



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 2

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI privind fuzionarea Colegiului European de Poliție (Cepol) și a Oficiului European de Poliție (Europol) și punerea în aplicare a Programului european de formare polițienească pentru personalul responsabil cu aplicarea legii

Care însoțește documentul

**Propunere de REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL
CONSILIULUI**

**PRIVIND AGENȚIA UNIUNII EUROPENE PENTRU COOPERARE ȘI FORMARE
ÎN MATERIE DE APLICARE A LEGII (EUROPOL) ȘI DE ABROGARE A
DECIZIILOR 2009/371/JAI ȘI 2005/681/JAI ALE CONSILIULUI**

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

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI privind fuzionarea Colegiului European de Poliție (Cepol) și a Oficiului European de Poliție (Europol) și punerea în aplicare a Programului european de formare polițienească pentru personalul responsabil cu aplicarea legii

Care însoțește documentul

Propunere de REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

PRIVIND AGENȚIA UNIUNII EUROPENE PENTRU COOPERARE ȘI FORMARE ÎN MATERIE DE APLICARE A LEGII (EUROPOL) ȘI DE ABROGARE A DECIZIILOR 2009/371/JAI ȘI 2005/681/JAI ALE CONSILIULUI

1. INTRODUCERE

Prezenta evaluare a impactului este, de asemenea, o evaluare *ex ante*.

2. CONSULTARE ȘI EXPERTIZĂ

2.1. Evaluare și studii pregătitoare

În perioada 2010-2011, CEPOL a făcut obiectul unei **evaluări care a analizat cinci ani de activitate**, astfel cum se prevede în Decizia CEPOL¹. Raportul final a fost prezentat Consiliului de administrație al CEPOL la data de 31.1.2011². Un **studiu extern** a fost comandat pentru a fi utilizat în cadrul pregătirii prezentei evaluări a impactului³.

2.2. Consultări

Viitorul rol al CEPOL a fost discutat în cadrul mai multor ateliere care vizau pregătirea Programului european de formare în materie de aplicare a legii și care au fost organizate de Comisie în perioada 2011-2012.

2.3. Examinarea de către Comitetul de evaluare a impactului care își desfășoară activitatea în cadrul Comisiei

Comitetul de evaluare a impactului (*Impact Assessment Board* - IAB) care își desfășoară activitatea în cadrul Comisiei a evaluat proiectele prezentei evaluări a impactului și a emis avize la 20.7.2012, 10.10.2012 și 15.1.2013. Recomandările formulate de IAB se regăsesc în prezenta evaluare a impactului.

¹ Studiu privind evaluarea care a analizat cinci ani de activitate a CEPOL (*Study on Five Years evaluation of CEPOL activity*), 21.1.2011. Consortium Blomeyer & Sanz, Centre for Strategy and Evaluation Studies LLP și Evalutility Ltd.

² www.cepoleuropa.eu.

³ Studiu privind modificarea Deciziei 2005/681/JAI a Consiliului de instituire a CEPOL. Raport final 24.4.2012 — consultanți GHK.

3. DEFINIREA PROBLEMEI

3.1. Context și factori externi

Problemele identificate mai jos sunt cauzate de doi factori principali: structura și guvernanta CEPOL și, respectiv, formarea în materie de aplicare a legii.

3.1.1. *Prezentare generală a actualului sistem de formare polițienească din UE*

Structura autorităților de aplicare a legii din statele membre este, în general, comparabilă. În total, 21 de state membre au o singură agenție de poliție, iar celelalte șase au mai multe astfel de agenții. 12 agenții ale UE și organizații internaționale, printre care se numără CEPOL, Europol și Frontex, raportează că s-au implicat într-o anumită măsură în formarea în materie de aplicare a legii.

CEPOL organizează cursuri și elaborează programe comune privind dimensiunea pe care o are activitatea polițienească la nivelul UE, atât în cadrul academiilor naționale, cât și la sediul său, și diseminează cele mai bune practici și rezultatele cercetărilor. Activitățile de formare ale CEPOL sunt desfășurate mai degrabă de experți naționali, decât de personalul acestuia. În fiecare an, aproximativ 2 000 de persoane participă la activități de formare organizate la sediul CEPOL, iar între 100 și 200 de persoane participă la programe de schimb și (începând din 2011) la activități de învățare online. În raport cu alte agenții ale UE, CEPOL are unul dintre cele mai mici bugete (8,3 milioane EUR în 2011).

