



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 9. prosinca 2022.
(OR. en)

15869/22

COPEN 439
CRIMORG 179
ENFOPOL 635
ENV 1280
JAI 1653
CATS 73

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Delegacije
Predmet:	Završno izvješće o daljnjem postupanju u vezi s osmim krugom uzajamnih evaluacija naslovljeno „Praktična provedba i djelovanje europskih politika za sprečavanje kaznenih djela protiv okoliša i borbu protiv njih”

**Završno izvješće o daljnjem postupanju u vezi s osmim krugom uzajamnih
evaluacija naslovljeno
„Praktična provedba i djelovanje europskih politika za sprečavanje kaznenih
djela protiv okoliša i borbu protiv njih”**

Sadržaj

1. UVOD 4

2. DALJNI KORACI U VEZI S IZVJEŠĆIMA 6

2.1 Opća analiza 6

2.2 Analiza po temama 6

2.2.1 Jačanje suradnje među nacionalnim nadležnim tijelima 7

2.2.2 Poboljšanje osposobljavanja u području kaznenih djela protiv okoliša 7

2.2.3 Specijalizacija nadležnih tijela 8

2.2.4 Statistika 9

2.2.5 Povećanje proračuna i broja članova osoblja za borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša 10

2.2.6 Jačanje strateškog pristupa borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša 10

2.2.7 Jačanje suradnje javnog i privatnog sektora 11

2.2.8 Ostale teme 11

3. ZAKLJUČAK 13

1. UVOD

Nakon donošenja Zajedničke akcije od 5. prosinca 1997.¹ (u daljnjem tekstu: „Zajednička akcija”) uspostavljen je mehanizam za ocjenjivanje primjene i provedbe na nacionalnoj razini međunarodnih obveza u borbi protiv organiziranog kriminala. U skladu s člankom 2. Zajedničke akcije Radna skupina za opće poslove uključujući evaluaciju (GENVAL) 14. prosinca 2016. odlučila je da bi osmi krug uzajamnih evaluacija trebalo posvetiti praktičnoj provedbi i djelovanju europskih politika za sprečavanje kaznenih djela protiv okoliša i borbu protiv njih².

Na sastanku 5. svibnja 2017. GENVAL je odobrio evaluacijski upitnik³ za osmi krug uzajamnih evaluacija te redosljed posjeta u svrhu uzajamne evaluacije⁴.

Postupak evaluacije provodio se od rujna 2017. do ožujka 2019. i pratio je obrazac usklađen s onim iz prethodnih krugova evaluacija. U tu je svrhu nakon svakog evaluacijskog posjeta sastavljeno izvješće s činjeničnim opisom relevantnih organizacijskih struktura i pravnih praksi ocijenjene države članice. U odgovarajućim izvješćima za pojedine zemlje utvrđena su i područja u kojima su potrebna poboljšanja i područja dobre prakse, kao i preporuke koje je tim za evaluaciju smatrao primjerenima za daljnje pojednostavnjenje i poboljšanje borbe protiv kaznenih djela protiv okoliša na razini EU-a. Vijeće je 2. i 3. prosinca 2019. donijelo završno izvješće o osmom krugu uzajamnih evaluacija⁵ s preporukama.

¹ Zajednička akcija od 5. prosinca 1997. (97/827/PUP), SL L 344, 15.12.1997., str. 7–9.

² ST 15196/16.

³ ST 7752/17 REV1.

⁴ ST 7834/17 REV1.

⁵ ST 14852/19.

Svaka država članica morala je nakon razdoblja od 18 mjeseci podnijeti izvješće o daljnjem postupanju u pogledu provedbe preporuka koje su joj upućene u odgovarajućim izvješćima za pojedine zemlje. Glavno tajništvo Vijeća od svih je država članica primilo izvješća o daljnjem postupanju. Na sastanku Radne skupine za suradnju u kaznenim stvarima (COPEN) 7. ožujka 2022. predstavljeno je sedam izvješća o daljnjem postupanju⁶.

