



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 14 juni 2024
(OR. en)

11153/24

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

LÄGESRAPPORT

från:	Rådets generalsekretariat
av den:	13 juni 2024
till:	Delegationerna

Föreg. dok. nr:	10512/24
-----------------	----------

Ärende:	Rådets slutsatser om kartläggningen av kriminella högrisknätverk – Rådets slutsatser (13 juni 2024)
---------	--

För delegationerna bifogas rådets slutsatser om kartläggningen av kriminella högrisknätverk, som godkändes av rådet (rättsliga och inrikes frågor) vid dess 4031:a möte den 13 juni 2024

Rådets slutsatser om kartläggningen av kriminella högrisknätverk**Inledning**

- a) Den organiserade brottsligheten, inbegripet olaglig narkotikahandel, utgör ett stort hot mot europeiska medborgare, företag och institutioner samt mot den europeiska ekonomin och medlemsstaternas säkerhet. Kriminella nätverk använder i allt högre grad extremt våld, korruption och infiltration av den lagliga ekonomin och leveranskedjorna, vilket urholkar rättsstatsprincipen och äventyrar våra demokratiers grundläggande principer.
- b) EU:s strategi för att bekämpa den organiserade brottsligheten 2021–2025¹ syftar till att stärka samarbetet på det rättsvårdande och det rättsliga området, bekämpa strukturer inom den organiserade brottsligheten och brott av hög prioritet, undanröja belopp som tjänats på brottslig verksamhet och säkerställa ett tidsenligt svar på den tekniska utvecklingen. EU:s narkotikastrategi 2021–2025² och EU:s handlingsplan mot narkotika 2021–2025³ utgör den övergripande politiska ramen för narkotikapolitiken. Strategierna angriper narkotikaproblematiken på ett evidensbaserat, integrerat, välavvägt och tvärvetenskapligt sätt på nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå. Nyligen har man i kommissionens meddelande om EU:s färdplan för att bekämpa narkotikahandel och organiserad brottslighet⁴, fastställt åtgärder för stärkt motståndskraft hos logistiska nav, bland annat genom den europeiska hamnalliansen, upplösning av kriminella högrisknätverk, förebyggande insatser och internationellt samarbete.

¹ 8085/21 + ADD 1.

² EU:s narkotikastrategi 2021–2025: EUT C 102 I, 24.3.2021, s. 1.

³ EU:s handlingsplan mot narkotika 2021–2025: EUT C 272, 8.7.2021, s. 2.

⁴ 14114/23.

- c) Med utgångspunkt i dessa ramar är det viktigt att vidta verkningsfulla åtgärder, bland annat när det gäller narkotikarelaterad organiserad brottslighet, i samarbete mellan EU:s medlemsstater, institutioner och byråer och genom en mångfacetterad strategi. I dessa slutsatser behandlas de aspekter av dessa åtgärder som rör uppkomsten och spridningen av kriminella nätverk som ett växande hot mot säkerheten och stabiliteten i hela Europa, vilket kräver kraftfulla samordnade och effektiva insatser från Europeiska unionens sida.
- d) I EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025 betonades behovet av en ”mer robust underrättelsebild av de organiserade kriminella grupper som står i centrum för den invecklade härvan av organiserade kriminella nätverk” och Europol och medlemsstaterna uppmanades att ”ta fram underrättelseledda strategiska och taktiska bilder av de grupper som utgör det största hotet mot Europas säkerhet, bland annat genom att utarbeta ad hoc-rapporter som kompletterar EU:s hotbilda-bedomning avseende grov och organiserad brottslighet (Socta)”.
- e) I linje med EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025 antogs genom rådets slutsatser om fastställande av EU:s prioriteringar i kampen mot grov och organiserad brottslighet för Empact 2022–2025⁵ också identifiering och störning av kriminella högrisknätverk⁶ som är aktiva i EU som en ny prioritering och som ett av de gemensamma övergripande strategiska målen, vilket sammanför EU-medlemsstaternas brottsbekämpande och rättsliga myndigheter och deras internationella partner (inklusive 37 tredjeländer under 2023), med stöd från EU:s institutioner, byråer och organ.
- f) Ett av de viktiga strategiska målen inom prioriteringen avseende kriminella högrisknätverk är att stärka underrättelsebilderna av högrisknätverken.
- g) Enligt EU:s färdplan för att bekämpa narkotikahandel och organiserad brottslighet bör särskild uppmärksamhet ägnas åt de nätverk som utgör det största hotet mot vårt samhälle och allmänheten.
- h) I EU:s färdplan uppmanades dessutom Europol att, med stöd av medlemsstaterna, genomföra en kartläggning i början av 2024 för att identifiera de kriminella nätverk som utgör de största hoten, oavsett om de är verksamma i eller utanför EU.