3.1.2. *Factorul 1: creșterea gradului de sensibilizare politică față de prioritățile UE în materie de combatere a criminalității transfrontaliere*

Strategia de securitate internă a UE, adoptată în 2010, a identificat provocări, principii și orientări privind abordarea aspectelor din domeniul securității în UE, printre acestea numărându-se și acțiuni care în prezent sunt puse în aplicare și susținute printr-o formare corespunzătoare. În iunie 2011, Consiliul a aprobat opt priorități în materie de combatere a criminalității organizate.

3.1.3. *Factorul 2: evoluțiile juridice și politice din domeniul cooperării polițienești și al activităților de învățare destinate membrilor forțelor de poliție*

În temeiul Tratatului de la Lisabona, cooperarea operațională privind securitatea internă trebuie să fie promovată și consolidată, acordându-se o atenție specială formelor specifice de criminalitate gravă și organizată. UE a pus în aplicare un sistem de stabilire a priorităților, prin Strategia de securitate internă, care trebuie să fie susținut de existența unui climat de încredere reciprocă și de consolidarea capacităților. În 2009, Consiliul European a subliniat necesitatea de a crea, până în 2015, o cultură europeană veritabilă în domeniul aplicării legii prin instituirea de programe europene de formare și de schimb pentru întregul personal cu competențe în materie de aplicare a legii la nivel național și la nivelul UE și a declarat că CEPOL ar trebui să joace un rol-cheie în asigurarea dimensiunii europene. De asemenea, Parlamentul European a solicitat, în 2009, asigurarea unei abordări coerente în întreaga UE în ceea ce privește punerea în aplicare a activităților de formare destinate personalului responsabil cu aplicarea legii.

Parlamentul European, Consiliul și Comisia au conlucrat pentru a stabili o abordare comună privind agențiile UE, care se referă și la structura de gestionare, guvernanta, activitățile, finanțarea și întocmirea bugetului acestor agenții⁴.

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

3.2. Definirea problemei

3.2.1. *Problema 1: lipsa cunoștințelor cu privire la dimensiunea pe care o are activitatea polițienească la nivelul UE*

Majoritatea personalului responsabil cu aplicarea legii în UE nu are cunoștințele necesare pentru a coopera în mod eficace în combaterea infracțiunilor transfrontaliere care constituie o prioritate.

Problema 1a: formarea europeană nu este accesibilă întregului personal care are nevoie de aceasta

Conform Deciziei CEPOL, formarea furnizată de CEPOL se adresează cadrelor superioare sau personalului de nivel intermediar, punându-se în mică măsură accentul pe formarea tematică a altor membri ai personalului care pot avea nevoie de aceasta. Până la sfârșitul anului 2009, numai 1,6 % din cadrele superioare de poliție din UE au beneficiat de formarea furnizată de CEPOL. În 2010, numai un număr cuprins între 13 - 15 state membre au trimis membri ai personalului pentru a participa la activități de formare. Cursurile nu au reușit să atragă numărul maxim de participanți. Acest rezultat poate fi cauzat de faptul că participarea nu este recunoscută din punct de vedere oficial sau atestată ca oferind o calificare. De obicei, statele membre nu alocă un buget specific pentru deplasări ale membrilor personalului în scopul participării acestora la activități de formare. În unele state membre, procedurile de autorizare a participării la astfel de activități sunt complexe și necesită mult timp. Deși unele state membre au elaborat planuri pentru diseminarea „în cascadă” a cunoștințelor dobândite prin intermediul formării furnizate de CEPOL, procesul respectiv tinde să aibă un caracter informal și inadecvat. Limba poate constitui, de asemenea, un obstacol: majoritatea activităților de formare se desfășoară în limba engleză, ceea ce poate descuraja numeroși membri ai personalului.

Problema 1b: coordonarea insuficientă între CEPOL, statele membre și alte agenții

În pofida acordurilor de cooperare între agențiile din domeniul justiției și afacerilor interne, nu există o coordonare sistematică în ceea ce privește formarea, în conformitate cu recente obiective strategice ale UE. Programele de formare sunt insuficient orientate și corelate: 27 % din academiile naționale au raportat suprapuneri între activitățile de formare ale CEPOL și formarea furnizată la nivel național. Planurile de activitate ale agenției sunt rareori sincronizate, iar duplicările sunt frecvente. De asemenea, există suprapuneri logistice, de exemplu activități de formare furnizate de agenții diferite la aceleași date.

3.2.2. *Problema 2: guvernanța și structura pe care CEPOL le are în prezent reduc eficacitatea activităților de formare*

Guvernanța și structura pe care CEPOL le are în prezent împiedică această instituție să fie pe deplin eficace în îndeplinirea rolului său de instrument al politicii UE.

