

Bruxelles, 18. veljače 2021.
(OR. en)

5907/21

LIMITE

COSI 30
ENFOPOL 59
CRIMORG 17
ENFOCUSTOM 24
JAI 159

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Delegacije
Br. preth. dok.:	7704/17, 5119/2/21 REV 2
Predmet:	Nacrt zaključaka Vijeća o trajnom nastavku ciklusa politika EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala: 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.

Nacrt zaključaka Vijeća o trajnom nastavku ciklusa politika EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala: EMPACT 2022 +

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

PODSJEĆAJUĆI na Zaključke Vijeća od 8. i 9. studenoga 2010. o uspostavi i provedbi ciklusa politika EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala (ciklus politika EU-a)⁵, kojima su uspostavljeni višegodišnji ciklus politika EU-a i jasna metodologija za utvrđivanje, provedbu i evaluaciju prioriteta u borbi protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala,

PODSJEĆAJUĆI na početni ciklus politika EU-a koji je proveden u smanjenom opsegu između 2012. i 2013., nakon čega su slijedila dva potpuna ciklusa politika EU-a u razdobljima 2014. – 2017.⁶ i 2018. – 2021.⁷,

NAPOMINJUĆI da je, u skladu s metodologijom ciklusa politika EU-a, kao četvrti i posljednji korak ciklusa provedena temeljita neovisna evaluacija su poslužili kao doprinos za sljedeći ciklus EMPACT-a⁸,

PRIMAJUĆI NA ZNANJE završno izvješće o evaluacijskoj studiji koje je pripremio neovisni vanjski evaluator u suradnji sa savjetodavnom skupinom sastavljenom od predstavnika država članica EU-a, koja je osnovana radi pružanja detaljnih i stručnih savjeta o provedbi ciklusa politika EU-a. Evaluacijskom studijom obuhvaćeno je razdoblje od ožujka 2017. do rujna 2020., a Komisija ju je podnijela i dostavila delegatima COSI-ja 19. listopada 2020.⁹,

⁵ 15358/10.

⁶ 12095/13.

⁷ 7704/17.

⁸ EMPACT: Europska multidisciplinarna platforma za borbu protiv kaznenih djela

⁹ 11992/20.

POTVRĐUJUĆI da je u neovisnoj evaluaciji zaključeno da ciklus politika EU-a / EMPACT postiže svoje ciljeve u pogledu poboljšanja suradnje u području borbe protiv organiziranog i teškog kriminala, da se pokazuje relevantnim, djelotvornim, sve učinkovitijim i dosljednim te da pruža dodanu vrijednost EU-a državama članicama, osigurava im strukture za jačanje njihove suradnje i doprinosa te gradi povjerenje među relevantnim dionicima,

PRIMJEĆUJUĆI da izvješće o neovisnoj evaluacijskoj studiji sadrži niz preporuka i preporučenih mjera kako bi ciklus politika EU-a (EMPACT 2022 +) postao djelotvorniji, učinkovitiji i jednostavniji te kako bi se uravnotežilo opterećenje različitih dionika,

SVJESNO toga da je potrebno dodatno razviti postupak EMPACT-a, oslanjajući se na rezultate evaluacije i iskustva država članica te agencija, institucija i tijela EU-a, kao i relevantnih trećih partnera, u provedbi ciklusa politika EU-a / EMPACT-a, kako bi postao učinkovitiji i djelotvorniji,

PODSJEĆAJUĆI na to da su važan element za učinkovitost ciklusa politika EU-a / EMPACT-a aktivno sudjelovanje i predanost država članica, institucija, tijela i agencija te drugih relevantnih aktera, uključujući one na vodećim položajima, u osiguravanju stvarne operativne provedbe za koju su potrebni dostatni ljudski i financijski resursi, osviještenost i priznavanje,

NAGLAŠAVAJUĆI važnu ulogu koordinatora i sukoordinatora te potrebu za aktivnim radom na kontinuitetu u izvršavanju tih uloga,

