

Bruksela, 22 kwietnia 2021 r.
(OR. en)

8085/21

COSI 65
ENFOPOL 143
CRIMORG 31
CYBER 105
ENFOCUSTOM 55
IXIM 71
CORDROGUE 17
CT 51
FRONT 149
CATS 29
COPEN 190
DROIPEN 78
JAIEX 46
JAI 422

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	19 kwietnia 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2021) 170 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW w sprawie unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021-2025

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2021) 170 final.

Załącznik: COM(2021) 170 final



Bruksela, dnia 14.4.2021 r.
COM(2021) 170 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

w sprawie unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021-2025

{SWD(2021) 74 final}

Wprowadzenie

Przestępczość zorganizowana, mało widoczna dla opinii publicznej ze względu na nieprzejrzysty charakter swojej działalności, stanowi istotne zagrożenie dla obywateli Unii, przedsiębiorstw i instytucji państwowych, a także dla całej gospodarki. Jak podkreślono w najnowszej **ocenie zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w Unii Europejskiej** (SOCTA UE 2021)¹, zorganizowane grupy przestępcze są obecne we wszystkich państwach członkowskich. Przestępczość zorganizowana charakteryzuje się połączonym siecią środowiskiem, w którym współpraca między przestępcami jest płynna, systematyczna i nastawiona na zysk. Zorganizowane grupy przestępcze wykorzystują swoje pokaźne nielegalne zyski do infiltracji legalnego obrotu gospodarczego i instytucji publicznych, w tym poprzez korupcję, co osłabia praworządność i prawa podstawowe oraz podważa prawo obywateli do bezpieczeństwa, jak również ich zaufanie do organów publicznych. Dochody z działalności przestępczej na dziewięciu głównych rynkach przestępczych w Unii Europejskiej w 2019 r. wyniosły 139 mld EUR², co odpowiada 1 % produktu krajowego brutto Unii. Jak podkreślono w strategii w zakresie unii bezpieczeństwa³, należy kontynuować i wzmacniać działania podejmowane na szczeblu UE celem wsparcia państw członkowskich w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej.

Złożoność modelu biznesowego zorganizowanych grup przestępczych została w szczególności ujawniona w 2020 r. podczas wspólnego postępowania przygotowawczego prowadzonego przez organy francuskie i niderlandzkie przy wsparciu Europolu i Eurojustu, mającego na celu zlikwidowanie **EncroChat**, szyfrowanej sieci telefonicznej powszechnie wykorzystywanej przez siatki przestępcze. Sprawa EncroChat doprowadziła do tej pory do ponad 1 800 aresztowań oraz do wszczęcia ponad 1 500 nowych postępowań przygotowawczych. Ponadto pokazała, w jakim stopniu zorganizowane grupy przestępcze działają ponadnarodowo i w internecie na wszystkich rynkach przestępczych w połączonym siecią środowisku, korzystając z coraz bardziej wyrafinowanych sposobów działania oraz nowych technologii. W marcu 2021 r. kolejna wspólna operacja przeprowadzona po zniszczeniu Sky ECC, zaszyfrowanej sieci, do której przeniosło się wielu byłych użytkowników EncroChat, doprowadziła do zapobieżenia ponad 70 poważnym incydentom, przejścia ponad 28 ton farmaceutycznych składników czynnych oraz do zaareztowania ponad 80 podejrzanych zaangażowanych w przestępczość zorganizowaną i nielegalny obrót środkami odurzającymi w Belgii i Niemczech. Wszczęto ponad 400 nowych postępowań

¹ Europol, 2021 – Ocena zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w Unii Europejskiej (SOCTA UE), 12 kwietnia 2021 r., <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>. SOCTA UE jest kompleksową analizą zagrożenia przestępczością zorganizowaną określającą obszary przestępczości o wysokim priorytecie, sporządzaną co cztery lata przez Europol na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie.

² Niedozwolone środki odurzające, handel ludźmi, przemyt migrantów, nadużycia (wewnątrzspółnotowe oszustwo typu „znikający podmiot gospodarczy”, naruszenia praw własności intelektualnej, fałszowanie żywności), przestępstwa przeciwko środowisku (nielegalny handel odpadami oraz dziką fauną i florą), nielegalna broń palna, nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi, cyberprzestępczość, zorganizowana przestępczość przeciwko mieniu – badanie pt. „Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses”, marzec 2021 r., DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

³ Komunikat Komisji w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

przygotowawczych przeciwko zorganizowanym grupom przestępczym stwarzającym poważne zagrożenie.

W UE wzrasta liczba przypadków stosowania przemocy przez przestępców zaangażowanych w przestępczość zorganizowaną, a także wzrasta zagrożenie związane z przemocą w wyniku częstego używania broni palnej lub materiałów wybuchowych w przestrzeniach publicznych⁴. Zdolność zorganizowanych grup przestępczych do przystosowywania się do zmian w środowisku, w którym działają, a także do wykorzystywania tych zmian na swoją korzyść została potwierdzona podczas pandemii COVID-19. Grupy przestępcze wykorzystały pandemię do rozwinięcia działalności przestępczej w internecie⁵ oraz do popełniania oszustw, w tym w zakresie podrabiania produktów medycznych. Utrzymujący się wysoki popyt na szczepionki przeciwko COVID-19 stanowi atrakcyjny cel działań przestępców, którzy dążą do rozpoczęcia produkcji i dostaw podrobionych szczepionek lub rozwinięcia systemów oszustw wymierzonych w osoby fizyczne lub organy publiczne. Rządy państw UE wykryły jak dotąd próby dokonania oszustw i składania fałszywych ofert przez oszustów usiłujących sprzedać ponad 1,1 mld dawek szczepionek na łączną kwotę przekraczającą 15,4 mld EUR⁶. Z kolei kryzys gospodarczy wywołany pandemią potęguje zagrożenia ze strony przestępczości zorganizowanej oraz ryzyko jej jeszcze większego przenikania do społeczeństwa i gospodarki.

Zagrożenia transnarodowe i zmieniające się sposoby działania zorganizowanych grup przestępczych w internecie i poza nim wymagają skoordynowanej, bardziej ukierunkowanej i adekwatnej reakcji. Chociaż organy krajowe działające w terenie są na pierwszej linii w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, działania na szczeblu Unii i globalne partnerstwa mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skutecznej współpracy oraz wymiany informacji i wiedzy między organami krajowymi przy wsparciu wspólnych ram prawa karnego i skutecznych środków finansowych. Ponadto przestępczość zorganizowana unaocznia powiązania bezpieczeństwa zewnętrznego z wewnętrznym. Aby sprostać temu transgranicznemu wyzwaniu, konieczne jest zaangażowanie na szczeblu międzynarodowym w zwalczanie przestępczości zorganizowanej, w tym podjęcie dalszych działań na rzecz rozwoju partnerstw i współpracy z państwami w bezpośrednim sąsiedztwie i poza nim.

⁴ Europol 2021 – Sprawozdanie dotyczące oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE (SOCTA UE), 12 kwietnia 2021 r., <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁵ W ramach międzynarodowej operacji wspieranej przez Europol i Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w okresie od marca do grudnia 2020 r. organy ścigania z 19 państw członkowskich i ośmiu państw trzecich skonfiskowały prawie 33 mln sfałszowanych wyrobów medycznych, w tym maski ochronne, testy i zestawy diagnostyczne, 8 ton surowców i 70 000 litrów środków do higieny sanitarnej.

⁶ Na podstawie informacji zgłoszonych OLAF przez władze publiczne. Organ ścigania współpracują z Europolem i OLAF-em, aby udaremniać takie próby oszustw.

Zarówno Parlament Europejski⁷, jak i Rada⁸ zaznaczyły, że przestępczość zorganizowana powoduje ogromne szkody, i podkreśliły znaczenie podjęcia przez UE zdecydowanych działań w celu zwalczania wszystkich form zorganizowanej działalności przestępczej.

Niniejsza strategia opiera się na dotychczasowych osiągnięciach, określa priorytetowe obszary prac w celu skutecznej ochrony obywateli i gospodarki przed zorganizowanymi grupami przestępczymi oraz przedstawia konkretne działania średnio- i długoterminowe, które będą realizowane przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych. Stanowi ona pierwszą strategię dotyczącą przestępczości zorganizowanej od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony⁹.

1. Poprawa ścigania przestępstw i usprawnienie współpracy sądowej

Dzisiejsza przestępczość zorganizowana jest przedsięwzięciem międzynarodowym. W skład 65 % grup przestępczych działających w państwach członkowskich UE wchodzi członkowie różnych narodowości¹⁰. Szlaki transportowe środków odurzających, broni palnej lub podrobionych produktów przebiegają przez wszystkie kontynenty w ramach globalnego łańcucha dostaw. Mobilne zorganizowane grupy przestępcze zaangażowane w zorganizowaną przestępczość przeciwko mieniu przemieszczają się szybko w obrębie wielu jurysdykcji, aby popełniać przestępstwa. Działając w różnych jurysdykcjach, grupy przestępcze unikają zdemaskowania i wykorzystują różnice w obowiązujących prawach krajowych.

1.1. Sprawna wymiana i terminowy dostęp do informacji

W przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której nie istnieją żadne wewnętrzne kontrole graniczne, wysoki poziom bezpieczeństwa można zapewnić dzięki solidnej współpracy policyjnej i sądowej między państwami członkowskimi. Terminowy dostęp do informacji, odbywający się przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych, a w szczególności z uwzględnieniem ochrony danych, ma zasadnicze znaczenie dla zwalczania wszelkich form przestępczości zorganizowanej. Unia Europejska udostępniła

⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0378_PL.pdf. W październiku 2016 r. Parlament Europejski przyjął również sprawozdanie, w którym skoncentrowano się konkretnie na walce z korupcją, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0284_PL.pdf.

⁸ Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa wewnętrznego i europejskiego partnerstwa policyjnego, 13083/1/20 REV 1, 24 listopada 2020 r.

⁹ Jak pokazano w programie z Tampere (który zapoczątkował pierwsze wieloletnie cele strategiczne UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych) oraz w kolejnych wieloletnich programach dotyczących wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, takich jak program haski z 2004 r., program sztokholmski z 2009 r., Europejska agenda bezpieczeństwa z 2015 r. oraz niedawno przyjęta strategia UE z 2020 r. w zakresie unii bezpieczeństwa, przestępczość zorganizowana jest kwestią priorytetową dla UE od połowy lat 90. Ostatnia strategia dotycząca przestępczości zorganizowanej pochodzi z 2005 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0232&from=EN>.

¹⁰ Europol 2021 – Sprawozdanie dotyczące oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE (SOCTA UE), 12 kwietnia 2021 r., <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

organom ścigania szeroki zakres narzędzi ułatwiających wymianę informacji, które okazały się być kluczowe w wykrywaniu działalności i siatek przestępczych.

System Informacyjny Schengen (SIS) umożliwił funkcjonariuszom pierwszej linii kontroli zarówno szybkie wykrywanie oraz lokalizowanie osób i przedmiotów zaangażowanych w przestępczość zorganizowaną, jak również podejmowanie odpowiednich działań. Informacje zawarte w tej wspólnej bazie danych mogą ułatwić funkcjonariuszom aresztowanie osoby, skonfiskowanie przedmiotu lub ustalenie tras przemieszczania się osób, wobec których prowadzone jest postępowanie przygotowawcze. W samym tylko 2020 r. z Systemu Informacyjnego Schengen skorzystano prawie 4 mld razy i uzyskano przy tym ponad 200 000 trafień. W ramach przeglądu ram dotyczących SIS w 2018 r.¹¹ funkcje systemu zostały znacznie wzmocnione oraz przedstawiono szereg nowych narzędzi, umożliwiając organom krajowym wprowadzanie wpisów dotyczących osób narażonych na uprowadzenie lub handel ludźmi oraz wnioskowanie o rozpytanie kontrolne podejrzanego. W wyniku reformy Europol uzyskał również dostęp do wpisów w SIS oraz do wymiany informacji uzupełniających. Ponadto reforma przyczyniła się do skuteczniejszego wykorzystywania danych biometrycznych dzięki wprowadzeniu możliwości korzystania z wizerunków twarzy do celów identyfikacyjnych oraz możliwości włączania profili DNA, aby ułatwić identyfikację osób zaginionych. Wdrażanie wspomnianych nowości przebiega bardzo szybko, tak aby nowy system był w pełni operacyjny do końca 2021 r. – ukończono akty wykonawcze i dokumentację techniczną, prace nad rozwojem technicznym SIS są zaawansowane, podjęto także pierwsze działania w celu opracowania podręcznika SIS i przeprowadzenia szkoleń dla użytkowników SIS.

