os princípios e as orientações para tratar questões relacionadas com a segurança na UE, incluindo as ações que estão atualmente a ser implementadas e apoiadas por uma formação adequada. Em junho de 2011, o Conselho aprovou oito prioridades em matéria de luta contra a criminalidade organizada.

3.1.3. Fator 2: Progressos jurídicos e políticos em matéria de cooperação e de formação policial

O Tratado de Lisboa estabelece que a cooperação operacional em matéria de segurança interna deve ser valorizada e reforçada, dando especial ênfase a formas específicas da criminalidade grave e organizada. A UE instituiu um sistema de fixação de prioridades através da Estratégia de Segurança Interna, tendo por base a confiança mútua e o reforço das capacidades. Em 2009, o Conselho Europeu sublinhou a necessidade de criar, até 2015, uma verdadeira cultura policial europeia graças à organização de programas de formação e de intercâmbio para todos os profissionais deste setor a nível nacional e da UE, tendo referido que a CEPOL deveria desempenhar um papel crucial para assegurar a dimensão europeia neste domínio. O Parlamento Europeu solicitou, igualmente em 2009, uma abordagem coerente na realização de formação para os agentes policiais no conjunto da UE.

O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão estabeleceram em conjunto uma Abordagem Comum aplicável às agências descentralizadas da UE, nomeadamente sobre a sua estrutura de gestão e de governação, as operações, o financiamento e a elaboração do orçamento[4].

3.2. Definição do problema

3.2.1. Problema 1: Conhecimento insuficiente da dimensão policial da UE

A maioria dos agentes policiais na UE não dispõe dos conhecimentos necessários para

[4] Declaração Conjunta de 12 de junho de 2012; http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/604&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.

cooperar de forma eficaz no combate a atividades criminosas transnacionais graves.

Problema 1a: A formação europeia não chega a todos os agentes que dela necessitam

A formação da CEPOL está direcionada, em conformidade com a decisão CEPOL, para os agentes de patente média ou superior, conferindo pouca relevância à formação temática de outros agentes que dela possam necessitar. Até ao final de 2009, apenas 1,6 % de altos funcionários dos serviços de polícia na UE tinha recebido formação da CEPOL. Em 2010, apenas entre 13 e 15 Estados-Membros enviaram agentes para receber formação. A capacidade de acolhimento nos cursos não foi preenchida. Tal pode suceder porque a frequência dos cursos não é formalmente reconhecida ou certificada por uma valência. Os Estados-Membros não têm geralmente um orçamento específico para enviar agentes tendo em vista receberem uma formação. Nalguns Estados-Membros, os procedimentos de autorização para assistir a essas formações são complexos e morosos. Enquanto alguns Estados-Membros definiram planos para fazer repercutir os conhecimentos adquiridos através da formação CEPOL, a divulgação dos conhecimentos é tendencialmente informal e inadequada. A língua também pode constituir um obstáculo: a maioria da formação é ministrada em inglês, o que pode excluir muitos agentes.

Problema 1b: Coordenação insuficiente entre a CEPOL, os Estados-Membros e outras agências

Apesar de terem sido concluídos acordos de cooperação entre agências no domínio da justiça e dos assuntos internos, falta uma coordenação sistemática sobre formação em consonância com os recentes objetivos estratégicos da UE a este respeito. Os programas de formação são insuficientemente direcionados e concertados: 27 % das academias nacionais comunicou existirem sobreposições entre as atividades e os cursos de formação da CEPOL e os cursos de formação a nível nacional. Os planos de atividades das agências raramente são harmonizados e a duplicação de funções é habitual. Também existem sobreposições logísticas como, por exemplo, formação ministrada por diferentes agências nas mesmas datas.

3.2.2. Problema 2: A governação e estrutura atuais da CEPOL reduzem a eficácia da formação

A governação e a estrutura da CEPOL impedem que seja plenamente eficaz enquanto instrumento da política da UE.