Na sastanku COPEN-a 15. srpnja 2022. i na sastanku Radne skupine za izvršavanje zakonodavstva (LEWP) 20. srpnja 2022. predsjedništvo je pozvalo delegacije koje su izričito željele da se na predstojećem sastanku LEWP-a/COPEN-a, odnosno prije predstavljanja završnog izvješća o daljnjem postupanju, predstavi njihovo izvješće o daljnjem postupanju u vezi s osmim krugom evaluacija da o tome na odgovarajući način obavijeste predsjedništvo i Glavno tajništvo Vijeća⁷. Jedna država članica izrazila je želju da predstavi svoje izvješće o daljnjem postupanju.⁸

Glavno tajništvo Vijeća u ime predsjedništva pozorno je analiziralo informacije koje su države članice dostavile o provedbi preporuka. Treba naglasiti da se nekoliko preporuka odnosi na jedinstveni ustroj pojedinih država članica, stoga te preporuke nisu u potpunosti iste. Međutim, zahvaljujući zajedničkim nazivnicima omogućena je kategorizacija, a time i detaljna analiza u nastavku.

⁶ Raspravljalo se o sljedećim izvješćima o daljnjem postupanju: Švedska (ST 9882/19), Nizozemska (ST 8951/20), Slovačka (ST 5792/20), Njemačka (ST 9639/20), Belgija (ST 7669/1/20 REV 1), Češka (ST 8952/2/20 REV 2) i Portugal (ST 5769/1/21 REV 1).

⁷ WK 9127/22.

⁸ Hrvatska je izrazila interes da predstavi svoje izvješće o daljnjem postupanju (ST 5446/22) na sljedećem zajedničkom sastanku LEWP-a/COPEN-a.

2. DALJNI KORACI U VEZI S IZVJEŠĆIMA

2.1. Opća analiza

Sve države članice poslale su svoje izvješće o daljnjem postupanju Glavnom tajništvu Vijeća.

Od 334 preporuke upućene državama članicama koje su dostavile svoja izvješća o daljnjem postupanju:

- provedeno je 205 preporuka (što čini 61 % ukupnog broja preporuka),
- djelomično je provedeno ili se trenutačno provodi 77 preporuka (što čini 23 % ukupnog broja preporuka),
- nisu provedene 52 preporuke (što čini 16 % ukupnog broja preporuka).

Te brojke pokazuju da su države članice općenito slijedile preporuke stručnjaka. Ako se provedene preporuke pribroje preporukama koje su djelomično provedene ili se trenutačno provode, stopa iznosi 84 % ukupnog broja preporuka. Uzimajući u obzir da za neke preporuke razdoblje daljnjeg postupanja od 18 mjeseci može biti kratko, posebno u slučaju zakonodavnih izmjena, takva je stopa provedbe očekivana.

2.2. Analiza po temama

Preporuke koje timovi za evaluaciju daju državama članicama grupirane su po temama. U nastavku su istaknute najvažnije teme s najvećim brojem preporuka.

2.2.1. Jačanje suradnje među nacionalnim nadležnim tijelima

Tema koja je privukla najveću pozornost timova za evaluaciju bila je suradnja među nadležnim tijelima u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša. U tom su području stručnjaci dali 53 preporuke, što predstavlja gotovo 16 % ukupnog broja preporuka upućenih državama članicama. Stoga stručnjaci smatraju da je suradnja među nacionalnim nadležnim tijelima jedan od glavnih prioriteta. To je sasvim razumljivo jer se radi o području koje uključuje nekoliko dionika.

Od te 53 preporuke:

- provedeno je 40 preporuka (75 % ukupnog broja preporuka),
- djelomično je provedeno ili se trenutačno provodi 9 preporuka (17 % ukupnog broja preporuka) i
- nisu provedene 4 preporuke (8 % ukupnog broja preporuka).