Potencjał SIS w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej zostanie dodatkowo wzmocniony za pomocą nowych ram **interoperacyjności** między systemami informacyjnymi UE w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych¹². Należy dołożyć wszelkich

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1860 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz.U. L 312 z 7.12.2018, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1861 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie odpraw granicznych, zmiany konwencji wykonawczej do układu z Schengen oraz zmiany i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1987/2006, Dz.U. L 312 z 7.12.2018 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1862 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmiany i uchylenia decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1986/2006 i decyzji Komisji 2010/261/UE, Dz.U. L 312 z 7.12.2018.

¹² Ramy interoperacyjności obejmują SIS, wizowy system informacyjny (VIS), Eurodac, system wjazdu/wyjazdu (EES), europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS), a także europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych dotyczących obywateli państw trzecich (ECRIS-TCN). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/817 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze granic i polityki wizowej oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1861 oraz decyzje Rady 2004/512/WE i 2008/633/WSiSW, Dz.U. L 135 z 22.5.2019 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/818 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 i (UE) 2019/816, Dz.U. L 135 z 22.5.2019.

starań, aby osiągnąć pełną interoperacyjność do końca 2023 r. Ułatwi to organom ścigania dostęp do istotnych informacji w scentralizowanych systemach informacyjnych UE oraz umożliwi wykrywanie wielu tożsamości, co ma zasadnicze znaczenie dla zwalczania oszustw dotyczących tożsamości, które są często wykorzystywane przez przestępców do popełniania przestępstw lub unikania wymiaru sprawiedliwości. W zakresie ram interoperacyjności opracowywana jest funkcja **detektora wielokrotnych tożsamości**, która poprzez sprawdzanie danych we wspomnianych systemach przyczyni się do skutecznego rozwiązania problemu posługiwania się fałszywymi tożsamościami.

Śledczy pracujący osobno w jednym państwie członkowskim często nie są w stanie ustalić udziału zorganizowanej grupy przestępczej w popełnieniu konkretnego przestępstwa. Ramy z **Prüm** z 2008 r.¹³ umożliwiają organom ścigania, w toku prowadzonych przez nie postępowań przygotowawczych, wyszukiwanie DNA i odcisków palców w bazach danych innych państw członkowskich na zasadzie „trafienie/brak trafienia” dzięki połączeniom dwustronnym, a także wyszukiwanie danych rejestracyjnych pojazdów. Chociaż ramy z Prüm odgrywają zasadniczą rolę w wykrywaniu wielu przestępstw w Europie, z uwagi na ich zdecentralizowany charakter wielu dwustronnych połączeń między krajowymi bazami danych państw członkowskich nie utworzono, ponieważ byłoby to złożone pod względem technicznym oraz wiązałoby się z koniecznością zaangażowania istotnych zasobów finansowych i ludzkich. Ponadto udostępnianie przez organy danych osobowych stanowiących podstawę trafienia może trwać tygodnie lub nawet miesiące. Aby zwiększyć skuteczność postępowań przygotowawczych oraz usprawnić zautomatyzowaną wymianę informacji dotyczących przestępców, Komisja proponuje modernizację **ram z Prüm w celu uwzględnienia potrzeb operacyjnych** organów ścigania zgodnie z prawami podstawowymi oraz wymogami konieczności i proporcjonalności, a także w celu dostosowania przepisów o ochronie danych do dyrektywy o ochronie danych w sprawach karnych¹⁴. Komisja bada obecnie warianty zapewnienia możliwości połączenia odpowiednich baz danych między wszystkimi państwami członkowskimi oraz **przyspieszenia wymiany informacji** po uzyskaniu trafienia. Ponadto Komisja analizuje potrzebę wymiany **dodatkowych kategorii danych** istotnych dla prowadzenia postępowań przygotowawczych, takich jak wizerunki twarzy, prawa jazdy, informacje z rejestru karnego i z zakresu balistyki, zgodnie z ramami z Prüm, oraz potrzebę uczynienia Europolu nowym partnerem tych ram.

Ze względu na transgraniczny i międzynarodowy wymiar przestępczości zorganizowanej **informacje o podróży** mają zasadnicze znaczenie dla identyfikacji podróżnych stwarzających wysokie zagrożenie, którzy nie są znani organom ścigania w inny sposób, oraz dla ustalenia powiązań między członkami grup przestępczych. Przetwarzanie **danych dotyczących**

¹³ Decyzja Rady 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej oraz decyzja Rady 2008/616/WSiSW w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW, Dz.U. L 210 z 6.8.2008.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, Dz.U. L 119 z 4.5.2016.

przelotu pasażera (dane PNR) ułatwia odpowiednim organom identyfikację osób zaangażowanych w działalność przestępczą prowadzoną przez grupy zorganizowane. Aby zapewnić pełne wykorzystanie potencjału tego narzędzia, Komisja będzie nadal monitorować pełne i skuteczne wdrożenie dyrektywy w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera¹⁵ oraz wspierać współpracę i wymianę danych PNR między państwami członkowskimi, w szczególności poprzez wymianę najlepszych praktyk, szkolenia oraz rozwój niezbędnych zdolności¹⁶. **Dane pasażera przekazywane przed podróżą (API)**, tj. dane personalizacyjne pasażerów gromadzone przez przewoźników lotniczych podczas odprawy, są równie wartościowe¹⁷, co wynika również z ich komplementarności wobec danych dotyczących przelotu pasażera. Zmiana obecnych ram prawnych¹⁸ umożliwiłaby wprowadzenie szeregu ulepszeń, zwłaszcza w zakresie dokładności i kompletności danych. Przede wszystkim Komisja przeprowadzi analizę potencjalnego wykorzystania danych API do systematycznego przeszukiwania danych Europolu w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz możliwego rozszerzenia ich zastosowania w odniesieniu do przemieszczania się wewnątrz strefy Schengen, przewoźników wodnych oraz transportu autokarowego. Mając to na uwadze, w pierwszej połowie 2022 r. Komisja przedstawi wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie danych pasażera przekazywanych przed podróżą na podstawie oceny skutków, w ramach której te warianty i ich skutki zostaną dokładnie przeanalizowane.

1.2. Zaawansowane ramy współpracy

Główne elementy współpracy organów ścigania w UE opierają się na Konwencji wykonawczej z 1990 r. do układu z Schengen. Tę podstawę uzupełniają inne instrumenty UE, takie jak decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej lub rozdziały 4 i 5 decyzji Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Prüm).

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania, Dz.U. L 119 z 4.5.2016.

¹⁶ Takie jak te, o których mowa w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym sprawozdaniu Komisji dotyczącym przeglądu dyrektywy w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera, SWD(2020) 128 final, 24.7.2020, s. 7.

¹⁷ Znaczenie danych API potwierdzają ponawiane przez ONZ wezwania do większego ich wykorzystania – zob. rezolucja RB ONZ nr 2178(2014), rezolucja RB ONZ nr 2309(2016), rezolucja RB ONZ nr 2482(2019) – oraz zobowiązania państw należących do Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie do utworzenia systemów danych pasażera przekazywanych przed podróżą. Ponadto od lutego 2018 r. tworzenie krajowych systemów danych pasażera przekazywanych przed podróżą należy do standardów Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, w związku z czym zobowiązuje się do tego wszystkie umawiające się państwa konwencji chicagowskiej.

¹⁸ Dyrektywa Rady 2004/82/WE w sprawie obowiązku przekazywania przez przewoźników danych dotyczących pasażerów, Dz.U. L 261 z 6.8.2004 („dyrektywa w sprawie danych pasażera przekazywanych przed podróżą” lub „dyrektywa w sprawie API”).

Państwa członkowskie uzupełniły te ramy kompleksowym zestawem zawartych umów dwu- i wielostronnych. W rezultacie poziom współpracy między państwami członkowskimi jest nierównomierny, co stwarza przeszkody operacyjne uniemożliwiające skuteczną współpracę transgraniczną.

Komisja przygotowuje wniosek ustawodawczy dotyczący **unijnego kodeksu współpracy policyjnej**. Podstawą tego wniosku będą wyniki trwającego badania zewnętrznego i zostanie on oparty na gruntownym procesie konsultacji, z uwzględnieniem kompetencji państw członkowskich. Celem jest usprawnienie i rozwinięcie poszczególnych instrumentów w zakresie współpracy organów ścigania, w tym odpowiednich przepisów UE, wytycznych Rady oraz dobrych praktyk państw członkowskich wynikających z umów dwu- i wielostronnych, aby stworzyć spójny i nowoczesny pakiet zasad obejmujący również czynności w ramach postępowania przygotowawczego.

Ponadto na potrzeby usunięcia potencjalnych przeszkód we współpracy transgranicznej, zwłaszcza w zakresie zwalczania struktur przestępczości zorganizowanej, Komisja zainicjowała badanie zewnętrzne służące przeprowadzeniu oceny **decyzji ramowej Rady z 2008 r. w sprawie przestępczości zorganizowanej**¹⁹, aby ustalić, czy wspomniana decyzja w dalszym ciągu spełnia swój cel.

Europol odgrywa ważną rolę jako **unijny węzeł informacji kryminalnych**, wspiera współpracę policyjną i wymianę informacji oraz sporządza co cztery lata **sprawozdanie dotyczące oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w Unii Europejskiej** (SOCTA UE)²⁰. W celu zaspokojenia pilnych potrzeb operacyjnych, takich jak współpraca z podmiotami prywatnymi lub przetwarzanie dużych zbiorów danych, Komisja zaproponowała w grudniu 2020 r. zwiększenie zakresu działania Europolu²¹. Przewidziane we wniosku nowe kompetencje i narzędzia umożliwią Europolowi zintensyfikowanie wsparcia na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej. Zarówno Parlament Europejski, jak i Rada pracują obecnie nad swoimi mandatami na nadchodzące negocjacje międzyinstytucjonalne, które zgodnie z oczekiwaniami powinny rozpocząć się w dalszej części tego roku. Komisja ułatwi negocjacje, a jej celem jest, aby współprawodawcy osiągnęli szybkie porozumienie do końca 2021 r.

¹⁹ Decyzja ramowa Rady 2008/841/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej, Dz.U. L 300 z 11.11.2008.

²⁰ Europol sporządza sprawozdanie SOCTA UE co cztery lata na podstawie obszernego wkładu państw członkowskich i innych właściwych zainteresowanych stron. Określa on główne zagrożenia przestępczością w UE oraz proponuje priorytety UE w zakresie zwalczania przestępczości na najbliższe cztery lata. SOCTA UE stanowi pierwszy etap każdego cyklu EMPACT oraz służy jako podstawa do przyjęcia przez Radę priorytetów UE w zakresie zwalczania przestępczości na najbliższe cztery lata.

²¹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/794 w odniesieniu do współpracy Europolu z podmiotami prywatnymi, przetwarzania danych osobowych przez Europol w celu wspierania postępowań przygotowawczych oraz roli Europolu w zakresie badań naukowych i innowacji, COM(2020) 796 final, oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1862 w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w odniesieniu do wprowadzania wpisów przez Europol, COM(2020) 791 final z 9 grudnia 2020 r.

Jednym z kluczowych narzędzi wdrażania niniejszej strategii oraz intensyfikowania działań w zakresie zwalczania struktur przestępczości zorganizowanej poprzez skoordynowane operacje jest **europejska multidyscyplinarna platforma przeciwko zagrożeniom przestępcstwami (EMPACT)**. Od 2010 r. EMPACT umożliwia państwom członkowskim określanie priorytetów UE w zakresie zagrożeń przestępczością, w przypadku których konieczne jest podjęcie wspólnych działań²², oraz umożliwia zwalczanie tych zagrożeń poprzez współpracę strukturalną na szczeblu UE między organami ścigania, służbą celną, organami podatkowymi, sędziami, instytucjami i agencjami europejskimi oraz, w stosownych przypadkach, państwami trzecimi, organizacjami międzynarodowymi i sektorem prywatnym²³.

