

Bruksela, 14 czerwca 2024 r.
(OR. en)

11153/24

COSI 118
ENFOPOL 300
CRIMORG 96
CATS 60
CORDROGUE 82
COPEN 315
JAI 1037

WYNIK PRAC

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Data:	13 czerwca 2024 r.
Do:	Delegacje
Nr poprz. dok.:	10512/24
Dotyczy:	Konkluzje Rady w sprawie mapowania najgroźniejszych siatek przestępczych – Konkluzje Rady (13 czerwca 2024 r.)

Delegacje otrzymują w załączniku konkluzje Rady w sprawie mapowania najgroźniejszych siatek przestępczych zatwierdzone przez Radę (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) na jej 4031. posiedzeniu, które odbyło się w dniu 13 czerwca 2024 r.

Konkluzje Rady w sprawie mapowania najgroźniejszych siatek przestępczych**Wprowadzenie**

- a) Przestępczość zorganizowana, w tym nielegalny obrót środkami odurzającymi, stanowi bardzo poważne zagrożenie dla europejskich obywateli, przedsiębiorstw i instytucji, a także dla gospodarki europejskiej i bezpieczeństwa państw członkowskich. Siatki przestępcze w coraz większym stopniu stosują skrajną przemoc, dopuszczają się korupcji i infiltrują legalną gospodarkę i łańcuchy dostaw, co podważa praworządność i zagraża podstawowym zasadom naszych demokracji.
- b) Unijna strategia zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021–2025¹ ma na celu poprawę ścigania przestępstw i usprawnienie współpracy wymiarów sprawiedliwości, zwalczanie struktur przestępczości zorganizowanej i przestępstw o wysokim priorytecie, wyeliminowanie zysków z działalności przestępczej oraz zapewnienie nowoczesnej reakcji na rozwój technologiczny. Strategia UE w dziedzinie narkotyków na lata 2021–2025² oraz plan działania UE w zakresie środków odurzających na lata 2021–2025³ stanowią nadrzędne ramy polityczne dotyczące polityki w dziedzinie narkotyków. W dokumentach tych przyjęto oparte na dowodach, zintegrowane, zrównoważone i multidyscyplinarne podejście do kwestii środków odurzających na szczeblu krajowym, unijnym i międzynarodowym. W niedawnym komunikacie Komisji w sprawie unijnego planu działania na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i przestępczości zorganizowanej⁴ określono działania mające na celu wzmocnienie odporności centrów logistycznych, w tym za pośrednictwem sojuszu portów europejskich, rozbijanie siatek przestępczych wysokiego ryzyka, zapobieganie przestępczości i współpracę międzynarodową.

¹ Dok. 8085/21 + ADD 1.

² Strategia UE w dziedzinie narkotyków na lata 2021–2025: Dz.U. C 102I z 24.3.2021, s. 1.

³ Plan działania UE w zakresie środków odurzających na lata 2021–2025: Dz.U. C 272 z 8.7.2021, s. 2.

⁴ Dok. 14114/23.

- c) W oparciu o te ramy konieczne jest podjęcie skutecznych działań, w tym odnośnie do zorganizowanej przestępczości narkotykowej, w drodze wspólnych wysiłków państw członkowskich, instytucji i agencji UE oraz przy zastosowaniu wieloaspektowego podejścia. Niniejsze konkluzje dotyczą aspektów tych działań związanych z pojawianiem się i rozprzestrzenianiem siatek przestępczych jako rosnącego zagrożenia dla bezpieczeństwa i stabilności w całej Europie, co wymaga zdecydowanej, skoordynowanej i skutecznej reakcji ze strony Unii Europejskiej.
- d) W unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021–2025 podkreślono potrzebę „bardziej rozbudowanego obrazu wywiadowczego zorganizowanych grup przestępczych, które znajdują się w centrum złożonego systemu siatek przestępczych” i wezwano Europol i państwa członkowskie do „opracowania opartych na danych wywiadowczych obrazów strategicznych i taktycznych grup, które stwarzają większe zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy, w tym poprzez sporządzanie sprawozdań ad hoc, uzupełniających ocenę zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE (SOCTA)”.
- e) Zgodnie ze wspomnianą unijną strategią w konkluzjach Rady w sprawie ustalenia priorytetów UE dla EMPACT na lata 2022–2025 w zakresie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości⁵ również przyjęto – jako nowy priorytet i jako jeden ze wspólnych horyzontalnych celów strategicznych – identyfikację i rozbijanie siatek przestępczych wysokiego ryzyka⁶ działających w UE, zakładając współdziałanie organów ścigania i organów sądowych państw członkowskich UE i ich partnerów międzynarodowych (w tym 37 państw trzecich w 2023 r.) przy wsparciu ze strony instytucji, agencji i organów UE.
- f) Jednym z ważnych celów strategicznych w ramach priorytetu dotyczącego siatek przestępczych wysokiego ryzyka jest udoskonalenie obrazu wywiadowczego najgroźniejszych siatek tego rodzaju.
- g) Zgodnie z unijnym planem działania na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i przestępczości zorganizowanej szczególną uwagę należy zwrócić na siatki, które stanowią największe zagrożenie dla społeczeństwa.
- h) Ponadto w tym planie działania wezwano Europol by, przy wsparciu państw członkowskich, przeprowadził mapowanie na początku 2024 r. w celu identyfikacji siatek przestępczych stwarzających największe zagrożenia, niezależnie od tego, czy działają one w państwach UE, czy też w państwach niebędących członkami UE.

