



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 9 mars 2023
(OR. en)

7101/23

COSI 41
ENFOPOL 102
CRIMORG 24
CYBER 48
ENFOCUSTOM 21
JAI 268

LÄGESRAPPORT

från: Rådets generalsekretariat

av den: 9 mars 2023

till: Delegationerna

Föreg. dok. nr: 6356/23

Ärende: Rådets slutsatser om fastställande av EU:s prioriteringar i kampen mot grov och organiserad brottslighet för Empact 2022–2025
– *Rådet slutsatser (den 9 mars 2023)*

För delegationerna bifogas rådets slutsatser om fastställande av EU:s prioriteringar i kampen mot grov och organiserad brottslighet för Empact 2022–2025, som godkändes av rådet (rättsliga och inrikes frågor) vid dess 3936:e möte den 9 mars 2023.

**RÅDETS SLUTSATSER OM FASTSTÄLLANDE AV EU:s PRIORITERINGAR
I KAMPEN MOT GROV OCH ORGANISERAD BROTTSLIGHET FÖR
EMPACT 2022–2025**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD,

SOM ERINRAR OM att en inledande och begränsad EU-policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet genomfördes 2012–2013 på grundval av de EU-prioriteringar mot brottslighet som rådet enades om den 9–10 juni 2011¹, vilken följdes av en komplett EU-policycykel 2014–2017 på grundval av de EU-prioriteringar mot brottslighet som rådet enades om den 6–7 juni 2013² och en andra komplett EU-policycykel/Empact 2018–2021 på grundval av de EU-prioriteringar mot brottslighet som rådet enades om den 18 maj 2017³,

SOM VÄLKOMNAR de åtgärder som medlemsstaterna tillsammans med RIF-myndigheter och andra relevanta aktörer har vidtagit i syfte att genomföra EU-policycyklerna/Empact för perioderna 2012–2013, 2014–2017 och 2018–2021, särskilt inom ramen för de operativa åtgärdsplanerna och de gemensamma insatsdagarna, som i betydande utsträckning bidragit till kampen mot den organiserade och grova internationella brottsligheten,

SOM NOTERAR att Empact⁴ har blivit alltmer operativt till sin art, vilket gör det möjligt att sätta in samordnade och strukturerade åtgärder mot de viktigaste hoten mot EU,

SOM UTGÅR IFRÅN erfarenheterna av genomförandet av Empact, som tas upp i rådets slutsatser om en permanent fortsättning av EU:s policycykel/Empact 2022+⁵,

¹ Dok. 11050/11.

² Dok. 12095/13.

³ Dok. 9450/17.

⁴ I linje med rådets slutsatser om en permanent fortsättning av EU:s policycykel/Empact 2022+ (7100/23) har termen ”EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet” ersatts med ”Empact” (*Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot*). Dokumentet kommer nedan därför endast att hänvisa till ”Empact”.

⁵ Dok. 7100/23.

SOM VÄLKOMNAR det kontinuerliga deltagandet av nya partner, såsom tullmyndigheter och administrativa myndigheter, och utvidgningen av Empact till bl.a. kontakter med andra offentliga och privata partner samt partner och länder utanför EU,

SOM ERKÄNNER den nationella Empact-samordnarens viktiga roll för att säkerställa de behöriga nationella myndigheternas roll i genomförandet av prioriteringarna mot brottslighet och en verkningsfull nationell samordning,

SOM FRAMHÅLLER vikten av utbildning, ökad medvetenhet och kommunikation om Empact och EU-prioriteringarna mot brottslighet i medlemsstaterna och EU:s institutioner, organ och byråer samt vikten av att ytterligare främja medvetenheten om Empact i tredjeländer,

SOM ÄR MEDVETET OM den organiserade brottslighetens globala karaktär och därför även den inre säkerhetens yttre dimension och vikten av att ytterligare stärka och förbättra samarbetet med och medverkan av tredjeländer och relevanta internationella organisationer vid det operativa genomförandet av Empact, inklusive stöd för att eventuellt utveckla en ”Empact-metod” utanför EU,