Za pośrednictwem EMPACT państwa członkowskie i ich partnerzy przeprowadzają co roku ponad **200 wspólnych działań operacyjnych** mających na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej, takich jak opracowywanie obrazu danych dotyczących przestępczości w odniesieniu do priorytetów UE w zakresie zwalczania przestępczości, budowanie zdolności organów ścigania w zakresie zwalczania konkretnych przestępstw, zacieśnianie współpracy z partnerami międzynarodowymi, prowadzenie działań zapobiegawczych, prowadzenie wspólnych postępowań przygotowawczych przeciwko konkretnym zjawiskom lub grupom przestępczym oraz badanie metod stosowanych przez grupy przestępcze do prania pieniędzy, popełniania przestępstw w internecie lub uzyskiwania sfałszowanych dokumentów. Chociaż EMPACT już teraz przynosi znaczące rezultaty operacyjne, na przykład pod względem skonfiskowanych środków odurzających lub aresztowanych przestępców, jej potencjał nie jest w pełni wykorzystywany. Jej złożoność, brak świadomości funkcjonariuszy pierwszej linii kontroli oraz niewystarczające środki finansowe nie zawsze przekładają się na odpowiedzialność i aktywny udział państw członkowskich i partnerów zewnętrznych oraz utrudniają rozwój bardziej złożonych operacji, które mogłyby w większym stopniu zaszkodzić zorganizowanym grupom przestępczym.

Komisja we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami tworzącymi EMPACT będzie pracować nad wprowadzeniem szeregu środków, które zostaną szczegółowo opisane w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszej strategii, w celu wykorzystania pełnego potencjału EMPACT, a także uczynienia jej kluczowym instrumentem UE służącym **wielodyscyplinarnej i wieloagencyjnej współpracy operacyjnej** na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej na poziomie UE.

²² W latach 2018–2021: cyberprzestępczość, nielegalny obrót środkami odurzającymi, ułatwianie nielegalnego wjazdu i pobytu, zorganizowana przestępczość przeciwko mieniu, handel ludźmi (powiązany ze wszystkimi formami wykorzystywania, w tym wykorzystywaniem seksualnym i wyzyskiem pracowników, a także wszelkimi formami handlu dziećmi), przestępstwo dotyczące akcyzy i wewnątrzwspólnotowe oszustwo typu „znikający podmiot gospodarczy”, nadużycie finansowe, nielegalny obrót bronią palną, przestępstwo przeciwko środowisku, finansowanie działań przestępczych, pranie pieniędzy oraz przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów.

²³ Termin „cykl polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej” definiował ramy współpracy w celu ustalenia wspólnych priorytetów, natomiast „EMPACT” odnosi się do platformy operacyjnej umożliwiającej współpracę praktyków. Obecnie te dwie koncepcje zawierają się w pojęciu „EMPACT”.

Komisja oceni również wykonalność włączenia mechanizmu EMPACT do prawodawstwa UE. Dzięki temu EMPACT stałaby się kluczowym instrumentem UE dla państw członkowskich oraz odpowiednich agencji i organów UE na potrzeby współpracy operacyjnej w walce ze zorganizowaną i poważną przestępczością międzynarodową. Uczyniłoby to EMPACT stałym wektorem współpracy strukturalnej między europejskimi i krajowymi strategiami i działaniami w zakresie przestępczości – z ujednoliconą metodyką i podejściem – przy czym mechanizm ten stanowiłby podstawę prawną wspólnych partnerstw doraźnych opartych na potrzebach operacyjnych. Komisja będzie również dążyć do znacznego zwiększenia finansowania EMPACT, aby umożliwić opracowywanie w jej ramach bardziej złożonych działań. Ponadto Komisja, wraz ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, zbada możliwość usprawnienia obecnego mechanizmu EMPACT na podstawie czterech unowocześnionych i zaktualizowanych filarów²⁴, które zostały uzupełnione zasadami przewodnimi w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej. Komisja będzie również dążyć do zwiększenia roli sieci europejskich i grup ekspertów we wspieraniu działań w ramach EMPACT. Ponadto Komisja wraz z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych będą promować większe zaangażowanie państw trzecich w działania EMPACT oraz wspierać rozwój metodyki EMPACT poza UE, dostosowanej do potrzeb operacyjnych.

Aby pociągnąć przestępców do odpowiedzialności, organy ścigania i organy sądowe muszą ze sobą współpracować: skuteczna reakcja na przestępczość zorganizowaną wymaga podjęcia dalszych działań, aby zacieśnić współpracę sądową. W zaleceniach Parlamentu²⁵ i konkluzjach Rady²⁶ wzywa się do poprawy praktycznego stosowania **europejskiego nakazu aresztowania**²⁷. W związku z tym Komisja egzekwuje prawidłowe wdrażanie przepisów zgodnie ze sprawozdaniem Komisji w sprawie wdrażania europejskiego nakazu aresztowania²⁸ oraz przedstawi wytyczne w zaktualizowanym podręczniku.

Co więcej, aby zapobiec równolegle prowadzonym postępowaniom wobec przestępców działających w różnych jurysdykcjach, może okazać się konieczne wprowadzenie wspólnych zasad umożliwiających państwom członkowskim przeniesienie postępowania karnego do innego państwa członkowskiego, na przykład państwa członkowskiego, którego obywatelem jest podejrzany, z uwzględnieniem decyzji ramowej w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji²⁹. Obecnie Komisja prowadzi dalsze badania nad tą kwestią, aby ocenić potrzebę podjęcia działań na szczeblu UE w tym obszarze. Komisja analizuje również problemy

²⁴ Kolejność odnowionych czterech filarów: 1/ obserwacja, wykrywanie i ukierunkowanie; 2/ wspólne decydowanie i planowanie; 3/ zwalczanie, zapobieganie i zakłócanie; 4/ nauka i powtarzanie.

²⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_PL.html.

²⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/pl/pdf>.

²⁷ Por. podręcznik „Jak wydawać i wykonywać Europejski Nakaz Aresztowania”, Dz.U. C 335 z 6.10.2017: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006\(02\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006(02)&from=DA)

²⁸ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 2 lipca 2020 r. z wdrażania decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, COM(2020) 270 final, 2.7.2020.

²⁹ Decyzja ramowa Rady 2009/948/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygania takich konfliktów, Dz.U. L 328 z 15.12.2009.

wynikające w związku z gromadzeniem, przekazywaniem i wykorzystywaniem dowodów w postępowaniach transgranicznych oraz możliwe dalsze działania w tej kwestii³⁰.

Komunikacja i wymiana informacji w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych ma zasadnicze znaczenie, dlatego Komisja będzie pracować nad stworzeniem platformy współpracy dla wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych oraz nad zacieśnieniem współpracy Eurojustu z państwami trzecimi. Ponadto, jak zapowiedziano w komunikacie w sprawie cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej³¹, Komisja do końca 2021 r. przedstawi wniosek w sprawie umożliwienia bezpiecznej komunikacji elektronicznej oraz wymiany informacji i dokumentów między sądami, organami krajowymi oraz, w stosownych przypadkach, agencjami wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznymi. Komisja wspierać będzie również modernizację systemu zarządzania sprawami Eurojustu, aby mógł on dostarczać informacje zwrotne organom krajowym i rozwijać powiązania sądowe między trwającymi postępowaniami przygotowawczymi. Dzięki temu Eurojust powinien zyskać możliwość prowadzenia efektywnej współpracy ze swoimi partnerami, w szczególności z Europolu i EPPO, co pomoże koordynować postępowania przygotowawcze na szczeblu krajowym i unikać prowadzenia równoczesnych postępowań przygotowawczych, tak aby zapewnić skuteczne ściganie karne.

1.3. Współpraca międzynarodowa

Współpraca organów ścigania poza granicami Unii jest konieczna do rozbicia światowych siatek przestępczych i szlaków transportowych. Konieczne jest zacieśnienie współpracy międzynarodowej, w tym poprzez działania odpowiednich agencji wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w szczególności w odniesieniu do krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa i krajów objętych procesem rozszerzenia.

Istnieje pilna potrzeba dalszego rozwoju wywiadu Europolu w zakresie poważnej i zorganizowanej przestępczości oraz usprawnienia wymiany informacji i działań w ramach postępowań przygotowawczych z państwami trzecimi i regionami stanowiącymi główne węzły komunikacyjne dla przestępczości zorganizowanej wysokiego ryzyka, mającej wpływ na państwa członkowskie UE, w tym za pośrednictwem dwustronnych urzędników łącznikowych państw członkowskich oddelegowanych do tych krytycznych obszarów. Komisja otrzymała wytyczne negocjacyjne dotyczące umów międzynarodowych z państwami trzecimi w celu dokonania wymiany danych osobowych z Europolu³² oraz umożliwienia współpracy sądowej z Eurojustem³³ i będzie dążyć do osiągnięcia postępów w tych trudnych negocjacjach.

Ponadto unijne projekty i programy współpracy międzynarodowej mają znaczenie dla tworzenia transkontynentalnych sieci ścigania przestępstw i wymiaru sprawiedliwości

³⁰ Badanie dotyczące transgranicznego wykorzystywania dowodów zostało rozpoczęte w marcu 2020 r.

³¹ Komunikat Komisji „Cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Wachlarz możliwości”, COM(2020) 710 final, 2.12.2020.

³² Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Maroko, Tunezja, Turcja i Nowa Zelandia.

³³ Algieria, Argentyna, Armenia, Bośnia i Hercegowina, Brazylia, Kolumbia, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Maroko, Tunezja i Turcja.

w sprawach karnych. Wsparcie Komisji na rzecz tych sieci i wspólnych operacji będzie coraz większe.

Podejście UE do bezpieczeństwa zewnętrznego w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony pozostaje istotnym elementem starań UE na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej w celu zwiększenia stabilności i ochrony interesów europejskich w obszarze bezpieczeństwa. Wysoki przedstawiciel/wiceprzewodniczący wspierany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych będzie nadal odgrywał kluczową rolę w zacieśnianiu współpracy strategicznej i operacyjnej z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, w pełni wykorzystując swoje narzędzia zewnętrzne, takie jak dialogi wysokiego szczebla, sieć ekspertów ds. walki z terroryzmem/bezpieczeństwa w delegaturach Unii oraz – w stosownych przypadkach – misje i działania w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Ponadto Komisja oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych będą nadal priorytetowo traktować projekty budowania zdolności w państwach trzecich, a w szczególności w krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa i krajach objętych procesem rozszerzenia, zarówno w celu wspomagania współpracy operacyjnej z państwami członkowskimi i agencjami UE, jak i w celu wyposażenia partnerów w narzędzia umożliwiające im zlikwidowanie złożonych struktur przestępczych mogących mieć wpływ na UE.

Interpol jest kolejnym kluczowym podmiotem, jeżeli chodzi o międzynarodową współpracę w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej. 18 baz danych Interpolu zawiera ponad 100 mln danych dotyczących ścigania przestępstw, w tym dane dotyczące poszukiwanych przestępców, osób podejrzanych o terroryzm, odcisków palców, skradzionych pojazdów, skradzionych i utraconych dokumentów podróży, broni i broni palnej. Wspomniane bazy danych umożliwiają organom ścigania i organom sądowym identyfikację powiązań, a tym samym ułatwiają prowadzenie postępowań przygotowawczych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Równocześnie z niniejszą strategią Komisja przyjmie **zalecenie dla Rady dotyczące podjęcia rokowań z Interpolem** w sprawie umowy o współpracy UE–Interpol w celu zacieśnienia współpracy i zaspokojenia potrzeb operacyjnych.