⁵ Dok. 8665/21.

⁶ Dok. 14542/2/23 REV 2.

- i) W kwietniu 2024 r. Europol przedstawił sprawozdanie pt. „Decoding the EU’s most threatening criminal networks” (Najgroźniejsze siatki przestępcze w UE), które stanowi kluczowy krok w zrozumieniu dynamiki i złożoności funkcjonowania najgroźniejszych siatek przestępczych.
- j) Sprawozdanie to oferuje ważny uzupełniający obraz wywiadowczy w stosunku do EU SOCTA, ponieważ bardziej szczegółowo analizuje zdolności i zamiary kluczowych podmiotów odpowiedzialnych za odnośne przestępstwa i opisuje cechy siatek przestępczych, które stanowią główne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE.
- k) Sprawozdanie Europolu zaowocowało opracowaniem unikalnego zbioru danych, w którym opisano 821 najgroźniejszych siatek przestępczych, z podaniem obszernych informacji na temat ich działalności, narodowości ich członków i sposobu działania, a także na temat wykorzystywania przez nie legalnych struktur biznesowych, powiązań z innymi siatkami przestępczymi i stosunków z innymi państwami. Wszystkie te informacje są dostępne w jednej scentralizowanej bazie danych Europolu.
- l) Jak wynika ze sprawozdania Europolu te siatki przestępcze wykazują niezwykłą zręczność w dostosowywaniu swoich procesów działalności przestępczej, są zdolne łączyć elastyczność z wysokim stopniem odporności na wysiłki organów ścigania mające na celu zakłócanie ich działalności i stosują techniki prania pieniędzy, takie jak bankowość podziemna, często łącząc nielegalne zyski z aktywami legalnymi w sposób, który nie wiąże się z żadnymi transakcjami finansowymi.
- m) W sprawozdaniu podkreślono, że 86 % najgroźniejszych siatek przestępczych wykorzystuje legalne struktury biznesowe jako sposób ułatwiania swojej działalności przestępczej, jako środek zapobiegający wykryciu lub w celu prania pieniędzy. Wskazano, że większość najgroźniejszych siatek skupia się na jednym rodzaju działalności przestępczej, przy czym najczęściej jest to handel narkotykami.
- n) Takie siatki często działają wiele lat (jedna trzecia z ich liczby to siatki działające dłużej niż 10 lat). W sprawozdaniu stwierdza się, że działania organów ścigania powinny nadal koncentrować na tych siatkach, nawet jeżeli są już one pod ich obserwacją.

- o) Ze względu na to, że jest to pierwsze sprawozdanie tego rodzaju, zidentyfikowano istnienie pewnych istotnych luk w danych wywiadowczych. Po pierwsze, w przypadku około jednej piątej zgłoszonych siatek przestępczych nie wiadomo, czy stosują przemoc lub czy dopuszczają się korupcji. Po drugie, w przypadku jednej trzeciej najgroźniejszych siatek brakuje informacji na temat wielkości ich dochodów z działalności przestępczej. Po trzecie, istnieje luka w danych wywiadowczych dotycząca pochodzenia broni palnej i materiałów wybuchowych oraz sieci zaangażowanych w nielegalny handel nimi.
- p) Podczas prezydencji belgijskiej prowadzono – zarówno w ramach posiedzenia nieformalnego, jak i formalnych posiedzeń Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI) – wymiany poglądów na temat mapowania siatek przestępczych, które stanowią największe zagrożenie dla społeczeństwa.

