

Bruksela, 12 maja 2017 r.
(OR. en)

8654/17

COSI 85
ENFOPOL 203
CRIMORG 90
ENFOCUSTOM 109
CYBER 64
JAI 377

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr poprz. dok.:	8420/2/17 REV 2
Dotyczy:	Projekt konkluzji Rady w sprawie ustalenia priorytetów UE na lata 2018–2021 w zakresie zwalczania zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej

W następstwie dyskusji na posiedzeniu Grupy Wsparcia COSI w dniu 12 maja 2017 r. delegacje otrzymują w załączeniu projekt konkluzji Rady w sprawie ustalenia priorytetów UE na lata 2018–2021 w zakresie zwalczania zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej, które to konkluzje zostaną przekazane Coreperowi/Radzie do przyjęcia.

**PROJEKT KONKLUZJI RADY W SPRAWIE USTALENIA PRIORYTETÓW UE NA
LATA 2018–2021 W ZAKRESIE ZWALCZANIA ZORGANIZOWANEJ I POWAŻNEJ
PRZESTĘPCZOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

PRZYPOMINAJĄC o tym, że w latach 2012–2013 realizowany był wstępny, ograniczony cykl polityki unijnej dotyczący zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej, oparty na priorytetach UE w zakresie zwalczania przestępczości uzgodnionych przez Radę w dniach 9–10 czerwca 2011 r.¹, a po nim nastąpił pełny cykl polityki unijnej na lata 2014–2017, oparty na priorytetach UE w zakresie zwalczania przestępczości uzgodnionych przez Radę w dniach 6–7 czerwca 2013 r.²,

POZYTYWNE OCENIAJĄC środki, które państwa członkowskie i agencje zajmujące się WSiSW podjęły z myślą o realizacji tych cykli polityki unijnej na lata 2012–2013 i 2014–2017 – w szczególności w ramach planów działań operacyjnych – i które przyczyniają się do zwalczania zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej,

ODNOTOWUJĄC, że cykl polityki unijnej ma coraz bardziej operacyjny charakter, dzięki czemu można eliminować najważniejsze zagrożenia dla UE w sposób skoordynowany i usystematyzowany,

W OPARCIU o doświadczenia zdobyte podczas realizacji cyklu polityki unijnej, które wykorzystano do opracowania nowego cyklu polityki unijnej na lata 2018–2021³, uzgodnionego przez Radę w dniu 27 marca 2017 r.,

ZAUWAŻAJĄC, że zgodnie z metodyką cyklu polityki unijnej Rada musi wskazać priorytety UE w zakresie zwalczania przestępczości w odniesieniu do zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej;

¹ Dok. 11050/11.

² Dok. 12095/13.

³ Dok. 7704/17.

PODKREŚLAJĄC znaczenie ustalenia ograniczonej liczby priorytetów UE w zakresie zwalczania przestępczości, których wdrożenie, realistycznie rzecz biorąc, będzie wykonalne na szczeblu europejskim, a w stosownych przypadkach – na szczeblu krajowym lub regionalnym, na podstawie rocznych planów działań operacyjnych zgodnie z uzgodnionymi wieloletnimi planami strategicznymi,

APELUJĄC do państw członkowskich, instytucji i agencji, by aktywnie włączyły się w zapewnianie operacyjnego wdrożenia cyklu polityki unijnej, do czego niezbędne są dostateczne zasoby ludzkie i finansowe, wiedza oraz uznanie wagi cyklu. Konieczne do opracowania i wdrażania wieloletnich planów strategicznych i planów działań operacyjnych jest uczestnictwo ekspertów i zadbanie o to, by dysponowali oni odpowiednimi uprawnieniami,

WZYWAJĄC wszystkie strony do podjęcia się roli podmiotów kierujących i współkierujących, a także głównych podmiotów działań w odniesieniu do odpowiednich priorytetów UE w zakresie zwalczania przestępczości,

WYRAŻAJĄC ZADOWOLENIE ze środków podejmowanych przez Europol, Frontex, Eurojust i Cēpol w celu wsparcia realizacji cyklu polityki,

ODNOTOWUJĄC, że przestępczość ma coraz bardziej przekrojowy charakter i że potrzebne jest wzmocnienie współpracy wykraczającej poza poszczególne priorytety,

PODKREŚLAJĄC, że właściwe organy krajowe, w tym odpowiednie organy ścigania, organy wymiaru sprawiedliwości i organy administracji w państwach członkowskich oraz instytucje i agencje UE powinny bardzo ściśle współpracować przy wdrażaniu priorytetów UE w zakresie zwalczania przestępczości, zapewniając w ten sposób podejście wielodyscyplinarne i wieloagencyjne. W tym względzie kluczowe znaczenie mają dobra współpraca między policją, strażą graniczną, służbą celną, organami wymiaru sprawiedliwości i organami administracji, a także współpraca z instytucjami i agencjami UE,