Problema 2a: activitatea Consiliului de administrație nu este direcționată în mod corespunzător

Conform evaluării care a analizat cinci ani de activitate, procesul decizional s-a îmbunătățit, însă guvernanța și structura CEPOL sunt în continuare depășite. Consiliul de administrație are tendința de a pune accentul pe aspecte minore, de natură administrativă, și de a nu se concentra în mod suficient asupra strategiei. Decizia CEPOL nu orientează sarcinile Consiliului de administrație în direcția aspectelor strategice. Dimensiunile Consiliului de administrație — în general, la fiecare reuniune participă 45-50 de persoane din statele membre — împiedică desfășurarea unui proces decizional rapid și generează costuri disproporționate. Rotația frecventă a participanților are drept consecință faptul că noii membri

au în mod constant nevoie de timp pentru a se familiariza cu activitatea. În cadrul Consiliului de administrație nu există un reprezentant clar al interesului UE, întrucât Comisia este observator fără drept de vot; acest lucru contravine Abordării comune privind agențiile.

Problema 2b: nu toate statele membre se implică în aceeași măsură în activitățile CEPOL

Rolul punctelor de contact naționale este acela de a asigura „o cooperare eficientă între CEPOL și institutele [naționale] de formare”. În pofida mai multor încercări ale Consiliului de administrație de a aborda acest aspect, responsabilitățile punctelor de contact rămân neclare. Unele state membre nu au un număr suficient de angajați cu normă întreagă în cadrul punctelor lor de contact, ceea ce poate slăbi capacitatea CEPOL de a coordona formarea și obstrucționează cooperarea între CEPOL și statele membre.

Problema 2c planificarea financiară deficitară a activităților de formare de către statele membre

Cheltuielile operaționale — în principal pentru activități de formare — reprezintă mai mult de jumătate din cheltuielile planificate. Statele membre au tendința de a-și prezenta planurile prea târziu în cursul anului, ceea ce înseamnă că activitățile trebuie să fie comprimate în lunile rămase din anul respectiv, crescând probabilitatea unei participări reduse. În perioada 2006 - 2010, statele membre (responsabile de desfășurarea activităților de formare furnizate de CEPOL) au anulat sau au amânat 13 % din cursuri, în pofida faptului că obiectivul era de numai 5 %.

Sistemul actual rămâne sub nivelul optim în ceea ce privește asigurarea faptului că activitățile de formare corespund nevoilor reale de diseminare a cunoștințelor cu privire la instrumentele și politicile UE. Nu există nicio definiție a evaluării nevoilor la nivelul UE pe baza căreia să fie analizate evaluările naționale. Rezultatele și impactul activităților nu sunt valorificate în mod sistematic pentru a îmbunătăți planificarea activităților viitoare.

3.3. Dreptul UE de a acționa și subsidiaritatea

Articolul 87 alineatul (2) litera (b) din TFUE asigură un cadru pentru înlocuirea Deciziei CEPOL. Consolidarea temeiului juridic al CEPOL este susținută de mai multe documente importante de politică a UE.

În ceea ce privește subsidiaritatea, aspectele care urmează să fie abordate se referă la formarea personalului forțelor de poliție din UE, furnizarea de competențe comune și consolidarea unei culturi polițienești la nivelul UE. Propunerea nu ar aduce atingere inițiativelor naționale adoptate de statele membre în domeniul formării personalului responsabil cu aplicarea legii.

4. OBIECTIVE DE POLITICĂ

4.1. Obiectiv general

Îmbunătățirea activității polițienești în UE prin instituirea unui sistem de învățare pentru personalul responsabil cu aplicarea legii care să fie în concordanță cu evoluția priorităților strategice în domeniul cooperării polițienești.

4.2. Obiective specifice

Obiectivul specific 1

Asigurarea unei formări de calitate superioară, mai corelată și mai consecventă referitoare la aspecte legate de criminalitatea transfrontalieră, de care să beneficieze o gamă mai largă de membri ai personalului responsabil cu aplicarea legii.

Obiectivul specific 2

Stabilirea unui cadru clar pentru formarea membrilor personalului forțelor de poliție în conformitate cu nevoile în materie de formare la nivelul UE și cu Abordarea comună privind agențiile UE.

5. OPȚIUNI DE POLITICĂ

5.1. Programul european de formare în materie de aplicare a legii

Alături de propunerea de reformare a CEPOL, Comisia prezintă un program european de formare în materie de aplicare a legii (*European Law Enforcement Training Scheme – LETS*) pentru personalul responsabil cu asigurarea respectării legii. Acesta va stabili modul în care formarea ar trebui să fie pusă în aplicare în mod coordonat pentru a consolida capacitatea UE de a face față provocărilor comune. LETS va preciza conținutul formării, cine ar trebui să participe la activități de formare și ce temă ar trebui să aibă aceste activități, precum și cine va asigura formarea în UE sau la nivel național.

