



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 18 februari 2021
(OR. en)

5907/21

LIMITE

COSI 30
ENFOPOL 59
CRIMORG 17
ENFOCUSTOM 24
JAI 159

NOT

från: Ordförandeskapet

till: Delegationerna

Föreg. dok. nr: 7704/17, 5119/2/21 REV 2

Ärende: Utkast till rådets slutsatser om en permanent fortsättning av EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet: 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.

Utkast till rådets slutsatser om en permanent fortsättning av EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet: Empact 2022+

EUROPEISKA UNIONENS RÅD,

SOM ERINRAR OM rådets slutsatser av den 8–9 november 2010 om inrättande och genomförande av en policycykel för EU avseende organiserad och grov internationell brottslighet (EU:s policycykel)⁵, som inrättade en flerårig EU-policycykel och en klar metod för fastställande, genomförande och utvärdering av prioriteringar i kampen mot organiserad och grov internationell brottslighet,

SOM ERINRAR OM den inledande begränsade EU-policycykel som genomfördes 2012–2013, vilken följdes av två kompletta EU-policycykler 2014–2017⁶ och 2018–2021⁷,

SOM NOTERAR att det i enlighet med metoden för EU:s policycykel och som fjärde och sista steget i cykeln har utförts en grundlig oberoende utvärdering, som fungerade som underlag för den kommande Empact-cykeln⁸,

SOM NOTERAR den slutliga utvärderingsrapporten, sammanställd av en oberoende extern utvärderare i samarbete med en rådgivande grupp som består av företrädare för EU:s medlemsstater och som inrättades för att ge detaljerade expertråd om genomförandet av EU:s policycykel; utvärderingen omfattade perioden mars 2017–september 2020 och lades fram av kommissionen och delgavs delegaterna i ständiga kommittén för inre säkerhet den 19 oktober 2020⁹,

⁵ 15358/10

⁶ 12095/13

⁷ 7704/17

⁸ Empact: Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottslighet

⁹ 11992/20

SOM INSER att den oberoende utvärderingen kommit fram till att målen för EU:s policycykel/Empact i fråga om förbättrat samarbete i kampen mot organiserad och grov internationell brottslighet håller på att uppnås, att cykeln har visat sig vara relevant, ändamålsenlig, allt mer effektiv och sammanhängande, och att den tillför medlemsstaterna EU-mervärde och tillhandahåller dem strukturer för att stärka sitt samarbete och sina bidrag, samt att den skapar tillit mellan berörda aktörer,

SOM KONSTATERAR att rapporten från den oberoende utvärderingen innehåller ett antal rekommendationer och rekommenderade åtgärder för att effektivisera och rationalisera EU:s policycykel (Empact 2022+), liksom för att göra den mer ändamålsenlig, samt balansera bördan för olika berörda aktörer,

SOM ÄR MEDVETET OM behovet av att fortsätta att utveckla Empactprocessen, genom att bygga vidare på resultaten av utvärderingen och de erfarenheter som medlemsstaterna, EU:s byråer, institutioner och organ och de berörda tredjeparterna gjort vid genomförandet av EU:s policycykel/Empact, i syfte att göra den effektivare och mer ändamålsenlig,

SOM ERINRAR om att en viktig faktor för EU:s policycykels/Empacts effektivitet är ett aktivt deltagande och engagemang från medlemsstaterna, institutionerna och organen samt byråerna och andra relevanta aktörer, inbegripet i ledande roller, för att säkerställa ett faktiskt operativt genomförande, vilket kräver tillräckliga mänskliga och ekonomiska resurser, medvetenhet och erkännande,

SOM FRAMHÅLLER projektledarnas och medprojektledarnas viktiga roll och behovet av att aktivt eftersträva kontinuitet vad gäller dessa roller,

SOM ÄR MEDVETET OM behovet av att öka den tillgängliga budgeten för Empact-verksamhet och vikten av att alla involverade aktörer utnyttjar samtliga tillgängliga finansieringsmöjligheter på bästa sätt,

SOM BETONAR den integrerade strategin för EU:s inre säkerhet, vilken omfattar åtgärder som rör allt från kontroller vid de yttre gränserna, polis, tull, rättsligt samarbete till informationshantering, innovation, utbildning, förebyggande och den yttre dimensionen av den inre säkerheten samt, när så är lämpligt, offentlig-privata partnerskap,