⁵ 8665/21.

⁶ 14542/2/23 REV 2.

- i) I april 2024 lade Europol fram sin rapport *Decoding the EU's most threatening criminal networks*, som utgör en viktig milstolpe när det gäller att förstå dynamiken och komplexiteten hos kriminella högrisknätverk.
- j) Rapporten utgör med sin underrättelsebild ett viktigt komplement till EU Socta genom att mer ingående analysera kapaciteten och avsikten hos de nyckelaktörer som är ansvariga för dessa brott och genom att beskriva egenskaperna hos de kriminella nätverk som utgör det största hotet mot EU:s inre säkerhet.
- k) Europols rapport resulterade i ett unikt dataset med uppgifter om 821 kriminella högrisknätverk, med omfattande information om deras verksamhet, deras medlemmars nationaliteter och deras tillvägagångssätt samt om deras användning av lagliga affärsstrukturer, kopplingar till andra kriminella nätverk och förbindelser med andra länder. All denna information finns tillgänglig i en central databas inom Europol.
- l) Enligt Europols rapport uppvisar dessa kriminella nätverk en anmärkningsvärd förmåga att anpassa sina kriminella affärsprocesser och en förmåga att kombinera flexibiliteten med en hög grad av resiliens mot störning från brottsbekämpande myndigheters sida och att använda sig av penningtvättsmetoder, såsom underjordisk bankverksamhet, varvid de ofta blandar olagliga vinster med lagliga tillgångar på ett sätt som inte inbegriper några finansiella transaktioner.
- m) I rapporten understryks att 86 % av de kriminella högrisknätverken använder lagliga affärsstrukturer som ett sätt att underlätta sin brottsliga verksamhet, som en motåtgärd för att undvika upptäckt eller för penningtvättssyften. Rapporten framhåller att majoriteten av de kriminella högrisknätverken riktar in sig på en brottslig verksamhet, varvid olaglig narkotikahandel är det mest framträdande brottsområdet.
- n) De kriminella högrisknätverken är ofta mycket långlivade (en tredjedel av dem är aktiva i över tio år). I Europols rapport dras slutsatsen att de brottsbekämpande åtgärderna bör fortsätta att inriktas på dessa nätverk, även om nätverken redan är föremål för kontroll från brottsbekämpande myndigheters sida.

- o) Med beaktande av att ovannämnda rapport är den första i sitt slag konstaterades vissa viktiga informationsbrister. För det första var det i fråga om ca en femtedel av de rapporterade nätverken inte känt om de använder våld eller korruption. För det andra fanns det ingen information tillgänglig om omfattningen av vinningen av brott när det gäller mer än en tredjedel av de kriminella högrisknätverken. För det tredje är informationen bristfällig i fråga om ursprunget för skjutvapen och sprängämnen och de nätverk som är inblandade i den olagliga handeln med dessa.
- p) Diskussioner om kartläggningen av de kriminella nätverk som utgör de största hoten mot samhället hölls under det belgiska ordförandeskapet både vid det informella mötet och vid de formella mötena i ständiga kommittén för operativt samarbete i frågor som rör den inre säkerheten.

Rådets slutsatser

Allmänna överväganden:

1. Rådet bekräftar åtagandet att bekämpa grov och organiserad brottslighet och erkänner det ihållande hot som kriminella högrisknätverk utgör mot Europeiska unionens och dess medborgares säkerhet, trygghet och välbefinnande.
2. Rådet erkänner dessa nätverks föränderliga karaktär och avancerade metoder och betonar vikten av att förbättra kapaciteten för underrättelseinhämtning i syfte att intensifiera det operativa samarbetet mellan medlemsstater och EU-byråer.
3. Rådet välkomnar de värdefulla insikterna, slutsatserna och de tillvaratagna erfarenheterna från Europol:s rapport *Decoding the EU's most threatening criminal networks* och bekräftar åtagandet att anta en övergripande och underrättelseledd strategi för att bekämpa organiserad och grov brottslighet – särskilt kriminella högrisknätverk – genom nära samarbete mellan nationella behöriga myndigheter, inbegripet medlemsstaternas relevanta brottsbekämpande myndigheter, rättsliga myndigheter samt EU:s institutioner, organ och byråer i enlighet med deras respektive mandat.
4. Rådet bekräftar det mervärde och den centrala roll som Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact) innehar i egenskap av ett medlemsstatsdrivet instrument som stöds av EU:s institutioner, organ och byråer och som använder en sektorsövergripande strategi för att identifiera, prioritera och hantera hot från grov och organiserad brottslighet.
5. Rådet välkomnar rapporten och dess uppföljningsåtgärder, som beskrivs närmare i dessa rådsslutsatser, som ett nödvändigt komplement till EU Socta och Empactcykeln, vilka främst utgår från en undersökning av kriminella företeelser.

