



Svet
Evropske unije

Bruselj, 18. februar 2021
(OR. en)

5907/21

LIMITE

COSI 30
ENFOPOL 59
CRIMORG 17
ENFOCUSTOM 24
JAI 159

DOPIS

Pošiljatelj:	predsedstvo
Prejemnik:	delegacije
Št. predh. dok.:	7704/17, 5119/2/21 REV 2
Zadeva:	Osnutek sklepov Sveta o stalnem izvajanju političnega cikla EU proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega 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.

Osnutek sklepov Sveta o stalnem izvajanju političnega cikla EU proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala: EMPACT 2022+

SVET EVROPSKE UNIJE SE JE –

OB OPOZARJANJU na Sklepe Sveta z dne 8. in 9. novembra 2010 o oblikovanju in izvajanju političnega cikla EU za organizirani kriminal in hude oblike mednarodnega kriminala (politični cikel EU)⁵, v katerih sta določena večletni politični cikel EU in jasna metodologija za zastavljanje, izvajanje in ocenjevanje prednostnih nalog v boju proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala;

OB OPOZARJANJU na začetni skrajšani politični cikel EU v letih 2012–2013, ki sta mu sledila dva celovita politična cikla EU med leti 2014–2017⁶ in 2018–2021⁷;

OB ZAVEDANJU, da je bilo skladno z metodologijo, uporabljeno v zvezi s političnim ciklom EU, kot četrti in zadnji korak v ciklu izvedeno temeljito neodvisno ocenjevanje, katerega rezultati so bili upoštevani pri naslednjem ciklu EMPACT⁸;

OB UPOŠTEVANJU končnega poročila ocenjevalne študije, ki jo je pripravil neodvisni zunanji ocenjevalec v sodelovanju s svetovalno skupino, sestavljeno iz predstavnikov in predstavnic držav članic EU, ki je bila ustanovljena za zagotavljanje podrobnih in strokovnih nasvetov o izvajanju političnega cikla EU. Ocenjevalna študija je zajela obdobje od marca 2017 do septembra 2020, Komisija pa jo je predložila in delegatom odbora COSI posredovala 19. oktobra 2020⁹;

⁵ 15358/10

⁶ 12095/13

⁷ 7704/17

⁸ EMPACT: European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – Evropska večdisciplinarna platforma proti grožnjam kriminala

⁹ 11992/20

OB PRIZNAVANJU, da je bilo v neodvisni oceni ugotovljeno, da politični cikel EU/EMPACT dosega svoje cilje glede izboljšanja sodelovanja na področju boja proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala, da se je izkazal za relevantnega, uspešnega, vse bolj učinkovitega in skladnega ter da državam članicam zagotavlja dodano vrednost EU, jim zagotavlja strukture za krepitev njihovega sodelovanja in prispevkov ter ustvarja zaupanje med zadevnimi deležniki;

OB UGOTAVLJANJU, da poročilo o neodvisni ocenjevalni študiji vsebuje številna priporočila in priporočene ukrepe, da bi bil politični cikel EU (EMPACT 2022+) uspešnejši, učinkovitejši in bolj racionaliziran ter da bi se uravnotežilo breme različnih deležnikov;

OB ZAVEDANJU, da je treba nadalje razvijati proces EMPACT, izhajajoč iz rezultatov ocenjevanja in izkušenj, ki so jih države članice, agencije, institucije in organi EU ter zadevni tretji partnerji pridobili pri izvajanju političnega cikla EU/EMPACT, da bi ta postal učinkovitejši in uspešnejši;

OB OPOZARJANJU, da je pomemben element učinkovitosti političnega cikla EU/EMPACT dejavno sodelovanje in zavezanost držav članic, institucij in organov, agencij in drugih ustreznih akterjev, tudi na vodilnih položajih, da se zagotovi resnično operativno izvajanje, ki zahteva zadostne človeške in finančne vire, ozaveščenost in priznavanje;

OB POUDARJANJU pomembne vloge koordinatorjev in sokoordinatorjev ter potrebe po dejavnem prizadevanju za kontinuiteto pri izvajanju teh vlog;