SVJESNO potrebe za povećanjem proračuna dostupnog za aktivnosti EMPACT-a i potrebe da svi uključeni akteri na najbolji način iskoriste sve dostupne mogućnosti financiranja,

ISTIČUĆI integrirani pristup unutarnjoj sigurnosti EU-a, koji uključuje mjere koje sežu od nadzora vanjskih granica, policije, carine i pravosudne suradnje do upravljanja informacijama, inovacija, osposobljavanja, prevencije i vanjske dimenzije unutarnje sigurnosti, kao i, prema potrebi, javno-privatnih partnerstava,

NAGLAŠAVAJUĆI da je pristup ciklusa politika EU-a / EMPACT-a multidisciplinaran i višeagencijski te da uključuje relevantna tijela država članica, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, institucije, tijela i agencije EU-a te druge relevantne aktere. Pojačana suradnja policije, granične i obalne straže, carinskih, pravosudnih, upravnih i poreznih tijela, kao i suradnja s institucijama, tijelima i agencijama EU-a te relevantnim mrežama EU-a od ključne je važnosti. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti partnerima koji nisu aktivni u području kaznenog progona, uključujući druga javna tijela i privatni sektor, kao i treće zemlje i međunarodne organizacije,

ISTIČUĆI važnost djelotvorne koordinacije među relevantnim tijelima na nacionalnoj razini i naglašavajući potrebu za daljnjim jačanjem uloge nacionalnih koordinatora EMPACT-a u osiguravanju protoka informacija među uključenim dionicima, kontinuiteta uloga relevantnih dionika, kao i višeagencijske i multidisciplinarne uključenosti,

PRIMJEĆUJUĆI potrebu za poboljšanjem svijesti o EMPACT-u među donositeljima odluka, službenicima tijela za izvršavanje zakonodavstva i drugim relevantnim dionicima na nacionalnoj razini jer bi se time doprinijelo i boljem usklađivanju EMPACT-a s nacionalnim planiranjem,

SVJESNO potrebe za jačanjem identiteta, vidljivosti i komunikacije EMPACT-a kako bi se istaknuo njegov doprinos borbi protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala,

NAGLAŠAVAJUĆI vanjsku dimenziju unutarnje sigurnosti i važnost toga da se pri operativnoj provedbi EMPACT-a dodatno razvija suradnja s relevantnim trećim zemljama i međunarodnim organizacijama i partnerima, uzimajući pritom u obzir vanjska djelovanja EU-a,

PRIMJEĆUJUĆI sve istaknutiju transverzalnu prirodu kriminaliteta i potrebu za jačanjem suradnje i koordinacije zajedničkih prioriteta,

PRIMJEĆUJUĆI prednost stečenu upotrebom modernih tehnologija, što omogućuje bolje upravljanje informacijama i olakšava moguće ključna kretanja u borbi protiv organiziranog i teškog kriminala,

NAGLAŠAVAJUĆI potrebu za integriranjem EMPACT-a i relevantnih politika i strategija te za osiguravanjem usklađenosti i izbjegavanjem udvostručavanja, među ostalim i s drugim operativnim alatima,

ISTIČUĆI potrebu za postizanjem ravnoteže između preventivnih i represivnih mjera za borbu protiv prijetnji organiziranog i teškog međunarodnog kriminala unutarnjoj sigurnosti EU-a,

UVAŽAVAJUĆI prednosti pretvaranja EMPACT-a u trajni i ključni instrument EU-a za borbu protiv teškog i organiziranog kriminala kako bi se povećala njegova održivost i vidljivost, kao i potencijalno povećanje financiranja i sudjelovanja relevantnih dionika uz poštovanje utvrđenog i učinkovitog postupka koji se temelji na četverogodišnjem ciklusu, uključujući planiranje, provedbu, praćenje i evaluaciju,