6. Rådet är medvetet om att hotet från grov organiserad brottslighet sträcker sig över de nationella gränserna, vilket kräver ett gemensamt strategiskt och operativt svar med fokus på strukturer som helhet, baserat på ökat samarbete genom informationsutbyte, gemensamma utredningar och lagföring av nyckelmedlemmarna i de kriminella högrisknätverken, med aktivt deltagande av EU:s medlemsstater, Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo), andra EU-organ och internationella partner.
7. Rådet framhåller att en vidareutveckling av underrättelsebilden av kriminella högrisknätverk är ett grundläggande nästa steg för att man ytterligare ska kunna förbättra vår strategi för att upplösa dem.
8. Rådet är övertygat om att man ytterligare måste säkerställa ett effektivt svar på hotet från kriminella högrisknätverk genom politiska, strategiska, taktiska och operativa åtgärder, beroende på vad som är relevant.
9. Rådet bekräftar att Europol kommer att fortsätta att stödja och stärka de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter samt dessas ömsesidiga samarbete för att upptäcka, förebygga och bekämpa grov och organiserad brottslighet som berör två eller flera medlemsstater.

Rådet uppmanar medlemsstaterna att göra följande:

10. Föreskriva att deras brottsbekämpande myndigheter ska samarbeta med Europol i syfte att ytterligare utnyttja och analysera relevanta uppgifter om kriminella nätverk som finns tillgängliga inom Europol för att vid behov komplettera och integrera sina nationella underrättelseståndpunkter när det gäller dessa kriminella nätverk.
11. Säkerställa att deras brottsbekämpande myndigheter – genom tillämpliga regler och förfaranden – kan dela relevant information med brottsbekämpande myndigheter i andra EU-medlemsstater eller partner utanför EU.
12. Uppmana förarna, medförarna samt insatsledarna och medinsatsledarna för Empacts relevanta prioriteringar att vidare utnyttja resultaten i Europol:s rapport i syfte att vidta nödvändiga åtgärder för att ytterligare fokusera Impact-insatserna på de kriminella högrisknätverk som har identifierats.
13. Uppmana sina behöriga myndigheter att beakta de relevanta resultaten i rapporten för att ytterligare vägleda det prioriterade stödet från Europol genom konceptet mål med högt värde/operativa specialgrupper, gemensamma utredningsgrupper och Empacts riktade operativa insatser.
14. Genomföra proaktiva och allomfattande utredningar med avseende på prioriterade kriminella nätverk i syfte att inkludera all relevant stödverksamhet inom dessa nätverk, och vid behov kontakta Eurojust för att underlätta en tidig medverkan av relevanta rättsliga myndigheter i syfte att ytterligare stödja utredning och lagföring av nyckelmedlemmar i kriminella högrisknätverk.
15. Uppmana sina nationella myndigheter att ytterligare investera i och stärka de finansiella utredningarna, antingen isolerat eller parallellt med de utredningar som fokuserar på andra brott, med medverkan av Eurojust och andra berörda parter när så är lämpligt, för att säkerställa en effektiv återvinning av tillgångar som härrör från vinning av brott – i linje med direktiv (EU) 2024/1260 om återvinning av tillgångar och förverkande – och stärka kampen mot korruption och penningtvätt.

16. Vidareutveckla sina nationella metoder för avsökning och upptäckt för att på ett mer heltäckande och korrekt sätt upptäcka de kriminella högrisknätverk som är verksamma i deras medlemsstat. I detta sammanhang uppmanas medlemsstaterna att överväga att delta i inrättandet av en gemensam diagnosmetod för organiserad brottslighet, i enlighet med vad som redan föreskrivs i den operativa åtgärdsplanen för 2024–2025 inom Empacts prioritering avseende kriminella högrisknätverk. Denna metod bör vidareutvecklas under de kommande åren så att varje medlemsstat kan tillämpa den på ett flexibelt sätt som passar dess egen nationella organisation, men metoden bör på sikt också fastställa standarder för att underlätta jämförelser och kartläggning av hot från kriminella nätverk på EU-nivå.
17. Förbättra utbildnings- och kapacitetssuppleveringsinitiativen för brottsbekämpande personal och rättsliga myndigheter för att stärka deras förmåga att upptäcka, utreda, lagföra och störa de kriminella högrisknätverken, i förekommande fall i nära samarbete med Cepol.