Głównym międzynarodowym instrumentem umożliwiającym współpracę i wzajemną pomoc prawną w postępowaniach przygotowawczych dotyczących przestępczości zorganizowanej jest **Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej**, której stroną są UE i państwa członkowskie. W 2021 r. Komisja zaktualizuje deklarację kompetencji w celu dostosowania jej do zmian wprowadzonych traktatem lizbońskim³⁴ oraz zapewni, aby **Prokuratura Europejska (EPPO)** mogła korzystać z przewidzianych w konwencji instrumentów międzynarodowej wzajemnej pomocy

³⁴ Granice uprawnień UE istotnych dla wdrożenia tej konwencji uległy zmianie wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego w dniu 1 grudnia 2009 r. oraz zakończeniem w dniu 1 grudnia 2014 r. okresu przejściowego dla instrumentów należących do dawnego trzeciego filaru. UE nabyła nowe kompetencje przyznane jej na mocy tytułu V TFUE (art. 82 i 83) i wykonuje je, stanowiąc prawo w istotnych obszarach polityki. Ponadto proces przeglądu Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej powinien opierać się na zaktualizowanej deklaracji kompetencji.

prawnej na potrzeby prowadzenia współpracy z władzami państw trzecich. Ponadto Komisja zbada możliwość powiadamiania EPPO jako organu odpowiedzialnego w kontekście istniejących na szczeblu unijnym umów o współpracy z państwami trzecimi oraz, w stosownych przypadkach, rozważy otwarcie negocjacji z wybranymi, traktowanymi priorytetowo państwami trzecimi. Jak stwierdzono w Deklaracji z Kioto przyjętej na 14. Kongresie ONZ w sprawie Zapobiegania Przestępczości i w sprawie Wymiaru Sprawiedliwości w Sprawach Karnych, Unia i państwa członkowskie są w pełni zaangażowane we wzmacnianie międzynarodowych ram propagujących praworządność, zapobieganie przestępczości i wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych, w tym poprzez aktywne zaangażowanie w toczący się proces przeglądu wdrażania Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji.

Kluczowe działania:

Komisja:

- przedstawi wniosek dotyczący wzmocnienia **ram z Prüm** (IV kw. 2021 r.);
- przedstawi wniosek dotyczący utworzenia unijnego **kodeksu współpracy policyjnej** (IV kw. 2021 r.);
- przedstawi wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie **danych pasażera przekazywanych przed podróżą** (I kw. 2022 r.);
- utworzy **platformę współpracy** dla wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych (IV kw. 2021 r.);
- będzie współpracować ze wszystkimi właściwymi zainteresowanymi stronami, aby **usprawnić, rozszerzyć i zmodernizować** europejską multidyscyplinarną platformę przeciwko zagrożeniom przestępcstwami (**EMPACT**) oraz uczynić z niej **kluczowy instrument UE służący zwalczaniu poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej** poprzez zestaw działań i wniosek ustawodawczy (2023 r.);
- znacznie **zwiększy finansowanie** na rzecz EMPACT za pośrednictwem Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego w latach 2021–2027;
- rozpocznie negocjacje w sprawie umów o **współpracy** między **Eurojustem** a państwami trzecimi;
- zintensyfikuje negocjacje w sprawie współpracy między **Europolem** a państwami trzecimi;
- wraz z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych zacieśni **współpracę międzynarodową** z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

Parlament Europejski i Radę zachęca się do:

- poczynienia postępów w negocjacjach legislacyjnych dotyczących **przeglądu rozporządzenia w sprawie Europolu**, w tym zmian do rozporządzenia w sprawie Systemu Informacyjnego Schengen, w celu osiągnięcia **szybkiego porozumienia**.

Radę zachęca się do:

- przyjęcia zalecenia dotyczącego podjęcia rokowań z **Interpolem** w sprawie umowy o współpracy UE–Interpol.

2. Skuteczne postępowania przygotowawcze: rozbijanie struktur przestępczości zorganizowanej i zwalczanie przestępstw o wysokim prioryecie

2.1. Zintensyfikowanie wysiłków w zakresie zwalczania struktur przestępczości zorganizowanej

Postępowania przygotowawcze organów ścigania nie powinny kończyć się na konfiskowaniu nielegalnych przedmiotów, czy aresztowaniu przestępców niskiego szczebla, ale należy ukierunkować je na podmioty i sieci, które stanowią podstawę ekosystemów przestępczych.

Podczas gdy struktura większości organizacji przestępczych skupia się wokół głównej grupy lub jest hierarchiczna³⁵, przestępczość zorganizowana charakteryzuje się połączonym siecią środowiskiem, w którym różne grupy i osoby współpracują systematycznie na zasadzie „spółki joint venture” w ramach luźnych i płynnych siatek przestępczych. Organizacje przestępcze zarządzające łańcuchami dostaw na międzynarodowych rynkach przestępczych współpracują z mniejszymi grupami specjalizującymi się w określonej działalności oraz z osobami odgrywającymi kluczowe role w świadczeniu usług na rzecz przestępców, takich jak przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, porada prawna, komunikacja objęta szyfrowaniem lub transport. Zdolność grup przestępczych do tworzenia wzajemnych powiązań osłabia działania organów ścigania, ponieważ w przypadku interwencji każde ogniwo łańcucha przestępczego można łatwo zastąpić.

W tym kontekście kluczowe znaczenie ma zintensyfikowanie działań na rzecz **likwidacji struktur przestępczości zorganizowanej**, ukierunkowanych na grupy, które stwarzają większe zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy oraz na członków wyższych szczebli organizacji przestępczych. W tym celu niektóre państwa członkowskie ustanowiły struktury na szczeblu krajowym lub wyspecjalizowane organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości zajmujące się zwalczaniem organizacji o charakterze mafijnym. Działania te okazały się skuteczne, bowiem stymulowały strategiczne podejście ukierunkowane na promowanie działań w celu rozbicia infrastruktury przestępczych. Ponadto utworzenie specjalnych jednostek policji lub organów sądowych ułatwiłoby zacieśnienie współpracy transgranicznej. Komisja będzie promować wymianę najlepszych praktyk, aby ułatwić powielanie w państwach członkowskich takich modeli dostosowanych do krajowej specyfiki.

Na szczeblu europejskim prowadzenie współpracy operacyjnej w zakresie zwalczania zorganizowanych grup przestępczych o charakterze mafijnym za pomocą **Sieci @ON**³⁶ ułatwia rozmieszczenie wyspecjalizowanych funkcjonariuszy śledczych w państwach członkowskich, którzy pomagają w prowadzeniu postępowań przygotowawczych w sprawie

³⁵ Według sprawozdania SOCTA UE 2021 43 % zorganizowanych grup przestępczych skupia się wokół głównej grupy, 40 % ma strukturę hierarchiczną, a 17 % to luźne siatki.

³⁶ Obecnie w Sieci @ON, która istnieje od 2014 r., uczestniczy 16 państw członkowskich.

transgranicznych zorganizowanych grup przestępczych. Kolejnym ważnym elementem są działania podejmowane przez Europol wraz z państwami członkowskimi w celu określenia i prowadzenia działań wywiadowczych i dochodzeniowych w odniesieniu do wybranych **celów o dużym znaczeniu**³⁷, czyli podejrzanych członków organizacji przestępczych stwarzających szczególnie wysokie ryzyko dla dwóch lub więcej państw członkowskich.

Aby zintensyfikować działania przeciwko organizacjom przestępczym, bardzo potrzebna jest dalsza współpraca strukturalna. Opracowanie **wspólnych kryteriów** dla wszystkich państw członkowskich **dotyczących wskazywania celów o dużym znaczeniu** oraz ułatwienie współpracy operacyjnej i wymiany informacji w czasie rzeczywistym umożliwiłoby prowadzenie bardziej wspólnych i systematycznych postępowań przygotowawczych w sprawie osób odgrywających kluczową rolę w siatce przestępczej. Należy wzmocnić obecną Sieć @ON poprzez włączenie wszystkich państw członkowskich i opracowanie najlepszych praktyk, jak również poprzez ściślejsze powiązanie z EMPACT w ramach jej działań na rzecz zwalczania siatek przestępczych.

Położenie większego nacisku na postępowania przygotowawcze w sprawie przestępczości zorganizowanej wymaga również bardziej rozbudowanego **obrazu wywiadowczego zorganizowanych grup przestępczych**, które znajdują się w centrum złożonego systemu siatek przestępczych. Europol i państwa członkowskie powinny kontynuować działania zmierzające do opracowania opartych na danych wywiadowczych obrazów strategicznych i taktycznych grup, które stwarzają większe zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy, w tym poprzez sporządzanie sprawozdań ad hoc, uzupełniających ocenę zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE (SOCTA). W tym względzie korzystne może być dokonanie wymiany informacji strategicznych z innymi podmiotami, w tym odpowiedzialnymi za misje i operacje w ramach WPBiO. Ponadto należy lepiej ocenić wymiar działalności przestępczej oraz działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Ze względu na nieprzejrzysty charakter przestępczości zorganizowanej trudno jest zmierzyć i określić ilościowo tę działalność, a dane i statystyki dostępne dla Unii Europejskiej są fragmentaryczne, gromadzone głównie w ramach obowiązków sprawozdawczych rozproszonych w różnych aktach ustawodawczych. Opierając się na wynikach przeprowadzonego kompleksowego badania³⁸, Komisja oceni potrzebę bardziej systematycznego gromadzenia danych statystycznych w tym obszarze.

2.2.Dostosowana do potrzeb reakcja na określone formy przestępczości

Według SOCTA UE 2021 zorganizowane grupy przestępcze działające w Europie są zaangażowane w różne rodzaje działalności przestępczej, przy czym większość tych grup zajmuje się nielegalnym obrotem środkami odurzającymi, zorganizowaną przestępczością przeciwko mieniu, a następnie nadużyciami finansowymi (w tym oszustwami celnymi,

³⁷ Od 2018 r. inicjatywa ta doprowadziła do aresztowania 75 celów o dużym znaczeniu i 2 529 ich współników oraz do zajęcia mienia o wartości 310 mln EUR.

³⁸ Badanie pt. „Availability, Comparability and Consistency of Administrative Statistical Data on Recorded Crime and on the Stages of the Criminal Justice Process in the EU”, marzec 2021 r., DR0121067ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/065004>.

przestępstwami dotyczącymi akcyzy i oszustwami związanymi z VAT), przemytem migrantów i handlem ludźmi. Podczas gdy niektóre grupy specjalizują się w konkretnym rynku przestępczym, inne w coraz większym stopniu zajmują się **przestępczością wielorodzajową**, wykorzystując zyski z jednej działalności do finansowania swojej ekspansji na inne obszary przestępczości. Konkretnie formy przestępczości wymagają specjalnej reakcji z perspektywy prawodawstwa i polityki.

UE ustanowiła przepisy dotyczące poważnych przestępstw, takich jak przemyt migrantów³⁹, oraz aby wykrywać i zakazać stosowania nowych substancji psychoaktywnych⁴⁰, kontrolować posiadanie broni palnej i handel nią oraz zapobiegać przywracaniu do użytku zneutralizowanej broni⁴¹. Nielegalny obrót środkami odurzającymi pozostaje głównym źródłem dochodów zorganizowanych grup przestępczych, przy czym UE określiła priorytety na najbliższe pięć lat w **strategii antynarkotykowej UE na lata 2021–2025**, która została przyjęta przez Radę w grudniu 2020 r.⁴² W Radzie prowadzone są dalsze dyskusje na temat powiązanego ze strategią **planu działania w zakresie środków odurzających**, natomiast Komisja przygotowuje pierwsze inicjatywy w celu wdrożenia strategii i planu działania⁴³.

Broń palna jest kluczowym czynnikiem sprzyjającym nasilaniu się przemocy ze strony grup przestępczych, umożliwiając im zastraszanie oponentów oraz wywieranie kontroli na swoich członkach i rynkach. Aby ograniczyć dostęp przestępców do broni palnej, Komisja rozpoczęła wdrażanie nowego Planu działania UE **w sprawie nielegalnego handlu bronią palną na lata 2020–2025**. Ponadto Komisja opublikuje sprawozdanie z wykonania dyrektywy w sprawie broni palnej, w którym określi wstępne sposoby ulepszenia ram prawnych.

