

Briselē, 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 2

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTEJUMA KOPSAVILKUMS par Eiropas Policijas akadēmijas (CEPOL) un Eiropas Policijas biroja (Eiropola) apvienošanu un par Eiropas policijas apmācības shēmas tiesībaizsardzības amatpersonām īstenošanu

Pavaddokuments dokumentam

**Priekšlikums EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA,
PAR EIROPAS SAVIENĪBAS AĢENTŪRU TIESĪBAIZSARDZĪBAS SADARBĪBAI
UN APMĀCĪBAI (EIROPOLU), UN AR KURU ATCEĻ LĒMUMU 2009/371/TI UN
LĒMUMU 2005/681/TI**

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

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTEJUMA KOPSAVILKUMS par Eiropas Policijas akadēmijas (CEPOL) un Eiropas Policijas biroja (Eiropola) apvienošanu un par Eiropas policijas apmācības shēmas tiesībaizsardzības amatpersonām īstenošanu

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA,

PAR EIROPAS SAVIENĪBAS AĢENTŪRU TIESĪBAIZSARDZĪBAS SADARBĪBAI UN APMĀCĪBAI (EIROPOLU), UN AR KURU ATCEĻ LĒMUMU 2009/371/TI UN LĒMUMU 2005/681/TI

1. IEVADS

Šis ietekmes novērtējums ir arī *ex ante* novērtējums.

2. APSPRIEŠANA UN SPECIĀLĀS ZINĀŠANAS

2.1. Izvērtēšana un sagatavošanās pētījumi

CEPOL piecu gadu izvērtējums tika veikts 2010.–2011. gadā, kā tas prasīts *CEPOL* lēmumā¹. Galīgais ziņojums tika iesniegts *CEPOL* valdei 2011. gada 31. janvārī². Tika pasūtīts **neatkarīgs pētījums**, uz kuru balstīties šī ietekmes novērtējuma sagatavošanā³.

2.2. Apspriešanās

CEPOL turpmākā loma tika apspriesta vairākos Eiropas tiesībaizsardzības apmācības shēmas sagatavošanas darbsemināros, kurus Komisija rīkoja 2011.–2012. gadā.

2.3. Komisijas ietekmes novērtējuma padomes pārbaude

Komisijas ietekmes novērtējuma padome novērtēja šā ietekmes novērtējuma projektu redakcijas un sniedza atzinumus 2012. gada 20. jūlijā, 2012. gada 10. oktobrī un 2013. gada 15. janvārī. Ietekmes novērtējuma padomes ieteikumi ir ņemti vērā šajā ietekmes novērtējumā.

3. PROBLĒMAS RAKSTUROJUMS

3.1. Konteksts un ārējie iemesli

Turpmāk noteiktajām problēmām ir divi galvenie iemesli – viens attiecas uz *CEPOL* struktūru un pārvaldību, otrs – uz tiesībaizsardzības apmācību.

3.1.1. Pārskats par esošajām policijas mācību sistēmām ES

Tiesībaizsardzības iestādēm dalībvalstīs ir visumā salīdzināmas struktūras. Kopumā 21 dalībvalstī ir viena policijas aģentūra, bet pārējās sešās – vairāk kā viena. Par kaut kāda

¹ Study on Five Years evaluation of CEPOL activity 21.1.2011. Consortium Blomeyer & Sanz, Centre for Strategy and Evaluation Studies LLP and Evalutility Ltd.

² www.cepol.europa.eu.

³ Study on the amendment of the Council Decision 2005/681/JHA setting up CEPOL activity. Final Report 24.4.2012 - GHK Consultants.

veida iesaisti tiesībsardzības apmācībā ziņo veselas 12 ES aģentūras un starptautiskās organizācijas, tostarp *CEPOL*, Eiropols un *Frontex*.