Z ZADOWOLENIEM PRZYJMUJĄC fakt, że w wielu działaniach operacyjnych w 2016 r. uczestniczyli partnerzy niebędący organami ścigania i że zwiększyło się zaangażowanie względem partnerów z sektora prywatnego, częściej też włączała się w działania służba celna; odnotowując jednocześnie, że należy zintensyfikować te wysiłki,

UZNAJĄC istotną rolę krajowego koordynatora EMPACT (NEC), jeśli chodzi o zapewnianie uczestnictwa właściwych organów krajowych we wdrażaniu priorytetów w zakresie zwalczania przestępczości oraz o skuteczną koordynację na szczeblu krajowym,

PODKREŚLAJĄC, jak ważne jest prowadzenie w państwach członkowskich, instytucjach i agencjach UE szkoleń i działań zwiększających wiedzę na temat cyklu polityki unijnej oraz priorytetów UE w zakresie zwalczania przestępczości, a także propagowanie wiedzy na temat cyklu polityki unijnej w państwach trzecich,

UZNAJĄC ZNACZENIE wymiaru zewnętrznego bezpieczeństwa wewnętrznego oraz to, jak istotne dla operacyjnej realizacji cyklu polityki unijnej jest nasilenie i usprawnienie współpracy z państwami trzecimi, w tym ważnymi krajami pochodzenia i tranzytu w odniesieniu do poszczególnych priorytetów w zakresie zwalczania przestępczości, a także z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi,

WZYWAJĄC państwa członkowskie, by zoptymalizowały wykorzystanie dostępnych środków, a wszystkie zaangażowane podmioty – by dbały o udostępnianie dostatecznych zasobów finansowych w odpowiednim czasie w celu wsparcia działań operacyjnych i umożliwienia wczesnego ich rozpoczęcia,

PRZYPOMINAJĄC, że należy zapewnić równowagę między zapobieganiem zagrożeniom, jakie dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE stwarza zorganizowana i poważna przestępczość międzynarodowa, a radzeniem sobie z konsekwencjami tych zagrożeń,

PRZYJMUJĄC Z ZADOWOLENIEM ocenę zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w Unii Europejskiej (EU SOCTA)⁴, którą Europol przedstawił w dniu 9 marca 2017 r. i która zawiera zalecane priorytety UE w zakresie zwalczania przestępczości, zgodnie z działaniem 3 cyklu polityki, a także przegląd potencjalnych kluczowych dziedzin, w których należy prowadzić działania skierowane przeciwko różnym ryнком przestępczym,

⁴ Dok. 6886/17, ADD 1 i 2 (EU RESTRICTED).

ODNOTOWUJĄC, że w świetle oceny EU SOCTA obecnie w UE przedmiotem dochodzenia jest ponad 5000 zorganizowanych grup przestępczych działających na szczeblu międzynarodowym i że rynki przestępcze stają się coraz bardziej złożone i dynamiczne, a także że pojawiają się mniejsze grupy i osoby indywidualne prowadzące konkretną przestępczą działalność gospodarczą, zwłaszcza przez internet. Przy opracowywaniu wieloletnich planów strategicznych i planów działań operacyjnych w odniesieniu do różnych priorytetów w zakresie zwalczania przestępczości szczególną uwagę należy zatem zwrócić na elektroniczny handel nielegalnymi towarami i usługami, w tym towarami podrobionymi,

PRZYJMUJĄC DO WIADOMOŚCI priorytety i zadania w zakresie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości określone w dokumentach strategicznych, takich jak: Maltańska deklaracja członków Rady Europejskiej o zewnętrznych aspektach migracji: kwestia szlaku środkowoeuropejskiego, odnowiona strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE na lata 2015–2020⁵ oraz późniejsze sprawozdania z jej realizacji⁶, Europejska agenda bezpieczeństwa⁷ i Europejski program w zakresie migracji⁸, dokument na temat realizacji Europejskiej agendy bezpieczeństwa w celu zwalczania terroryzmu i utworzenia drogi ku rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa⁹, sprawozdania z postępów w realizacji działań na rzecz rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa¹⁰, strategia i plan działania UE w zakresie zarządzania ryzykiem celnym¹¹, 8. plan działania Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej na lata 2016 i 2017¹², strategia bezpieczeństwa cybernetycznego UE¹³, analiza ryzyka z 2017 r. przygotowana przez Frontex, pakiet dokumentów z 15 grudnia 2015 r. dotyczący granic europejskich przedstawiony przez Komisję, plan działania w sprawie nielegalnego handlu bronią między UE a Europą Południowo-Wschodnią (2015–2019)¹⁴, strategia na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na okres po 2016 r., konkluzje Rady w sprawie dalszych perspektyw w zakresie dochodzeń finansowych i plan działania w tym względzie¹⁵, konkluzje Rady w sprawie zwalczania przestępstw przeciwko środowisku¹⁶, strategia antynarkotykowa UE na lata 2013–2020¹⁷ i plan działania UE w zakresie środków odurzających na lata 2017–2020¹⁸,