5.2. Opțiuni de politică

Opțiunea 1 (statu-quo): promovarea LETS fără modificarea temeiului juridic al CEPOL

Unele state membre s-au opus modificării actualului cadru al CEPOL care, în opinia lor, oferă o formare suficientă. Cu toate acestea, majoritatea statelor membre consultate consideră că temeiul juridic trebuie reformat pentru dezvoltarea și actualizarea politicii în domeniul formării. În conformitate cu temeiul său juridic actual, CEPOL ar putea să pună în aplicare doar parțial LETS, deoarece competența sa se limitează la cadrele superioare.

Opțiunea 2: integrarea formării furnizate de statele membre într-o rețea la nivelul UE

CEPOL ar fi desființat ca agenție. Coordonarea și colaborarea ar continua la nivel interguvernamental, cu ajutorul unui mic secretariat asigurat de Comisie, astfel cum a fost cazul înainte de adoptarea Deciziei CEPOL. Unele posturi ar fi transferate către alte agenții ale UE care ar prelua unele activități ale CEPOL. Această opțiune ar urma modelul Rețelei Europene de Formare Judiciară și ar genera imediat economii de costuri directe. Toate statele membre se opun acestei opțiuni.

Opțiunea 3: întreruperea întregului sprijin financiar acordat de UE pentru formare

CEPOL ar fi desființat, iar UE ar înceta să aloce fonduri pentru formarea membrilor forțelor de poliție, cu excepția formării sectoriale furnizate de alte agenții. Comisia și Europol ar putea identifica nevoile în materie de formare care ar trebui să fie abordate de statele membre. Retragera întregului sprijin acordat de UE pentru implicarea în domeniul formării este o opțiune radicală care merită să fie examinată. Toate statele membre se opun acestei opțiuni, considerată ca fiind o reîntoarcere la situația inefficientă existentă anterior.

Opțiunea 4a: transferul parțial al funcțiilor CEPOL către Europol; CEPOL pune în aplicare LETS

CEPOL ar rămâne o agenție distinctă, dar ar avea în comun cu Europol serviciile administrative și infrastructura. Actualul sediu ar fi închis, iar Consiliul de administrație, directorul și personalul operațional s-ar muta în sediul Europol. Decizia CEPOL ar fi modificată pentru a soluționa problemele în materie de guvernare și calitate a formării și pentru a asigura că LETS este pus în aplicare.

Parlamentul a solicitat Comisiei să analizeze posibilitatea integrării CEPOL în Europol. O astfel de fuzionare parțială ar permite rezolvarea aspectelor referitoare la guvernanta, ar fi conformă cu Abordarea comună privind agențiile și ar permite raționalizarea funcțiilor neoperaționale. Reprezentanții statelor membre s-au opus acestei opțiuni, declarând că ar fi un prim pas către dispariția unei agenții cu identitate proprie în domeniul formării.

Opțiunea 4b: funcțiile Europol și CEPOL fuzionează într-o agenție unică; agenția rezultată în urma fuzionării (Europol) pune în aplicare LETS

CEPOL și Europol ar fuziona în mod formal. Sediul CEPOL ar fi închis, iar posturile operaționale ar fi transferate către Europol. Sarcinile CEPOL ar urma să fi adăugate la funcțiile Europol. Un nou director adjunct pentru formare al Europol ar contribui la elaborarea proiectului de buget al Europol, în cadrul căruia s-ar alocă resursele corespunzătoare pentru formare, în conformitate cu evaluările privind nevoile în materie de formare efectuate în cadrul LETS. Membrii supleanți ai Consiliului de administrație al Europol ar fi specialiști în domeniul formării. Un comitet științific ar oferi consiliere cu privire la aspectele în materie de formare.

Pentru bugetul pe 2014, CEPOL este clasificat ca fiind o agenție „cu sarcini noi”, ceea ce înseamnă că, deși este vizat de obiectivul privind reducerile de personal, poate, de asemenea, să solicite pentru sarcini noi alte posturi, dintr-un fond comun. Măsurile necesare de redefinire a priorităților, realocare și eficientizare ar putea fi puse mai bine în aplicare în cadrul unei structuri mai mari. Prin eliminarea suprapunerilor de ordin administrativ între cele două agenții, ar putea să crească ponderea personalului alocat activităților de formare. Acest fapt ar putea permite ca LETS să fie pus în aplicare fără implicații bugetare (în ceea ce privește personalul).