ZAVEDAJOČ SE potrebe po povečanju proračuna, ki je na voljo za dejavnosti EMPACT, in potrebe, da vsi udeleženi akterji kar najbolje izkoristijo vse razpoložljive možnosti financiranja;

OB POUDARJANJU celostnega pristopa k notranji varnosti EU, ki vključuje ukrepe, ki segajo od nadzora zunanjih meja, policije, carine, pravosodnega sodelovanja do upravljanja informacij, inovacij, usposabljanja, preprečevanja in zunanje razsežnosti notranje varnosti, po potrebi pa tudi javno-zasebnih partnerstev;

OB POUDARJANJU večdisciplinarnega in večagencijskega pristopa političnega cikla EU/EMPACT, ki vključuje ustrezne organe držav članic v skladu z nacionalno zakonodajo, institucije, organe in agencije EU ter druge ustrezne akterje. Ključnega pomena je okrepljeno sodelovanje med policijo, mejno in obalno stražo, carinskimi, pravosodnimi, upravnimi in davčnimi organi ter z institucijami, organi in agencijami EU ter ustreznimi mrežami EU. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti drugim partnerjem kot organom kazenskega pregona, na primer drugim javnim organom in zasebnemu sektorju ter tretjim državam in mednarodnim organizacijam;

OB POUDARJANJU pomena učinkovitega nacionalnega usklajevanja med zadevnimi organi in poudarjanju potrebe po nadaljnji krepitvi vloge nacionalnih koordinatorjev za EMPACT pri zagotavljanju pretoka informacij med sodelujočimi deležniki, neprekinjenosti vlog ustreznih akterjev ter večagencijske in večdisciplinarne vključenosti;

OB UGOTAVLJANJU, da je treba izboljšati poznavanje o EMPACT med nosilci odločanja, uslužbenci organov kazenskega pregona in drugimi ustreznimi deležniki na nacionalni ravni, saj bi to prispevalo tudi k boljši usklajenosti EMPACT z nacionalnim načrtovanjem;

ZAVEDAJOČ SE potrebe po krepitvi identitete, prepoznavnosti in komunikacije EMPACT, da se poudari prispevek EMPACT v boju proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala;

OB POUDARJANJU zunanje razsežnosti notranje varnosti ter kako pomembno je, da se v okviru operativnega izvajanja EMPACT ter glede na zunanje delovanje EU nadalje razvije sodelovanje z ustreznimi tretjimi državami, mednarodnimi organizacijami in partnerji;

OB UGOTAVLJANJU, da je kriminaliteta vedno bolj transversalna in da je treba okrepiti sodelovanje in usklajevanje pri izvajanju horizontalnih prednostnih nalog;

OB UGOTAVLJANJU prednosti uporabe sodobnih tehnologij, ki omogočajo boljše upravljanje informacij in morebiten ključen razvoj v boju proti organiziranemu kriminalu in hudim kaznivim dejanjem;

OB POUDARJANJU, da je treba EMPACT povezati z ustreznimi politikami in strategijami ter zagotoviti usklajenost in preprečiti podvajanje, tudi z drugimi operativnimi orodji;

OB IZPOSTAVLJANJU, da bi bilo treba najti ravnotežje med preventivnimi in represivnimi ukrepi za odpravljanje groženj, ki jih mednarodni organizirani kriminal in hude oblike mednarodnega kriminala predstavljajo za notranjo varnost EU;

OB PRIZNAVANJU koristi, ki jih prinaša preoblikovanje EMPACT v stalen in ključen instrument EU v boju proti hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu, da se povečata njena trajnost in prepoznavnost, pa tudi potencialno povečanje financiranja in sodelovanja ustreznih deležnikov ob upoštevanju uveljavljenega in učinkovitega postopka, ki temelji na štiriletnem ciklu, vključno z načrtovanjem, izvajanjem, spremljanjem in ocenjevanjem;

ob priznavanju koristi odprave tematskih večletnih strateških načrtov in sprejetja enega splošnega večletnega strateškega načrta za opredelitev skupnih horizontalnih strateških ciljev, da se zmanjša upravno breme ter okrepi doslednost in skladnost med operativnimi akcijskimi načrti. Ob ugotovitvi, da je treba v operativne akcijske načrte vključiti nekatere strateške elemente tematskih večletnih strateških načrtov, hkrati pa ohraniti operativno vrednost operativnih akcijskih načrtov;

