

Briuselis, 2013 03 27
SWD(2013) 99 final

Part 2

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

**Europos policijos koledžo (CEPOL) ir Europos policijos biuro (Europol) sujungimo ir
Europos teisėsaugos pareigūnų mokymo sistemos įgyvendinimo POVEIKIO
VERTINIMO SANTRAUKA**

pridedamas prie

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO

**DĖL EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖSAUGOS BENDRADARBIAVIMO IR
MOKYMO AGENTŪROS (EUROPOLO) IR SPRENDIMŲ 2009/371/TVR IR
2005/681/TVR PANAIKINIMO pasiūlymo**

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

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

Europos policijos koledžo (CEPOL) ir Europos policijos biuro (Europol) sujungimo ir Europos teisėsaugos pareigūnų mokymo sistemos įgyvendinimo POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO

DĖL EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖSAUGOS BENDRADARBIAVIMO IR MOKYMO AGENTŪROS (EUROPOLO) IR SPRENDIMŲ 2009/371/TVR IR 2005/681/TVR PANAIKINIMO pasiūlymo

1. IŽANGA

Šis poveikio vertinimas yra ir *ex ante* vertinimas.

2. KONSULTACIJOS IR EKSPERTŲ NUOMONĖ

2.1. Vertinimas ir parengiamieji tyrimai

2010–2011 m. atliktas **kas penkerius metus rengiamas** Europos policijos koledžo (CEPOL) **veiklos vertinimas**¹, kaip reikalaujama pagal Sprendimą dėl CEPOL. 2011 m. sausio 31 d. CEPOL valdybai pateikta galutinė ataskaita². Rengiant šį poveikio vertinimą užsakytas **išorės tyrimas**³.

2.2. Konsultacijos

Būsimas CEPOL vaidmuo aptartas keliuose 2011–2012 m. Komisijos pasitarimuose, sušauktuose Europos teisėsaugos pareigūnų mokymo sistemai parengti.

2.3. Komisijos Poveikio vertinimo valdybos vykdyta priežiūra

Komisijos Poveikio vertinimo valdyba įvertino šio poveikio vertinimo projektus ir 2012 m. liepos 20 d., 2012 m. spalio 10 d. ir 2013 m. sausio 15 d. pateikė nuomones. Šiame poveikio vertinime atsižvelgta į Poveikio vertinimo valdybos rekomendacijas.

3. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

3.1. Aplinkybės ir išorės veiksniai

Yra du pagrindiniai toliau nurodytų problemų veiksniai: vienas susijęs su CEPOL struktūra ir valdymu, kitas – su teisėsaugos pareigūnų mokymu.

3.1.1. Esamos policijos mokymo sistemos ES apžvalga

Valstybių narių teisėsaugos institucijų struktūra iš esmės panaši. 21 valstybėje narėje veikia po vieną policijos tarnybą, likusiose šešiose – po daugiau kaip vieną. Net 12 ES agentūrų ir

¹ 2011 m. sausio 21 d. su kas penkerius metus vykdomu CEPOL veiklos vertinimu susijęs tyrimas („Study on Five Years evaluation of CEPOL activity“), „Consortium Blomeyer & Sanz, Centre for Strategy and Evaluation Studies LLP and Evalutility Ltd.“.

² www.cepola.europa.eu.

³ Tyrimas dėl Tarybos sprendimo 2005/681/TVR, įsteigiančio Europos policijos koledžą (CEPOL), pakeitimo. 2012 m. balandžio 4 d. galutinė ataskaita, „GHK Consultants“.

tarptautinių organizacijų, įskaitant CEPOL, Europolą ir FRONTEX, praneša vienaip ar kitaip prisidedančios prie teisėsaugos pareigūnų mokymo.

CEPOL rengia kursus ir bendrus mokymo planus, susijusius su ES vaidmeniu policijos veiklos srityje, tiek valstybių narių mokymo įstaigose, tiek savo patalpose, taip pat dalijasi geriausios patirties pavyzdžiais ir mokslinių tyrimų rezultatais. CEPOL mokymus vykdo nacionaliniai ekspertai, o ne CEPOL darbuotojai. CEPOL patalpose vykdomuose mokymuose kasmet dalyvauja apie 2 000 asmenų, o mainų ir (nuo 2011 m.) e. mokymosi programose – apie 100–200. Biudžeto atžvilgiu CEPOL yra viena mažiausių ES agentūrų (2011 m. biudžetas – 8,3 mln. EUR).