Rådet uppmanar medlemsstaterna och Europol att göra följande:

18. Integrera resultatet av den nuvarande kartläggningen i EU Socta 2025 och beakta det vid fastställandet av de nya prioriteringarna för nästa Empactcykel 2026–2029, med särskild inriktning på Empacts operativa åtgärdsplaner 2026–2027 som ett första steg.
19. Vartannat år genomföra en kartläggning av de kriminella högrisknätverken, med början i en rapport som ska läggas fram 2026 så att den kan beaktas i Empacts operativa åtgärdsplaner 2028–2029. Resultaten av uppföljningsrapporten bör som sådana integreras i EU Socta/halvtidsöversynen av EU Socta och fungera som underlag för EU:s tvååriga operativa åtgärdsplaner inom ramen för Empact. För att minimera arbetsbördan och säkerställa en uppdaterad översikt över högrisknätverken kommer Europol att göra det nuvarande datasetet tillgängligt för medlemsstaterna, och medlemsstaterna kommer att ha möjlighet att kontinuerligt uppdatera sina uppgifter på lämpligt sätt.

20. På grundval av tillvaratagna erfarenheter och i samarbete med den rådgivande gruppen för Socta ytterligare finjustera metoden för kartläggningen genom att samla in mer representativa uppgifter, och justera metoden med hjälp av de hotindikatorer som används för den fortsatta gemensamma analysen.
21. I samband med och med tanke på framtida kartläggningar tillsammans enas om en gemensam arbetsdefinition av kriminella högrisknätverk.
22. Samtidigt som hänsyn tas till medlemsstaternas framsteg med att vidareutveckla sina nationella metoder undersöka möjligheterna att utveckla rapporten så att en jämförelse kan göras av hotet från kriminella högrisknätverk med avseende på relevanta geografiska områden inom EU.
23. Gemensamt åtgärda de underrättelsebrister som har konstaterats i den aktuella rapporten när det gäller användningen av våld, omfattningen av vinningen av brott och användningen av skjutvapen. När det gäller det sistnämnda måste ytterligare framsteg göras med det fullständiga inrättandet av nationella kontaktpunkter för skjutvapen, med utvecklingen av en harmoniserad insamling av uppgifter om beslagtagna skjutvapen på nationell nivå och med den framtida rapporteringen av uppgifter till EU:s nav för skjutvapen vid Europol.

Rådet uppmanar kommissionen att göra följande:

24. Fortsätta att stödja Empact och dess verksamhet som en medlemsstatsdriven plattform för en sektorsövergripande strategi för att förebygga och bekämpa grov och organiserad brottslighet, bland annat genom att tillhandahålla tillräckliga finansieringsmöjligheter.
25. Göra ytterligare framsteg i förhandlingarna om EU:s avtal med länderna i Mellanöstern och Nordafrika samt Sydamerika, för vilka rådet redan har gett sitt godkännande, i syfte att öka möjligheterna till utbyte av personuppgifter med Europol och Eurojust.

Rådet uppmanar vidare Europol att göra följande:

26. Göra det nuvarande datasetet över kriminella nätverk tillgängligt för medlemsstaterna i en enda applikation eller databas i syfte att ge medlemsstaterna möjlighet att kontinuerligt uppdatera sina egna uppgifter, och införa denna applikation under 2025 och därvid säkerställa att medlemsstaterna har direkt tillgång endast till sina egna uppgifter.
27. Senast i slutet av 2024 offentliggöra en särskild rapport om de kriminella högrisknätverkens användning av lagliga affärsstrukturer. Denna rapport kommer också att bidra till det fortsatta arbetet när det gäller vikten av att i högre grad använda det administrativa tillvägagångssättet som en viktig motåtgärd i vår kamp mot grov och organiserad brottslighet.
28. Senast i slutet av 2024 offentliggöra en särskild rapport som ger mer insikt i kopplingen mellan brottslighet och terrorism och i de olika sätt på vilka brottsorganisationer är kopplade till terroristverksamhet.

Rådet uppmanar medlemsstaterna och Europeiska kommissionen att göra följande:

29. Fortsätta att arbeta för att bekämpa grov och organiserad brottslighet och verka för att kriminell infiltration i den lagliga ekonomin störs genom administrativa åtgärder, med användning av det ”administrativa tillvägagångssättet”, och för att intensifiera insatserna för att förebygga brottslighet, särskilt organiserade kriminella gruppers rekrytering av barn och ungdomar, bland annat genom att stödja de berörda myndigheternas arbete på lokal, regional och nationell nivå i denna strävan.