OB PRIZNAVANJU koristi, ki jih prinaša nadomestitev izraza „politični cikel EU proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala“ samo z imenom „EMPACT“ –

DOGOVORIL O:

1. nadomestitvi izraza „politični cikel EU proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala“ samo z imenom „EMPACT“ (Evropska večdisciplinarna platforma proti grožnjam kriminala);

2. izvajanju EMPACT kot stalnega in ključnega instrumenta EU za strukturirano večdisciplinarno sodelovanje v boju proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala, ki ga vodijo države članice in podpirajo institucije, organi in agencije EU v skladu s svojimi pooblastili, ki bi sledil štiriletnemu ciklu in obsegal štiri korake, in sicer:
- i) oblikovanje politike na podlagi ocene ogroženosti zaradi hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala v Evropski uniji (EU SOCTA), ki mora dati popolno in natančno sliko ogroženosti Evropske unije zaradi kriminala. Narava kriminala se hitro spreminja, zato bi moral Europol v sodelovanju z državami članicami in ustreznimi agencijami EU pripraviti vmesno poročilo za Svet, ki bi vsebovalo srednjeročni pregled novih, spreminjajočih se ali pojavljajočih se groženj, ter pri tem pozornost nameniti dogovorjenim prednostnim nalogam EU na področju kriminala;
 - ii) določanje politike in odločanju na podlagi manjšega števila prednostnih nalog, ki jih določi Svet. Poleg tega je treba izdelati splošen večletni strateški načrt s skupnimi horizontalnimi strateškimi cilji (SHSC), da se zagotovi multidisciplinaren, integriran in celovit pristop (s preprečevalnimi in represivnimi ukrepi), ki bo omogočal učinkovito obravnavanje groženj, s katerimi se je treba prednostno spoprijeti. Operativni akcijski načrti lahko vsebujejo dodatne strateške cilje, prilagojene posebnim prednostnim potrebam;
 - iii) razvoj, izvajanje in spremljanje letnih operativnih akcijskih načrtov, ki jih je treba uskladiti s SHSC, kot je določeno v splošnem večletnem strateškem načrtu, da bi obravnavali grožnje, s katerimi se je treba prednostno spoprijeti. Poleg tega bo odbor COSI opravil vmesno in končno oceno rezultatov, ki jih bodo dali ukrepi, tako da bo mogoče določiti, v kolikšni meri so bili doseženi SHSC in dodatni strateški cilji, vključeni v operativne akcijske načrte. Prednostne naloge in strateški cilji se lahko pregledajo po vmesnem pregledu novih, spreminjajočih se in nastajajočih groženj;
 - iv) ob koncu vsakega cikla EMPACT bo opravljena neodvisna ocena izvajanja EMPACT in njenih rezultatov, čemur bo sledila informirana politična odločitev, ki bo služila kot vodilo za naslednji cikel EMPACT.

Operativni okvir in okvir upravljanja EMPACT se nadalje razvijata v mandatu EMPACT, kot ga je odobril odbor COSI;

ODBORU COSI NAROČA, NAJ:

3. na podlagi strateškosvetovalnega dokumenta, ki sta ga predsedstvo in Komisija sestavila na podlagi EU SOCTA, in ob upoštevanju drugih strateških dokumentov ter ocen in politik pripravi sklepe Sveta o prednostnih nalogah EU na področju kriminala;
4. sprejme „splošen večletni strateški načrt“ in letne operativne akcijske načrte ter usklajuje in spremlja njihovo izvajanje. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti operativnemu izvajanju ter multidisciplinarnemu, integriranemu in celovitemu pristopu k boju proti kriminalu;
5. po potrebi pregleda ustrezne dokumente EMPACT, na primer mandat EMPACT, predlogo operativnega akcijskega načrta ali seznam ustreznih akterjev;
6. spremlja in si prizadeva za zagotovitev ustreznega financiranja za učinkovito podporo ukrepom, dogovorjenim v okviru EMPACT;
7. preuči ukrepe za krepitev komunikacije, prepoznavnosti in identitete EMPACT, vključno z objavo in spodbujanjem operativnih rezultatov (tudi informativnih pregledov).
8. strateško usmerja načrtovanje dnevov skupnega ukrepanja, organiziranih v okviru EMPACT, pri čemer naj izhaja iz njihove opredelitve, ter spremlja rezultate;
9. opravi vmesno in končno oceno rezultatov, ki jih bodo dali ukrepi, tako da bo mogoče določiti, v kolikšni meri so bili doseženi strateški cilji, in izboljšati operativno izvajanje:

DRŽAVE ČLANICE POZIVA, NAJ:

10. dejavno še naprej prispevajo k nadaljnjemu razvoju metodologije SOCTA prek svetovalne skupine za SOCTA in si prizadevajo za stalno izboljševanje zagotavljanja kakovostnih podatkov v okviru zbiranja podatkov SOCTA;
11. s pomočjo strokovnjakov iz ustreznih agencij, institucij in organov EU pripravijo splošen večletni strateški načrt s SHSC ter operativne akcijske načrte za vsako prednostno nalogo na področju kriminala, pri čemer opredelijo najprimernejši pristop za reševanje opredeljenih vprašanj;
12. ustrezne ukrepe, pripravljene v okviru EMPACT, vključijo v nacionalno načrtovanje in namenijo sredstva v podporo skupnemu pristopu EU;
13. aktivno podprejo vse ukrepe, ki sestavljajo EMPACT, zlasti s prevzemanjem strateških usklajevalnih vlog koordinatorja, sokoordinatorja, proaktivne usklajevalne vloge vodje ukrepa ali sovodje ukrepa ter z zagotavljanjem podporne vloge strokovnjakom in nacionalnim koordinatorjem za EMPACT pri izpolnjevanju njihovih nalog, v skupnem prizadevanju za izvajanje večdisciplinarnega pristopa na nacionalni ravni in vzpostavitev učinkovitega nacionalnega usklajevanja;
14. prispevajo k boljši seznanjenosti z EMPACT, zlasti na nacionalni ravni, in se dejavno zavežejo k izvajanju operativnih akcijskih načrtov;
15. izkoristijo vse razpoložljive možnosti financiranja za vse udeležene akterje, da se zagotovijo pravočasna in razpoložljiva finančna sredstva, da se omogoči začetek operativnih ukrepov v zgodnji fazi;
16. okrepijo in prispevajo h komunikaciji, prepoznavnosti in identiteti EMPACT in operativnih akcijskih načrtov, vključno z objavo in spodbujanjem operativnih rezultatov (tudi informativnihi pregledov);
17. spodbujajo dejavno vključevanje vseh zadevnih deležnikov;
18. pozovejo ustrezne mreže EU, naj se v svojih delovnih programih zavežejo podpori in krepitvi instrumenta EMPACT ter izvajanju operativnih akcijskih načrtov;

POZIVA KOMISIJO, NAJ:

19. s pomočjo strokovnjakov iz ustreznih agencij, institucij in organov EU podpira države članice pri pripravi splošnega večletnega strateškega načrta s SHSC ter operativnih akcijskih načrtov za vsako prednostno nalogo na področju kriminala, z opredelitvijo najprimernejšega pristopa za reševanje opredeljenih vprašanj;
20. preuči možnost za povečanje financiranja izvajanja operativnih akcijskih načrtov in drugih dejavnosti EMPACT;
21. instrument EMPACT po potrebi vključi v ustrezne varnostne politike EU in programe za krepitev zmogljivosti ter ga oblikuje;
22. pozove ustrezne mreže EU, ki jih financira Komisija, naj se v svojih delovnih programih zavežejo podpori in krepitvi instrumenta EMPACT ter izvajanju operativnih akcijskih načrtov;
23. na podlagi preteklih izkušenj in v posvetovanju s strokovnjaki iz držav članic in agencij EU v odboru COSI izvede neodvisno oceno, s katero bo ocenila izvajanje EMPACT, Svetu pa pošlje zadevne rezultate;