3.1.2. 1 veiksnys. Didesnis politinis informuotumas apie ES kovos su tarpvalstybiniu nusikalstamumu prioritetus

2010 m. priimtoje ES vidaus saugumo strategijoje nustatyti ES saugumo klausimų sprendimo uždaviniai, principai ir gairės, įskaitant šiuo metu įgyvendinamus veiksmus, grindžiamus tinkamu mokymu. 2011 m. birželio mėn. Taryba patvirtino aštuonis kovos su organizuotu nusikalstamumu prioritetus.

3.1.3. 2 veiksnys. Teisinė ir politinė policijos bendradarbiavimo ir policijos mokymo raida

Pagal Lisabonos sutartį turi būti skatinamas ir stiprinamas operatyvinis bendradarbiavimas vidaus saugumo srityje, ypač daug dėmesio skiriant konkrečių rūšių sunkiems ir organizuotiems nusikaltimams. ES pagal Vidaus saugumo strategiją įvedė prioritetų nustatymo sistemą. Siekiant ją paremti, būtina stiprinti abipusį pasitikėjimą ir gebėjimus. 2009 m. Europos Vadovų Taryba pabrėžė, kad reikia plėtoti tikrą Europos teisėsaugos kultūrą, iki 2015 m. sukuriant Europos teisėsaugos pareigūnų mokymo sistemas ir nacionalinio ir ES lygmens mainų programas, skirtas visiems atitinkamiems teisėsaugos specialistams, ir pareiškė, kad CEPOL turėtų imtis svarbaus vaidmens užtikrinti europinį matmenį. 2009 m. Europos Parlamentas paragino užtikrinti nuoseklų teisėsaugos pareigūnų mokymą visoje ES.

Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija kartu išdėstė bendrą požiūrį į ES agentūras, įskaitant jų valdymo struktūrą, valdymą, veiklą, finansavimą ir biudžeto nustatymą⁴.

3.2. Problemų apibūdinimas

3.2.1. 1 problema. Žinių apie policijos veiklos ES matmenį trūkumas

Dauguma ES teisėsaugos pareigūnų neturi būtinų žinių, kad galėtų veiksmingai bendradarbiauti, siekdami įgyvendinti kovos su tarpvalstybiniu nusikalstamumu prioritetus.

1a problema. Europos lygmens mokymai nepasiekia visų pareigūnų, kuriems to reikia

Pagal Sprendimą dėl CEPOL šio koledžo rengiami mokymai skirti vyresniesiems ir vidutinio rango pareigūnams; kitiems pareigūnams, kuriems galėtų reikėti tokių teminių mokymų, skiriama nedaug dėmesio. Iki 2009 m. pabaigos CEPOL mokymuose dalyvavo tik 1,6 proc. ES vyresniųjų pareigūnų. 2010 m. į mokymus savo pareigūnus išsiuntė tik 13–15 valstybių narių. Paprastai sulaukiama mažiau dalyvių, negu numatoma vietų. Taip yra galbūt dėl to, kad dalyvavimas šiuose kursuose nėra oficialiai pripažįstamas arba patvirtinamas kvalifikacijos kėlimo pažymėjimu. Valstybės narės paprastai neturi specialaus pareigūnų siuntimo į mokymus biudžeto. Kai kuriose valstybėse narėse leidimo dalyvauti mokymuose procedūros yra sudėtingos ir ilgos. Nors kai kurios valstybės narės išplėtojo CEPOL mokymuose įgytų žinių sklaidos planus, ši sklaida paprastai yra neformali ir nepakankama. Daugelį pareigūnų

⁴ 2012 m. birželio 12 d. bendras pareiškimas
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/604&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

nuo mokymų gali atbaidyti ir tai, kad dauguma jų vyksta anglų kalba.

1b problema. Nepakankamas CEPOL, valstybių narių ir kitų agentūrų veiklos koordinavimas

Nors teisingumo ir vidaus reikalų agentūros yra sudariusios bendradarbiavimo susitarimus, su mokymu susijusi veikla nėra pakankamai sistemiškai koordinuojama, atsižvelgiant į naujausius ES strateginius tikslus. Mokymo programos nėra pakankamai tikslingos ir integruotos: 27 proc. valstybių narių mokymo įstaigų pranešė, kad CEPOL ir nacionalinio lygmens mokymas iš dalies sutampa. Agentūrų veiklos planai derinami retai, todėl veikla neretai dubliuojama. Yra ir logistinių kliūčių, pvz., skirtingų agentūrų mokymai rengiami tomis pačiomis dienomis.

3.2.2. 2 problema. Dabartinis CEPOL valdymas ir struktūra riboja mokymo veiksmingumą

Dėl CEPOL valdymo ir struktūros šis koledžas negali būti visapusiškai veiksminga ES politikos priemone.