Przemyt migrantów pozostaje kluczową działalnością zorganizowanych grup przestępczych, która stwarza zagrożenie dla migrantów oraz szkodzi celom UE w zakresie zarządzania migracjami. W 2021 r. Komisja przyjmie **nowy plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów**, aby rozbić siatki przestępcze dopuszczające się tego przestępstwa, wspierać egzekwowanie prawa i współpracę międzyagencyjną oraz zacieśniać współpracę z państwami trzecimi, jak również, w stosownych przypadkach, z misjami i operacjami w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Handel ludźmi, szczególnie odrażająca forma przestępstwa, jest często popełniana przez zorganizowane grupy przestępcze, które w coraz większym stopniu werbują swoje ofiary przez internet, fałszują dokumenty tożsamości i zezwolenia na pracę oraz wykorzystują ofiary do celów seksualnych, przymusowej pracy, przymusowej przestępczości lub żebractwa.

³⁹ Decyzja ramowa Rady 2002/946/WSiSW z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, Dz.U. L 328 z 5.12.2002.

⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2101 z dnia 15 listopada 2017 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1920/2006 w zakresie wymiany informacji, systemu wczesnego ostrzegania oraz procedury oceny zagrożeń w odniesieniu do nowych substancji psychoaktywnych, Dz.U. L 305 z 21.11.2017.

⁴¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-firearms_en.

⁴² Konkluzje Rady w sprawie strategii antynarkotykowej UE na lata 2021–2025, 14178/20, z dnia 18 grudnia 2020 r.

⁴³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12854-Alternatives-to-coercive-sanctions-for-drug-using-offenders>.

Chociaż priorytety i działania zawarte w niniejszej strategii obejmują handel ludźmi, Komisja proponuje oprócz niniejszej strategii specjalną strategię UE dotyczącą zwalczania handlu ludźmi na lata 2021–2025, aby odnieść się do specyfiki tego przestępstwa.

Cyberprzestępczość staje się coraz bardziej agresywna i konfrontacyjna. Szybko postępująca transformacja cyfrowa społeczeństwa, która nabrała tempa wraz z wybuchem pandemii COVID-19, stwarza nowe podatności na zagrożenia, które przestępcy związani z cyberprzestępczością mogą wykorzystać. W ciągu ostatniego roku wzrosła zarówno liczba, jak i stopień zaawansowania cyberataków, takich jak tworzenie i rozprzestrzenianie złośliwego oprogramowania, hakowanie w celu kradzieży danych wrażliwych lub przemysłowych czy ataki typu „odmowa usługi”⁴⁴.

Utworzone w 2013 r. **Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością w Europolu (EC3)** odegrało kluczową rolę w śledzeniu wykorzystywania przez przestępczość zorganizowaną pandemii COVID-19 oraz poprzez tworzenie materiałów i sprawozdań służących podnoszeniu świadomości państw członkowskich i opinii publicznej, a także wspieranie prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie oszustw internetowych popełnianych przez zorganizowane grupy przestępcze. Ponadto centrum publikuje regularne sprawozdania z **oceny zagrożenia wykorzystaniem internetu przez zorganizowane grupy przestępcze (IOCTA)**, które stanowią ważne źródło informacji przy ustalaniu priorytetów w zakresie operacji i polityki⁴⁵.

Zgodnie ze strategią UE z 2020 r. na rzecz skuteczniejszej walki z niegodziwym traktowaniem dzieci w celach seksualnych oraz z kompleksową strategią UE na rzecz praw dziecka (2021–2025), Komisja zaproponuje w 2021 r. przepisy mające na celu poprawę ochrony dzieci przed **niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych**, w tym poprzez nałożenie na odnośnych dostawców usług online wymogu wykrywania znanych materiałów przedstawiających niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych oraz zgłaszania tych materiałów organom publicznym⁴⁶. Dzięki wspomnianemu prawodawstwu zapewniona zostanie także spójność z innymi inicjatywami ustawodawczymi, w szczególności z wnioskiem dotyczącym aktu prawnego o usługach cyfrowych⁴⁷. Ponadto Komisja w dalszym ciągu wspiera Parlament Europejski i Radę w dążeniu do jak najszybszego osiągnięcia porozumienia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie dobrowolnych działań określonych usługodawców w zwalczaniu niegodziwego traktowania

⁴⁴ Zob. ocenę zagrożenia wykorzystaniem internetu przez zorganizowane grupy przestępcze (iOCTA) z 2020 r. dostępną pod adresem: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment>, a także inne sprawozdania Europolu: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know>.

⁴⁵ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment>.

⁴⁶ Komunikat Komisji, Strategia UE na rzecz skuteczniejszej walki z niegodziwym traktowaniem dzieci w celach seksualnych, COM(2020) 607 final, 24.7.2020.

⁴⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych) i zmieniającego dyrektywę 2000/31/WE, COM(2020) 825 final, 15.12.2020.

dzieci w celach seksualnych w internecie⁴⁸. Jednocześnie Europol wspiera rozwój swojej udanej kampanii „Trace an Object”, w ramach której gromadzona jest wiedza społecznościowa na temat przedmiotów znajdujących się na nagraniach przedstawiających niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych, co może pomóc zawęzić położenie geograficzne występujących nadużyć, a tym samym ostatecznie przyczynić się do identyfikacji i ratowania ofiar.

Proces przechodzenia na obrót bezgotówkowy, który przyspieszył w wyniku pandemii, pociągnął za sobą większe możliwości popełniania oszustw i fałszowania **bezugotówkowych środków płatniczych**, takich jak karty kredytowe i narzędzia płatności online⁴⁹, co stwarza poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa UE. Te formy działalności stanowią ważne źródło dochodów dla przestępczości zorganizowanej i umożliwiają prowadzenie działalności przestępczych, takich jak nielegalny obrót środkami odurzającymi i handel ludźmi. W 2019 r. UE przyjęła bardziej rygorystyczne zasady⁵⁰, które państwa członkowskie muszą wdrożyć do dnia 31 maja 2021 r. Komisja będzie uważnie monitorować postępy w celu zapewnienia pełnej skuteczności nowych zasad.

Nadużycia finansowe, w tym oszustwa celne, przestępstwa dotyczące akcyzy oraz oszustwa związane z VAT, stanowią kolejny obszar działalności przestępczej, który w coraz większym stopniu staje się obiektem zainteresowania przestępczości zorganizowanej. W uzupełnieniu do bieżących starań podejmowanych przez Europol i Eurojust w tym obszarze **EPPO** będzie wszczynać postępowania przygotowawcze i ścigać przestępstwa polegające na udziale w organizacji przestępczej, jeżeli celem działalności przestępczej takich organizacji jest popełnianie przestępstw mających wpływ na budżet unijny, w tym poważnych transgranicznych oszustw związanych z VAT.

Podrabianie produktów jest przestępstwem o dużym oddziaływaniu. 6,8 % przywozu do UE stanowią podrobione produkty⁵¹, które są istotnym źródłem dochodów zorganizowanych grup przestępczych. Produkty medyczne, z zakresu opieki zdrowotnej i produkty sanitarne stanowią znaczną i rosnącą część podrobionych produktów, przy czym zjawisko to nasiliło się w sposób niepokojący wraz z wybuchem pandemii COVID-19. Przestępczość zorganizowana zaangażowała się w produkcję i dostawy podrobionego sprzętu ochronnego, zestawów do testów i produktów leczniczych; istnieje również ryzyko, że zorganizowane grupy przestępcze będą próbowały wykorzystać możliwości wynikające z dużego popytu na szczepionki w UE. Organy ścigania we współpracy z Europolem i Europejskim Urzędem ds. Zwalczania

⁴⁸ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie tymczasowego odstępstwa od niektórych przepisów dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wykorzystywania technologii przez dostawców usług łączności interpersonalnej niewykorzystujących numerów do przetwarzania danych osobowych i innych danych do celów zwalczania niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych w internecie, COM(2020) 568 final, 10.9.2020.

⁴⁹ <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/beyond-pandemic-what-will-criminal-landscape-look-after-covid-19>.

⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/713 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi, Dz.U. L 123 z 10.5.2019.

⁵¹ OECD/EUIPO (2019), „Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods”, Illicit Trade, OECD Publishing, Paryż/Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej. <https://doi.org/10.1787/g2g9f533-en>.

Nadużyć Finansowych z powodzeniem przeprowadzają ważne operacje prowadzące do znacznych aresztowań i konfiskat podrobionych produktów, w tym produktów medycznych, zabawek, żywności i napojów⁵². Konieczne jest jednak dalsze zacieśnienie współpracy operacyjnej w celu rozwiązania problemu podrabiania produktów. Zorganizowane grupy przestępcze w coraz większym stopniu dopuszczają się przestępstw takich jak podrabianie pestycydów oraz oszukańcze użycie logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej. Opierając się na swoich kontrolach urzędowych i ramach egzekwowania, Komisja będzie nadal zwiększać swoje starania na rzecz walki z fałszowaniem żywności oraz pracować na rzecz wzmocnienia pozycji organów krajowych, opracowania polityki zerowej tolerancji, a także zintensyfikowania działań zapobiegawczych, kontroli, prewencji, jak również wdrożenia skutecznych sankcji.

W tym celu w listopadzie 2020 r. Komisja przyjęła plan działania w zakresie własności intelektualnej, a w 2022 r. ustanowi **unijny zestaw narzędzi przeciwko podrabianiu produktów**, określając zasady wspólnych działań, współpracy oraz wymiany danych między organami ścigania, właścicielami praw i pośrednikami⁵³. Biorąc pod uwagę, że podrabianie produktów medycznych ma miejsce głównie w państwach trzecich, ważne jest wzmocnienie globalnego ładu, w szczególności poprzez przystąpienie państw członkowskich UE i ewentualnie samej Unii do Konwencji Rady Europy o **fałszowaniu produktów medycznych** („konwencja Medicrime”) i jej ratyfikację (jak dotąd konwencja ta została podpisana przez czternaście państw członkowskich, z których tylko sześć ją ratyfikowało⁵⁴).

Należy zwrócić szczególną uwagę na **przestępstwa przeciwko środowisku** z powodu ich szkodliwego wpływu na różnorodność biologiczną, środowisko, zdrowie oraz spójność społeczną w UE i w państwach trzecich. Wszystkie rodzaje dzikiej fauny i flory – rośliny, zwierzęta i produkty pochodne – jak również zwierzęta domowe są nadal przedmiotem nielegalnego handlu, często na dużą skalę, co czasami wywiera potencjalnie druzgocący wpływ. Przestępstwa w zakresie postępowania z odpadami i ich przemieszczania utrudniają funkcjonowanie branż zajmujących się legalnym przetwarzaniem i recyklingiem odpadów. UE przyjęła przepisy regulujące legalny handel dziką fauną i florą⁵⁵ oraz odpadami⁵⁶, a także

⁵² Zob. np. operacje [Pangea XIII](#) (produkty medyczne), [LUDUS](#) (zabawki) i [Opson IX](#) (żywność i napoje). Podczas koordynowanej przez Europol operacji Tarcza, zakończonej we wrześniu 2020 r., skonfiskowano prawie 33 mln podrobionych wyrobów medycznych związanych z COVID-19: w tym 8 ton surowców, maski ochronne, testy i zestawy diagnostyczne.

⁵³ Komunikat Komisji „Pełne wykorzystanie potencjału innowacyjnego UE. Plan działania w zakresie własności intelektualnej wspierający odbudowę i odporność UE”, COM(2020) 760 final, 25.11.2020.

⁵⁴ Konwencja CETS nr 211. Konwencję ratyfikowały Belgia, Chorwacja, Hiszpania, Francja, Węgry i Portugalia. Podpisały ją, ale jeszcze nie ratyfikowały, Austria, Cypr, Niemcy, Dania, Finlandia, Włochy, Luksemburg i Słowenia. Oprócz konwencji Medicrime przepisy i mechanizmy wzmacniające wymogi w zakresie weryfikacji mające zastosowanie do producenta produktów leczniczych do tego celu ustanowiono w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/62/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi – w zakresie zapobiegania wprowadzaniu sfałszowanych produktów leczniczych do legalnego łańcucha dystrybucji, Dz.U. L 174 z 1.7.2011.

⁵⁵ https://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm.