EVROPSKO SLUŽBO ZA ZUNANJE DELOVANJE IN KOMISIJO POZIVA, NAJ:

24. spodbujata poznavanje o EMPACT v varnostnih dialogih EU s tretjimi državami ter v misijah in operacijah v okviru skupne varnostne in obrambne politike (SVOP);
25. tudi s pomočjo delegacij EU, strokovnjakov EU za boj proti terorizmu in varnost ter evropskih uradnikov za zveze na področju migracij spodbujata sodelovanje tretjih držav pri operativnem izvajanju EMPACT, kjer je ustrezno glede na ugotovljene grožnje in potrebe;

AGENCIJE EU POZIVA, NAJ:

26. pripravijo oceno ogroženosti zaradi hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala v Evropski uniji (EU SOCTA) z Europolom na čelu ter v tesnem sodelovanju z državami članicami in ustreznimi agencijami EU, ki mora dati popolno in natančno sliko o ogroženosti Evropske unije zaradi kriminala;
27. podpirajo strokovnjake držav članic in institucij EU pri pripravi splošnega večletnega strateškega načrta in operativnih akcijskih načrtov v zvezi s prednostnimi nalogami na področju kriminala v skladu z njihovim mandatom;
28. prek Europa zagotavljajo metodološko, analitično in upravno podporo za pripravo splošnega večletnega strateškega načrta in operativnih akcijskih načrtov, vključno cilji ter ključnimi kazalniki uspešnosti SMART;
29. v skladu s svojimi pristojnostmi zagotavljajo nadaljnjo operativno in analitično podporo za operativne ukrepe, vključno z obdelavo osebnih podatkov, povezanih s kaznivimi dejanji, ter posebno podporo za izvajanje operativnih akcijskih načrtov, poročanje o njih in njihovo spremljanje;
30. se v svojih letnih delovnih programih zavežejo, da bodo izvajale ukrepe, razvite v okviru EMPACT;
31. z Europolom na čelu in ob sodelovanju z državami članicami in ustreznimi agencijami EU oblikujejo vmesno poročilo o novih, spreminjajočih se ali pojavljajočih se grožnjah, pri tem pa upoštevajo prednostne naloge EU na področju kriminala, ki so bile sprejete, in EU SOCTA, in sicer na podlagi zahtev, ki jih je potrdil odbor COSI, ob upoštevanju priporočil neodvisne ocene in v tesnem sodelovanju z ustreznimi strokovnjaki¹⁰.

¹⁰ Vmesno poročilo bi moralo biti na voljo drugo četrtnetle drugega leta cikla EMPACT, EU SOCTA v prvem četrtnetju zadnjega leta cikla, kot je navedeno v časovnem okviru EMPACT;

32. prispevajo k orisu vseh različnih možnosti financiranja, da bi učinkovito podprli dejavnosti, dogovorjene v okviru EMPACT, in zagotovili čim večjo prožnost v mejah finančnih pravil (in prispevali k posodobitvi informativnega svežnja o možnostih financiranja, pripravljenega skupaj s Komisijo, ESZD in drugimi zadevnimi akterji);
 33. zagotovijo svežnje usposabljanj in preučijo druge ukrepe za ozaveščanje;
 34. dejavno spodbujajo poznavanje in prepoznavnost EMPACT v vseh sporočilih o dejavnostih, operacijah in rezultatih, povezanih z EMPACT ali financiranih v okviru EMPACT, zlasti s sistematično uporabo logotipa EMPACT in po potrebi #EMPACT;
 35. prispevajo k izmenjavi najboljših praks in izkušenj.
-