PREPOZNAJUĆI korist od uklanjanja tematskih višegodišnjih strateških planova i donošenja jednog općeg višegodišnjeg strateškog plana kako bi se definirali zajednički horizontalni strateški ciljevi radi smanjenja administrativnog opterećenja i jačanja dosljednosti i usklađenosti operativnih akcijskih planova. Primjećujući potrebu za uključivanjem nekih strateških elemenata iz tematskih višegodišnjih strateških planova u operativne akcijske planove, uz zadržavanje operativne vrijednosti operativnih akcijskih planova,

UVAŽAVAJUĆI koristi koje će proizaći iz zamjene pojma „ciklus politika EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala” nazivom „EMPACT”,

SLAŽE SE SA

1. zamjenom pojma „ciklus politika EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala” nazivom „EMPACT” (Europska multidisciplinarna platforma za borbu protiv kaznenih djela);

2. provedbom EMPACT-a kao trajnog i ključnog instrumenta EU-a za strukturiranu multidisciplinarnu suradnju u borbi protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala koji pokreću države članice i podupiru institucije, tijela i agencije EU-a u skladu sa svojim mandatima, koji bi imao četverogodišnji ciklus i sastojao se od sljedeća četiri koraka:
- i) oblikovanja politika na temelju procjene prijetnje od teškog i organiziranog kriminala u Europskoj uniji (EU SOCTA) kojima se mora omogućiti potpun i temeljit uvid u kriminalne prijetnje koje utječu na Europsku uniju. Uzimajući u obzir izrazito promjenjivu prirodu kriminaliteta, Europol bi u suradnji s državama članicama i relevantnim agencijama EU-a trebao pripremiti privremeno izvješće za Vijeće koje bi sadržavalo preispitivanje u sredini programskog razdoblja u vezi s novim prijetnjama i prijetnjama koje se mijenjaju ili nastaju, vodeći računa o dogovorenim prioritetima EU-a u borbi protiv kriminala,
 - ii) određivanja politika i donošenja odluka na temelju ograničenog broja prioriteta koje je utvrdilo Vijeće. Osim toga, potrebno je izraditi višegodišnji strateški plan sa zajedničkim horizontalnim strateškim ciljevima kako bi se ostvario multidisciplinarnan, integriran i cjelovit (koji obuhvaća i preventivne i represivne mjere) pristup kojim se učinkovito rješavaju prioritetne prijetnje. Operativni akcijski planovi mogu sadržavati dodatne strateške ciljeve prilagođene posebnim prioritetnim potrebama,
 - iii) razvoja, provedbe i praćenja godišnjih operativnih akcijskih planova, koje je potrebno uskladiti sa zajedničkim horizontalnim strateškim ciljevima kako je utvrđeno u općem višegodišnjem strateškom planu, kako bi se riješile prioritetne prijetnje. Osim toga, COSI će na sredini i na kraju programskog razdoblja ocijeniti rezultate djelovanja kako bi se izmjerilo ostvarenje horizontalnih strateških ciljeva i dodatnih strateških ciljeva uključenih u operativne akcijske planove. Prioriteti i strateški ciljevi mogu se preispitati nakon preispitivanja u sredini programskog razdoblja novih prijetnji i prijetnji koje se mijenjaju ili nastaju,
 - iv) na kraju svakog ciklusa EMPACT-a provest će se neovisna evaluacija kako bi se ocijenila provedba EMPACT-a i njegovi rezultati, nakon čega će uslijediti donošenje informirane odluke o politikama, i poslužiti će kao smjernica za sljedeći ciklus EMPACT-a.

Operativni i upravljački okvir EMPACT-a dodatno je razrađen u mandatu EMPACT-a, kako ga je odobrio COSI.

