



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 18 февруари 2021 г.
(OR. en)

5907/21

LIMITE

COSI 30
ENFOPOL 59
CRIMORG 17
ENFOCUSTOM 24
JAI 159

БЕЛЕЖКА

От:	Председателството
До:	Делегациите
№ предх. док.:	7704/17, 5119/2/21 REV 2
Относно:	Проект за заключения на Съвета относно трайното установяване на цикъла на политиката на ЕС за борба с организираната и тежката международна престъпност: EMPACT 2022+



The Standing Committee on operational cooperation on internal security (COSI) agreed on 5 October 2010 to establish an EU Policy Cycle for organised and serious international crime (EU Policy cycle) and defined the different implementation steps¹. An initial and reduced EU Policy Cycle (2012-2013) was followed by two fully-fledged four-year EU Policy Cycles (2014-2017 and 2018-2021).

¹ 15358/10

At the end of the EU Policy Cycle/EMPACT², an independent evaluation is conducted that serves as an input for the next cycle. The last independent evaluation study was contracted out by the European Commission, to an independent external evaluator (Ernst & Young and RAND Europe). The final evaluation study was distributed to COSI delegates on 19 October 2020³.

The independent evaluation concluded that the EU Policy Cycle for organised and serious international crime/EMPACT 2018-2021 is relevant, effective, increasingly efficient, coherent and provides EU added value.

In order to further strengthen EMPACT, the independent evaluation also formulated several recommendations. Following discussions at COSI SG and COSI, as well as a written consultation, most of the recommendations were included in the implementation roadmap endorsed on 17 December 2020⁴.

One of the agreed recommendations is to make EMPACT a permanent instrument. Despite the fact that EMPACT is continuously growing and provides substantial operational results, it still remains a somewhat ‘humble project’ after 10 years of existence. Establishing EMPACT as a permanent EU cooperation instrument to fight organised and serious international crime has the potential to bring sustainability and increased visibility for EMPACT, which could lead to additional funding and increase the involvement of relevant stakeholders who may contribute to more successful joint operational results.

Pursuant to discussions at COSI and COSI SG and in line with delegations requests, the transformation of the EU Policy Cycle/EMPACT into a permanent EMPACT cycle will not drastically change the current procedure. EMPACT will continue to be a four-year cycle, with the same sequence of planning, implementation, monitoring and evaluation.

² European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats

³ 11992/20 + ADD 1 EU RESTRICTED

⁴ 13686/2/20 REV 2

An additional important change outlined in the roadmap is the removal of the thematic Multi-Annual Strategic Plans (MASPs), that is to say the individual MASPs dedicated to the OAPs, and the establishment of one, ‘General MASP’ which will gather common horizontal strategic goals (CHSGs) for all OAPs. It will be designed during a workshop in June. These mandatory CHSGs will have to be implemented within each OAP. This approach will strengthen the consistency and coherence between the OAPs, as well as the multi-disciplinary and multi-agency approach. In order to ensure flexibility, the CHSGs could be tailored to the specific needs of the OAP and, if relevant, additional strategic goals could be added. In addition, some strategic elements currently included in thematic MASPs will be added to the OAPs.

Following the recommendation of the independent evaluation, delegations also agreed to replace the name ‘EU Policy cycle for organised and serious international crime’ with the sole acronym ‘EMPACT’, accompanied by an official logo, as outlined in the branding style guide. This change better reflects the overall objective of EMPACT and will simultaneously improve media communication.

Based on the above, the Presidency prepared this set of draft Council conclusions on the permanent continuation of the EU Policy Cycle for organised and serious international crime: EMPACT 2022+.

Delegations will find in the annex the draft Council conclusions on the continuation of the EU Policy Cycle: EMPACT 2022+, having been prepared at COSI SG level (5119/2/21 REV 2). COSI delegations are invited to approve this document for subsequent adoption by the Council in March.