CEPOL rīko kursus un izstrādā kopīgas mācību programmas par policijas darbības ES dimensiju gan valstu augstākajās mācību iestādēs, gan pašā *CEPOL*, un izplata labāko praksi un pētniecības atziņas. *CEPOL* mācībspēki ir vairāk valstu eksperti nekā *CEPOL* darbinieki. Katru gadu *CEPOL* tiešsaistes mācībās piedalās 2000 dalībnieku, bet aptuveni 100 līdz 200 dalībnieku piedalījās apmaiņas programmās un (kopš 2011. gada) e-mācību pasākumos. *CEPOL* ir viena no mazākajām ES aģentūrām budžeta ziņā (8,3 miljoni euro 2011. gadā).

3.1.2. 1. iemesls: lielāka ES prioritāšu apzināšanās politiskā līmenī pārrobežu noziedzības jautājumos

ES Iekšējās drošības stratēģijā, kas tika pieņemta 2010. gadā, tika noteikti uzdevumi, principi un vadlīnijas drošības jautājumu risināšanai ES, tostarp darbības, kas pašlaik tiek īstenotas un stiprinātas ar atbilstīgu apmācību. Padome 2011. gada jūnijā apstiprināja astoņas prioritātes cīņā pret organizēto noziedzību.

3.1.3. 2. iemesls: juridiskās un politiskās attīstības tendences policijas sadarbībā un policijas mācībās

Saskaņā ar Lisabonas līgumu ir jāveicina un jāstiprina operatīvā sadarbība iekšējās drošības jomā, īpašu uzsvāru liekot uz konkrētiem smagās un organizētās noziedzības veidiem. ES ir izveidojusi sistēmu prioritāšu noteikšanai, izmantojot Iekšējās drošības stratēģiju, kas jāatbalsta ar savstarpējo uzticēšanos un spēju veidošanu. Eiropadome 2009. gadā uzsvēra nepieciešamību radīt patiesu Eiropas tiesībsardzības kultūru, līdz 2015. gadam izveidojot Eiropas tiesībsardzības apmācības shēmas un apmaiņas programmas visiem attiecīgo tiesībsardzības profesiju pārstāvjiem valsts un ES līmenī, un noteica, ka *CEPOL* būtu jāuzņemas vadošā loma Eiropas dimensijas nodrošināšanā. Arī Eiropas Parlaments 2009. gadā aicināja ievērot saskaņotu pieeju tiesībsardzības amatpersonu apmācībai visā ES.

Eiropas Parlaments, Padome un Komisija ir kopīgi noteikušas Kopīgo pieeju par ES aģentūrām, tostarp to pārvaldības struktūru un pārvaldību, darbībām un finansēšanu un budžeta veidošanu⁴.

3.2. Problēmas definēšana

3.2.1. 1. problēma: trūkst zināšanu par policijas darbības ES dimensiju

Lielākajai daļai tiesībsardzības amatpersonu ES nav zināšanu, kas nepieciešamas, lai efektīvi sadarbotos cīņā pret prioritārām pārrobežu noziedzīgām darbībām.

1.a problēma: Eiropas apmācību nesaņem visas amatpersonas, kam tā ir nepieciešama

CEPOL apmācība saskaņā ar *CEPOL* lēmumu ir mērķtiecīgi vērsta uz augstākās un vidējās dienesta pakāpes amatpersonām, maz uzmanības pievēršot citu amatpersonu tematiskajai apmācībai, kurām tā var būt nepieciešama. Līdz 2009. gada beigām *CEPOL* apmācību bija saņēmuši tikai 1,6 % augstākās pakāpes policijas amatpersonu ES. 2010. gadā tikai 13 līdz 15 dalībvalstis nosūtīja amatpersonas uz mācībām. Kursi nespēj pulcēt pilnu dalībnieku skaitu. Tas tā var būt tādēļ, ka kursu apmeklējums netiek oficiāli atzīts vai sertificēts kā kvalifikācija. Dalībvalstīm parasti nav īpaša budžeta, no kura atvēlēt līdzekļus amatpersonu nosūtīšanai uz mācībām. Dažās dalībvalstīs procedūras atļaujas saņemšanai apmeklēt mācības ir sarežģītas un laikietilpīgas. Kaut arī dažas dalībvalstis ir izstrādājušas plānus *CEPOL*

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

mācībās apgūto zināšanu kaskādveida tālākai nodošanai, šāda nodošana parasti ir neformāla un nepietiekama. Šķēršļus var radīt arī valoda – vairums mācību notiek angļu valodā, kas var būt atturošs faktors daudzām amatpersonām.