⁵⁶ Zob. art. 50 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów, Dz.U. L 190 z 12.7.2006.

zobowiązała państwa członkowskie do kryminalizacji i penalizacji szerokiego zakresu przestępstw przeciwko środowisku⁵⁷. Wspomniane narzędzia legislacyjne zostały uzupełnione o Plan działania przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą z 2016 r. oraz Plan działania na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem z 2018 r. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych znacząco rozwinął swoje działania operacyjne w zakresie zwalczania nielegalnego obrotu towarami zagrażającymi środowisku naturalnemu.

Pomimo tych starań organom kontroli, organom ścigania i organom sądowym często brakuje możliwości i zasobów, aby skutecznie wykrywać, obejmować postępowaniem przygotowawczym oraz ścigać przestępstwa przeciwko środowisku. Dotyczy to przede wszystkim państw członkowskich, w których nie ma wyspecjalizowanych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa i organów ścigania i w których nie zostało ustalone strategiczne podejście do zwalczania przestępstw przeciwko środowisku. Istnieje potrzeba wzmocnienia zdolności w zakresie egzekwowania przepisów na szczeblu krajowym i unijnym. Nakładane sankcje nie są dostatecznie odstraszające, a koordynacja i wymiana informacji w państwach członkowskich i pomiędzy nimi, w szczególności między organami administracyjnymi a organami ścigania, jest niewystarczająca⁵⁸. Komisja dokonuje obecnie przeglądu **rozporządzenia UE w sprawie przemieszczania odpadów oraz Planu działania przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą. Dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku** zostanie poddana przeglądowi w celu wyjaśnienia zakresu przestępstw przeciwko środowisku, zapewnienia większej precyzji, jeżeli chodzi o nakładanie sankcji, oraz ułatwienia stosowania skutecznych narzędzi w ramach postępowania przygotowawczego, a także promowania współpracy transgranicznej i wymiany informacji. Ponadto wzmocniona zostanie współpraca w ramach europejskich sieci egzekwowania prawa ochrony środowiska. Ponadto, jako że nielegalny handel dziką fauną i florą ma istotny wymiar międzynarodowy, Komisja będzie zachęcać do przyjęcia dodatkowego protokołu w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

Nielegalny handel **dobrami kultury** ma druzgocący wpływ na dziedzictwo kulturowe państw, stanowi źródło dochodów organizacji przestępczych oraz odgrywa decydującą rolę w procederze prania pieniędzy. Skuteczne zwalczenie tego rodzaju przestępstwa wymaga poprawy monitorowania i wymiany informacji, zacieśnienia współpracy organów ścigania i organów celnych, zacieśnienia współpracy między dziedziną wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych a wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony w terenie oraz wykorzystania wiedzy eksperckiej różnych podmiotów publicznych i prywatnych. Szybki dostęp do archeologów i historyków sztuki może wnieść bardzo znaczący wkład

⁵⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, Dz.U. L 328 z 6.12.2008 (dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku).

⁵⁸ Ocena dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku), SWD(2020) 259 final, z 28.10.2020 r.

w postępowania przygotowawcze w sprawie nielegalnego handlu dobrami kultury. Z myślą o zwalczaniu tej specyficznej formy przestępczości Komisja będzie nadal wspierać budowanie zdolności ekspertów w dziedzinie dziedzictwa kulturowego, w tym sieć takich ekspertów, z której państwa członkowskie mogłyby korzystać w ramach EMPACT. Wspierana będzie ich współpraca strukturalna z organami ścigania, aby ułatwić prowadzenie postępowań przygotowawczych, a także finansowanie projektów dotyczących nielegalnego handlu dobrami kultury. Ponadto Komisja zbada inne niezbędne działania pozwalające przeciwdziałać temu zjawisku, w tym poprzez poprawę identyfikowalności dóbr kultury na rynku wewnętrznym w trybie online i offline oraz współpracę z państwami trzecimi, w których dochodzi do grabieży dóbr kultury. Komisja przedstawi w tym celu w 2022 r. Plan działania dotyczący zwalczania nielegalnego handlu dobrami kultury.

Kluczowe działania:

Komisja:

- zaproponuje zmiany do **dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku** (IV kw. 2021 r.);
- wzmocni przepisy dotyczące egzekwowania prawa w zakresie nielegalnego przemieszczania odpadów w ramach wniosku dotyczącego zmiany **rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów** (II kw. 2021 r.);
- ustanowi **unijny zestaw narzędzi przeciwko podrabianiu produktów**, określając zasady wspólnych działań, współpracy oraz wymiany danych między **organami ścigania**, właścicielami praw i pośrednikami (2022 r.);
- zaproponuje **plan działania dotyczący nielegalnego handlu dobrami kultury** (2022 r.);
- zbada możliwość przystąpienia Unii do **konwencji Medicrime** Rady Europy.

Państwa członkowskie wzywa się do:

- **przyłączenia się do i wzmocnienia Sieci @ON** zajmującej się kwestią zorganizowanych grup przestępczych o charakterze mafijnym oraz do zbadania sposobów bardziej ustrukturyzowanego uwzględnienia **w ramach EMPACT podejścia ukierunkowanego na siatki przestępcze**;
- ustanowienia lub dalszego rozwoju struktur koordynacyjnych na szczeblu krajowym lub **wyspecjalizowanych organów** ścigania i organów wymiaru sprawiedliwości, ukierunkowanych na zwalczanie struktur przestępczości zorganizowanej;
- przystąpienia do **konwencji Medicrime** Rady Europy i ratyfikacji tej konwencji.

Państwa członkowskie i Europol wzywa się do:

- opracowania wspólnych kryteriów identyfikacji w celu wybierania i obejmowania postępowaniem przygotowawczym **celów o dużym znaczeniu** oraz priorytetowego traktowania postępowań przygotowawczych przeciwko osobom i siatkom

przestępczym stwarzającym największe zagrożenie dla bezpieczeństwa w UE;

- opracowania strategicznego i taktycznego **obrazu wywiadowczego** dotyczącego zorganizowanych grup przestępczych wysokiego ryzyka;
- wzmocnienia strategicznej i operacyjnej **współpracy**, w tym z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych i Urzędem Unii Europejskiej ds. Własności Intelktualnej oraz na szczeblu globalnym, na rzecz zwalczania procederu **podrabiania produktów medycznych**.

3. Eliminacja zysków generowanych przez przestępczość zorganizowaną i zapobieganie infiltracji legalnej gospodarki i społeczeństwa

3.1. Wzmocnienie środków odzyskiwania mienia i przeciwdziałania praniu pieniędzy, promowanie dochodzeń finansowych

Przestępczość zorganizowana w UE opiera się zasadniczo na możliwości prania znacznych kwot pieniędzy pochodzących z zysków z działalności przestępczej. Podczas gdy trzy czwarte organizacji przestępczych nadal stosuje podstawowe sposoby ukrywania nielegalnych zysków, takie jak inwestowanie w nieruchomości lub inne towary o wysokiej wartości, pozostałe – przy wsparciu tzw. „białych kołnierzyków” zajmujących się praniem pieniędzy – stosują coraz bardziej wyrafinowane metody⁵⁹. Ślad procesów finansowych, jaki pozostawiają za sobą przestępcy, jest kluczowym wskaźnikiem ich działalności dostarczającym użytecznych wskazówek dla śledczych oraz bezcennych dowodów pozwalających obciążyć sprawców. Dlatego też walka z finansowaniem działań przestępczych ma zasadnicze znaczenie dla ujawniania działalności przestępczej, powstrzymywania przestępczości oraz dla zapobiegania infiltracji legalnej gospodarki i społeczeństwa.

Pomimo rozwoju ram prawnych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i odzyskiwania mienia wykrywana jest jedynie niewielka część działań związanych z praniem pieniędzy, a konfiskacie podlega jedynie 1 % mienia pochodzącego z przestępstw⁶⁰. Sytuację pogorszyło rosnące wykorzystywanie kanałów finansowych o bardziej ograniczonym nadzorze niż sektor bankowy, takich jak **waluty wirtualne**.

Należy wzmocnić walkę z finansowaniem działań przestępczych. Jak podkreślono w planie działania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy z 2020 r.⁶¹, unijne ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy wymagają znacznego ulepszenia w celu wyeliminowania zasadniczych rozbieżności w sposobie ich stosowania oraz poważnych uchybień w egzekwowaniu przepisów. Możliwości dochodzeń finansowych nie są w pełni

⁵⁹ Europol 2021 – Sprawozdanie dotyczące oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE (SOCTA UE), 12 kwietnia 2021 r., <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁶⁰ Europol, Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010–2014, 2016, dostępne pod adresem: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crimestill-pay>.

⁶¹ Komunikat Komisji dotyczący planu działania na rzecz kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, C(2020) 2800 final, z 7.5.2020.

wykorzystywane, częściowo z powodu niewystarczających zdolności organów ścigania do prowadzenia tych złożonych i uciążliwych postępowań.

Ponadto zdolność do pozbawiania przestępców nielegalnie uzyskanego mienia jest dodatkowo ograniczona ze względu na wąski zakres ram prawnych dotyczących konfiskaty w odniesieniu do objętych tymi ramami mienia i działalności przestępczej. Ponadto biura ds. odzyskiwania mienia napotykają obecnie trudności przy wykrywaniu mienia, ponieważ brakuje im np. uprawnień do tymczasowego zabezpieczania mienia w celu zapobiegania wyzbywania się mienia lub bezpośredniego i natychmiastowego dostępu do niektórych rejestrów publicznych, takich jak centralne rejestry gruntów lub centralne rejestry spółek⁶². Co więcej, odzyskanym mieniem nie zawsze zarządza się w sposób skuteczny i nie jest ono w wystarczającym stopniu wykorzystywane na korzyść społeczeństwa lub do wypłaty odszkodowań ofiarom.

Jak zapowiedziano w planie działania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy z 2020 r., priorytetem jest zapewnienie skutecznego wdrożenia istniejących ram przeciwdziałania praniu pieniędzy. Oprócz bieżących działań na rzecz odpowiedniego wdrożenia Komisja przygotowuje wnioski ustawodawcze mające na celu wzmocnienie i rozwinięcie **unijnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy**, proponując w drugim kwartale 2021 r. ustanowienie jednolitego zbioru przepisów stosowanych bezpośrednio, wzmocnienie nadzoru na szczeblu UE oraz ustanowienie unijnego mechanizmu koordynacji i wsparcia dla jednostek analityki finansowej.

Równie niezbędne jest dalsze promowanie kultury **wczesnych dochodzeń finansowych** we wszystkich państwach członkowskich oraz rozwijanie zdolności śledczych w zakresie zwalczania finansowego wymiaru przestępczości zorganizowanej. W konkluzjach Rady z 2020 r. w sprawie usprawniania dochodzeń finansowych w celu zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości⁶³ wezwano państwa członkowskie do zapewnienia, aby dochodzenia finansowe stanowiły część wszystkich rodzajów postępowań przygotowawczych dotyczących przestępczości zorganizowanej. Ponadto dzięki utworzeniu Europejskiego Ośrodka ds. Przestępczości Gospodarczej i Finansowej Europol zwiększył swoje możliwości wspierania państw członkowskich w prowadzeniu dochodzeń finansowych.

Równie istotne jest zintensyfikowanie starań w zakresie **zabezpieczania i konfiskaty mienia** poprzez dalsze wzmocnienie ram prawnych na szczeblu UE oraz zwiększenie zdolności operacyjnych **biur ds. odzyskiwania mienia**. Należy zbadać środki konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego, ponieważ mogą one przyczynić się do zwiększenia ilości skonfiskowanego mienia w sytuacji, gdy na przykład nie jest możliwe powiązanie uzyskanego mienia z wyrokiem skazującym⁶⁴. W celu zapewnienia rygorystycznego systemu konfiskaty oraz zwiększenia skuteczności mandatu krajowych biur ds. odzyskiwania mienia

⁶² Zob. konkluzje Rady w sprawie usprawniania dochodzeń finansowych w celu zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości, 8927/20, z dnia 17 czerwca 2020 r.

⁶³ Konkluzje Rady w sprawie usprawniania dochodzeń finansowych w celu zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości, 8927/20, z dnia 17 czerwca 2020 r.