Konkluzje Rady

Uwagi ogólne:

1. Potwierdzając zobowiązanie do zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości oraz uznając utrzymujące się zagrożenie, jakie dla bezpieczeństwa, ochrony i dobrobytu Unii Europejskiej i jej obywateli stwarzają najgroźniejsze siatki przestępcze;
2. Dostrzegając zmieniający się charakter i poziom wyrafinowania tych siatek i podkreślając znaczenie zwiększenia zdolności w zakresie gromadzenia danych wywiadowczych w celu zacieśnienia współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi i agencjami UE;
3. Z zadowoleniem przyjmując cenne spostrzeżenia, wnioski i wyniki sprawozdania Europolu pt. „Decoding the EU’s most threatening criminal networks” (Najgroźniejsze siatki przestępcze w UE) oraz potwierdzając zobowiązanie do przyjęcia kompleksowego i opartego na danych wywiadowczych podejścia do zwalczania przestępczości zorganizowanej i poważnej przestępczości – w szczególności siatek przestępczych wysokiego ryzyka – w drodze ścisłej współpracy między właściwymi organami krajowymi, w tym właściwymi organami ścigania i organami sądowymi państw członkowskich, instytucjami, organami i agencjami UE zgodnie z ich odpowiednimi mandatami;
4. Potwierdzając wartość dodaną i kluczową rolę europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępstwami (EMPACT), jako instrumentu kierowanego przez państwa członkowskie przy wsparciu instytucji, organów i agencji UE, w ramach którego wykorzystuje się multidyscyplinarne podejście do identyfikowania zagrożeń stwarzanych przez poważną i zorganizowaną przestępczość, ustalania odnośnie do nich priorytetów i reagowania na nie;
5. Z zadowoleniem przyjmując wspomniane powyżej sprawozdanie i związane z nim działania następcze opisane w niniejszych konkluzjach Rady jako niezbędne uzupełnienie EU SOCTA i cyklu EMPACT, których głównym obszarem zainteresowania jest przede wszystkim analiza zjawisk przestępczych;

6. Dostrzegając, że zagrożenia stwarzane przez poważną przestępczość wykraczają poza granice państwowe i wymagają zbiorowego reagowania strategicznego i operacyjnego skupiającego się na strukturach jako całości, w oparciu o wzmocnioną współpracę w drodze wymiany informacji, przeprowadzania wspólnych dochodzeń i ścigania kluczowych członków najgroźniejszych sieci przestępczych przy aktywnym udziale państw członkowskich UE, Prokuratury Europejskiej (EPPO), innych agencji UE i partnerów międzynarodowych;
7. Podkreślając, że dalsze doprecyzowywanie obrazu wywiadowczego sieci przestępczych wysokiego ryzyka jest jednym z kluczowych kolejnych kroków na drodze do dalszego wzmocnienia naszego podejścia do rozbijania tych sieci;
8. Przekonana, że konieczne jest dalsze zapewnienie skutecznego reagowania na zagrożenia stwarzane przez najgroźniejsze sieci przestępcze – za pomocą środków politycznych, strategicznych, taktycznych i operacyjnych, stosownie do przypadku;
9. Potwierdzając, że Europol będzie nadal wspierać i wzmacniać działania właściwych organów państw członkowskich i ich wzajemną współpracę w zakresie wykrywania poważnej i zorganizowanej przestępczości dotyczącej co najmniej dwóch państw członkowskich, zapobiegania takiej przestępczości i jej zwalczania;

Rada zwraca się do państw członkowskich, by:

10. Postanowiły, iż ich organy ścigania będą współpracować z Europol w celu dalszego wykorzystywania i analizowania odpowiednich danych dotyczących siatek przestępczych, którymi dysponuje Europol, z myślą o uzupełnieniu i zintegrowaniu, w stosownych przypadkach, swoich krajowych dossier wywiadowczych w odniesieniu do tych siatek przestępczych.
11. Zapewniły swoim organom ścigania, za pośrednictwem mających zastosowanie przepisów i procedur, możliwość dzielenia się odpowiednimi informacjami z organami ścigania innych państw członkowskich UE lub partnerami zewnętrznymi.
12. Wymagały od podmiotów kierujących i współkierujących, a także liderów i współliderów odnośnych priorytetów EMPACT dalszego wykorzystywania wyników sprawozdania Europolu z myślą o podjęciu niezbędnych kroków w celu większego skoncentrowania działań EMPACT na najgroźniejszych siatkach przestępczych.
13. Zwróciły się do swoich właściwych organów, by uwzględniły one odnośne wyniki przedmiotowego sprawozdania w celu dalszego ukierunkowania priorytetowego wsparcia ze strony Europolu poprzez robienie użytku z koncepcji celu o dużym znaczeniu / operacyjnych grup zadaniowych, wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych i ukierunkowanych i ukierunkowanych działań operacyjnych EMPACT.
14. Prowadziły proaktywne i całościowe dochodzenia w odniesieniu do mających priorytetowe znaczenie siatek przestępczych, tak by uwzględnić wszystkie istotne prowadzone przez takie siatki działania wspierające ich działalność przestępczą i w stosownych przypadkach kontaktowały się z Eurojustem, by ułatwić zaangażowanie odpowiednich organów sądowych na wczesnym etapie z myślą o dalszym wspieraniu prowadzenia dochodzeń i ścigania kluczowych członków najgroźniejszych siatek przestępczych.
15. Zwróciły się do swoich organów krajowych o kierowanie dalszych wysiłków na dochodzenia finansowe i ich wzmocnienie, zarówno tych prowadzonych odrębnie, jak i tych prowadzonych równolegle z dochodzeniami dotyczącymi innych przestępstw, w stosownych przypadkach przy zaangażowaniu Eurojustu i innych zainteresowanych stron, w celu zapewnienia skutecznego odzyskiwania mienia lub korzyści pochodzących z przestępstwa – zgodnie z dyrektywą (UE) 2024/1260 w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia – oraz zintensyfikowania walki z korupcją i praniem pieniędzy.

16. Dalej rozwijały krajowe metody analiz i wykrywania w celu bardziej kompleksowego i dokładnego wykrywania najgroźniejszych siatek przestępczych działających w ich państwie członkowskim. W tym kontekście zachęca się państwa członkowskie, by rozważyły udział w stworzeniu wspólnej metody diagnostycznej dotyczącej przestępczości zorganizowanej, jak przewidziano już w planie działań operacyjnych na lata 2024–2025 w ramach priorytetu EMPACT dotyczącego siatek przestępczych wysokiego ryzyka. Metoda ta powinna być dalej rozwijana w nadchodzących latach, tak by każde państwo członkowskie mogło ją stosować w sposób elastyczny, dopasowując ją do krajowych realiów organizacyjnych, ale ostatecznie powinna również doprowadzić do określenia norm ułatwiających porównywanie i mapowanie na szczeblu UE zagrożeń stwarzanych przez siatki przestępcze.
17. Zintensyfikowały inicjatywy w zakresie szkoleń i budowania zdolności dla pracowników organów ścigania i organów sądowych w celu wzmocnienia ich zdolności w zakresie wykrywania, prowadzenia dochodzeń, ścigania i rozbijania najgroźniejszych siatek przestępczych, w stosownych przypadkach w ścisłej współpracy z CEPOL-em.

Rada zwraca się do państw członkowskich i Europolu, by:

18. Włączyły wyniki obecnego mapowania do EU SOCTA 2025 i uwzględniły je przy określaniu nowych priorytetów kolejnego cyklu EMPACT na lata 2026–2029, koncentrując się w szczególności na planach działań operacyjnych EMPACT na lata 2026–2027 jako pierwszym etapie.
19. Co dwa lata przeprowadzały mapowanie najgroźniejszych siatek przestępczych, poczynawszy od sprawozdania, które ma zostać przedstawione w 2026 r., tak aby można je było uwzględnić w planach działań operacyjnych EMPACT na lata 2028–2029. Co za tym idzie, wyniki sprawozdania z działań następnych powinny zostać włączone do EU SOCTA / śródkresowej EU SOCTA oraz stanowić wkład w dwuletnie plany działań operacyjnych EMPACT. Aby zminimalizować obciążenie pracą i zapewnić aktualny zarys sytuacji w odniesieniu do najgroźniejszych siatek, Europol udostępni obecny zbiór danych państwom członkowskim, które będą miały możliwość ciągłej aktualizacji pochodzących od nich danych, stosownie do potrzeb.