Te brojke pokazuju da su države članice slijedile preporuke stručnjaka. Među različitim postignućima navedenima u izvješćima o daljnjem postupanju mogli bi se spomenuti osnivanje nacionalne radne skupine za sigurnost okoliša (NEST), potpisivanje sporazuma između nacionalnih nadležnih tijela, imenovanje kontaktnih točaka, osnivanje transverzalnih radnih skupina ili pristup različitim bazama podataka.

Poteškoće povezane s izostankom provedbe preporuka u tom području proizlaze iz ustavnih ili zakonodavnih problema.

2.2.2. Poboljšanje osposobljavanja u području kaznenih djela protiv okoliša

Osposobljavanje je bila druga tema o kojoj su stručnjaci dali preporuke. U tom je području državama članicama upućeno 40 preporuka, što čini 12 % ukupnog broja preporuka. Stručnjaci su očigledno utvrdili da ima prostora za poboljšanje razine znanja različitih dionika u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša.

Od 40 preporuka:

- provedene su 33 preporuke (83 % ukupnog broja preporuka),
- djelomično su provedene ili se trenutačno provode 3 preporuke (7 % ukupnog broja preporuka) i
- nisu provedene 4 preporuke (10 % ukupnog broja preporuka).

Izvješća o daljnjem postupanju pokazuju da su države članice poduzele stvarne napore kako bi slijedile preporuke povezane s osposobljavanjem. Osmislile su nova osposobljavanja (uključujući e-osposobljavanja) za nadležna tijela. Osim toga, organizirane su radionice i zajednička osposobljavanja za različita relevantna tijela.

Te brojke pokazuju da države članice idu pravim putem prema poboljšanju znanja među svim relevantnim dionicima i da bi trebale nastaviti ulagati napore. Međutim, zbog pandemije ili neovisnosti pravosuđa neke države članice nisu mogle provesti preporuke.

2.2.3. Specijalizacija nadležnih tijela

Treće područje za poboljšanje koje su stručnjaci istaknuli odnosi se na specijalizaciju nadležnih tijela. Naime, 30 preporuka bilo je povezano s tom temom, što čini gotovo 9 % ukupnog broja preporuka.

Od tih 30 preporuka:

- provedeno je 16 preporuka (53 % ukupnog broja preporuka),
- djelomično je provedeno ili se trenutačno provodi 9 preporuka (20 % ukupnog broja preporuka) i
- nije provedeno 5 preporuka (17 % ukupnog broja preporuka).

Više od polovice tih preporuka provedeno je, a države članice uspostavile su nacionalne mreže u nekim nadležnim tijelima i potaknule specijalizaciju tužitelja ili policijskih službenika/istražitelja.

Međutim, čini se da su države članice imale poteškoća u produbljivanju specijalizacije nadležnih tijela. Izgleda da je glavni razlog to što za uspostavu specijaliziranih jedinica, posebno unutar policije, treba vremena. Države članice istaknule su i poteškoće pri imenovanju specijaliziranih tužitelja u svojim zemljama ili uvođenju specijalizacije u području kaznenih djela protiv okoliša kao uvjeta prije imenovanja tužitelja. Nadalje, neke države članice istaknule su činjenicu da broj kaznenih predmeta u području kaznenih djela protiv okoliša nije dovoljno velik da bi iziskivao specijalizaciju u okviru pravosuđa.

2.2.4. Statistički podaci

Još jedno važno pitanje jest nedostatak statističkih podataka: 26 preporuka bilo je upućeno državama članicama o poboljšanju prikupljanja podataka kako bi se dobila jasnija slika kaznenih djela protiv okoliša.

Od tih 26 preporuka:

- provedeno je 8 preporuka (30 % ukupnog broja preporuka),
- djelomično je provedeno ili se trenutačno provodi 11 preporuka (42 % ukupnog broja preporuka) i
- nije provedeno 7 preporuka (27 % ukupnog broja preporuka).

