EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 2

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ spojení Evropské policejní akademie (CEPOL) a Evropského policejního úřadu (Europol) a zavedení evropského systému vzdělávání a výcviku v oblasti prosazování práva

Průvodní dokument k

Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU a RADY

O ZŘÍZENÍ AGENTURY EVROPSKÉ UNIE PRO SPOLUPRÁCI A VZDĚLÁVÁNÍ A VÝCVIK V OBLASTI PROSAZOVÁNÍ PRÁVA (EUROPOL) A O ZRUŠENÍ ROZHODNUTÍ RADY 2009/371/SVV A 2005/681/SVV

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

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ spojení Evropské policejní akademie (CEPOL) a Evropského policejního úřadu (Europol) a zavedení evropského systému vzdělávání a výcviku v oblasti prosazování práva

Průvodní dokument k

Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU a RADY

O ZŘÍZENÍ AGENTURY EVROPSKÉ UNIE PRO SPOLUPRÁCI A VZDĚLÁVÁNÍ A VÝCVIK V OBLASTI PROSAZOVÁNÍ PRÁVA (EUROPOL) A O ZRUŠENÍ ROZHODNUTÍ RADY 2009/371/SVV A 2005/681/SVV

1. ÚVOD

Toto posouzení dopadů je zároveň hodnocením *ex ante*.

2. KONZULTACE A ODBORNÉ POZNATKY

2.1. Hodnocení a přípravné studie

V roce 2010–2011 bylo provedeno **hodnocení pětiletého působení** CEPOL, jak se vyžaduje v rozhodnutí o CEPOL[1]. Závěrečná zpráva byla správní radě CEPOL předložena dne 31.1.2011[2]. Na podporu vypracování tohoto posouzení dopadů byla zadána externí studie[3].

2.2. Konzultace

Budoucí úloha CEPOL byla projednána na řadě workshopů, které Komise uspořádala v roce 2011–2012 za účelem vypracování evropského systému vzdělávání v oblasti prosazování práva.

2.3. Přezkum provedený výborem Komise pro posuzování dopadů

Výbor Komise pro posuzování dopadů přezkoumal předlohy jednotlivých verzí tohoto posouzení dopadů a dne 20. 7. 2012, 10. 10. 2012 a 15. 1. 2013 vydal svá stanoviska. Doporučení výboru pro posuzování dopadů byla v tomto posouzení dopadů vzata v úvahu.

3. VYMEZENÍ PROBLÉMU

3.1. Souvislosti a vnější faktory

Níže určené problémy mají dvě hlavní příčiny: jedna souvisí se strukturou a řízením CEPOL a druhá se vzděláváním v oblasti prosazování práva.

3.1.1. Přehled stávajícího systému policejního vzdělávání v EU

Donucovací orgány v členských státech mají v podstatě srovnatelné struktury. 21 členských

[1] Studie pro pětileté hodnocení činnosti CEPOL (Study on Five Years evaluation of CEPOL activity), 21. 1. 2011. konsorcium Blomeyer & Sanz, Centre for Strategy and Evaluation Studies LLP a Evalutility Ltd.

[2] Viz www.cepol.europa.eu.

[3] Studie týkající se změny rozhodnutí Rady 2005/681/SVV o zřízení CEPOL (Study on the amendment of the Council Decision 2005/681/JHA setting up CEPOL activity). Závěrečná zpráva ze dne 24.4.2012 – GHK Consultants.

států má jeden policejní orgán a zbývajících šest má více než jeden. Určité zapojení do vzdělávání v oblasti prosazování práva udává dokonce dvanáct agentur EU a mezinárodních organizací, včetně CEPOL, Europolu a agentury Frontex.

CEPOL organizuje kurzy a vypracovává společné osnovy týkající se evropského rozměru policejní práce, a to jak v národních akademiích, tak i v samotné CEPOL, a šíří osvědčené postupy a zjištění vzešlá z výzkumu. Vzdělávání CEPOL je zajišťováno spíše národními odborníky než zaměstnanci CEPOL. Každý rok se vzdělávání CEPOL na místě zúčastní okolo 2 000 osob a přibližně 100 až 200 osob se účastní výměnných programů a (od roku 2011) činností v rámci elektronického učení. CEPOL je jednou z nejmenších agentur EU, pokud jde o rozpočet (8,3 milionu EUR v roce 2011).