1.b problēma: koordinācija starp CEPOL, dalībvalstīm un citām aģentūrām nav pietiekama

Neraugoties uz sadarbības nolīgumiem starp tieslietu un iekšlietu aģentūrām, trūkst sistemātiskas koordinācijas apmācības jomā saskaņā ar jaunākajiem ES stratēģiskajiem mērķiem. Apmācības programmas nav pietiekami mērķtiecīgas un apvienotas – 27 % valstu augstāko mācību iestāžu ziņoja, ka notiek pārklāšanās starp CEPOL apmācības pasākumiem un valstī sniegto apmācību. Aģentūru darbības plāni reti tiek saskaņoti, un darbības pārklāšanās novērojama bieži. Ir arī loģistikas pārklāšanās, piemēram, dažādas aģentūras mācības rīko vienos un tajos pašos datumos.

3.2.2. 2. problēma: CEPOL pašreizējā pārvaldība un struktūra mazina apmācības efektivitāti

CEPOL pārvaldība un struktūra traucē tai būt pilnībā efektīvam ES politikas instrumentam.

2.a problēma: valdei trūkst pienācīgas ievirzes

Pēc piecu gadu novērtējuma lēmumu pieņemšana ir uzlabojusies, tomēr CEPOL pārvaldība un struktūra aizvien ir novecojusi. Valde vairāk uzmanības pievērš nenozīmīgām administratīvām lietām, bet nepietiekami – stratēģijai. CEPOL lēmumā valdes uzdevumi nav vērsti uz stratēģiskiem jautājumiem. Valdes apmērs – parasti 45-50 dalībnieki no dalībvalstīm katrā sanāksmē – traucē ātri pieņemt lēmumus un rada nesamērīgas izmaksas. Dalībnieku lielās mainības dēļ nepārtraukti rodas situācija, kurā jaunajiem locekļiem nepieciešams laiks, lai iepazītos ar darbu. Valdē nav skaidra ES interešu pārstāvja, jo Komisija ir novērotāja bez balsstiesībām; tas ir pretrunā Kopīgajai pieejai par aģentūrām.

2.b problēma: dalībvalstu iesaiste CEPOL pasākumos nav konsekventa

Valsts kontaktpersonu loma ir „nodrošināt efektīvu sadarbību starp CEPOL un [valstu] mācību iestādēm”. Neraugoties uz vairākiem valdes mēģinājumiem pievērsties šim jautājumam, kontaktpunktu pienākumi joprojām nav skaidri. Dažām dalībvalstīm trūkst pilna laika darbinieku to kontaktpunktos, kas var vājināt CEPOL spējas koordinēt apmācību un traucē sadarbībai starp CEPOL un dalībvalstīm.

2.c problēma: apmācības pasākumu finanšu plānošana dalībvalstīs notiek slikti

Vairāk nekā pusi plānoto izdevumu veido darbības izdevumi – galvenokārt apmācības pasākumiem. Dalībvalstis parasti gadā plānus iesniedz pārāk vēlu, tāpēc kursi ir jāsablīvē attiecīgā gada atlikušajos mēnešos, bet tas vairo iespēju, ka dalībnieku skaits būs mazāks. Laikposmā no 2006. līdz 2010. gadam dalībvalstis (kas bija atbildīgas par CEPOL mācību rīkošanu) atcēla vai atlika uz vēlāku laiku 13 % kursu, kaut arī mērķis bija tikai 5 %.