NALAZE COSI-ju DA

3. pripremi nacrt zaključaka Vijeća o prioritetima EU-a u borbi protiv kriminala, i to na temelju političko-savjetodavnog dokumenta koji predsjedništvo i Komisija sastavljaju na temelju procjene EU SOCTA, te uzimajući u obzir druge strateške dokumente, procjene i politike,
4. donese „opći višegodišnji strateški plan” i godišnje operativne akcijske planove te koordinira i prati njihovu provedbu. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti operativnoj provedbi i multidisciplinarnom, integriranom i cjelovitom pristupu borbi protiv kriminala,
5. preispita, prema potrebi, relevantne dokumente EMPACT-a, primjerice mandat EMPACT-a, predložak za operativne akcijske planove ili popis relevantnih aktera,
6. prati i nastoji osigurati odgovarajuća sredstva za djelotvornu potporu djelovanjima dogovorenima u okviru EMPACT-a,
7. istraži mjere za jačanje komunikacije, vidljivosti i identiteta EMPACT-a, među ostalim objavljivanjem i promicanjem operativnih rezultata (uključujući informativne članke),
8. pruži, na temelju definicije dana zajedničkog djelovanja, strateške smjernice u pogledu planiranja tih dana, koji se provode u okviru EMPACT-a, te da prati rezultate,
9. na sredini i na kraju programskog razdoblja ocijeni rezultate djelovanja kako bi se izmjerilo ostvarenje strateških ciljeva i poboljšala operativna provedba.

POZIVA DRŽAVE ČLANICE DA

10. nastave aktivno doprinosti daljnjem razvoju metodologije SOCTA putem Savjetodavne skupine SOCTA i da neprekidno nastoje poboljšavati pružanje kvalitetnih podataka u okviru prikupljanja podataka za SOCTA-u,
11. razviju, uz pomoć stručnjaka iz relevantnih agencija, institucija i tijela EU-a, opći višegodišnji strateški plan sa zajedničkim horizontalnim strateškim ciljevima i operativnim akcijskim planovima za svaki prioritet u borbi protiv kriminala, definirajući najprikladniji pristup rješavanju utvrđenih problema,
12. relevantna djelovanja pripremljena u okviru EMPACT-a uključe u svoje nacionalno planiranje i dodijele sredstva za potporu zajedničkom pristupu EU-a,
13. aktivno podupiru sve korake od kojih se EMPACT sastoji, osobito preuzimanjem strateških koordinacijskih uloga koordinatora, sukoordinatora, proaktivnih koordinacijskih uloga voditelja djelovanja ili suvoditelja djelovanja te pružanjem potporne uloge stručnjacima i nacionalnim koordinatorima EMPACT-a u obavljanju njihovih zadaća, u zajedničkim naporima za provedbu multidisciplinarnog pristupa na nacionalnoj razini i uspostavu učinkovite nacionalne koordinacije,
14. doprinose podizanju svijesti o EMPACT-u, osobito na nacionalnoj razini, i da se aktivno zalažu za provedbu operativnih akcijskih planova,
15. iskoriste sve dostupne mogućnosti financiranja kako bi svi uključeni akteri osigurali da je financiranje pravodobno dostupno kako bi se omogućilo da operativna djelovanja započnu u ranoj fazi,
16. ojačaju komunikaciju, vidljivost i identitet EMPACT-a i operativnih akcijskih planova i doprinose im, među ostalim objavljivanjem i promicanjem operativnih rezultata (uključujući informativne članke),
17. osiguraju aktivno sudjelovanje svih relevantnih dionika,
18. pozovu relevantne mreže EU-a da se u svojim programima rada obvežu na podupiranje i jačanje instrumenta EMPACT i provedbu operativnih akcijskih planova.

POZIVA KOMISIJU DA

19. pruži potporu državama članicama da uz pomoć stručnjaka iz relevantnih agencija, institucija i tijela EU-a razviju opći višegodišnji strateški plan sa zajedničkim horizontalnim strateškim ciljevima i operativnim akcijskim planovima za svaki prioritet u borbi protiv kriminala, definirajući najprikladniji pristup rješavanju utvrđenih problema,
20. razmotri mogućnost povećanja financiranja provedbe operativnih akcijskih planova i drugih aktivnosti EMPACT-a,
21. integrira i oblikuje instrument EMPACT, kad god je to relevantno, s relevantnim sigurnosnim politikama EU-a i programima za izgradnju kapaciteta,
22. pozove relevantne mreže EU-a, koje financira Komisija, da se u svojim programima rada obvežu na podupiranje i jačanje instrumenta EMPACT i provedbu operativnih akcijskih planova,
23. uzimajući u obzir stečena iskustva te savjetujući se u okviru COSI-ja s državama članicama i agencijama EU-a, provede neovisnu evaluaciju provedbe EMPACT-a te da izvijesti Vijeće o njezinim rezultatima.