**Проект за заключения на Съвета относно трайното установяване на цикъла на политиката на ЕС за борба с организираната и тежката международна престъпност:
ЕМРАСТ 2022+**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

КАТО ПРИПОМНЯ заключенията на Съвета от 8—9 ноември 2010 г. относно създаването и прилагането на цикъл на политиката на ЕС за борба с организираната и тежката международна престъпност (цикъл на политиката на ЕС)⁵, които установиха многогодишен цикъл на политиката на ЕС и ясна методика за определяне, изпълнение и оценяване на приоритетите в борбата с организираната и тежката международна престъпност,

КАТО ПРИПОМНЯ, че в периода 2012—2013 г. беше приложен първоначален и редуциран цикъл на политиката на ЕС, последван от два пълни цикъла на политиката на ЕС в периода 2014—2017 г.⁶ и 2018—2021 г.⁷,

КАТО ОТБЕЛЯЗВА, че в съответствие с методиката на цикъла на политиката на ЕС беше извършена задълбочена независима оценка като четвърта и последна стъпка от цикъла, която послужи като принос за следващия цикъл ЕМРАСТ⁸,

КАТО ВЗЕМА ПОД ВНИМАНИЕ окончателния доклад от проучването за оценка, който беше изготвен от независим външен оценител в сътрудничество с консултативна група, съставена от представители на държавите — членки на ЕС, която беше създадена, за да предоставя подробни и експертни съвети относно прилагането на цикъла на политиката на ЕС. Проучването за оценка обхваща периода от март 2017 г. до септември 2020 г., като беше представено от Комисията и изпратено на делегатите в Постоянния комитет за оперативно сътрудничество в областта на вътрешната сигурност (COSI) на 19 октомври 2020 г.⁹,

⁵ Док. 15358/10.

⁶ Док. 12095/13.

⁷ Док. 7704/17.

⁸ ЕМРАСТ: Европейска мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи.

⁹ Док. 11992/20.

КАТО ОТЧИТА, че според независимата оценка цикълът на политиката на ЕС/ЕМРАСТ реализира целите си за подобряване на сътрудничеството в областта на борбата с организираната и тежката международна престъпност, показва, че е релевантен, ефективен, все по-ефикасен и съгласуван и осигурява на държавите членки добавена стойност от ЕС, като им предоставя структури за укрепване на сътрудничеството помежду им и на техния принос, както и изгражда доверие между съответните заинтересовани страни,

КАТО ОТБЕЛЯЗВА, че докладът от независимото проучване за оценка съдържа редица препоръки и препоръчителни действия за повишаване на ефективността и ефикасността и за по-нататъшно рационализиране на цикъла на политиката на ЕС (ЕМРАСТ 2022+), както и за балансиране на тежестта върху различните заинтересовани страни,

КАТО СЪЗНАВА, че е необходимо процесът ЕМРАСТ да бъде доразвит въз основа на резултатите от оценката и на опита, натрупан от държавите членки, агенциите, институциите и органите на ЕС, както и от съответните трети партньори, при прилагането на цикъла на политиката на ЕС/ЕМРАСТ, с цел повишаване на неговата ефикасност и ефективност,

КАТО ПРИПОМНЯ, че един от важните елементи, допринасящи за ефикасността на цикъла на политиката на ЕС/ЕМРАСТ, е активното участие и ангажиране на държавите членки, институциите и органите, агенциите и други заинтересовани участници, включително на лидерски позиции, за гарантиране на оперативното прилагане на практика, което изисква достатъчно човешки и финансови ресурси, осведоменост и признаване,

КАТО ИЗТЪКВА важната роля на ръководителите и помощник-ръководителите и необходимостта активно да се търси приемственост в изпълнението на тези роли,

КАТО СЪЗНАВА необходимостта от увеличаване на наличния бюджет за дейностите на ЕМРАСТ и нуждата всички участници да използват по най-добрия начин всички налични възможности за финансиране,

КАТО НАБЛЯГА на интегрирания подход към вътрешната сигурност на ЕС, включващ мерки, обхващащи както контрола по външните граници и полицейското, митническото и съдебното сътрудничество, така и управлението на информацията, иновациите, обучението, превенцията и външното измерение на вътрешната сигурност, както и, когато е целесъобразно, публично-частните партньорства,

КАТО ИЗТЪКВА мултидисциплинарния и многоведомствен подход на цикъла на политиката на ЕС/ЕМРАСТ, в който участват съответните органи на държавите членки, в съответствие с националното законодателство, институциите, органите и агенциите на ЕС и други заинтересовани участници. От решаващо значение е засиленото сътрудничество между полицията, граничната и бреговата охрана, митническите, съдебните, административните и данъчните органи, както и с институциите, органите, агенциите на ЕС и съответните мрежи на ЕС. Следва да се отдели специално внимание на партньорите извън областта на правоприлагането, включително на други публични органи и на частния сектор, както и на трети държави и международни организации,