SOM BETONAR att EU:s policycykel/Empact har ett multidisciplinärt upplägg som omfattar flera byråer, där medlemsstaternas berörda myndigheter, i enlighet med den nationella lagstiftningen, samt EU:s institutioner, organ och byråer och andra relevanta aktörer deltar; ett utökat samarbete mellan polis, gräns- och kustbevakning, tull, rättsliga och administrativa myndigheter, skattemyndigheter samt EU:s institutioner, organ och byråer och relevanta EU-nätverk är av avgörande vikt; särskild uppmärksamhet bör ägnas partner som inte är brottsbekämpande organ, inbegripet andra offentliga myndigheter och den privata sektorn, samt tredjeländer och internationella organisationer,

SOM FRAMHÅLLER vikten av en effektiv nationell samordning mellan berörda myndigheter och understryker behovet av att ytterligare stärka de nationella Empact-samordnarnas roll för att säkerställa informationsflödet mellan de deltagande berörda aktörerna, kontinuiteten i de relevanta aktörernas roller samt ett multidisciplinärt engagemang som omfattar flera byråer,

SOM NOTERAR att det finns behov av att höja medvetenheten om Empact hos beslutsfattare, yrkesverksamma inom brottsbekämpning och andra berörda aktörer på nationell nivå, eftersom detta även skulle bidra till att Empact bättre samordnas med den nationella planeringen,

SOM ÄR MEDVETET OM behovet av att stärka Empacts identitet, synlighet och kommunikation för att lyfta fram dess bidrag till kampen mot organiserad och grov internationell brottslighet,

SOM BETONAR den inre säkerhetens yttre dimension och vikten av att vidareutveckla samarbetet med berörda tredjeländer och internationella organisationer och partner, med beaktande av EU:s yttre åtgärder, vid det operativa genomförandet av Empact,

SOM NOTERAR brottslighetens allt mer övergripande karaktär och behovet av att stärka det övergripande samarbetet och den övergripande samordningen tvärs över olika prioriteringar,

SOM NOTERAR den fördel som användningen av modern teknik ger, vilket i sin tur möjliggör en förbättrad informationshantering och underlättar eventuella avgörande framsteg i kampen mot organiserad och grov brottslighet,

SOM BETONAR behovet av att dels integrera Empact i all relevant politik och alla relevanta strategier, dels säkerställa anpassning och undvika överlappning, även med andra operativa verktyg,

SOM UNDERSTRYKER att man bör uppnå balans mellan förebyggande och straffrättsliga åtgärder för att ta itu med de hot mot EU:s inre säkerhet som den organiserade och grova internationella brottsligheten utgör,

SOM INSER fördelarna med att göra Empact till ett permanent och centralt EU-instrument i kampen mot grov och organiserad brottslighet för att öka dess hållbarhet och synlighet samt med att eventuellt öka finansieringen och deltagandet av berörda aktörer, samtidigt som man respekterar det väletablerade och effektiva förfarande som bygger på den fyraåriga cykeln, som inbegriper planering, genomförande, övervakning och utvärdering,

SOM INSER fördelarna med att stryka de tematiska fleråriga strategiska planerna och anta en allmän flerårig strategisk plan för att fastställa gemensamma övergripande strategiska mål i syfte att minska den administrativa bördan och stärka konsekvensen och samstämmigheten mellan de operativa handlingsplanerna, SOM KONSTATERAR att det är nödvändigt att ta med vissa strategiska element från de tematiska fleråriga strategiska planerna i de operativa handlingsplanerna, samtidigt som man bevarar de operativa handlingsplanernas operativa värde,

SOM INSER fördelarna med att ersätta beteckningen ”EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet” med ”Empact”,

ENAS OM ATT

1. ersätta beteckningen ”EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet” med ”Empact” (Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot),

2. genomföra Empact som ett permanent och centralt EU-instrument för strukturerat sektorsövergripande samarbete i kampen mot organiserad och grov internationell brottslighet som drivs av medlemsstaterna och stöds av EU:s institutioner, organ och byråer i enlighet med deras respektive mandat; det ska följa en fyraårig cykel och bestå av fyra steg, nämligen
- i) policyutveckling på grundval av Europeiska unionens hotbilda- och hotbedömning avseende grov och organiserad brottslighet (EU Socta), vilken måste ge en komplett och ingående bild av de brottsshot som inverkar på Europeiska unionen; med tanke på att brottslighetens karaktär utvecklas snabbt, bör Europol i samarbete med medlemsstaterna och berörda EU-byråer förbereda en halvtidsöversyn av nya, föränderliga och kommande hot, med hänsyn tagen till de överenskomna EU-prioriteringarna avseende brottslighet, genom att förelägga rådet en mellanliggande rapport,
 - ii) fastställande av policy och beslutsfattande genom att rådet fastställer ett begränsat antal prioriteringar; dessutom måste det utarbetas en allmän flerårig strategisk plan med gemensamma övergripande strategiska mål, så att man kan få till stånd ett sektorsövergripande, integrerat och fullständigt tillvägagångssätt (som täcker såväl förebyggande som straffrättsliga åtgärder) och effektivt bemöta de prioriterade hoten; de operativa handlingsplanerna kan innehålla ytterligare strategiska mål som är anpassade till de särskilda prioriterade behoven,
 - iii) utveckling, genomförande och övervakning av årliga operativa handlingsplaner, som måste anpassas till de gemensamma övergripande strategiska mål som fastställs i den allmänna fleråriga strategiska planen mot prioriterade hot; dessutom kommer ständiga kommittén för inre säkerhet att genomföra både en halvtidsutvärdering och en slututvärdering av resultaten av åtgärderna för att mäta i vilken mån de gemensamma övergripande strategiska målen och ytterligare strategiska mål i de operativa handlingsplanerna har uppnåtts; prioriteringarna och de strategiska målen kan ses över efter halvtidsöversynen av nya, föränderliga och kommande hot;
 - iv) en oberoende utvärdering i slutet av varje Empact-cykel för att bedöma Empacts genomförande och resultat, som följs av ett välgrundat politiskt beslut och tjänar som vägledning för nästa Empact-cykel;