SOM NOTERAR att rådet i enlighet med Empact-metoden och på grundval av Europol's Socta 2021 kommer att identifiera EU:s prioriteringar mot brottslighet i kampen mot grov och organiserad brottslighet,

SOM FRAMHÅLLER vikten av att fastställa ett begränsat antal tydliga och realistiska EU-prioriteringar mot brottslighet som kan genomföras på grundval av tvååriga operativa åtgärdsplaner och/eller gemensamma övergripande strategiska mål som fastställs i den allmänna fleråriga strategiska planen,

SOM UPPREPAR betydelsen av brottsanalyser och Empacts integrerade strategi och att man bör hitta en balans mellan förebyggande åtgärder å ena sidan och bekämpning av kriminella nätverk, deras strukturer och affärsmodeller å andra sidan,

SOM VÄLKOMNAR EU:s hotbilsbedömning avseende grov och organiserad brottslighet (*EU Socta Executive summary*)⁶ av den 10 mars 2021, som innehåller rekommendationer till EU-prioriteringar mot brottslighet,

⁶ Dok. 6818/21.

SOM NOTERAR att EU Socta 2021 visar att sammanhanget för den organiserade brottsligheten kännetecknas av kriminella nätverk med allt större användning av våld, korruption och missbruk av lagliga affärsstrukturer; de kriminella nätverken verkar kunna anpassa sig till och dra nytta av förändringar i den miljö de verkar i; särskild tonvikt bör därför läggas vid att bekämpa kriminella högrisknätverk vid utarbetandet av den allmänna fleråriga strategiska planen och de operativa åtgärdsplanerna för olika prioriteringar mot brottslighet,

SOM NOTERAR att Empact-strukturerna och alla berörda aktörer måste bibehålla viss flexibilitet för att kunna ta itu med oförutsedda risker och hot som inte kunnat identifieras vid utarbetandet av de operativa åtgärdsplanerna,

SOM ERINRAR om det rådgivande policydokument som ordförandeskapet och kommissionen har utarbetat utifrån EU:s hotbilda-bedömning avseende grov och organiserad brottslighet (EU Socta) 2021 och beaktar andra strategidokument, utvärderingar och policyer,

SOM ÄR MEDVETET om meddelandet om EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet och EU:s strategi mot människohandel 2021–2025, som bygger på tidigare resultat och fastställer prioriterade arbetsområden för att skydda EU mot organiserade kriminella grupper samt anger prioriteringar, åtgärder och mål som ska uppnås 2021–2025, bland annat i syfte att stärka Empacts nuvarande struktur, och VÄLKOMNAR en eventuell kraftig utökning av Empacts medel,

FASTSTÄLLER FÖLJANDE PRIORITERINGAR i kampen mot grov och organiserad brottslighet 2022–2025:

1. Kriminella högrisknätverk

Syftet med denna prioritering är ”att identifiera och störa kriminella högrisknätverk som är aktiva i EU, såsom etniska och familjebaserade organisationer av maffiakaraktär och andra strukturerade nätverk, och enskilda personer som spelar en avgörande roll i dessa nätverk, med särskild tonvikt på de kriminella nätverk som undergräver rättsstaten genom att använda sig av korruption, som tillgriper våldshandlingar, däribland hot, och eldvapen för att främja sina kriminella mål och som tvättar vinningen av sina brott genom parallella underjordiska finansiella system”.