КАТО ИЗТЪКВА значението на ефективната координация на национално равнище между съответните органи и като подчертава необходимостта от допълнително засилване на ролята на националните координатори по ЕМРАСТ за осигуряването на потока от информация между участващите заинтересовани страни, непрекъснатост на ролите на съответните участници, както и многоведомствено и мултидисциплинарно участие,

КАТО ОТБЕЛЯЗВА необходимостта от подобряване на осведомеността относно ЕМРАСТ сред лицата, отговорни за вземането на решения, практикуващите юристи и други заинтересовани страни на национално равнище, тъй като това би допринесло, наред с другото, за по-добро съгласуване на ЕМРАСТ с националното планиране,

КАТО СЪЗНАВА необходимостта от укрепване на идентичността, видимостта и комуникацията на ЕМРАСТ, така че да се открие нейният принос в борбата с организираната и тежката международна престъпност,

КАТО ИЗТЪКВА външното измерение на вътрешната сигурност и значението на по-нататъшното задълбочаване на сътрудничеството със съответните трети държави, международни организации и партньори, като се отчитат външните действия на ЕС, при оперативното прилагане на ЕМРАСТ,

КАТО ОТБЕЛЯЗВА, че престъпността има все по-хоризонтални характеристики и че е необходимо да се укрепят сътрудничеството и координацията между отделните приоритети,

КАТО ОТБЕЛЯЗВА предимството от използването на съвременни технологии, което дава възможност за по-добро управление на информацията и улеснява евентуални ключови развития в борбата с организираната и тежката престъпност,

КАТО ИЗТЪКВА необходимостта от интегриране на ЕМРАСТ в съответните политики и стратегии, както и от осигуряване на съгласуваност и избягване на дублирането, включително с други оперативни инструменти,

КАТО ПОДЧЕРТАВА, че следва да се установи точен баланс между превантивните и репресивните мерки с цел справяне със заплахите от организираната и тежката международна престъпност за вътрешната сигурност на ЕС,

КАТО ОТЧИТА ползите от превръщането на ЕМРАСТ в постоянен и ключов инструмент на ЕС в борбата с тежката и организираната престъпност с цел повишаване на нейната устойчивост и видимост, както и от евентуалното увеличаване на финансирането и участието на съответните заинтересовани страни, като същевременно се спазва добре установената и ефикасна процедура, основана на четиригодишния цикъл и включваща планиране, прилагане, мониторинг и оценка,

КАТО ОТЧИТА ПОЛЗИТЕ от премахването на тематичните многогодишни стратегически планове (МСП) и възприемането на общ МСП за определяне на общите хоризонтални стратегически цели, така че да се намали административната тежест и да се засили последователността и съгласуваността между оперативните планове за действие (ОПД). КАТО ОТБЕЛЯЗВА, че е необходимо в ОПД да бъдат включени някои стратегически елементи от тематичните МСП, като същевременно се запази оперативната стойност на ОПД,

КАТО ОТЧИТА ползите, които ще произтекат от замяната на термина „цикъл на политиката на ЕС за борба с организираната и тежката международна престъпност“ с наименованието „ЕМРАСТ“,

ПРИЕМА:

1. Да замени термина „цикъл на политиката на ЕС за борба с организираната и тежката международна престъпност“ с наименованието „ЕМРАСТ“ (Европейска мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи);

2. Да прилага ЕМРАСТ като постоянен и ключов инструмент на ЕС за структурирано мултидисциплинарно сътрудничество за борба с организираната и тежката международна престъпност, под ръководството на държавите членки и с подкрепата на институциите, органите и агенциите на ЕС съгласно съответните им мандати, който ще следва четиригодишен цикъл и ще се състои от четири стъпки, а именно:
- i)* Разработване на политики въз основа на оценката на Европейския съюз на заплахата от тежката и организираната международна престъпност (EU SOCTA), която трябва да даде пълна и задълбочена картина на заплахите от престъпления, засягащи Европейския съюз. Като се имат предвид бързо променящите се характеристики на престъпността, Европол, в сътрудничество с държавите членки и съответните агенции на ЕС, следва да прави междинен преглед на новите, променящите се или възникващите заплахи, като същевременно отделя внимание на договорените приоритети на ЕС в борбата с престъпността, под формата на междинен доклад до Съвета.
 - ii)* Определяне на политики и вземане на решения чрез набелязването от страна на Съвета на ограничен брой приоритети. В допълнение трябва да се изготви общ многогодишен стратегически план (МСП), съдържащ общи хоризонтални стратегически цели, за възприемане на мултидисциплинарен, интегриран и комплексен (включващ както превантивни, така и репресивни мерки) подход за ефективно справяне с определените за приоритетни заплахи. ОПД могат да съдържат допълнителни стратегически цели, съобразени със специфичните приоритетни нужди.
 - iii)* Разработване, изпълнение и мониторинг на годишните ОПД, които трябва да бъдат приведени в съответствие с общите хоризонтални стратегически цели, в съответствие с определеното в общия МСП, с цел справяне с приоритетните заплахи. Наред с това COSI ще направи както междинна, така и окончателна оценка на резултатите от действията, за да измери до каква степен са постигнати общите хоризонтални стратегически цели и допълнителните стратегически цели, включени в ОПД. Приоритетите и стратегическите цели могат да бъдат преразгледани след междинния преглед на новите, променящите се и възникващите заплахи.
 - iv)* В края на всеки цикъл на ЕМРАСТ ще бъде извършена независима оценка на прилагането на ЕМРАСТ и на резултатите от него, последвана от информирано решение по линия на политиката, която ще насочва следващия цикъл на ЕМРАСТ.