Empacts operativa ram och styrningsram vidareutvecklas i Empacts mandat, som godkänts av ständiga kommittén för inre säkerhet,

GER STÄNDIGA KOMMITTÉN FÖR INRE SÄKERHET I UPPDRAG ATT

3. på grundval av det rådgivande policydokument som ordförandeskapet och kommissionen har utarbetat utifrån EU Socta och med beaktande av andra strategidokument, utvärderingar och policyer utarbeta rådslutsatser som fastställer EU:s prioriteringar avseende brottslighet,
4. anta allmänna fleråriga strategiska planer och årliga operativa handlingsplaner samt samordna och övervaka genomförandet av dessa, varvid särskild uppmärksamhet bör ägnas åt det operativa genomförandet och det sektorsövergripande, integrerade och fullständiga tillvägagångssättet för att bekämpa brottslighet,
5. vid behov se över de relevanta Empact-dokumenterna, till exempel Empacts mandat, modellen för de operativa handlingsplanerna och förteckningen över relevanta aktörer,
6. övervaka och sträva efter att säkerställa att lämplig finansiering tillhandahålls för att effektivt stödja de åtgärder som beslutas inom ramen för Empact,
7. utforska åtgärder för att stärka Empacts kommunikation, synlighet och identitet, bland annat genom att offentliggöra och sprida operativa resultat (däribland faktablad),
8. på grundval av definitionen av gemensamma insatsdagar tillhandahålla strategisk vägledning för planeringen av de gemensamma insatsdagar som genomförs inom ramen för Empact och övervaka resultaten,
9. genomföra både en halvtidsutvärdering och en slututvärdering av resultaten av åtgärderna för att mäta i vilken mån de strategiska målen har uppnåtts i syfte att förbättra det operativa genomförandet,

UPPMANAR MEDLEMSSTATERNA ATT

10. aktivt fortsätta att bidra till den ytterligare utvecklingen av metoderna för Socta genom den rådgivande gruppen för Socta och sträva efter att kontinuerligt förbättra tillhandahållandet av kvalitetsdata som en del av Socta-datainsamlingen,
11. med bistånd från experter från EU:s berörda byråer, institutioner och organ utarbeta en allmän flerårig strategisk plan, med gemensamma övergripande strategiska mål, och operativa handlingsplaner för varje prioriterat brottsområde och därvid fastställa det lämpligaste tillvägagångssättet att hantera de identifierade problemen på,
12. integrera de relevanta åtgärder som tas fram inom Empact i sin nationella planering och avsätta resurser till stöd för ett för EU gemensamt tillvägagångssätt,
13. aktivt stödja alla steg i Empact, framför allt genom att ta på sig de strategiskt samordnande rollerna som projektledare och medprojektledare, de proaktivt samordnande rollerna som insatsledare eller medinsatsledare och genom att ge experterna och de nationella Empact-samordnarna stödjande roller när de utför sina uppgifter, i en gemensam insats för att genomföra ett sektorsövergripande tillvägagångssätt på nationell nivå och få till stånd en effektiv nationell samordning,
14. bidra till att öka medvetenheten om Empact, framför allt på nationell nivå, och aktivt medverka i genomförandet av de operativa handlingsplanerna,
15. utnyttja samtliga tillgängliga finansieringsmöjligheter, så att alla involverade aktörer säkerställer att finansiering görs tillgänglig i god tid så att operativa åtgärder kan inledas i ett tidigt skede,
16. stärka och bidra till Empacts och de operativa handlingsplanernas kommunikation, synlighet och identitet, bland annat genom att offentliggöra och sprida de operativa resultaten (däribland faktablad),
17. främja alla berörda aktörers aktiva deltagande,
18. uppmana de berörda EU-nätverken att i sina arbetsprogram åta sig att stödja och stärka Empact-instrumentet och genomförandet av de operativa handlingsplanerna,