⁶⁴ Zob. również analizę dotyczącą środków konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego w Unii Europejskiej, SWD(2019) 1050 final, z 12.4.2019.

Komisja zaproponuje w 2022 r. zmianę **dyrektywy w sprawie konfiskaty** z 2014 r. oraz decyzji Rady z 2007 r. w sprawie **biur ds. odzyskiwania mienia**⁶⁵, aby rozszerzyć zakres objętych nimi czynów zabronionych, wprowadzić skuteczniejsze przepisy dotyczące konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego; zapewnić skuteczne zarządzanie skonfiskowanym mieniem i jego ponowne wykorzystanie do celów społecznych oraz odszkodowania dla ofiar przestępstw, a także wzmocnić zdolność biur ds. odzyskiwania mienia do wykrywania i identyfikowania nielegalnego mienia⁶⁶.

Ponadto Komisja rozważy możliwe warianty dotyczące **systematycznego wszczynania dochodzeń finansowych** i dochodzeń finansowych po wydaniu wyroku skazującego. Lepszy dostęp do informacji finansowych jest niezbędny do prowadzenia skutecznych dochodzeń finansowych oraz do skutecznego śledzenia i konfiskaty mienia. Niezwykle ważna jest zatem terminowa transpozycja przez państwa członkowskie **dyrektywy w sprawie ułatwienia dostępu do informacji finansowych**, która zapewnia organom ścigania dostęp do scentralizowanych rejestrów rachunków bankowych i wzmacnia współpracę między organami ścigania a jednostkami analityki finansowej. Komisja dokona również przeglądu dyrektywy wraz z ramami przeciwdziałania praniu pieniędzy w celu zapewnienia organom ścigania dostępu do przyszłej platformy łączącej rejestry rachunków bankowych w całej Unii.

Równocześnie konieczna będzie poprawa współpracy międzynarodowej w zakresie represyjnego reagowania na pranie pieniędzy. Państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystywać możliwości oferowane przez **Sieć Operacyjną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy**, nieformalną międzynarodową sieć organów ścigania zajmujących się zwalczaniem prania pieniędzy oraz **Międzyagencyjną Sieć Odzyskiwania Mienia Camden (CARIN)**, nieformalną sieć skupiającą praktyków organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości specjalizujących się w wykrywaniu, zabezpieczaniu, zajmowaniu i konfiskacie mienia. Komisja zaproponuje również ratyfikację, w imieniu UE, Konwencji Warszawskiej **Rady Europy** o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu.

3.2. Wzmocnienie środków antykorupcyjnych

Korupcja stanowi kluczowy element trybu funkcjonowania zorganizowanych grup przestępczych. Grupy te przekupują, zastraszają i używają siły wobec urzędników publicznych i pracowników kluczowych podmiotów, takich jak porty, aby móc działać w ukryciu, pozyskiwać informacje lub ułatwiać sobie działalność. Zgodnie z obowiązującymi przepisami antykorupcyjnymi UE państwa członkowskie są zobowiązane do penalizowania zarówno czynnej, jak i biernej korupcji urzędników publicznych, ustanowienia odpowiednich sankcji oraz zapewnienia, aby przedsiębiorcy dopuszczający się korupcji urzędników ponosili odpowiedzialność karną. Instrumenty te nie obejmują jednak niektórych czynów zabronionych związanych z korupcją, takich jak płatna protekcja, nadużycie władzy,

⁶⁵ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12725-Freezing-and-confiscation-of-the-proceeds-of-crime>.

⁶⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, „Odzyskiwanie i konfiskata mienia: przestępstwa nigdy nie mogą się opłacać”, COM(2020) 217 final, 2.6.2020.

nielegalne wzbogacenie się, sprzeniewierzenie środków publicznych lub inna forma sprzeniewierzenia mienia przez urzędnika publicznego. Unia wprowadziła ostatnio nowe prawodawstwo chroniące sygnalistów i wymagające utworzenia bezpiecznych kanałów zgłaszania praktyk korupcyjnych. W rocznym sprawozdaniu na temat praworządności analizuje się sytuację państw członkowskich również pod kątem polityki antykorupcyjnej.

Aby zintensyfikować starania na poziomie UE, Komisja **oceni istniejące przepisy antykorupcyjne UE**⁶⁷, które zostały przyjęte dwadzieścia lat temu, pod kątem ich aktualności w stosunku do zmieniających się praktyk przestępczych oraz w celu zapewnienia, aby obejmowały one wszystkie istotne przestępstwa związane z korupcją.

Istnienie różnych form korupcji związanych z przestępczością zorganizowaną w kontekście transgranicznym również uzasadnia potrzebę lepszej wymiany wiedzy fachowej, najlepszych praktyk, danych i informacji między państwami członkowskimi oraz ze społeczeństwem obywatelskim. Aby skutecznie wspierać postępowania przygotowawcze poprzez wymianę danych, konieczny jest przegląd i zrozumienie ryzyka i zagrożeń wynikających z korupcji, zanim przekształcą się one w przestępstwa korupcyjne.

Wskutek pandemii COVID-19 pojawił się kolejny poważny poziom zagrożenia korupcją: uruchomienie zasobów na dużą skalę w odpowiedzi na kryzys zdrowotny i gospodarczy pośrednio stworzyło nowe możliwości korupcji. Konieczne jest wzmocnienie zdolności organów krajowych do zajmowania się bardzo złożonymi sprawami korupcyjnymi związanymi z przestępczością zorganizowaną, w szczególności poprzez utworzenie wyspecjalizowanych struktur antykorupcyjnych. Jest istotne, aby państwa członkowskie w dalszym ciągu korzystały z instrumentów finansowania i wsparcia technicznego udostępnianych przez Komisję, aby wzmocnić swoje podejście strukturalne i strategiczne, narzędzia regulacyjne i operacyjne oraz zdolności w obszarze zwalczania korupcji. Ponadto, biorąc pod uwagę kluczową rolę mediów w ujawnianiu przypadków korupcji, niezwykle ważne jest zapewnienie bezpieczeństwa dziennikarzy śledczych w całej Unii, w tym w przypadku nadużywania drogi sądowej. Jak ogłoszono w europejskim planie działania na rzecz demokracji, Komisja wyda w 2021 r. zalecenie w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy oraz zaproponuje inicjatywę na rzecz walki z nadużywaniem drogi sądowej wobec dziennikarzy i obrońców praw.

UE jest stroną **Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji** od 2008 r. i zostanie objęta przeglądem wdrażania przewidzianym w tej konwencji. UE i państwa członkowskie pracują w ramach Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy i grupy G-20, aby osiągnąć dalsze postępy w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji. Specjalna sesja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych zaplanowana na czerwiec 2021 r. będzie istotną okazją do przyspieszenia walki z korupcją na szczeblu globalnym.

⁶⁷ Decyzja ramowa Rady 2003/568/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym oraz Konwencja z 1997 r. w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. L 192 z 31.7.2003.

Państwa członkowskie są ponadto zobowiązane do kryminalizacji i ścigania karnego czynów korupcyjnych popełnianych przez obywateli i przedsiębiorstwa UE w krajach partnerskich, zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z **Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych**. Konsekwentne ściganie karne i orzekanie w sprawach dotyczących aktów korupcji popełnionych za granicą odegra ważną rolę w rozwiązywaniu problemu korupcji na całym świecie.

3.3.Przeciwdziałanie infiltracji gospodarki i społeczeństwa

Grupy przestępcze inwestują część swoich znaczących zysków w legalne przedsiębiorstwa w tak różnych sektorach jak nieruchomości i budownictwo, transport czy sektor hotelarsko-gastronomiczny⁶⁸. Kontrolując przedsiębiorstwa w tych sektorach, organizacje przestępcze mają możliwość prania pieniędzy pochodzących z nielegalnego mienia i maksymalizowania zysków. Infiltracja przez przestępczość zorganizowaną szkodzi legalnej gospodarce i zakłóca zasady rynkowe. Ze względu na sytuację gospodarczą spowodowaną pandemią COVID-19 istnieje zwiększone ryzyko przejęcia osłabionych przedsiębiorstw przez przestępczość zorganizowaną i jej przeniknięcia do całych sektorów gospodarki. Istnieją już dowody na przestępcze próby defraudacji różnych mechanizmów finansowych ustanowionych w celu wspierania ożywienia gospodarczego⁶⁹. Aby stawić czoła temu zagrożeniu oraz określić kluczowe obszary interwencji i podnoszenia świadomości, państwa członkowskie i Europol muszą stworzyć obraz wywiadowczy dotyczący skali i stopnia inwestycji przestępczych, metod infiltracji i zagrożonych sektorów.

Można wyciągnąć wnioski z wymiany najlepszych praktyk promowanych przez europejską sieć ds. **podejścia administracyjnego**⁷⁰, czyli metody, w ramach której władze lokalne, we współpracy z organami ścigania i społeczeństwem obywatelskim, wykorzystują narzędzia administracyjne, takie jak procedury uzyskiwania zezwoleń, zamówienia publiczne i dotacje, w celu zapobiegania infiltracji legalnych przedsiębiorstw i infrastruktury administracyjnej przez przestępczość zorganizowaną. Władze lokalne powinny uzyskać uprawnienia, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych, do ustanawiania barier chroniących tkankę gospodarczą przed przestępczością zorganizowaną.

Wymiar lokalny ma również kluczowe znaczenie dla ograniczania przestrzeni, w jakiej grupy przestępcze mogą uzupełniać swoje szeregi. Osoby wychowane w środowisku przestępczości zorganizowanej i na obszarach o niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej są najbardziej narażone na rekrutację do działalności przestępczej. Zaczynając

⁶⁸ Badanie pt. „Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses”, marzec 2021 r., DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

⁶⁹ Europol 2021 – Sprawozdanie dotyczące oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE (SOCTA UE), 12 kwietnia 2021 r., <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁷⁰ Podejście administracyjne do poważnej i zorganizowanej przestępczości jest uzupełnieniem tradycyjnych działań w zakresie egzekwowania prawa. Wprowadza ono dodatkowe narzędzia służące zapobieganiu i zwalczaniu nadużyć infrastruktury prawnej dzięki współpracy między agencjami poprzez wymianę informacji i podejmowanie działań mających na celu tworzenie barier dla infiltracji.

od drobnej przestępczości lub pełnienia pomniejszych ról w organizacji, z czasem osoby te zostaną członkami i przywódcami przyszłych organizacji przestępczych. Ukierunkowane działania w dzielnicach i społecznościach okazały się skuteczne w oferowaniu młodym osobom alternatywnych opcji, które powstrzymują je przed wejściem na ścieżkę życiową pełną przemocy i przestępczości. Ponadto działania w zakresie zapobiegania przestępczości, takie jak współpraca policji ze społecznością lokalną lub kampanie uświadamiające w obszarach szczególnie dotkniętych działalnością przestępczą, są niezbędne do zwiększenia odporności społeczeństwa na działania zorganizowanych grup przestępczych. Komisja usprawni wymianę wiedzy i najlepszych praktyk w zakresie zapobiegania przestępczości za pośrednictwem **Europejskiej Sieci Zapobiegania Przestępczości**.

Kluczowe działania:

Komisja:

- zaproponuje przegląd **dyrektywy w sprawie konfiskaty** i decyzji Rady w sprawie **biur ds. odzyskiwania mienia** (2022 r.);
- oceni istniejące **przepisy antykorupcyjne UE** (2022 r.);
- będzie promować **współpracę** i wymianę informacji dotyczących **powiązań między korupcją a przestępczością zorganizowaną**, w tym za pośrednictwem Europolu.

Państwa członkowskie wzywa się do:

- **systematycznego prowadzenia dochodzeń finansowych** w ramach postępowań przygotowawczych dotyczących przestępczości zorganizowanej oraz – gdy tylko środowisko finansowe wskazuje na obecność mienia pochodzącego z przestępstwa – systematycznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie odzyskiwania mienia;
- jak najszybszego przeprowadzenia transpozycji **dyrektywy w sprawie ułatwienia dostępu do informacji finansowych** przed upływem terminu wyznaczonego na sierpień 2021 r.;
- **wymiany informacji strategicznych z sektorami, co do których istnieje ryzyko infiltracji** przez zorganizowane grupy przestępcze (partnerstwa publiczno-prywatne);
- poprawy **specjalizacji** organów ścigania oraz wzmocnienia organów odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań przygotowawczych, ściganie karne i prowadzenie postępowań sądowych w sprawach dotyczących **korupcji** na wysokim szczeblu.