Оперативната и управленска рамка на ЕМРАСТ е доразвита в одобрения от COSI мандат на ЕМРАСТ.

ВЪЗЛАГА НА COSI

3. Като изхожда от консултативния документ относно политиката, изготвен от председателството и Комисията и основаващ се на EU SOCTA, и като отчита други стратегически документи, оценки и политики, да изготви проект за заключения на Съвета, определящ приоритетите на ЕС в борбата с престъпността.
4. Да приеме общия МСП и годишните ОПД и да координира и наблюдава тяхното изпълнение. Следва да се отдели специално внимание на оперативното изпълнение и на мултидисциплинарния, интегриран и комплексен подход към борбата с престъпността.
5. При необходимост да преразгледа съответните документи на ЕМРАСТ, например мандата на ЕМРАСТ, модела на ОПД или списъка на съответните участници.
6. Да наблюдава и да се стреми да гарантира, че се предоставя подходящо финансиране за ефективна подкрепа на действията, договорени в рамките на ЕМРАСТ.
7. Да проучи мерки за засилване на комуникацията, видимостта и идентичността на ЕМРАСТ, включително чрез публикуване и популяризиране на оперативните резултати (включително информационните справки).
8. Да предоставя, въз основа на определението за Дни на съвместно действие, стратегически насоки за планирането на тези дни, които се провеждат в рамките на ЕМРАСТ, и да наблюдава резултатите.
9. Да извърши междинна и окончателна оценка на резултатите от действията, с цел да се измери до каква степен са осъществени стратегическите цели с оглед на подобряване на оперативното изпълнение.

ПРИЗОВАВА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

10. Да продължат активно да допринасят за по-нататъшното развитие на методиката за SOCTA чрез Консултативната група за SOCTA и да се стремят непрекъснато да подобряват предоставянето на качествени данни като част от събирането на данни за SOCTA.
11. Да разработят, с помощта на експерти от съответните агенции, институции и органи на ЕС, общ МСП с общи хоризонтални стратегически цели, както и ОПД за всеки приоритет в борбата с престъпността, като определят най-подходящия подход за справяне с установените проблеми.
12. Да интегрират съответните действия, разработени в рамките на ЕМРАСТ, в националното си планиране и да заделят ресурси в подкрепа на общ подход на ЕС.
13. В съвместното си усилие за прилагане на мултидисциплинарен подход на национално равнище и за установяване на ефективна национална координация, активно да подкрепят всички етапи на ЕМРАСТ, по-специално като поемат ролята по стратегическата координация на ръководител или помощник-ръководител, ролята по проактивната координация на лидер или помощник-лидер на действие, и като подпомагат експертите и националните координатори на ЕМРАСТ при изпълнението на техните задачи.
14. Да допринасят за повишаване на осведомеността относно ЕМРАСТ, особено на национално равнище, и активно да се ангажират с изпълнението на ОПД.
15. Да използват всички налични възможности за финансиране на всички участници, за да гарантират, че финансирането се предоставя своевременно, така че оперативните действия да започнат на ранен етап.
16. Да засилят и да допринесат за комуникацията, видимостта и идентичността на ЕМРАСТ и ОПД, включително чрез публикуване и популяризиране на оперативните резултати (включително информационните справки).
17. Да насърчават активното участие на всички заинтересовани страни.
18. Да приканят съответните мрежи на ЕС в работните си програми да се ангажират с подкрепата и засилването на инструмента ЕМРАСТ и изпълнението на ОПД.