20. Pracowały nad dalszym doprecyzowaniem – na podstawie zdobytych doświadczeń i we współpracy z grupą doradczą SOCTA – metody mapowania poprzez gromadzenie bardziej reprezentatywnych danych i dostosowanie tej metody w oparciu o wskaźniki zagrożenia stosowane do dalszej wspólnej analizy.
21. Uzgodniły – w kontekście i na potrzeby przyszłych mapowań – wspólną roboczą definicję najgroźniejszych siatek przestępczych.
22. Przeanalizowały – przy uwzględnieniu postępów poczynionych przez państwa członkowskie w dalszym rozwijaniu ich krajowych metod – możliwości wypracowania sprawozdania, na którego można będzie porównywać zagrożenia stwarzane przez najgroźniejsze siatki przestępcze dla odnośnych obszarów geograficznych w UE.
23. Wspólnie zlikwidowały luki w danych wywiadowczych wykryte w najnowszym sprawozdaniu – tj. co się tyczy stosowania przemocy, wielkości dochodów z działalności przestępczej i używania broni palnej. Jeśli chodzi o tę ostatnią kwestię, konieczne są dalsze postępy w zakresie pełnego ustanowienia krajowych punktów kontaktowych ds. broni palnej, opracowania zharmonizowanego gromadzenia danych na szczeblu krajowym na temat konfiskat broni palnej oraz w zakresie przyszłego przekazywania danych do unijnego centrum ds. broni palnej działającego w ramach Europolu.

Rada zwraca się do Komisji, by:

24. Nadal wspierała EMPACT i jej działania w jej roli kierowanej przez państwa członkowskie platformy dążącej do wypracowania multidyscyplinarnego podejścia do zapobiegania poważnej i zorganizowanej przestępczości i jej zwalczania, m.in. poprzez zapewnianie odpowiednich możliwości finansowania.
25. Dokonywała dalszych postępów w negocjowaniu umów UE z państwami MENA i państwami Ameryki Południowej, na które Rada wyraziła już zgodę, w celu zwiększenia możliwości wymiany danych osobowych z Europolem i Eurojustem.

Rada zwraca się ponadto do Europolu, by:

26. Udostępnił państwom członkowskim obecny zbiór danych dotyczących siatek przestępczych za pośrednictwem pojedynczej aplikacji lub bazy danych w celu umożliwienia państwom członkowskim stałego aktualizowania pochodzących od nich danych oraz by wdrożył tę aplikację w 2025 r., zapewniając przy tym, by państwa członkowskie miały bezpośredni dostęp jedynie do własnych danych.
27. Do końca 2024 r. opublikował specjalne sprawozdanie na temat wykorzystywania legalnych struktur biznesowych przez najgroźniejsze siatki przestępcze. Sprawozdanie to zostanie również wykorzystane w dalszych pracach służących wykazaniu, jak ważne jest dalsze stosowanie podejścia administracyjnego jako ważnego środka zaradczego w naszej walce z poważną i zorganizowaną przestępczością.
28. Do końca 2024 r. opublikował specjalne sprawozdanie dające lepszy ogłód powiązań przestępczości z terroryzmem oraz sposobów w jaki siatki przestępczości zorganizowanej związane są z działalnością terrorystyczną.

Rada zwraca się do państw członkowskich i Komisji Europejskiej, by:

29. Nadal działały na rzecz zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości i propagowania zakłócania przenikania działalności przestępczej do legalnej gospodarki – za pośrednictwem działań administracyjnych, przy zastosowaniu „podejścia administracyjnego”, oraz wzmogły wysiłki w zakresie zapobiegania przestępczości – w szczególności rekrutacji dzieci i młodzieży przez zorganizowane grupy przestępcze – w tym w drodze wspierania działań prowadzonych w tym zakresie przez odpowiednie organy na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.