Problema 2a: O conselho de administração carece do enfoque adequado

Na sequência da avaliação quinquenal, o processo de tomada de decisão melhorou, mas a governação e a estrutura da CEPOL continuam a estar desatualizadas. O conselho de administração tende a centrar-se sobretudo em questões administrativas e pouco relevantes, descurando as questões estratégicas. A decisão CEPOL não regula as funções do conselho de administração sobre matérias estratégicas. A sua dimensão, geralmente entre 45 e 50 participantes dos Estados-Membros em cada reunião, dificulta a tomada rápida de decisões e gera custos desproporcionados. A rotação frequente dos participantes cria a necessidade constante de que os novos membros disponham de tempo para se familiarizar com o trabalho. O conselho de administração não tem um representante claro dos interesses da UE, dado que a Comissão apenas participa na qualidade de observador sem direito a voto; esta situação contraria o disposto na Abordagem Comum sobre as agências.

Problema 2b: O compromisso dos Estados-Membros com as atividades da CEPOL é insuficiente

O papel dos pontos de contacto nacionais consiste em assegurar «uma cooperação efetiva entre a AEP e os institutos de formação [nacionais]». Apesar de várias tentativas do conselho

de administração no sentido de abordar este problema, as responsabilidades dos pontos de contacto continuam a ser pouco claras. Alguns Estados-Membros não dispõem de um número suficiente de agentes a tempo inteiro a trabalhar nos seus pontos de contacto, o que é suscetível de enfraquecer a capacidade da CEPOL para coordenar a formação, e prejudica a cooperação entre a CEPOL e os Estados-Membros.

Problema 2c: Planeamento financeiro deficiente dos Estados-Membros para as ações de formação

As despesas operacionais, sobretudo para atividades de formação, constituem mais de metade das despesas previstas. Os Estados-Membros registam a tendência para apresentar os seus planos demasiado tarde no ano, o que implica comprimir os cursos nos meses restantes desse ano, aumentando a probabilidade de uma participação reduzida. Entre 2006 e 2010, os Estados-Membros (responsáveis pela formação ministrada pela CEPOL) cancelaram ou adiaram 13 % dos cursos, apesar desse objetivo ser de apenas 5%.

O atual sistema visando assegurar a correspondência entre as atividades de formação e as necessidades reais de divulgação dos conhecimentos sobre os instrumentos e políticas da UE continua a ser deficiente. Não existe uma definição das necessidades de avaliação a nível da UE em relação às quais as avaliações a nível nacional possam ser tidas em conta. Os resultados e o impacto das atividades não são comunicados de forma sistemática de modo a melhorar o planeamento das atividades futuras.

3.3. O direito de ação da UE e a subsidiariedade

O artigo 87.°, n.° 2, alínea b), do TFUE estabelece um quadro para a substituição da decisão CEPOL. O reforço da base jurídica da CEPOL é corroborado por vários documentos importantes sobre as políticas da UE.

No que diz respeito à subsidiariedade, as questões a abordar prendem-se com a formação para os agentes policiais do conjunto da UE, a oferta de qualificações comuns e a consolidação de uma cultura policial europeia. A proposta não prejudica as iniciativas adotadas pelos Estados-Membros no domínio da formação para os agentes dos serviços de polícia.

4. OBJETIVOS DA AÇÃO

4.1. Objetivo geral

Melhorar a dimensão policial europeia através do estabelecimento de um sistema de aprendizagem para os agentes policiais consistente com a evolução das prioridades estratégicas em matéria de cooperação policial.

4.2. Objetivos específicos

Objetivo específico 1

Assegurar uma formação de melhor qualidade, mais concertada e mais coerente sobre questões de luta contra a criminalidade transnacional dirigida a um conjunto mais amplo de agentes policiais.

Objetivo específico 2

Estabelecer um quadro claro para a formação policial em consonância com as necessidades de formação da UE e com a Abordagem Comum sobre as agências da UE.