Očigledno je da u tom području države članice imaju poteškoća s poštovanjem preporuka. Neke države članice uspjele su osigurati bolju razmjenu informacija i prikupljanje informacija među nadležnim tijelima u borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša te njihovu integraciju u jedan sustav, ili rade na tome. Osim toga, neke države članice objavljuju statističke podatke o kaznenim djelima protiv okoliša.

Izvješća o daljnjem postupanju pokazuju da je glavni izazov u tom području stvaranje integrirane baze podataka u kojoj će se prikupljati svi doprinosi različitih nadležnih tijela. Postoje tehnički problemi zbog kojih su veze između postojećih baza podataka komplicirane ili neostvarive. Nekoliko država članica naglasilo je i činjenicu da nije jasno koja se točno vrsta podataka očekuje.

2.2.5. Povećanje proračuna i broja članova osoblja za borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša

Još jedno pitanje važno timovima za evaluaciju bilo je potreba za dodjelom sredstava posebno namijenjenih borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša i jačanju osoblja nadležnih tijela. U tom su području stručnjaci dali 25 preporuka (7,5 % ukupnog broja preporuka).

Od tih 25 preporuka:

- provedeno je 15 preporuka (60 % ukupnog broja preporuka),
- djelomično su provedene ili se trenutačno provode 3 preporuke (12 % ukupnog broja preporuka) i
- nije provedeno 7 preporuka (28 % ukupnog broja preporuka).

Provedeno je više od polovice preporuka: nekoliko država članica zaposlilo je dodatno osoblje u carinskim službama, policijskim službama ili agencijama za zaštitu okoliša. Osim toga, neke su države članice povećale proračun za pravosuđe i policiju.

Međutim, znatan broj država članica nije mogao slijediti preporuke. Razlozi koje su navele bile su poteškoće u pronalaženju dodatnih sredstava za zapošljavanje osoblja i dodjeljivanju tih sredstava proračunu za kaznena djela protiv okoliša. Kad je riječ o toj drugoj točki, neke države članice imaju i pravne probleme pri dodjeljivanju sredstava konkretno za borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša.

2.2.6. Jačanje strateškog pristupa borbi protiv kaznenih djela protiv okoliša

Državama članicama upućene su 24 preporuke (7 %) kako bi se razvila jedinstvena nacionalna strategija zaštite okoliša, utvrdili prioriteti i resursi za borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša te utvrdile uloge različitih aktera i njihova suradnja u tom području.

Od te 24 preporuke:

- provedeno je 17 preporuka (70 % ukupnog broja preporuka),
- djelomično je provedeno ili se trenutačno provodi 6 preporuka (25 % ukupnog broja preporuka) i
- nije provedena 1 preporuka (5 % ukupnog broja preporuka).

U ovom su području države članice uvelike slijedile preporuke stručnjaka. U izvješćima o daljnjem postupanju opisuju se strateški dugoročni planovi u kojima sudjeluju nacionalna nadležna tijela ili ministarstva koja su nadležna za ta tijela. U jednom izvješću o daljnjem postupanju čak se navodi da je osnovano posebno ministarstvo s vlastitom politikom u području borbe protiv kaznenih djela protiv okoliša.

2.2.7. Jačanje suradnje javnog i privatnog sektora

Suradnja javnog i privatnog sektora obuhvaća nekoliko aspekata: uključuje suradnju javnih tijela i privatnih poduzeća ili nevladinih organizacija, ali i javnu kampanju i osviještenost o pitanjima okoliša. U tom je području upućeno 18 preporuka.

Od tih 18 preporuka:

- provedeno je 14 preporuka (78 % ukupnog broja preporuka),
- djelomično su provedene ili se trenutno provode 2 preporuke (11 % ukupnog broja preporuka) i
- nisu provedene 2 preporuke (11 % ukupnog broja preporuka).