Denna prioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan, som framför allt bör vara inriktad på långlivade kriminella kärnor som utgör högriskgrupper, med ett (1) gemensamt övergripande strategiskt mål och med följande vägledande principer som bör följas under genomförandefasen:

- Den operativa åtgärdsplanen bör ta itu med alla kriminella högrisknätverk, med särskild inriktning på långlivade kriminella kärnor som utgör högriskgrupper. Detta skulle skapa större flexibilitet och en möjlighet att i relevanta fall ta itu med andra kriminella högrisknätverk samtidigt som man bygger vidare på erfarenheterna av att rikta in sig på långlivade kriminella kärnor som utgör högriskgrupper. Den operativa åtgärdsplanen bör också ta itu med alla delelement som ingår i beskrivningen (skjutvapen, penningtvätt och korruption).
- Under en inledande pilotfas utarbetas den operativa åtgärdsplanen ”steg för steg”, till en början med fokus på åtgärder för att ta fram underrättelsebilden och för kapacitetsuppbyggnad/utbildning, som ett första steg. Särskilt uppmärksamhet kommer att ägnas åt nära samarbete och samordning mellan föraren för den operativa åtgärdsplanen och förarna för andra operativa åtgärdsplaner, bland annat den roll som samordnaren för det gemensamma övergripande strategiska målet spelar.
- Den operativa åtgärdsplanen bör dessutom kompletteras med ett gemensamt övergripande strategiskt mål som – tillsammans med den nyinrättade posten som samordnare för det gemensamma övergripande strategiska målet – ska möjliggöra ett enhetligt tillvägagångssätt för alla operativa åtgärdsplaner, förhindra att det uppstår siloeffekter, bidra till att dubbelarbete och fragmentering av arbete undviks samt säkerställa fortsatt samarbete och samordning mellan de operativa åtgärdsplanerna. Den föreslagna kompromissen skulle dessutom möjliggöra varubaserade prioriteringar för att bekämpa alla kriminella högrisknätverk.
- Genomförandemetoden kommer att granskas av ständiga kommittén för inre säkerhet senast sommaren 2023 efter den mellanliggande rapporten om nya, föränderliga och kommande hot (”halvtidsöversynen av EU Socta”). En regelbunden övervakning av genomförandemetoden kommer att göras genom nätverken av nationella Empactsamordnare. Om det i detta sammanhang identifieras ett operativt behov som påtalas för ständiga kommittén för inre säkerhet kan genomförandemetoden ses över och anpassas före den tidpunkt som fastställs ovan.

2. Cyberattacker

Syftet med denna prioritering är ”att rikta in sig på brottslingar som organiserar cyberattacker, framför allt sådana som erbjuder specialiserade kriminella tjänster online”.

Denna prioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan. Vederbörlig hänsyn bör tas till erfarenheterna av genomförandet av den operativa åtgärdsplanen ”Cyberattacker” i den innevarande Empactcykeln.

3. Människohandel

Syftet med denna prioritering är ”att störa kriminella nätverk som är inblandade i människohandel, oavsett form av exploatering, bland annat arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering, och med särskild inriktning på sådana som exploaterar minderåriga för påtvingad kriminalitet, sådana som tillgriper våld eller hot om våld mot offer och deras familjer eller vilseleder offer genom att låtsas att de kommer att avslöja exploateringen, och sådana som rekryterar eller bjuder ut sina offer online och använder sig av mäklare som tillhandahåller digitala tjänster”.

Denna prioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan. Vederbörlig hänsyn bör tas till erfarenheterna av genomförandet av prioriteringen ”Människohandel” i den innevarande Empactcykeln.

4. Sexuell exploatering av barn

Syftet med denna prioritering är ”att bekämpa övergrepp mot barn online och offline, bland annat framställning och spridning av material med övergrepp mot barn samt sexuell exploatering av barn online”.

Denna prioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan. Vederbörlig hänsyn bör tas till erfarenheterna av genomförandet av de operativa åtgärdsplanerna ”Sexuellt utnyttjande av barn/Sexuella övergrepp mot barn” i den innevarande Empactcykeln.

5. Smuggling av migranter

Syftet med denna prioritering är ”att bekämpa kriminella nätverk som deltar i smuggling av migranter, framför allt sådana som tillhandahåller hjälp till olovlig inresa och vistelse åt irreguljära migranter längs de huvudsakliga migrationsrutterna över EU:s yttre gräns och sådana som underlättar sekundära förflyttningar och legalisering av ställning som varaktigt bosatt inom EU, framför allt med inriktning på sådana vars metoder innebär risk för människors liv”.