UPPMANAR KOMMISSIONEN ATT

19. ge medlemsstaterna bistånd från experter från EU:s berörda byråer, institutioner och organ för att utarbeta en allmän flerårig strategisk plan, med gemensamma övergripande strategiska mål, och operativa handlingsplaner för varje prioriterat brottsområde och därvid fastställa det lämpligaste tillvägagångssättet att hantera de identifierade problemen på,
20. överväga möjligheten att förbättra finansieringen av genomförandet av operativa handlingsplaner och annan Empact-verksamhet,
21. integrera och utforma Empact-instrumentet, när så är lämpligt, med och efter relevant EU-säkerhetspolitik och program för kapacitetsuppbyggnad,
22. uppmana de berörda EU-nätverken, som finansieras av kommissionen, att i sina arbetsprogram åta sig att stödja och stärka Empact-instrumentet och genomförandet av de operativa handlingsplanerna,
23. med beaktande av tidigare erfarenhet och i samråd med medlemsstaternas och EU:s byråer i ständiga kommittén för inre säkerhet genomföra en oberoende utvärdering för att bedöma genomförandet av Empact och översända resultaten till rådet,

UPPMANAR EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTEN OCH KOMMISSIONEN ATT

24. främja medvetenheten om Empact i EU:s säkerhetsdialoger med tredjeländer, samt i uppdrag och insatser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP),
25. underlätta, även genom EU-delegationer, EU-experters på terrorismbekämpning och säkerhetsfrågor och europeiska sambandsmän för migration, tredjeländers deltagande i det operativa genomförandet av Empact, vid behov utifrån konstaterade hot och behov,

UPPMANAR EU-BYRÅERNA ATT

26. under Europols ledning och i nära samarbete med medlemsstaterna och de berörda EU-byråerna utarbeta Europeiska unionens hotbilda-bedomning avseende grov och organiserad brottslighet (EU Socta), vilken ska ge en komplett och ingående bild av de brottshot som inverkar på Europeiska unionen,
27. stödja medlemsstaternas och EU-institutionernas experter i utarbetandet av allmänna fleråriga strategiska planer och operativa handlingsplaner för prioriteringarna avseende brottslighet i enlighet med sina mandat,
28. genom Europol ge metodologiskt, analytiskt och administrativt stöd till utarbetandet av de allmänna fleråriga strategiska planerna och de operativa handlingsplanerna, inbegripet smarta mål och nyckelresultatindikatorer,
29. i enlighet med sina respektive mandat tillhandahålla fortsatt operativt och analytiskt stöd för operativa åtgärder, inbegripet behandling av brottsrelaterade personuppgifter, samt särskilt stöd till rapportering om och övervakning av genomförandet av de operativa handlingsplanerna,
30. i sina årliga arbetsprogram åta sig att genomföra de åtgärder som utarbetas inom Empact,
31. under Europols ledning och i samarbete med medlemsstaterna och de berörda EU-byråerna utarbeta en mellanliggande rapport om nya, ändrade och kommande hot, med uppmärksamhet på de EU-prioriteringar avseende brottslighet som fastställts och på EU Socta, både på grundval av de krav som godkänts av ständiga kommittén för inre säkerhet, med beaktande av rekommendationerna från den oberoende utvärderingen, och i nära samarbete med relevanta experter¹⁰,

¹⁰ Den mellanliggande rapporten bör göras tillgänglig under det andra kvartalet av Empact-cykeln's andra år, och EU Socta under det första kvartalet av cykeln's sista år i enlighet med tidsplanen för Empact.

32. bidra till redogörelsen för alla de olika finansieringsmöjligheterna, för att på ett effektivt sätt stödja de åtgärder som beslutas inom ramen för Empact och för att säkerställa så stor flexibilitet som möjligt inom ramen för de finansiella bestämmelserna (och bidra till uppdateringen av det informationspaket om finansieringsmöjligheter som utarbetats tillsammans med kommissionen, utrikestjänsten och andra berörda aktörer),
 33. tillhandahålla utbildningspaket och utforska andra åtgärder för att öka medvetenheten,
 34. aktivt främja medvetenheten om och synligheten för Empact i all kommunikation om verksamhet, insatser och resultat som finansieras av eller har med Empact att göra, särskilt genom att systematiskt använda Empacts logotyp samt i lämpliga fall #Empact,
 35. bidra till utbyte av bästa praxis och av erfarenheter.
-