Pašreizējā sistēma, kā nodrošināt, ka apmācības vajadzības atbilst pašreizējām vajadzībām izplatīt zināšanas par ES instrumentiem un politikas virzieniem, joprojām nav optimāla. Nav noteikts vajadzību novērtējums ES līmenī, ar kuru salīdzinot, varētu izskatīt valstu novērtējumus. Netiek sistemātiski ziņots par pasākumu rezultātiem un ietekmi, kas uzlabotu turpmāko pasākumu plānošanu.

3.3. ES tiesības rīkoties un subsidiaritāte

LESD 87. panta 2. punkta b) apakšpunktā noteikts satvars CEPOL lēmuma aizstāšanai. CEPOL juridiskā pamata stiprināšanu atbalsta vairāki svarīgi ES politikas dokumenti.

Attiecībā uz subsidiaritāti, risināmie jautājumi attiecas uz policijas amatpersonu apmācību

visā ES, kopīgo zināšanu sniegšanu un ES policijas kultūras stiprināšanu. Priekšlikums neskartu dalībvalstu valsts līmeņa ierosmes tiesībsardzības amatpersonu apmācības jomā.

4. POLITIKAS MĒRĶI

4.1. Vispārīgais mērķis

Uzlabot policijas darbību ES, izveidojot mācību sistēmu tiesībsardzības amatpersonām, kas ir saskanīga ar mainīgajām stratēģiskajām prioritātēm policijas sadarbības jomā.

4.2. Konkrētie mērķi

1. konkrētais mērķis

Panākt plašāka tiesībsardzības amatpersonu loka kvalitatīvāku, apvienotāku un saskanīgāku apmācību pārrobežu noziedības jautājumos.

2. konkrētais mērķis

Izveidot skaidru satvaru apmācības politikai atbilstīgi ES apmācības vajadzībām un saskaņā ar kopīgo pieeju ES aģentūrām.

5. POLITIKAS RISINĀJUMI

5.1. Eiropas Tiesībsardzības apmācības shēma

Līdztekus priekšlikumam par *CEPOL* reformu Komisija nāk klajā ar Eiropas Tiesībsardzības apmācības shēmu (*LETS*) tiesībsardzības amatpersonām. Tajā tiks izklāstīts, kā apmācība būtu jāīsteno saskaņoti, lai izvērstu ES spējas risināt kopīgus uzdevumus. *LETS* tiks konkrēti noteikts apmācības saturs, kas būtu jāapmāca un par ko, un kas veiks apmācību ES vai valstu līmenī.

5.2. Politikas risinājumi

1. risinājums (status quo): veicināt LETS, nemainot CEPOL juridisko pamatu

Dažas dalībvalstis ir iebildušas pret pašreizējā *CEPOL* satvara grozīšanu, jo, viņuprāt, tā sniedz pietiekamu apmācību. Tomēr vairums dalībvalstu, ar ko apspriedās, uzskata, ka juridisko pamatu nepieciešams pārstrādāt, lai pilnveidotu un atjauninātu apmācības politiku. Saskaņā ar pašreizējo juridisko pamatu *CEPOL LETS* varētu īstenot vienīgi daļēji, jo tās kompetencē ir tikai augstākās pakāpes amatpersonas.

2. risinājums – dalībvalstīs būzēta apmācība kā daļa no ES tīkla

CEPOL kā aģentūra tiktu izformēta. Koordinācija un sadarbība tiktu turpināta uz starpvaldību pamata, Komisijai nodrošinot nelielu sekretariātu, kā tas bija pirms *CEPOL* lēmuma. Daži amati tiktu pārcelti uz citām ES aģentūrām, kas pārņemtu dažas *CEPOL* darbības. Šis risinājums sekotu Eiropas Tiesiskās apmācības tīkla modelim, un tā rezultātā tūlīt tiktu tieši ietaupītas izmaksas. Pret to iebilda visas dalībvalstis.