2a problema. Valdybos veikla nepakankamai tikslinga

Po parengto kas penkerius metus atliekamo vertinimo sprendimai priimami geriau, tačiau CEPOL valdymas ir struktūra pasenę. Valdyba paprastai daugiausia dėmesio skiria nereikšmingiems, administraciniams klausimams ir nepakankamai – strategijai. Sprendime dėl CEPOL valdybos uždaviniams, susijusiems su strateginiais klausimais, neskiriama pakankamai dėmesio. Dėl valdybos dydžio (paprastai kiekviename posėdyje būna po 45–50 dalyvių iš valstybių narių) sunku sparčiai priimti sprendimus ir atsiranda neproporcingų išlaidų. Dėl didelės dalyvių kaitos naujiems dalyviams nuolat prireikia laiko susipažinti su darbu. ES interesams valdyboje nėra aiškiai atstovaujama, nes Komisija yra balsavimo teisės neturinti stebėtoja, o tai prieštarauja minėtam bendram požiūriui į agentūras.

2b problema. Valstybės narės prie CEPOL veiklos prisideda nenuosekliai

Nacionalinių informacinių punktų vaidmuo yra užtikrinti „veiksmingą CEPOL ir [nacionalinių] mokymo įstaigų bendradarbiavimą“. Nors valdyba kelis kartus mėgino spręsti šį klausimą, informacinių punktų atsakomybės sritys lieka neaiškios. Kai kurių valstybių narių informaciniuose punktuose nepakanka visą darbo dieną dirbančių darbuotojų, o tai gali riboti CEPOL galimybes koordinuoti mokymus ir apsunkina CEPOL ir valstybių narių bendradarbiavimą.

2c problema. Valstybės narės prastai planuoja mokymo veiklos finansavimą

Veiklos išlaidos – daugiausia mokymo veiklai – sudaro daugiau negu pusę planuotų išlaidų. Valstybės narės dažnai planus pateikia per vėlai – ne metų pradžioje, todėl kursas tenka suskubti rengti likusiais metų mėnesiais ir dėl to padidėja tikimybė, kad bus per mažai dalyvių. 2006–2010 m. valstybės narės (atsakingos už CEPOL mokymų vykdymą) atšaukė arba atidėjo 13 proc. kursų (buvo numatyta atšaukti ar atidėti ne daugiau kaip 5 proc. kursų).

Dabartinė sistema, kuria siekiama užtikrinti, kad mokymo veikla atspindėtų faktinę reikmę skleisti žinias apie ES priemones ir politiką, kol kas nėra optimali. ES lygmens poreikių vertinimas, su kuriuo būtų galima palyginti nacionalinį vertinimą, neatliekamas. Taip pat nėra sistemiškai atsižvelgiama į veiklos rezultatus ir poveikį, siekiant geriau planuoti būsimą veiklą.

3.3. ES teisė imtis veiksmų ir subsidarumas

SESV 87 straipsnio 2 dalies b punkte nustatytas Sprendimo dėl CEPOL pakeitimo pagrindas. CEPOL teisinio pagrindo stiprinimo nuostatos grindžiamos keliais svarbiais ES politikos dokumentais.

Kalbant apie subsidiarumą, spręstini policijos pareigūnų mokymo visoje ES, taip pat bendrų gebėjimų ugdymo ir ES policijos kultūros stiprinimo klausimai. Pasiūlymu nebūtų daroma poveikio valstybių narių įgyvendinamoms nacionalinėms teisėsaugos pareigūnų mokymo iniciatyvoms.

4. POLITIKOS TIKSLAI

4.1. Bendrasis tikslas

Pagerinti policijos veiklą ES, sukuriant teisėsaugos pareigūnų mokymo sistemą, atitinkančią plėtojamus strateginius policijos bendradarbiavimo prioritetus.

4.2. Konkretūs tikslai

1 konkretus tikslas

Užtikrinti kokybiškesnį, integresnį ir nuoseklesnį didesnio teisėsaugos pareigūnų skaičiaus mokymą tarpvalstybinio nusikalstamumo klausimais.

2 konkretus tikslas

Nustatyti aiškią policijos mokymo sistemą, atitinkančią ES mokymo reikmes, laikantis bendro požiūrio į ES agentūras.

5. POLITIKOS GALIMYBĖS

5.1. Europos teisėsaugos pareigūnų mokymo sistema

Kartu su pasiūlymu reformuoti CEPOL Komisija teikia pasiūlymą dėl Europos teisėsaugos pareigūnų mokymo sistemos (angl. LETS). Pagal jį bus nustatyta, kaip, koordinuojant veiklą, turėtų būti vykdomi mokymai, siekiant stiprinti ES pajėgumus spręsti bendrus uždavinius. Pagal LETS bus nustatytas mokymo turinys, taip pat mokymo subjektai, objektai ir temos ES bei nacionaliniu lygmenimis.