ПРИЗОВАВА КОМИСИЯТА

19. Да подкрепя държавите членки, с помощта на експерти от съответните агенции, институции и органи на ЕС, при разработването на общ МСП с общи хоризонтални стратегически цели, както и ОПД за всеки приоритет в борбата с престъпността, като определи най-подходящия подход за справяне с установените проблеми.
20. Да разгледа възможността за увеличаване на финансирането за изпълнението на ОПД и другите дейности на ЕМРАСТ.
21. Да интегрира и съобрази инструмента ЕМРАСТ, когато е уместно, със съответните политики за сигурност на ЕС и с програмите за изграждане на капацитет.
22. Да прикани съответните мрежи на ЕС, които се финансират от Комисията, да се ангажират в работните си програми с подкрепата и засилването на инструмента ЕМРАСТ и изпълнението на ОПД.
23. Като отчита миналия опит и провежда консултации с държавите членки и агенциите на ЕС в рамките на COSI, да извърши независима оценка на прилагането на ЕМРАСТ и да представи резултатите от нея на Съвета.

ПРИЗОВАВА ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ И КОМИСИЯТА

24. Да насърчават осведомеността относно ЕМРАСТ в диалозите на ЕС по въпросите на сигурността с трети държави, както и в мисиите и операциите по линия на общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО).
25. Да улеснят, също така с помощта на делегациите на ЕС, експертите на ЕС в областта на борбата с тероризма/сигурността и европейските служители за връзка по въпросите на миграцията, участието на трети държави в оперативното прилагане на ЕМРАСТ, по целесъобразност съгласно набелязаните заплахи и потребности.

ПРИЗОВАВА АГЕНЦИИТЕ НА ЕС

26. Да изготвят, с водещата роля на Европол и в тясно сътрудничество с държавите членки и съответните агенции на ЕС, оценката на Европейския съюз на заплахата от тежката и организираната международна престъпност (EU SOCTA), която трябва да даде пълна и задълбочена картина на заплахите от престъпления, засягащи Европейския съюз.
27. Да оказват подкрепа на експертите на държавите членки и институциите на ЕС при разработването на общия МСП и ОПД във връзка с приоритетите в борбата с престъпността, съответстващи на мандата им.
28. Да предоставят чрез Европол методическа, аналитична и административна подкрепа за изготвянето на общия МСП и на ОПД, включително специфични, измерими, постижими, реалистични и ограничени във времето (SMART) цели и ключови показатели за ефективност.
29. Да предоставят, в съответствие с мандата си, непрекъсната оперативна и аналитична подкрепа за оперативните действия, включително обработването на лични данни, свързани с престъпления, а също така и специфична подкрепа за докладване и наблюдение на изпълнението на ОПД.
30. В годишните си работни програми да се ангажират с изпълнението на дейностите, разработвани в рамките на EMPACT.
31. Да разработят, с водещата роля на Европол и в сътрудничество с държавите членки и съответните агенции на ЕС, междинен доклад относно новите, променящите се или възникващите заплахи, като същевременно обърнат внимание на договорените приоритети на ЕС в борбата с престъпността и на EU SOCTA – и в двата случая въз основа на одобрените от COSI изисквания, при зачитане на препоръките от независимата оценка и в тясно сътрудничество със съответните експерти¹⁰.

¹⁰ Междинният доклад следва да бъде на разположение през второто тримесечие на втората година от цикъла EMPACT, а EU SOCTA през първото тримесечие на последната година от цикъла, както е посочено в графика на EMPACT.

32. Да допринасят за очертаването на всички различни възможности за финансиране, за да подкрепят ефективно договорени в рамките на ЕМРАСТ дейности и да гарантират възможно най-голяма гъвкавост в рамките на финансовите правила (както и да допринасят за актуализирането на информационния пакет относно възможностите за финансиране, изготвен съвместно с Комисията, ЕСВД и други заинтересовани участници).
 33. Да предоставят пакети от курсове за обучение и да проучат други възможности за повишаване на осведомеността.
 34. Активно да насърчават осведомеността и видимостта относно ЕМРАСТ във всички съобщения за свързани с ЕМРАСТ или финансирани по линия на ЕМРАСТ дейности, операции и резултати, по-специално чрез систематично използване на логото на ЕМРАСТ, както и на #ЕМРАСТ, когато е целесъобразно.
 35. Да допринасят за обмена на добри практики и споделянето на опит.
-