3. risinājums – pārtraukt visu ES finansiālo atbalstu apmācībai

CEPOL tiktu izformēta, un ES vairs nepiešķirtu nekādu finansējumu policijas apmācībai, izņemot nozarei specifisku apmācību, ko veic citas aģentūras. Komisija un Eiropols varētu noteikt apmācības vajadzības, kuras risināt vajadzētu dalībvalstīm. Jebkāda ES atbalsta atņemšana iesaistei apmācībā ir radikāls risinājums, ko vērts aplūkot. Pret to iebilst visas dalībvalstis, uzskatot, ka tādējādi notiktu atgriešanās pie agrākās neefektīvās situācijas.

4.a risinājums – CEPOL funkciju daļēja pārcelšana uz Eiropolu; CEPOL paredzēts īstenot LETS

CEPOL arī turpmāk būtu atsevišķa aģentūra, bet tai būtu kopīgi administratīvie pakalpojumi un infrastruktūra ar Eiropolu. Esošo mītni slēgtu, un valde, direktors un darbinieki tiktu izvietoti kopā ar Eiropolu. *CEPOL* lēmumu grozītu, lai risinātu pārvaldības un apmācības kvalitātes problēmas un lai nodrošinātu, ka *LETS* tiek īstenota.

Parlaments lūdz Komisijai izskatīt iespēju *CEPOL* apvienot ar Eiropolu. Šāda daļēja apvienošanās ļautu risināt pārvaldības jautājumus, tā būtu saskaņā ar kopīgo pieeju aģentūrām, kā arī dotu iespēju racionalizēt neoperatīvās funkcijas. Dalībvalstu pārstāvji iebilda pret šo risinājumu, apgalvojot, ka tas būtu pirmais solis ceļā uz to, ka izzustu apmācības aģentūra, kam ir pašai sava identitāte.

4.b risinājums – Eiropola un CEPOL funkcijas apvienotas vienā aģentūrā; apvienota aģentūra (Eiropols) īstenotu LETS

CEPOL un Eiropols tiktu formāli apvienoti. *CEPOL* galvenā mītne tiktu slēgta, un operatīvās amata vietas tiktu pārceltas uz Eiropolu. *CEPOL* uzdevumi tiktu pievienoti Eiropola funkcijām. Jauns Eiropola direktora vietnieks apmācības jautājumos dotu ieguldījumu Eiropola budžeta izstrādē, kurā paredz pienācīgus līdzekļus apmācībai atbilstoši *LETS* ietvaros veiktiem apmācības vajadzību novērtējumiem. Eiropola valdes locekļu aizstājēji būtu apmācības speciālisti. Apmācības jautājumos padomus sniegtu zinātniska komiteja.

Attiecībā uz 2014. gada budžetu *CEPOL* ir klasificēta kā „jaunu uzdevumu” aģentūra, kas nozīmē, ka, lai arī uz to attiecas mērķis samazināt darbinieku skaitu, tā var arī pieprasīt jaunas amata vietas no kopējā darbinieku skaita, kas paredzēts jauniem uzdevumiem. Nepieciešamo prioritāšu pārvērtēšanu, līdzekļu pārdalīšanu un pasākumus efektivitātes uzlabošanai labāk varētu veikt lielākā struktūrā. Likvidējot administratīvo pārklāšanos starp abām aģentūrām, mācību pasākumiem varētu piesaistīt vairāk darbinieku. Tādējādi varētu panākt, ka *LETS* īstenošana (attiecībā uz personālu) neietekmē budžetu.

Apvienošanas dēļ rastos grūtības pieņemt darbā jaunus darbiniekus, iekams nav notikusi pārcelšana. Tādēļ abām aģentūrām ar Komisijas atbalstu būtu nepieciešams ātri izanalizēt ietekmi uz katru darbinieku. Pārcelšanu pārvaldītu *CEPOL* direktors.