5. OPÇÕES DE AÇÃO

5.1. Programa europeu de formação policial

Em paralelo à sua proposta de reforma da CEPOL, a Comissão apresenta o programa europeu de formação para agentes dos serviços de polícia (*European Law Enforcement Training Scheme* - LETS). Este programa definirá a forma como essa formação deve ser aplicada de modo coordenado, a fim de reforçar a capacidade da UE para enfrentar desafios comuns. O programa europeu especificará o conteúdo da formação, bem como os seus destinatários e as pessoas ou organismos que a irão prestar a nível da UE ou nacional.

5.2. Opções de ação

Opção 1 (*status quo*): promover o LETS sem alterar a base jurídica da CEPOL

Alguns Estados-Membros manifestaram a sua oposição à alteração do atual quadro jurídico da CEPOL, que, no seu entender, faculta a formação suficiente. A maioria dos Estados-Membros consultados considerou, no entanto, que a base jurídica tem de ser reformulada para desenvolver e atualizar a política em matéria de formação. Tendo em conta a sua atual base jurídica, a CEPOL só parcialmente poderia dar execução ao programa, uma vez que a sua competência apenas abrange a formação de altos funcionários dos serviços de polícia.

Opção 2: formação com base nos Estados-Membros mas integrada numa rede da UE

A CEPOL seria dissolvida enquanto agência. A coordenação e a ligação continuariam numa base intergovernamental com um pequeno secretariado assegurado pela Comissão, como sucedia antes da decisão CEPOL. Alguns postos seriam transferidos para outras agências da UE que assumiriam algumas atividades de CEPOL. Esta opção permitiria respeitar o modelo da Rede Europeia de Formação Judiciária e teria como consequência imediata e direta a poupança de custos. Todos os Estados-Membros se opuseram a esta opção.

Opção 3: supressão do apoio financeiro da UE à formação

A CEPOL seria dissolvida e a UE deixaria de financiar a formação policial, exceto a formação setorial específica prestada por outras agências. A Comissão e a Europol poderiam identificar necessidades de formação, mas que caberia aos Estados-Membros colmatar. A retirada de todo o apoio financeiro da UE à formação neste domínio constitui uma opção radical merecedora de análise. Todos os Estados-Membros se lhe opõem por a considerarem um regresso a uma situação que provou ser ineficaz.

Opção 4a: transferência parcial das funções da CEPOL para a Europol e aplicação do LETS pela CEPOL

A CEPOL continuaria a ser uma agência independente, embora partilhando os serviços e a infraestrutura com a Europol. A atual sede seria encerrada e o conselho de administração, o diretor e o pessoal operacional passariam a partilhar as instalações com a Europol. A decisão CEPOL seria alterada a fim de dar resposta aos problemas de governação e de qualidade da formação e para assegurar a aplicação do programa.

O Parlamento convidou a Comissão a explorar a possibilidade de integrar a CEPOL na Europol. Esta fusão parcial permitiria resolver os problemas de governação, estaria em conformidade com a Abordagem Comum sobre as agências e permitiria racionalizar as

funções não operacionais. Os representantes dos Estados-Membros opuseram-se a esta opção, considerando que seria um primeiro passo para o desaparecimento de um organismo de formação com identidade própria.

Opção 4b: fusão das funções da Europol e da CEPOL numa única agência e aplicação do LETS pela nova agência resultante da fusão (Europol)

A CEPOL e a Europol seriam formalmente fundidas. A sede da CEPOL seria encerrada e os postos operacionais seriam transferidos para a Europol. As funções da CEPOL seriam acrescentadas às funções da Europol. Um novo diretor adjunto da Europol, responsável pela formação, contribuiria para a elaboração do projeto de orçamento da Europol, permitindo assim afetar os recursos adequados para a formação, em conformidade com a avaliação das necessidades de formação no âmbito do programa. Os membros suplentes do conselho de administração da Europol seriam especialistas em formação. Um comité científico emitiria pareceres sobre questões relativas à formação.

No orçamento de 2014, a CEPOL é classificada como uma «agência com funções novas», o que significa que, embora esteja sujeita ao objetivo de redução de pessoal, pode igualmente solicitar novos postos de uma reserva prevista para novas funções. O necessário exercício de fixação de novas prioridades, de reafetação e de obtenção de ganhos de eficiência, seria abordado de forma mais adequada no quadro de uma estrutura maior. Ao eliminar sobreposições administrativas entre as duas agências, uma maior percentagem de pessoal poderia dedicar-se a atividades de formação. Tal permitiria uma execução orçamental neutra (em termos de efetivos) do programa de formação.