Gotovo sve države članice uskladile su se s preporukama. Izvijestile su da su u svojim akcijskim planovima za borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša uzele u obzir osviještenost javnosti. Nadalje, nadležna nacionalna tijela povezala su se s privatnim sektorom ili nevladinim organizacijama kako bi dobila više informacija i potporu u svojim istragama.

2.2.8. Ostale teme

Preostale preporuke čine otprilike jednu trećinu ukupnih preporuka upućenih državama članicama.

Neke od tih preporuka povezane su s mogućnošću jačanja suradnje s mrežama EU-a kao što su *Mreža Europske unije za provedbu i izvršavanje prava u području okoliša* (IMPEL), *Mreža za kaznena djela protiv okoliša* (EnviCrimeNet), *Europska mreža državnih odvjetnika u području okoliša* (ENPE) ili *Forum sudaca Europske unije u području okoliša* (EUFJE). Preporuke su dobro prihvaćene, a države članice imenovale su stručnjake koji će se pridružiti tim mrežama ili su poboljšale veze stručnjaka s mrežama.

Drugo važno pitanje bilo je povećanje broja provjera pošiljaka otpada i kvalitete tih provjera. Ostvarene su gotovo sve preporuke u vezi s tim pitanjem. Države članice pronašle su različite načine za ispunjavanje svojih obveza: povećale su broj članova osoblja u okviru nadležnih tijela, što je kasnije dovelo do povećanja broja provjera, ili su od postojećih tijela zatražile da obave dodatne provjere. Uspostavile su i zajedničke inspekcije u kojima sudjeluju različita nadležna tijela i koje omogućuju da se pri jednoj provjeri iskoristi kvaliteta različitih tijela. Osim toga, prenose dobru praksu određenih nadležnih tijela drugima.

Prijedlozi za bolje povezivanje kaznenih djela protiv okoliša s gospodarskim kriminalom gotovo su u potpunosti ostvareni. Države članice to su postigle donošenjem novog zakonodavstva ili definiranjem novih prioriteta u okviru nadležnih tijela. Na isti su način države članice kojima je preporučeno da to učine povećale iznos administrativnih novčanih kazni, provele zakonodavne izmjene ili uspostavile nove administrativne alate kao što su smjernice za nadležna tijela.

Problematičnije su bile preporuke kojima se predlaže razlikovanje administrativnih od kaznenih sankcija. Neke države članice preispitale su svoje zakonodavstvo ili to namjeravaju učiniti, dok su druge države članice smatrale da su postojeći kriteriji dovoljni za takvo razlikovanje.

Druga važna tema bila je povezana sa stvaranjem sustava analize rizika. Među državama članicama kojima je preporučeno stvaranje takvog sustava samo ih je nekoliko uspjelo provesti preporuku u roku od 18 mjeseci, koliko je bilo predviđeno za daljnje postupanje. Drugim državama članicama potrebno je više vremena, što je razumljivo kada se radi o stvaranju nove platforme ili ako se provedba odvija postupno.

3. ZAKLJUČAK

S obzirom na broj preporuka koje su provedene, uključujući preporuke koje su djelomično provedene ili se trenutačno provode, države članice izrazile su mišljenje da su preporuke timova za evaluaciju u odgovarajućim izvješćima za pojedine zemlje relevantne za borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša.

Trebalo bi uputiti na tekuće pregovore o Nacrtu *direktive o zaštiti okoliša putem kaznenog prava i o zamjeni Direktive 2008/99/EZ*⁹. Cilj je prijedloga poboljšati pravni okvir EU-a o kaznenim djelima protiv okoliša te povećati njegovu preciznost, pravnu sigurnost i učinkovitost. Tim će se mjerama poboljšati okvir kojim se podupire iznimno važan rad stručnjaka za borbu protiv kriminala, kao što su inspektori, policijski službenici, tužitelji i suci.

Uzimajući u obzir zakonodavni postupak, u okviru osmog kruga uzajamnih evaluacija nisu predviđeni daljnji koraci.

⁹ COM(2021) 851 final.