3.1.2. Faktor č. 1: Větší politické povědomí o prioritách EU v boji s přeshraniční trestnou činností

Strategie vnitřní bezpečnosti EU přijatá v roce 2010 určila výzvy, zásady a pokyny týkající se způsobu řešení otázek bezpečnosti v EU, včetně opatření, která jsou nyní prováděna a která jsou podpořena odpovídajícím vzděláváním. V červnu 2011 schválila Rada osm priorit v boji proti organizované trestné činnosti.

3.1.3. Faktor č. 2: Právní a politický vývoj v oblasti policejní spolupráce a odborné přípravy policistů

Lisabonská smlouva počítá s podporou a prohloubením operativní spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti s obzvláštním zaměřením na určité formy závažné a organizované trestné činnosti. Prostřednictvím strategie vnitřní bezpečnosti zavedla EU systém pro stanovování priorit, jež má být podpořen vzájemnou důvěrou a budováním kapacit. Evropská rada v roce 2009 zdůraznila, že do roku 2015 je třeba vytvořit skutečnou evropskou kulturu v oblasti prosazování práva zřízením evropských systémů vzdělávání v oblasti prosazování práva a výměnných programů pro všechny dotčené příslušníky donucovacích orgánů na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU a že by CEPOL měla hrát klíčovou úlohu při zajišťování evropského rozměru. Rovněž Evropský parlament požádal v roce 2009 o jednolitý přístup k zajišťování odborné přípravy pro příslušníky donucovacích orgánů v celé EU.

Evropský parlament, Rada a Komise stanovily společný přístup k agenturám, včetně jejich řídicí struktury a řízení, činností a financování a sestavování rozpočtu[4].

3.2. Vymezení problému

3.2.1. Problém č. 1: Nedostatečné povědomí o evropském rozměru policejní práce

Většina příslušníků donucovacích orgánů v EU nemá potřebné znalosti k tomu, aby mohla efektivně spolupracovat při potírání prioritních oblastí přeshraniční trestné činnosti.

Problém č. 1a Evropské vzdělávání se nedostane ke všem příslušníkům, kteří je potřebují

Vzdělávání CEPOL je v souladu s rozhodnutím o CEPOL zaměřeno na policisty s vyšší nebo střední hodností, přičemž na tematické vzdělávání pro ostatní příslušníky, kteří je mohou potřebovat, se klade jen malý důraz. Do konce roku 2009 se vzdělávání CEPOL zúčastnilo pouze 1,6 % vyšších policejních důstojníků v EU. V roce 2010 vyslalo policisty za účelem vzdělávání pouze 13 až 15 členských států. Kurzy nejsou plně obsazovány. Může to být kvůli tomu, že účast není formálně uznána nebo osvědčena jako kvalifikace. Členské státy obvykle nemají zvláštní rozpočet na vysílání úředníků za účelem vzdělávání. V některých členských

[4] Společné prohlášení ze dne 12. června 2012; viz http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/604&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.

státech jsou postupy schvalování účasti složité a časově náročné. Ačkoli si některé členské státy vytvořily plány kaskádovitého šíření znalostí získaných prostřednictvím vzdělávání CEPOL, šíření těchto vědomostí bývá neformální a nedostatečné. Překážkou může být rovněž jazyk: většina vzdělávání se uskutečňuje v angličtině, což může mnoho příslušníků odradit.

Problém č. 1b Nedostatečná koordinace mezi CEPOL, členskými státy a ostatními agenturami

Navzdory dohodám o spolupráci mezi agenturami působícími v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí neexistuje systematická koordinace vzdělávání v souladu s nejnovějšími strategickými cíli EU. Vzdělávací programy nejsou dostatečně zacílené a koordinované: 27 % národních akademií nahlásilo překrývání mezi činnostmi CEPOL v oblasti vzdělávání a vzděláváním poskytovaným na vnitrostátní úrovni. Plány činnosti vzdělávacích zařízení se zřídka koordinují a běžně dochází k duplicitám. Překrývání existuje rovněž u logistiky, jednotlivá zařízení například poskytují školení ve stejném termínu.

3.2.2. Problém č. 2: Stávající řízení a struktura CEPOL snižují účinnost vzdělávání

Způsob řízení a struktura CEPOL brzdí její schopnost fungovat účinně jako nástroj politiky EU.