POZIVA EUROPSKU SLUŽBU ZA VANJSKO DJELOVANJE I KOMISIJU DA

24. podižu svijest o EMPACT-u u dijalozima EU-a o sigurnosti s trećim zemljama, kao i u misijama i operacijama zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP),
25. olakšaju sudjelovanje trećih zemalja u operativnoj provedbi EMPACT-a, kad god je to primjereno i u skladu s utvrđenim prijetnjama i potrebama, među ostalim i putem delegacija EU-a te stručnjaka EU-a za sigurnosna pitanja i borbu protiv terorizma te europskih časnika za vezu zaduženih za migracije.

POZIVA AGENCIJE EU-a DA

26. s Europolom u vodećoj ulozi i u bliskoj suradnji s državama članicama i relevantnim agencijama EU-a provedu procjenu prijetnje od teškog i organiziranog kriminala u Europskoj uniji (EU SOCTA), kojom se mora pružiti potpun i temeljit uvid u kriminalne prijetnje koje utječu na Europsku uniju,
27. pruže potporu stručnjacima iz država članica i institucija EU-a pri izradi općeg višegodišnjeg strateškog plana i operativnih planova u vezi s prioritetima u borbi protiv kriminala u skladu s njihovim mandatom,
28. putem Europola pruže metodološku, analitičku i administrativnu potporu u izradi nacrtu općeg višegodišnjeg strateškog plana i operativnih akcijskih planova, uključujući ciljeve i ključne pokazatelje uspješnosti temeljene na mjerilima SMART i ključne pokazatelje uspješnosti,
29. pruže, u skladu sa svojim mandatima, kontinuiranu operativnu i analitičku potporu operativnim djelovanjima, uključujući obradu osobnih podataka povezanih s kaznenim djelima, kao i posebnu potporu za izvješćivanje i praćenje provedbe operativnih akcijskih planova,
30. u okviru svojih godišnjih programa rada preuzmu obvezu provedbe djelovanja razvijenih u okviru EMPACT-a,
31. s Europolom u vodećoj ulozi i u suradnji s državama članicama i relevantnim agencijama EU-a sastave privremeno izvješće o novim prijetnjama i prijetnjama koje se mijenjaju ili nastaju, vodeći računa o prioritetima EU-a u borbi protiv kriminala i procjeni EU SOCTA, na temelju zahtjeva koje je potvrdio COSI, uzimajući u obzir preporuke neovisne evaluacije i u bliskoj suradnji s relevantnim stručnjacima¹⁰,

¹⁰ Privremeno izvješće trebalo bi biti dostupno u drugom tromjesečju druge godine ciklusa EMPACT-a, a EU SOCTA u prvom tromjesečju posljednje godine ciklusa, kako je navedeno u vremenskom okviru EMPACT-a.

32. doprinesu prikazu svih različitih mogućnosti financiranja kako bi se učinkovito poduprle aktivnosti dogovorene u okviru EMPACT-a i osigurala što veća fleksibilnost u okviru financijskih pravila (i doprinijelo ažuriranju dokumentacije s informacijama o mogućnostima financiranja pripremljene u suradnji s Komisijom, ESVD-om i drugim relevantnim akterima),
 33. osiguraju pakete za osposobljavanje i razmotre druge mjere za podizanje svijesti,
 34. aktivno promiču svijest o EMPACT-u i njegovu vidljivost u svojoj komunikaciji o aktivnostima, operacijama i rezultatima povezanim s EMPACT-om ili financiranim u okviru EMPACT-a, osobito sustavnom upotrebom logotipa EMPACT-a i, prema potrebi, kampanje #EMPACT.
 35. doprinesu razmjeni najboljih praksi i iskustava.
-