⁵ Dok. 9798/15.

⁶ Dok. 15277/1/16 REV 1, 11001/1/16 REV 1, 9151/16, 14636/15.

⁷ Dok. 8293/15.

⁸ Dok. 8961/15.

⁹ Dok. 8128/16.

¹⁰ Dok. 13442/16, 14617/16, 15808/16, 5775/17, 6928/17, 8339/17.

¹¹ Dok. 12644/14 + ADD 1, 15403/14.

¹² Dok. 13749/3/15 REV 3.

¹³ Dok. 6225/13.

¹⁴ Dok. 15516/14.

¹⁵ Dok. 8777/16.

¹⁶ Dok. 15412/16.

¹⁷ Dok. 17547/12.

¹⁸ Dok. 7379/17 + ADD 1.

PODKREŚLAJĄC, że działania służące realizacji wyżej wymienionych dokumentów strategicznych i obecne priorytety Rady muszą pozostać wzajemnie spójne,

ODNOTOWUJĄC, że wszystkie zaangażowane podmioty muszą zachować pewną swobodę, by móc reagować na niespodziewane lub zarysowujące się zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE,

PODKREŚLAJĄC, że należy przeanalizować zagrożenia wynikające z możliwych powiązań między zorganizowaną przestępczością a terroryzmem, zwłaszcza w odniesieniu do nielegalnego handlu bronią, podrabiania dokumentów, ale także innych rodzajów działalności przestępczej będącej źródłem dochodów,

USTALA NASTĘPUJĄCE PRIORYTETY (wymienione poniżej w przypadkowej kolejności) w zakresie zwalczania zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej na lata 2018–2021:

1) Zwalczanie cyberprzestępczości poprzez: (1) udaremnianie działań przestępczych związanych z atakami na systemy informatyczne, zwłaszcza działań, które polegają na świadczeniu usług z obszaru przestępczości komputerowej (ang. crime as a service) i umożliwiają dopuszczanie się przestępstw internetowych, (2) zwalczanie niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci, w tym produkcji i rozpowszechniania pornografii dziecięcej, oraz (3) działania skierowane przeciwko przestępcom biorącym udział w fałszowaniu i podrabianiu bezgotówkowych środków płatniczych, w tym w oszustwach popełnianych na dużą skalę związanych z kartami płatniczymi (zwłaszcza w ramach transakcji zdalnych), w tworzeniu nowych zagrożeń dla użytkowników innych bezgotówkowych środków płatniczych i w ułatwianiu popełniania przestępstw.

Priorytet ten będzie realizowany za pomocą trzech planów działań operacyjnych przeciwko: (1) atakom na systemy informatyczne, (2) wykorzystywaniu seksualnemu dzieci i (3) oszustwom związanym z płatnościami bezgotówkowymi. Należy odpowiednio uwzględnić doświadczenia zgromadzone w poprzednim cyklu polityki w ramach działań w zakresie priorytetu dotyczącego cyberprzestępczości.

2) (1) Zwalczanie działalności zorganizowanych grup przestępczych zaangażowanych w hurtowy handel marihuaną, kokainą i heroiną w UE, (2) rozprawienie się z sieciami przestępczymi zaangażowanymi w handel wieloma rodzajami środków odurzających i w ich rozprowadzanie na rynkach UE oraz (3) ograniczenie produkcji narkotyków syntetycznych i nowych substancji psychoaktywnych w UE i rozbicie zorganizowanych grup przestępczych uczestniczących w ich produkcji, handlu nimi i ich rozprowadzaniu.

Priorytet ten będzie realizowany za pomocą dwóch planów działań operacyjnych przeciwko: (1) marihuanie, kokainie, heroinie oraz (2) nowym substancjom psychoaktywnym i narkotynom syntetycznym.

Należy odpowiednio uwzględnić doświadczenia zgromadzone w poprzednim cyklu polityki w ramach działań w zakresie priorytetów dotyczących kokainy, heroiny oraz narkotyków syntetycznych.