Problém č. 2a Správní rada postrádá náležité zaměření

V návaznosti na pětileté hodnocení se zlepšilo rozhodování, nicméně řízení a struktura CEPOL jsou nadále zastaralé. Správní rada se soustředí na méně podstatné správní záležitosti a dostatečně se nevěnuje strategii. Rozhodnutí o CEPOL neorientuje úkoly správní rady na strategické záležitosti. Velikost správní rady – obvykle 45–50 účastníků z členských států na každém zasedání – brání rychlému rozhodování a vytváří rovněž nepřiměřené náklady. Vysoká fluktuace účastníků vede k trvalé potřebě poskytovat novým účastníkům dostatek času na to, aby se seznámili s prací. Správní rada nemá rovněž jednoznačného zástupce zájmů EU, jelikož Komise je pouze nehlasujícím pozorovatelem; to je v rozporu se společným přístupem ve věci agentur.

Problém č. 2b Zapojení členských států do činností CEPOL není konzistentní

Úlohou národních kontaktních míst je „zajistit účinnou spolupráci mezi CEPOL a [vnitrostátními] vzdělávacími zařízeními“. Navzdory několika pokusům správní rady zabývat se touto záležitostí nejsou povinnosti kontaktních míst stále jasné. Některé členské státy nemají ve svých kontaktních místech dostatek pracovníků na plný úvazek, což oslabuje schopnost CEPOL koordinovat vzdělávání a brání spolupráci mezi CEPOL a členskými státy.

Problém č. 2c Nedostatečné finanční plánování u činností v oblasti vzdělávání ze strany členských států

Provozní výdaje – především na vzdělávací aktivity – představují více než polovinu plánovaných výdajů. Členské státy obvykle předkládají své plány v daném roce příliš pozdě, což znamená, že kurzy je třeba vměstnat do zbývajících měsíců roku, čímž se zvyšuje pravděpodobnost nedostatečné účasti. V období od roku 2006 do roku 2010 členské státy (poskytující vzdělávání v rámci CEPOL) zrušily nebo odložily 13 % kurzů, ačkoliv cílem bylo 5 %.

Stávající systém, který má zajistit, aby vzdělávací aktivity odpovídaly skutečným potřebám šíření znalostí o nástrojích a politikách EU, není optimální. Není stanoveno posuzování potřeb na úrovni EU, na jehož základě by bylo možno provést posouzení na vnitrostátní úrovni. O výsledcích a dopadech činností není systematicky poskytována zpětná vazba v zájmu lepšího plánování budoucích činností.

3.3. Právo EU jednat a subsidiarita

Rámec pro nahrazení rozhodnutí o CEPOL poskytuje čl. 87 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie. Posílení právního základu CEPOL je podpořeno řadou důležitých politických dokumentů EU.

Co se týká subsidiarity, otázky, jimiž je třeba se zabývat, souvisí se vzděláváním příslušníků policie v celé EU, zajištěním společných kompetencí a posílením policejní kultury EU. Návrhem nebudou dotčeny vnitrostátní iniciativy, které členské státy přijaly v oblasti vzdělávání příslušníků donucovacích orgánů.

4. CÍLE POLITIKY

4.1. Obecný cíl

Zlepšení policejní činnosti v EU zavedením systému vzdělávání pro příslušníky donucovacích orgánů v souladu s vyvíjejícími se strategickými prioritami v oblasti policejní spolupráce.

4.2. Konkrétní cíle

Konkrétní cíl č. 1

Zajistit kvalitnější, koordinovanější a konzistentnější vzdělávání v problematice související s přeshraniční trestnou činností širším řadám příslušníků donucovacích orgánů.

Konkrétní cíl č. 2

Stanovit jednoznačný rámec pro odbornou přípravu policistů v souladu s potřebami EU v oblasti vzdělávání a společným přístupem k agenturám EU.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

5.1. Evropský systém vzdělávání v oblasti prosazování práva

Společně s návrhem na reformu CEPOL předkládá Komise evropský systém vzdělávání a výcviku příslušníků donucovacích orgánů (dále též pouze „systém vzdělávání a výcviku“). Tento systém určí parametry toho, jak vzdělávání provádět koordinovaným způsobem, aby se rozvíjela schopnost EU čelit společným problémům. Systém vzdělávání a výcviku vymezí obsah vzdělávání, kdo by se měl vzdělávat v jaké oblasti a kdo v EU nebo na vnitrostátní úrovni bude vzdělávání poskytovat.