A fusão criaria dificuldades no recrutamento de pessoal até que a transferência fosse efetiva. Seria necessário, por conseguinte, que as duas agências, com o apoio da Comissão, examinassem rapidamente as implicações daí decorrentes para o pessoal. A transição seria gerida pelo diretor da CEPOL.

A fusão merece a oposição de muitos Estados-Membros com a justificação de que, no quadro de uma única agência, a qualidade e o empenhamento nas atividades de formação ficariam enfraquecidas pela proximidade de prioridades operacionais, embora alguns Estados-Membros tenham exprimido a vontade de examinar a relação entre benefícios e custos. Qualquer medida de racionalização seria compatível com a posição expressa pelo Conselho aquando das negociações do orçamento da UE para 2013, em que apelou a uma redução de 1% dos orçamentos das agências, e pelo Parlamento Europeu, que, no quadro das negociações do quadro plurianual, recomendou que fosse examinada a possibilidade de congregar recursos e fazer poupanças de custos entre agências.

Opção 5: consolidar e racionalizar a CEPOL

O papel da CEPOL seria clarificado e reforçado, o que implicaria recrutar pessoal suplementar. A decisão CEPOL seria alterada a fim de dar resposta aos problemas de governação e de qualidade da formação. Esta estratégia seria conforme com a Abordagem Comum sobre as agências e responderia aos apelos de muitos Estados-Membros no sentido de criar uma CEPOL mais forte e uma política de formação mais coerente.

6. OPÇÃO PREFERIDA

Tendo em vista a aplicação plena do programa europeu de formação (concretizando assim o objetivo específico 1 acima definido), é necessário: (i) conferir a uma agência da UE a

responsabilidade de coordenar a sua execução; (ii) alargar o mandato da agência (em comparação com a CEPOL) à formação de *todos* os agentes policiais interessados; e (iii) atribuir à agência recursos adicionais. As opções 2 e 3 (não criar qualquer agência) não realizam o ponto (i). As opções 1 (*status quo*) e 5 (consolidar a CEPOL) conseguem concretizar o ponto (i), e a opção 5 concretiza o ponto (ii); mas as duas opções 1 e 5 deixariam a CEPOL na incerteza de obter novos recursos e, portanto, correriam o risco de não concretizar o ponto (iii). As opções 4a (fusão parcial) e 4b (fusão completa) concretizam os pontos (i) e (ii), mas também o ponto (iii), ao permitir poupanças que podem financiar (opção 4b) ou financiar parcialmente (opção 4a) a aplicação do programa de formação.

Por conseguinte, a opção 4b é a preferida. Permitiria realizar poupanças, uma vez que os postos seriam reafetados para a aplicação do programa. Haveria perturbações a curto prazo que teriam de ser reduzidas ao mínimo mas, a longo prazo, haveria uma flexibilidade adicional para reafetar pessoal de acordo com as prioridades. Uma rápida tomada de decisões e a preparação adequada da fusão pelas duas agências permitiria reduzir qualquer impacto negativo para o pessoal e as atividades de ambas as agências. A governação estaria melhor adaptada ao disposto na Abordagem Comum sobre as agências. As avaliações contínuas sobre as necessidades de formação garantiriam que as atividades da Agência continuariam a responder às prioridades da UE em matéria de cooperação policial transnacional. Seria mais fácil, portanto, melhorar a coordenação com outras agências.

Globalmente, a opção 4b — fusão da CEPOL e da Europol — permitiria uma aplicação efetiva do programa europeu de formação para os agentes dos serviços de polícia e, consequentemente, reforçaria a formação das forças policiais da UE, tornando-a mais eficiente e eficaz, contribuindo assim para colmatar o défice de qualificações e conhecimentos entre os agentes policiais.