3) Rozbicie ułatwiających nielegalną imigrację zorganizowanych grup przestępczych poprzez zapewnienie odpowiednich usług nielegalnym migrantom na głównych szlakach migracyjnych prowadzących przez zewnętrzne granice UE i biegnących przez samą UE; należy się przy tym skupić przede wszystkim na tych grupach, których metody zagrażają życiu ludzi, oraz grupach, które oferują swoje usługi w internecie, a których model działalności obejmuje wykorzystywanie sfalszowanych dokumentów.

Priorytet ten będzie realizowany w ramach jednego planu działań operacyjnych. Należy odpowiednio uwzględnić doświadczenia zgromadzone w poprzednim cyklu polityki podczas działań w zakresie priorytetu dotyczącego nielegalnej imigracji.

4) Zwalczanie zorganizowanej przestępczości przeciwko mieniu, z naciskiem na rozbicie bardzo mobilnych zorganizowanych grup przestępczych prowadzących zorganizowane kradzieże i włamania w całej UE. Działania te powinny objąć zorganizowane grupy przestępcze stosujące nowe technologie lub zaawansowane środki zapobiegawcze, które wykorzystują luki w interoperacyjności transgranicznych narzędzi nadzoru.

Priorytet ten będzie realizowany w ramach jednego planu działań operacyjnych. Należy odpowiednio uwzględnić doświadczenia zgromadzone w poprzednim cyklu polityki podczas działań w zakresie priorytetu dotyczącego zorganizowanej przestępczości przeciwko mieniu.

5) Zwalczanie handlu ludźmi w UE powiązanego ze wszystkimi formami wykorzystywania, w tym wykorzystywaniem seksualnym i wyzyskiem pracowników, a także wszelkimi formami handlu dziećmi.

Priorytet ten będzie realizowany w ramach jednego planu działań operacyjnych. Należy odpowiednio uwzględnić doświadczenia zgromadzone w poprzednim cyklu polityki podczas działań w zakresie priorytetu dotyczącego handlu ludźmi.

6) Rozbicie potencjału zorganizowanych grup przestępczych i specjalistów, zajmujących się przestępstwami dotyczącymi akcyzy i wewnątrzwspólnotowymi oszustwami podatkowymi polegającymi na bezpodstawnym zwrocie naliczonego VAT.

Priorytet ten będzie realizowany za pomocą dwóch planów działań operacyjnych przeciwko: przestępstwom dotyczącym akcyzy oraz wewnątrzwspólnotowym oszustwom podatkowym polegającym na bezpodstawnym zwrocie naliczonego VAT. Należy odpowiednio uwzględnić doświadczenia zgromadzone w poprzednim cyklu polityki podczas działań w zakresie priorytetu dotyczącego tych dwóch zagadnień.

7) Rozbicie zorganizowanych grup przestępczych uczestniczących w nielegalnym handlu bronią oraz w jej nielegalnym rozprowadzaniu i użytkowaniu.

Priorytet ten będzie realizowany w ramach jednego planu działań operacyjnych. Należy odpowiednio uwzględnić doświadczenia zgromadzone w poprzednim cyklu polityki podczas działań w zakresie priorytetu dotyczącego broni.

8) Rozbicie zorganizowanych grup przestępczych uczestniczących w przestępstwach przeciwko środowisku, szczególnie przyrodzie, oraz w nielegalnym handlu odpadami.

Priorytet ten będzie realizowany w ramach jednego planu działań operacyjnych.

9) Zwalczanie dochodów z przestępstwa i prania pieniędzy oraz ułatwianie odzyskiwania mienia, po to by skutecznie konfiskować korzyści pochodzące z przestępstwa należące do zorganizowanych grup przestępczych, zwłaszcza przestępczych syndykatów oferujących usługi prania pieniędzy innym zorganizowanym grupom przestępczym i tych zorganizowanych grup przestępczych, które szeroko korzystają z nowo powstających metod płatności, by prac dochody z przestępstwa.

Priorytet ten będzie realizowany w ramach jednego planu działań operacyjnych. Będzie także realizowany jako jeden ze wspólnych horyzontalnych minimalnych celów strategicznych poprzez wieloletnie plany strategiczne i plany działań operacyjnych dotyczące wszystkich innych właściwych priorytetów w zakresie zwalczania przestępczości. Ogromne znaczenie ma unikanie powielania działań oraz zapewnienie koordynacji między tym planem działań operacyjnych a wszystkimi pozostałymi planami działań operacyjnych. Z tego względu wyznaczone zostaną specjalne eksperckie główne podmioty działań w zakresie każdego z priorytetów, by wdrażać ten strategiczny cel w ramach poszczególnych planów działań operacyjnych.