5.2. Varianty politiky

Varianta č. 1 (zachování stávající situace): Prosazení systému vzdělávání a výcviku příslušníků donucovacích orgánů, aniž by se měnil právní základ CEPOL

Některé členské státy vznesly námitky proti změně stávajícího rámce CEPOL, který podle jejich názoru zajišťuje dostatečné vzdělávání. Většina konzultovaných členských států se však domnívá, že je nutné právní základ přepracovat, aby se vzdělávací politika rozvíjela a aktualizovala. Podle stávajícího právního základu by CEPOL mohla systém vzdělávání a výcviku realizovat pouze částečně, neboť její působnost je omezena na výše postavené příslušníky.

Varianta č. 2: Vzdělávání na úrovni jednotlivých členských států v rámci sítě EU

CEPOL by byla jako agentura rozpuštěna. Koordinace a kontakty by pokračovaly na mezivládní úrovni s malým sekretariátem, který by poskytovala Komise, jak tomu bylo před přijetím rozhodnutí o CEPOL. Některé funkce by se převedly na jiné agentury EU, které by

převzaly některé z činností CEPOL. Tato možnost by se inspirovala příkladem Evropské sítě pro justiční vzdělávání a vedla by k okamžité bezprostřední úspoře nákladů. Proti této možnosti se stavějí všechny členské státy.

Varianta č. 3: Ukončení veškeré finanční podpory EU na vzdělávání

CEPOL by byla rozpuštěna a EU by na policejní vzdělávání přestala poskytovat finanční prostředky s výjimkou zvláštního odvětvového vzdělávání poskytovaného jinými agenturami. Komise a Europol by mohly určovat potřeby v oblasti vzdělávání, jež by musely uspokojit členské státy. Zrušení veškeré podpory EU na účast na vzdělávání je radikální možností, která by se měla důkladně posoudit. Stavějí se proti ní všechny členské státy, neboť by to znamenalo návrat k předchozí nevyhovující situaci.

Varianta 4a: Částečné převedení funkcí CEPOL na Europol; systém vzdělávání a výcviku by měla na starost CEPOL

CEPOL by zůstala samostatnou agenturou, sdílela by však podpůrné služby a infrastrukturu s Europolem. Stávající ústředí by bylo uzavřeno a správní rada, ředitel a provozní personál by byli umístěni společně s Europolem. Rozhodnutí o CEPOL by bylo pozměněno tak, aby se vyřešily problémy související s řízením a kvalitou vzdělávání a aby bylo zajištěno zavedení systému vzdělávání v oblasti prosazování práva.

Parlament Komisi požádal, aby posoudila možnost spojit CEPOL s Europolem. Toto částečné spojení by umožnilo vyřešit problémy v oblasti řízení, zajistilo by soulad se společným přístupem k agenturám a racionalizovalo by i neprovozní funkce. Zástupci členských států vznesli proti této možnosti námitky a uvedli, že by se jednalo o první krok směrem k zániku vzdělávací agentury s vlastní identitou.

Varianta 4b: Funkce Europolu a CEPOL by se spojily do jedné agentury; systém vzdělávání a výcviku by měla na starost agentura vzniklá spojením (Europol)

CEPOL a Europol by se formálně spojily. Ústředí CEPOL by bylo uzavřeno a provozní funkce by se převedly na Europol. Úkoly CEPOL by se přidaly k funkcím Europolu. Nový zástupce ředitele Europolu pro vzdělávání by přispíval k sestavování návrhu rozpočtu Europolu, který by přiděloval odpovídající zdroje na vzdělávání v souladu s posouzením potřeb v oblasti vzdělávání na základě systému vzdělávání v oblasti prosazování práva. Alternujícími členy správní rady Europolu by byli odborníci na vzdělávání. Vědecký výbor by vydával doporučení k záležitostem týkajícím se vzdělávání.

Pro rozpočet na rok 2014 je CEPOL vedena jako agentura s „novými úkoly“, což znamená, že ačkoliv se na ni vztahuje cíl týkající se snižování zaměstnanců, může požádat rovněž o nová pracovní místa ze společného fondu pro nové úkoly. Potřebný proces stanovení nových priorit, přerozdělení a snahy o větší efektivitu by se dal lépe zvládnout v rámci větší struktury. Odstraněním překrývání správních úkolů mezi oběma agenturami by mohl být vyšší počet pracovníků přidělen na činnosti v oblasti vzdělávání. To by umožnilo zavedení systému vzdělávání v oblasti prosazování práva, které je z hlediska rozpočtu neutrální (pokud jde o počet zaměstnanců).