5.2. Politikos galimybės

1 galimybė (status quo). Populiarinti LETS nekeičiant CEPOL teisinio pagrindo

Kai kurios valstybės narės nepritarė dabartinio CEPOL pagrindo keitimui – jų manymu, mokymo priemonės nustatytos tinkamai. Tačiau dauguma valstybių narių, su kuriomis konsultuotasi, mano, kad, siekiant plėtoti ir atnaujinti mokymo politiką, teisinis pagrindas turi būti išdėstytas nauja redakcija. Pagal dabartinį teisinį pagrindą CEPOL galėtų tik iš dalies įgyvendinti LETS, nes jo kompetencijai priklauso tik vyresniųjų pareigūnų mokymas.

2 galimybė. Su ES tinklu susietas mokymas valstybėse narėse

CEPOL, kaip agentūra, baigtų veiklą. Veikla būtų toliau koordinuojama ir ryšiai būtų palaikomi tarpvyriausybiniu pagrindu, o sekretoriato paslaugas teiktų Komisija – tokia padėtis buvo iki Sprendimo dėl CEPOL. Kai kurie etatai būtų perkelti į kitas ES agentūras, kurios perimtų dalį CEPOL funkcijų. Ši galimybė būtų grindžiama Europos teisėjų mokymo tinklo modeliu ir padėtų iškart sumažinti tiesiogines išlaidas. Šiai galimybei prieštarauja visos valstybės narės.

3 galimybė. Nutraukti visą ES finansinę paramą mokymui

CEPOL turėtų baigti veiklą ir ES nebefinansuotų policijos mokymo, išskyrus konkreitiems sektoriams skirtus kitų agentūrų vykdomus mokymus. Komisija ir Europolas galėtų nustatyti mokymo poreikius, kuriuos turėtų tenkinti valstybės narės. Nutraukti visą ES paramą

mokymo veiklai – būtų radikalus sprendimas, kurį reikėtų paanalizuoti išsamiau. Šiai galimybei prieštarauja visos valstybės narės, nes būtų grįžta prie ankstesnės neveiksmingos padėties.

4a galimybė. Dalis CEPOL funkcijų būtų perduota Europolui, o CEPOL įgyvendintų LETS

CEPOL liktų veikti kaip atskira agentūra, tačiau teikiamas paslaugas ir infrastruktūrą dalytųsi su Europolu. Dabartinė būstinė būtų uždaryta, o valdyba, direktorius ir operatyviniai darbuotojai įsikurtų Europolo patalpose. Sprendimas dėl CEPOL būtų iš dalies pakeistas, siekiant išspręsti valdymo ir mokymo kokybės klausimus ir užtikrinti LETS įgyvendinimą.

Parlamentas paprašė Komisijos išnagrinėti galimybę integruoti CEPOL į Europolą. Toks dalinis susijungimas padėtų spręsti valdymo klausimus, atitiktų bendro požiūrio į agentūras principus ir leistų racionalizuoti ne veiklos funkcijas. Valstybių narių atstovai prieštaravo šiai galimybei, nes dėl jos esą iškiltų grėsmė, kad vėliau mokymo agentūra visiškai neteks tapatybės.

4b galimybė. Europolo ir CEPOL funkcijos būtų sujungtos, o jungtinė agentūra (Europolas) įgyvendintų LETS

CEPOL ir Europolas būtų oficialiai sujungti. CEPOL būstinė būtų uždaryta, su veiklos funkcijomis susijusios pareigybės būtų perkeltos į Europolą. CEPOL uždaviniai būtų pridėti prie Europolo funkcijų. Naujas Europolo direktoriaus pavaduotojas, atsakingas už mokymą, padėtų rengti Europolo biudžeto projektą, kuriame, atsižvelgiant į mokymo poreikių vertinimą pagal LETS, mokymui būtų skiriama pakankamai išteklių. Mokymo specialistai būtų Europolo valdybos pakaitiniai nariai. Mokslinis komitetas konsultuotų mokymo klausimais.

2014 m. biudžeto reikmėms CEPOL klasifikuojama kaip naujų užduočių agentūra, taigi, nors turėtų siekti tikslo mažinti darbuotojų skaičių, ji taip pat gali prašyti naujų pareigybių naujoms užduotims vykdyti. Esant didesnei struktūrai, būtų tinkamiau performuluoti prioritetai, perskirstytos lėšos ir siekiama didesnio veiksmingumo. Pašalinus dviejų agentūrų administracinės veiklos dubliavimą, daugiau darbuotojų galėtų imtis mokymo veiklos. Taigi LETS galėtų būti įgyvendinama nedarant poveikio biudžetui (kiek tai susiję su darbuotojais).