Eksperci wyznaczeni na potrzeby tego planu działań operacyjnych mogą w stosownych przypadkach zostać zaproszeni do udziału w posiedzeniu dotyczącym innych planów działań operacyjnych, po to by wspierać realizację działań przewidzianych we wszystkich odnośnych planach. Podmiot kierujący w ramach tego planu działań operacyjnych będzie organizował spotkania horyzontalne z myślą o wzmocnieniu tego podejścia w ramach każdego planu działań operacyjnych. Powyższa metoda działania zostanie do jesieni 2019 r. poddana przeglądowi w ramach śródkresowej oceny przeprowadzanej przez COSI.

10) Zwalczanie fałszowania dokumentów w UE, przy czym działania powinny być ukierunkowane na zorganizowane grupy przestępcze zaangażowane w wytwarzanie i dostarczanie nielegalnych i fałszywych dokumentów innym przestępcom.

Priorytet ten będzie wdrażany jako priorytet przekrojowy podczas warsztatów horyzontalnych poświęconych wieloletniemu planowi strategicznemu, które mają na celu wskazanie wspólnych horyzontalnych minimalnych celów strategicznych, a także poprzez plany działań operacyjnych dotyczące stosownych priorytetów w zakresie zwalczania przestępczości. W stosownych przypadkach eksperci ds. przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów mogą wraz z ekspertami w odnośnej dziedzinie brać udział w dyskusjach na temat operacyjnego wdrożenia działań. Do celów tego przekrojowego priorytetu trzeba będzie wyznaczyć specjalne główne podmioty działań w ramach poszczególnych planów działań operacyjnych. Podmioty te wejdą w skład horyzontalnej grupy ekspertów, która będzie koordynować działania operacyjne przewidziane w tych planach. Horyzontalna grupa ekspertów będzie się spotykać przed warsztatami dotyczącymi planów działań operacyjnych, by wskazywać działania operacyjne, które zostaną włączone do odpowiednich planów działań operacyjnych. Grupie będzie przewodniczyć jedno z państw członkowskich (na zasadzie dobrowolności), a wspierać ją będą Europol i Frontex. Na podstawie wyników przeglądu metody działania dotyczącej priorytetu w zakresie zwalczania dochodów z przestępstwa i prania pieniędzy oraz w zakresie odzyskiwania mienia, który to przegląd zostanie przeprowadzony do jesieni 2019 r., COSI zdecyduje, czy stosować tę metodę w przypadku unijnego priorytetu w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów.

ZALECA COSI, by w ramach swojego mandatu¹⁹ i jak określono w konkluzjach Rady z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie kontynuacji cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej koordynował, wspierał, monitorował i oceniał wdrażanie wieloletnich planów strategicznych i rocznych planów działań operacyjnych. Szczególną uwagę należy poświęcić zarówno śródkresowej, jak i końcowej ocenie wyników działań, aby sprawdzić stan realizacji celów strategicznych.

Zadaniem COSI jest zapewnienie spójności realizacji działań operacyjnych niezbędnych do zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii, w tym skutecznej współpracy między odnośnymi organami krajowymi i z agencjami UE. COSI musi również współpracować z właściwymi organami przygotowawczymi Rady, tak by wdrażanie priorytetów w zakresie zwalczania przestępczości było skoordynowane z innymi obszarami polityki, w szczególności z zewnętrznymi działaniami Unii,

WZYWA wszystkie organy przygotowawcze Rady, by przy należyтым poszanowaniu postanowień Traktatów uwzględniały te priorytety w swoich obszarach polityki,

WZYWA Komisję, państwa członkowskie, agencje zajmujące się WSiSW oraz Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, by rozważyły wszystkie możliwości w zakresie finansowania pozwalające na skuteczne wspieranie działań uzgodnionych w ramach cyklu polityki unijnej,

APELUJE do państw członkowskich, by przy zwalczaniu zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej oprócz tradycyjnego podejścia opartego na wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych aktywnie wykorzystywały alternatywne i uzupełniające podejścia i instrumenty,

WZYWA Europol, by w 2019 r. we współpracy z państwami członkowskimi i odnośnymi agencjami dokonał śródkresowego przeglądu nowych, ewoluujących lub zarysowujących się zagrożeń – zwracając szczególną uwagę na priorytety UE w zakresie zwalczania przestępczości – w formie sprawozdania śródkresowego dla Rady.

¹⁹ Dz.U. L 52 z 3.3.2010, s. 50.