Spojením by vznikly problémy při náboru nových zaměstnanců, dokud nedojde k převedení. Obě agentury by proto za podpory Komise musely urychleně zanalyzovat důsledky pro jednotlivé zaměstnance. Přechod by řídil ředitel CEPOL.

Proti spojení se postavilo mnoho členských států s argumentem, že v případě jediné agentury by kvůli těsné blízkosti operačních priorit došlo ke snížení kvality a omezení vzdělávacích

činností, nicméně některé členské státy projevily ochotu uvážit přínosy a náklady. Jakékoli opatření směřující k racionalizaci by bylo slučitelné s postojem Rady při jednáních o rozpočtu EU na rok 2013, při nichž Rada požadovala snížení rozpočtů agentur o 1 %, i s postojem Evropského parlamentu, který při jednáních o víceletém rámci doporučil, aby se prozkoumal i prostor ke spojení prostředků a úsporám nákladů mezi agenturami.

Varianta č. 5: Posílení a zefektivnění CEPOL

Úloha CEPOL by byla vyjasněna a posílena, což by vyžadovalo dodatečné zaměstnance. Rozhodnutí o CEPOL by bylo pozměněno tak, aby se odstranily problémy související s řízením a kvalitou vzdělávání. To by bylo v souladu se společným přístupem k agenturám a reagovalo by to žádosti mnoha členských států o silnější CEPOL a soudržnější vzdělávací politiku.

6. UPŘEDNOSTŇOVANÁ VARIANTA POLITIKY

Aby se systém vzdělávání a výcviku v oblasti prosazování práva plně realizoval (a byl tudíž splněn výše uvedený konkrétní cíl č. 1), je nezbytné i) svěřit agentuře EU odpovědnost za koordinaci jeho zavádění; ii) rozšířit mandát agentury (v porovnání s mandátem CEPOL) na vzdělávání *všech* příslušných policistů; a iii) přidělit agentuře dodatečné prostředky. Varianty č. 2 a 3 (žádná agentura) by nezajistily splnění úkolu uvedeného v bodě i). Varianty č. 1 (zachování stávající situace) a č. 5 (posílení CEPOL) zajistí splnění úkolu uvedeného v bodě i) a varianta č. 5 zajistí splnění úkolu uvedeného v bodě ii); varianty č. 1 a 5 by však znamenaly, že by se CEPOL i nadále potýkala s nejistotou, pokud jde o nalezení nových zdrojů, a hrozilo by tudíž, že se nepodaří splnit úkol uvedený v bodě iii). Varianty č. 4a (částečné spojení) a č. 4b (úplné spojení) dosáhnou splnění úkolu uvedeného v bodě i) a ii), ale rovněž v bodě iii), a to úsporami nákladů, které by mohly financovat (varianta č. 4b) nebo částečně financovat (varianta č. 4a) realizaci systému vzdělávání a výcviku.

Upřednostňovanou možností je proto varianta č. 4b. Tato možnost by přinesla úspory, takže pracovní místa by se dala přeobsadit pro účely zavedení systému vzdělávání v oblasti prosazování práva. Došlo by ke krátkodobému přerušení, které by bylo nutno omezit na minimum, v dlouhodobějším horizontu by však byla zajištěna dodatečná flexibilita, pokud jde o přeobsazování podle priorit. Rychlé rozhodnutí a náležitá příprava spojení ze strany obou agentur by zmírnily případný negativní dopad na zaměstnance a činnosti obou agentur. Tato varianta by zajistila větší soulad řízení se společným přístupem k agenturám. Průběžným posuzováním vzdělávacích potřeb by se dosáhlo toho, aby činnosti agentury odpovídaly prioritám EU v oblasti přeshraniční policejní spolupráce. Při této variantě by se dalo snáze vylepšit koordinaci s ostatními agenturami.

Varianta č. 4b – spojení CEPOL s Europolem – by umožnila účinným způsobem uvést do praxe evropský systém vzdělávání a výcviku v oblasti prosazování práva, a postavit tak vzdělávání policistů v EU na solidnější základ, zefektivnit je a pomoci odstranit nedostatky v dovednostech a znalostech příslušníků donucovacích orgánů.