Până când transferul va deveni efectiv, fuzionarea ar crea dificultăți în ceea ce privește recrutarea de personal nou. Prin urmare, ar fi necesar ca cele două agenții să analizeze rapid, cu sprijinul Comisiei, implicațiile pentru angajați. Tranziția ar fi gestionată de directorul CEPOL.

Multe state membre se opun fuzionării pe motivul că, în cadrul unei singure agenții, calitatea și atenția acordată activităților de formare ar avea de suferit din cauza imediatei apropieri de prioritățile operaționale, cu toate că unele state membre și-au exprimat disponibilitatea de a analiza beneficiile și costurile fuzionării. Orice măsură de raționalizare ar fi compatibilă cu poziția Consiliului, care, în cadrul negocierilor din 2013 cu privire la bugetul UE, a solicitat o reducere de 1 % a bugetelor agențiilor, și cu poziția Parlamentului European, care, în contextul negocierilor privind cadrul multianual, a recomandat să se analizeze în ce măsură este posibil să se pună în comun resursele agențiilor și să se facă economii în materie de costuri aferente acestora.

Opțiunea 5: consolidarea și raționalizarea CEPOL

Rolul CEPOL ar fi clarificat și consolidat, ceea ce necesită personal suplimentar. Decizia CEPOL ar fi modificată pentru a se soluționa problemele în materie de guvernanta și calitate a formării. Această măsură ar fi conformă cu Abordarea comună privind agențiile și ar răspunde solicitărilor formulate de numeroase state membre cu privire la consolidarea CEPOL și la îmbunătățirea coerenței politicii din domeniul formării.

6. OPȚIUNEA DE POLITICĂ PREFERATĂ

Pentru ca LETS să poată fi pus în aplicare pe deplin (și, prin urmare, pentru a se îndeplini obiectivul specific 1 definit mai sus) este necesar (i) să se atribuie unei agenții a UE responsabilitatea de a coordona punerea sa în aplicare, (ii) să se extindă mandatul agenției (în comparație cu cel al CEPOL), astfel încât aceasta să asigure formarea *întregului* personal relevant al forțelor de poliție și (iii) să se acorde agenției resurse suplimentare. Opțiunile 2 și 3 (nicio agenție) nu permit îndeplinirea dispozițiilor de la punctul (i). Opțiunile 1 (*statu-quo*) și 5 (consolidarea CEPOL) permit îndeplinirea dispozițiilor de la punctul (i), iar opțiunea 5 asigură realizarea dispozițiilor de la punctul (ii); însă atât opțiunea 1, cât și opțiunea 5 ar face ca CEPOL să depindă de găsirea unor noi resurse, ceea ce implică o anumită incertitudine, și, prin urmare, există riscul să nu se îndeplinească dispozițiile de la punctul (iii). Opțiunile 4a (fuzionare parțială) și 4b (fuzionare integrală) permit îndeplinirea atât a dispozițiilor de la punctele (i) și (ii), cât și a celor de la punctul (iii), întrucât prevăd reduceri de costuri care pot finanța în totalitate (opțiunea 4b) sau parțial (opțiunea 4a) punerea în aplicare a LETS.

Prin urmare, opțiunea 4b este opțiunea preferată. Aceasta ar genera economii, astfel încât posturile ar putea să fie redistribuite pentru punerea în aplicare a LETS. Ar exista o perturbare pe termen scurt a activității, care ar trebui să fie redusă la minimum, însă pe termen mai lung s-ar dobândi o flexibilitate suplimentară care ar permite redistribuirea în funcție de priorități. Un proces decizional rapid și o pregătire corespunzătoare a fuzionării de către cele două agenții ar atenua orice impact negativ asupra personalului și a activităților ambelor agenții. Guvernanța ar fi aliniată în mai mare măsură la Abordarea comună privind agențiile. Evaluările privind nevoile curente în materie de formare ar asigura că activitățile agenției rămân relevante pentru prioritățile UE în ceea ce privește cooperarea polițienească transfrontalieră. Aceasta ar facilita îmbunătățirea coordonării cu alte agenții.

În ansamblu, opțiunea 4b — fuzionarea CEPOL și a Europol — ar permite o punere în aplicare eficace a Programului european de formare în materie de aplicare a legii pentru personalul responsabil cu asigurarea aplicării legii și, prin urmare, ar consolida formarea polițienească la nivelul UE, făcând-o mai eficientă și mai eficace, contribuind, de asemenea, la reducerea decalajului de competențe și cunoștințe în rândul membrilor personalului responsabil cu aplicarea legii.