Dėl susijungimo būtų sunku samdyti naujus darbuotojus, kol nebūtų perkeltos pareigybės. Todėl dvi agentūros, naudodamosi Komisijos parama, turėtų sparčiai išnagrinėti poveikį pavieniams darbuotojams. Perkėlimui vadovautų CEPOL direktorius.

Susijungimui prieštarauja daug valstybių narių, nes baiminasi, kad suprastėtų mokymo kokybę ir susilpnėtų įsipareigojimas ją vykdyti, jeigu ta pati agentūra atsakytų už kelias prioritetines veiklos sritis. Vis dėlto kelios valstybės narės pareiškė norinčios apsvarstyti privalumus ir trūkumus. Racionalizavimo priemonės būtų suderinamos su Tarybos pozicija, priimta derantis dėl 2013 m. ES biudžeto (Taryba ragino 1 proc. sumažinti agentūrų biudžetus), taip pat su Europos Parlamento pozicija – derybose dėl daugiametės finansinės programos jis rekomendavo išnagrinėti galimybes telkti agentūrų išteklius ir mažinti jų išlaidas.

5 galimybė. Stiprinti ir racionalizuoti CEPOL

Būtų aiškiau nustatytas ir sustiprintas CEPOL vaidmuo, tačiau tam prireiktų papildomų darbuotojų. Sprendimas dėl CEPOL būtų iš dalies pakeistas, kad būtų išspręstos valdymo ir mokymo kokybės problemos. Ši galimybė atitiktų bendrą požiūrį į agentūras, būtų atsižvelgta į daugelio valstybių narių raginimus užtikrinti stipresnę CEPOL ir nuoseklesnę mokymo politiką.

6. TINKAMIAUSIA POLITIKOS GALIMYBĖ

Tam, kad LETS būtų visapusiškai įgyvendinama (ir kad būtų pasiektas minėtas 1 konkretus tikslas), būtina i) jos įgyvendinimą pavesti koordinuoti ES agentūrai; ii) išplėsti agentūros įgaliojimus (palyginti su CEPOL), kad jie apimtų *visų* atitinkamų policijos pareigūnų mokymą ir iii) suteikti agentūrai papildomų išteklių. Pagal 2 ir 3 galimybę (agentūros nėra) i punktas nebūtų įgyvendintas. Pagal 1 (*status quo*) ir 5 (CEPOL stiprinimas) galimybės būtų įgyvendintos i punktas, pagal 5 galimybę – ii punktas; tačiau tiek pagal 1, tiek pagal 5 galimybę būtų neaišku, ar CEPOL pavyks rasti naujų išteklių, taigi galėtų nepavykti įgyvendinti iii punkto. Pagal 4a (dalinis susijungimas) ir 4b (visiškas susijungimas) galimybės būtų įgyvendinti ne tik i ir ii punktai, bet ir iii punktas – sutaupytais lėšomis būtų galima finansuoti (4b galimybė) arba iš dalies finansuoti (4a galimybė) LETS įgyvendinimą.

Todėl tinkamiausia yra 4b politikos galimybė. Pagal ją pavyktų sutaupyti lėšų, taigi jų būtų galima skirti LETS įgyvendinimui. Iš pradžių būtų nedidelių trumpalaikių sutrikimų, tačiau ilginiui atsirastų daugiau pergrupavimo galimybių, atsižvelgiant į prioritetus. Jeigu abi agentūros sparčiai priimtų sprendimus ir tinkamai pasirengtų susijungimui, neigiamas poveikis jų darbuotojams arba veiklai būtų sušvelnintas. Valdymas būtų geriau suderintas su bendro požiūrio į agentūras principais. Tęsimi/Reguliarūs mokymo poreikių vertinimai padėtų užtikrinti, kad agentūros veikla toliau atitiktų ES tarpvalstybinio policijos bendradarbiavimo prioritetus. Būtų lengviau koordinuoti veiklą su kitomis agentūromis.

Apskritai 4b galimybė (CEPOL ir Europolo sujungimas) leistų veiksmingai įgyvendinti Europos teisėsaugos pareigūnų mokymo sistemą ir taip sustiprinti ES policijos mokymą, padaryti jį veiksmingesnį, efektyvesnį, taip pat sumažinti teisėsaugos pareigūnų gebėjimų ir žinių atotrūkį.