Pret apvienošanu iebilst daudzas dalībvalstis, pamatojoties uz to, ka vienotā aģentūrā mazinātos apmācības pasākumu kvalitāte un ievirze uz tiem, jo tie būtu tik cieši saistīti ar operatīvajām prioritātēm, lai gan dažas dalībvalstis izteica gatavību apsvērt ieguvumus un izmaksas. Ikviens racionalizācijas pasākums būtu saderīgs ar Padomes nostāju 2013. gada budžeta sarunās, kurā prasīts aģentūru budžetu samazināt par 1 %, un ar Eiropas Parlamentu, kas daudzgadu shēmas sarunās iesaka izskatīt iespējas resursu apvienošanai un izmaksu ietaupījumiem starp aģentūrām.

5. risinājums – CEPOL stiprināšana un racionalizēšana

CEPOL loma tiktu precizēta un stiprināta, kam būtu nepieciešami daži papildu darbinieki. *CEPOL* lēmums tiktu grozīts, lai risinātu pārvaldības un apmācības kvalitātes problēmas. Tas atbilstu Kopīgajai pieejai par aģentūrām un būtu atbilde daudzu dalībvalstu aicinājumam stiprināt *CEPOL* un veidot saskanīgāku apmācības politiku.

6. VĒLAMAIS POLITIKAS RISINĀJUMS

Lai pilnībā īstenotu *LETS* (un tādējādi izpildītu iepriekš noteikto 1. konkrēto mērķi), nepieciešams, i) ES aģentūrai noteikt pienākumu koordinēt īstenošanu; ii) aģentūras (salīdzinājumā ar *CEPOL*) pilnvaras paplašināt, aptverot *visu* attiecīgo policijas amatpersonu apmācību; un iii) piešķirt aģentūrai papildu resursus. 2. un 3. risinājums (aģentūras nav) neizpilda i) nosacījumu. 1. risinājums (*status quo*) un 5. risinājums (stiprināt *CEPOL*) izpilda i) nosacījumu, un 5. risinājums izpilda ii) nosacījumu, tomēr gan 1. risinājumā, gan 5. risinājumā *CEPOL* būtu atkarīga no neskaidrās situācijas saistībā ar jaunu līdzekļu rašanu, un tādējādi pastāv risks, ka iii) nosacījums netiktu izpildīts. 4.a risinājums (daļēja apvienošana) un 4.b risinājums (pilnīga apvienošana) izpilda gan i) un ii) nosacījumu, gan arī iii) nosacījumu, sniedzot izmaksu ietaupījumus, ar kuriem var finansēt (4.b risinājumā) vai daļēji finansēt (4.a risinājumā) *LETS* īstenošanu.

Tāpēc 4.b risinājumam dodama priekšroka. Ar to tiktu panākti ietaupījumi tā, ka varētu pārgrupēt amata vietas, lai īstenotu *LETS*. Īstermiņā rastos traucējumi, kuru ietekme būtu jāsamazina līdz minimumam, toties ilgtermiņā tiktu panākts papildu elastīgums, kas ļautu veikt pārgrupēšanu atbilstoši prioritātēm. Ja lēmums tiktu pieņemts ātri un abas aģentūras atbilstīgi sagatavotos apvienošanai, tiktu mazināta negatīvā ietekme uz abu aģentūru darbiniekiem un pasākumiem. Pārvaldība tiktu ciešāk saskaņota ar kopīgo pieeju par aģentūrām. Notiekošās apmācības vajadzību izvērtēšanas nodrošinātu, ka aģentūras pasākumi arī turpmāk ir būtiski saistībā ar ES policijas pārrobežu sadarbības prioritātēm. Būtu vieglāk uzlabot koordināciju ar citām aģentūrām.

Kopumā 4.b risinājums – *CEPOL* un Eiropola apvienošana – ļautu efektīvi īstenot Eiropas tiesībsardzības apmācības shēmu tiesībsardzības amatpersonām un līdz ar to stiprināt ES policijas apmācību, uzlabojot tās efektivitāti un lietderību, un palīdzētu novērst prasmju un zināšanu līmeņu neatbilstības tiesībsardzības amatpersonu starpā.