Denna prioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan. Vederbörlig hänsyn bör tas till erfarenheterna av prioriteringen ”Hjälp till olovlig inresa och vistelse” i den innevarande Empactcykeln.

6. Olaglig narkotikahandel: framställning, olaglig handel och distribution av cannabis, kokain och heroin, framställning, olaglig handel och distribution av syntetiska droger och nya psykoaktiva substanser

Denna EU-prioritering mot brottslighet, ”Olaglig narkotikahandel”, skulle omfatta två delprioriteringar och genomföras i två (2) separata operativa åtgärdsplaner. Vederbörlig hänsyn bör tas till erfarenheterna av genomförandet av prioriteringen ”Olaglig narkotikahandel” i den innevarande Empactcykeln.

a) Framställning, olaglig handel och distribution av cannabis, kokain och heroin

Syftet med denna delprioritering är ”att (1) identifiera och rikta in sig på kriminella nätverk som deltar i storskalig smuggling av cannabis, kokain och heroin till EU, att (2) rikta in sig på kriminella nätverk som deltar i odling, framställning, bearbetning och distribution av cannabis, kokain och heroin i EU”.

Denna delprioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan.

b) Framställning, olaglig handel och distribution av syntetiska droger och nya psykoaktiva substanser

Syftet med denna delprioritering är ”att identifiera och rikta in sig på kriminella nätverk som deltar i framställning av och global handel med syntetiska droger och nya psykoaktiva substanser i EU”.

Denna delprioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan.

7. Bedrägerier, ekonomisk och finansiell brottslighet: Internetbedrägeri, punktskattebrott, gemenskapsinterna bedrägerier via skenföretag, immaterialrättsbrott, varu- och penningförfalskning, brottsfinansiering, penningtvätt och återvinning av tillgångar

Denna EU-prioritering mot brottslighet, mot ”bedrägerier, ekonomisk och finansiell brottslighet”, består av fem delprioriteringar och bör genomföras i fem (5) separata operativa åtgärdsplaner.

Vederbörlig hänsyn bör tas till erfarenheterna av genomförandet av de operativa åtgärdsplanerna för prioriteringarna ”Punktskattebedrägerier/Gemenskapsinterna bedrägerier via skenföretag”, ”Bedrägeri som rör andra betalningsmedel än kontanter” och ”Brottsfinansiering”, penningtvätt och återvinning av tillgångar” i den innevarande Empactcykeln.

a) Internetbedrägeri

Syftet med denna delprioritering är ”att rikta in sig på enskilda brottslingar och kriminella nätverk som organiserar storskaliga internetbedrägerier samt bedrägerier och förfalskning av andra betalningsmedel än kontanter som syftar till att bedra enskilda personer (bland annat sårbara, t.ex. äldre, personer), företag samt organisationer i den offentliga sektorn, framför allt brottslingar och nätverk som varje år genererar intäkter på flera miljoner euro och som använder onlineplattformar för att nå ut med sina bedrägerier till ett stort antal offer”.

Denna delprioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan.

b) Punktskattebrott

Syftet med denna delprioritering är ”att rikta in sig på kriminella nätverk och enskilda brottslingar som deltar i storskaliga punktskattebrott med särskild inriktning på framställning och/eller olaglig handel med tobaksvaror i EU”.

Denna delprioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan.

c) Gemenskapsinterna momsbedrägerier via skenföretag

Syftet med denna delprioritering är att ”störa organiserade kriminella nätverk och enskilda kriminella entreprenörer som är inblandade i gemenskapsinterna bedrägerier via skenföretag”.

Denna delprioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan.

d) Immaterialrättsbrott, varu- och penningförfalskning

Syftet med denna delprioritering är att ”bekämpa och störa kriminella nätverk och enskilda kriminella entreprenörer som är inblandade i immaterialrättsbrott och i tillverkning, försäljning eller (fysisk eller online) distribution av förfalskade varor eller valutor, med särskild inriktning på varor som är skadliga för konsumenters hälsa och säkerhet, miljön och EU:s ekonomi.”

Denna delprioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan.

e) Brottsfinansiering, penningtvätt och återvinning av tillgångar

Syftet med denna delprioritering är att ”bekämpa och störa kriminella nätverk och enskilda brottslingar som är inblandade i brottsfinansiering och penningtvätt och underlätta återvinning av tillgångar i syfte att effektivt förverka vinning av brott, särskilt genom att stödja ett automatiskt inledande av finansiella utredningar och utveckla en kultur för återvinning av tillgångar genom utbildning och utbyte av finansiella underrättelser, genom att rikta in sig på grupper som ägnar sig åt penningtvätt och erbjuder penningtvättstjänster (inklusive penningkurirer och handelsbaserad penningtvätt) och de kriminella nätverk som i stor utsträckning använder framväxande betalningsmetoder för att tvätta vinning av brott eller för att tvätta vinningen av sina brott genom lagliga eller parallella underjordiska finansiella system”.

Denna delprioritering bör genomföras i (1) en operativ åtgärdsplan och ett (1) gemensamt övergripande strategiskt mål. Tydlig avgränsning och samordning med ”Kriminella högrisknätverk” måste säkerställas.

8. Organiserade egendomsbrott

Syftet med denna prioritering är ”att störa kriminella nätverk som är inblandade i organiserade inbrott och stölder, organiserade rån, handel med stulna fordon och olaglig handel med kulturföremål, med särskild inriktning på de nätverk som är mycket rörliga och agerar runtom i EU”.

Denna prioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan. Vederbörlig hänsyn bör tas till erfarenheterna av genomförandet av prioriteringen ”Organiserade egendomsbrott” i den innevarande Empactcykeln.

9. Miljöbrott

Syftet med denna prioritering är ”att störa kriminella nätverk som är inblandade i alla slags miljöbrott, med särskild inriktning på avfall och olaglig handel med vilda djur och växter samt på kriminella nätverk och enskilda kriminella entreprenörer som har förmåga att infiltrera lagliga affärsstrukturer på hög nivå eller bilda egna bolag för att underlätta sin brottslighet”.

Denna prioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan. Vederbörlig hänsyn bör tas till erfarenheterna av genomförandet av prioriteringen ”Miljöbrott” i den innevarande Empactcykeln.

10. Handel med skjutvapen

Syftet med denna prioritering är ”att rikta in sig på kriminella nätverk och enskilda brottslingar som är inblandade i olaglig handel med och distribution och användning av skjutvapen”.

Denna prioritering bör genomföras i en (1) operativ åtgärdsplan. Vederbörlig hänsyn bör tas till erfarenheterna av genomförandet av prioriteringen ”Handel med skjutvapen” i den innevarande Empactcykeln. Tydlig avgränsning och samordning med ”Kriminella högrisknätverk” måste säkerställas.

4. ÖVERGRIPANDE HOT

1. **Dokumentbedrägerier:** ”att bekämpa dokumentbedrägeri i EU och därvid inrikta sig på kriminella nätverk och enskilda kriminella entreprenörer som är inblandade i framställningen av förfalskade och falska handlingar och tillhandahållandet av sådana till andra brottslingar.”

Det hot dokumentbedrägerier innebär bör hanteras inom ramen för ett (1) gemensamt övergripande strategiskt mål. Eftersom dokumentbedrägeri är en viktig möjliggörare för många brott bör experter på dokumentbedrägeri i förekommande fall bistå råvaruexperter.

Vederbörlig hänsyn bör tas till erfarenheterna av genomförandet av den övergripande prioriteringen ”Dokumentbedrägerier” i den innevarande Empactcykeln.

EUROPEISKA UNIONENS RÅD SOM UPPREPAR att kampen mot alla brottshot, inbegripet sådana som inte omfattas av den innevarande Empactcykeln, måste fortsätta både på nationell/regional och EU-nivå och, vid behov, också i samverkan med tredjeländer och internationella partner,

SOM UPPMANAR medlemsstaterna och EU:s institutioner, organ och byråer samt europeiska nätverk och expertgrupper att göra ett aktivt åtagande om att säkerställa ett effektivt operativt genomförande av Empact, vilket kräver tillräckliga mänskliga och ekonomiska resurser samt kunskap; experter måste delta och få adekvat inflytande för att de fleråriga strategiska planerna och de operativa åtgärdsplanerna ska kunna utarbetas och genomföras.

SOM MANAR alla aktörer till att vid behov träda in som förare, medförare och insatsledare och samordnare för gemensamma övergripande strategiska mål för de olika EU-prioriteringarna mot brottslighet,

SOM FRAMHÅLLER att det krävs samlade insatser av medlemsstaterna, EU:s institutioner, organ och byråer både på EU-nivå och utanför EU, för att genomförandet av EU:s prioriteringar mot brottslighet ska bli så effektivt och verkningsfullt som möjligt,

SOM UNDERSTRYKER att nationella behöriga myndigheter, inbegripet medlemsstaternas berörda brottsbekämpande myndigheter, rättsliga myndigheter samt EU:s institutioner, organ och byråer bör se till att ha ett mycket nära och regelbundet samarbete om genomförandet av EU-prioriteringarna mot brottslighet, för att på så sätt säkerställa ett multidisciplinärt upplägg som omfattar flera byråer; ett gott samarbete mellan polisen, gräns- och kustbevakningen, tullen, skattemyndigheterna, rättsliga myndigheter och förvaltningsmyndigheter samt med EU:s institutioner, byråer och organ, europeiska nätverk och expertgrupper samt, i förekommande fall, den offentliga och privata sektorn är avgörande i detta avseende,

GER STÄNDIGA KOMMITTÉN FÖR INRE SÄKERHET I UPPDRAG att samordna, stödja, övervaka och utvärdera genomförandet av de fleråriga strategiska planerna och de operativa åtgärdsplanerna,

UPPMANAR STÄNDIGA KOMMITTÉN FÖR INRE SÄKERHET att, i förekommande fall, upprätthålla kontakter med relevanta förberedande organ inom rådet, RIF-myndigheter, kommissionen och Europeiska utrikestjänsten för att anpassa deras berörda insatser till genomförandet av EU:s prioriteringar mot brottslighet; de tillträdande ordförandeskapen uppmanas att beakta detta när de utarbetar programmen för respektive rådsarbetsgrupper,

UPPMANAR rådets samtliga förberedande organ att, med vederbörlig hänsyn till bestämmelserna i fördragen, beakta dessa prioriteringar inom sina respektive politikområden,

UPPMANAR medlemsstaterna, EU:s byråer, institutioner och organ, europeiska nätverk och expertgrupper och andra berörda parter att beakta EU:s nya prioriteringar mot brottslighet för 2022–2025 när det gäller deras strategier, planer och arbetsprogram och i syfte att stödja och stärka Empact samt genomförandet av de operativa åtgärdsplanerna,

UPPMANAR Cepol och alla andra berörda parter att samordna sitt arbete för att på ett konsekvent sätt återspegla Empacts prioriteringar i alla utbildnings- och kapacitetsuppbyggnadsinitiativ,

UPPMANAR kommissionen, medlemsstaterna, EU:s byråer och Europeiska utrikestjänsten att utforska möjligheten att ge Empact mer resurser och beakta alla aspekter av finansieringsprocessen för att säkerställa att tillräcklig finansiering finns tillgänglig för att effektivt stödja Empacts verksamhet inom den aktuella tidsramen.

UPPMANAR medlemsstaterna och relevanta aktörer att utöver den traditionella straffrättsligt baserade metoden aktivt använda alternativa och kompletterande metoder och instrument för att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten,

MANAR Europol att i samarbete med medlemsstaterna och andra relevanta EU-institutioner, organ och byråer under loppet av 2023 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 det krav som godkänts av ständiga kommittén för inre säkerhet och med beaktande av rekommendationerna från den oberoende utvärderingen.