Państwa członkowskie i Europol wzywa się do:

- udoskonalenia **obrazu wywiadowczego** w zakresie zagrożenia **infiltracją** legalnej gospodarki, poprzez ocenę ryzyka i metod stosowanych przez zorganizowane grupy przestępcze.

4. Dostosowanie organów ścigania i sądownictwa do epoki cyfrowej

4.1. Dostęp do cyfrowych wskazówek wywiadowczych i dowodów cyfrowych

Poszukiwanie wskazówek wywiadowczych i dowodów, w tym w ramach zgodnego z prawem dostępu do danych łączności, jest podstawą postępowań przygotowawczych i ścigania karnego, skutkując doprowadzaniem przestępców przed wymiar sprawiedliwości. Ponieważ nasze życie i działalność bardziej niż kiedykolwiek przeniosły się do przestrzeni cyfrowej, ślady przestępstw również mają postać cyfrową. Przestępczość zorganizowana jest planowana, realizowana i ukrywana w przestrzeni cyfrowej, a fizyczne granice nie stanowią przeszkody dla obrotu nielegalnymi substancjami i produktami oraz wykorzystywania niecodziennych metod prania brudnych pieniędzy. Skalę problemu potęgują szybko rozwijające się technologie. Przeniesienie niektórych wskazówek wywiadowczych i dowodów z przestrzeni fizycznej do cyfrowej wiąże się z różnymi wyzwaniami, w tym z szybkością, z jaką dane te mogą być przenoszone pomiędzy jurysdykcjami, lub możliwością ukrycia ich poprzez szyfrowanie. Ponadto niektóre **instrumenty i środki zaprojektowane z myślą o gromadzeniu dowodów fizycznych nie są jeszcze w pełni dostosowane do świata cyfrowego**⁷¹. Może to utrudniać lub spowalniać postępowania przygotowawcze i ściganie karne, ponieważ dane nie są dostępne lub nie są dostępne w odpowiednim czasie.

Postępowania przygotowawcze w sprawie przestępczości zorganizowanej często wymagają dostępu do danych z zakresu łączności elektronicznej w celu ustalenia związku między czynem zabronionym, sprawcą i jego ofiarami, jak również w celu śledzenia sieci przestępczych. Łączność ta, ze względu na skalę i strukturę sieci przestępczości zorganizowanej, jest trudna do prześledzenia przez organy ścigania bez retrospektywnego dostępu do metadanych łączności. Brak takich danych sprawia, że szczególnie trudno jest zidentyfikować najważniejsze osoby faktycznie kierujące działaniami. Identyfikowani i zatrzymywani są zatem często tylko najniżsi rangą członkowi tych sieci, obecni na miejscu przestępstwa, a nie główni sprawcy⁷². Ponadto zorganizowane grupy przestępcze wykorzystują nowoczesne technologie, aby zorganizować kolejny punkt odbioru narkotyków, dzielić się informacjami o obiecujących celach planowanego włamania, uzgodnić miejsce spotkania w przypadku rozboju przy użyciu broni lub – w przypadku zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się cyberprzestępczością – przeprowadzać ataki na bankowość elektroniczną przy użyciu złośliwego oprogramowania.

Aby zapewnić dostęp do cyfrowych dowodów i wskazówek wywiadowczych, państwa członkowskie ustanowiły **ramy zatrzymywania danych**. Ze względu na zasadę poufności łączności elektronicznej, dostawcy usług łączności mogą usunąć metadane, zanim organy ścigania zwrócą się o dostęp do nich. W takich przypadkach może dojść do utraty ważnych dowodów, chyba że na mocy prawa od dostawców wymaga się przechowywania metadanych dotyczących łączności przez rozsądnie dłuższy okres zgodnie z ramami legislacyjnymi

⁷¹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence_en#internaleurulesproposaloneevidence.

⁷²

https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/180611_MINDESTSPEICHERFRISTEN.html

dotyczącymi zatrzymywania danych. Stwarza to ryzyko, że przestępstwa nie zostaną skutecznie zbadane lub ofiary nie zostaną zidentyfikowane. Metadane łączności mają na przykład szczególne znaczenie w postępowaniu przygotowawczym i ściganiu karnym cyberprzestępczości, są często podstawowym środkiem wykrywania przestępstw i pełnią rolę kluczowych dowodów. Mogą one również stanowić ważny środek potwierdzający (lub obalający) inne rodzaje dowodów odnoszących się do faktów w danej sprawie. Ponadto złożoność przestępczości zorganizowanej, takiej jak nielegalny obrót środkami odurzającymi, handel ludźmi czy pranie pieniędzy, oraz czas potrzebny na prowadzenie postępowania w sprawie tego rodzaju przestępczości, w której przypadku nowi podejrzani zostają ujawnieni dopiero w trakcie postępowania przygotowawczego, uwypuklają znaczenie zatrzymywania danych.

Jednocześnie środki zatrzymywania danych budzą istotne wątpliwości w związku z ich ingerencją w prawa podstawowe, takie jak prawo do prywatności i ochrona danych osobowych. W swoich ostatnich wyrokach w sprawie zatrzymywania danych⁷³ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdził swoje wcześniejsze orzecznictwo, zgodnie z którym dane dotyczące łączności elektronicznej są poufne i, co do zasady, dane o ruchu i dane dotyczące lokalizacji nie mogą być zatrzymywane w sposób ogólny i niewybiórczy. Zakres środków zatrzymywania danych może być uzasadniony w odniesieniu do ich ingerencji w prawa podstawowe tylko wtedy, gdy są one konieczne i proporcjonalne do zamierzonego celu. Trybunał wyznaczył ściśle określone wyjątki od tej zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego, obronności i bezpieczeństwa lub zapobiegania, dochodzenia, wykrywania i ścigania przestępczości⁷⁴. Komisja przeanalizuje i przedstawi możliwe podejścia i rozwiązania, zgodnie z wyrokami Trybunału, które odpowiadają na potrzeby organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w sposób przydatny pod względem operacyjnym, wykonalny z technicznego punktu widzenia i prawnie uzasadniony, w tym ze względu na pełne poszanowanie praw podstawowych. Przed końcem czerwca 2021 r. Komisja przeprowadzi konsultacje z państwami członkowskimi w celu określenia dalszych działań.

Skuteczna reakcja organów ścigania wymaga również terminowego dostępu do dowodów cyfrowych przechowywanych przez dostawców w odrębnej jurysdykcji. W 2018 r. Komisja zaproponowała **pakiet dotyczący elektronicznych materiałów dowodowych**, aby ułatwić transgraniczny dostęp do elektronicznych materiałów dowodowych na podstawie europejskiego nakazu wydania i zabezpieczenia dowodów. Parlament Europejski i Rada prowadzą obecnie rozmowy międzyinstytucjonalne, wspierane przez Komisję, w celu znalezienia niezbędnej wspólnej płaszczyzny porozumienia, prowadzącej do szybkiego

⁷³ Wyroki w sprawie C-623/17, Privacy International i w sprawach połączonych C-511/18, C-512/18 i C-520/18 La Quadrature du Net a.o. z dnia 6 października 2020 r. i w sprawie C-746/18 H.K./Prokuratuur z dnia 2 marca 2021 r.

⁷⁴ Trybunał zezwolił w szczególności na ogólne i niewybiórcze zatrzymywanie danych dotyczących tożsamości cywilnej użytkowników do celów zwalczania wszelkich przestępstw oraz na ogólne i niewybiórcze zatrzymywanie adresów IP przypisanych do źródła połączenia internetowego do celów zwalczania poważnych przestępstw. Uzasadnienie Trybunału Sprawiedliwości opiera się na Karcie Praw Podstawowych oraz analizie konieczności i proporcjonalności ingerencji w te prawa.

przyjęcia tych wniosków. Ponadto w ramach starań na rzecz przyspieszenia cyfryzacji organów ścigania i sądownictwa⁷⁵ wszystkie państwa członkowskie powinny uczestniczyć w systemie cyfrowej wymiany elektronicznego materiału dowodowego (eEDES). Jednocześnie konieczne są szybkie postępy w wielostronnych i dwustronnych negocjacjach międzynarodowych, aby ułatwić współpracę z partnerami międzynarodowymi i ustanowić na szczeblu międzynarodowym spójne zasady transgranicznego dostępu do elektronicznych materiałów dowodowych⁷⁶.

Ponieważ ataki są przeprowadzane na coraz większą skalę, gromadzenie elektronicznych materiałów dowodowych jak najszybciej i przed podjęciem działań naprawczych ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia postępowań przygotowawczych ułatwiających cyberprzewencję. W tym celu organy ścigania i społeczność zajmująca się cyberbezpieczeństwem powinny ściśle współpracować, aby zapewnić wspólną i kompleksową reakcję. Ponadto postępowania przygotowawcze wymagają szybkiego i niezawodnego dostępu do bazy danych WHOIS, między innymi aby pomóc w identyfikacji zorganizowanych grup przestępczych, które do przeprowadzania cyberataków lub dokonywania innych przestępstw, takich jak scam lub rozpowszechnianie nielegalnych produktów i usług, regularnie wykorzystują system nazw domen (DNS) i inne protokoły internetowe.

Szyfrowanie ma podstawowe znaczenie dla świata cyfrowego, ponieważ zabezpiecza systemy cyfrowe i transakcje oraz chroni szereg praw podstawowych, w tym wolność wypowiedzi, prywatność i dane osobowe⁷⁷. Osobom dopuszczającym się czynów przestępczych szyfrowanie służy jednak do ukrywania ich tożsamości i treści komunikacji. Komisja zaproponowała w swoim jedenastym sprawozdaniu z postępów w tworzeniu skutecznej i rzeczywistej unii bezpieczeństwa⁷⁸ zestaw sześciu praktycznych środków mających na celu wspieranie organów ścigania i sądownictwa w sytuacjach, w których mają do czynienia z szyfrowaniem danych przechowywanych na urządzeniach (takich jak telefony lub dyski twarde) w postępowaniach przygotowawczych, bez zakazywania, ograniczania czy osłabiania szyfrowania. W ramach tych środków nowe narzędzie deszyfrujące Europolu uruchomione przez Komisję w grudniu 2020 r. przyczyni się do sprostania tym wyzwaniom. Opracowano moduły szkoleniowe i zorganizowano kursy pilotażowe prowadzone przez europejską grupę ds. szkolenia i edukacji w zakresie cyberprzestępczości (ECTEG), finansowane w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – części dotyczącej współpracy policyjnej. Kursy te wejdą w skład regularnej oferty szkoleniowej Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL).

⁷⁵ Komunikat Komisji w sprawie cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej: „Wachlarz możliwości”, COM(2020) 710 final, 2.12.2020.

⁷⁶ W szczególności drugi protokół dodatkowy do konwencji budapesztańskiej Rady Europy o cyberprzestępczości i porozumienie między UE a Stanami Zjednoczonymi w sprawie transgranicznego dostępu do dowodów elektronicznych.

⁷⁷ Komunikat Komisji w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, COM(2020) 605 final, 24.7.2020; komunikat Komisji – Pierwsze sprawozdanie z postępu prac w realizacji strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, COM(2020) 797 final, 9.12.2020.

⁷⁸ Jedenaste sprawozdanie z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa, COM(2017) 608 final, 18.10.2017.

Poza podstawowymi urządzeniami rośnie rynek niszowy urządzeń do szyfrowanej komunikacji, które są również nabywane i wykorzystywane przez zorganizowane grupy przestępcze. Jak pokazały niedawne operacje związane z szyfrowanymi sieciami komunikacji Encrochat i Sky ECC, organy ścigania UE muszą stale rozwijać swoją zdolność do radzenia sobie z zaszyfrowanymi informacjami w kontekście postępowań przygotowawczych zgodnie z obowiązującym prawem.

W grudniu 2020 r. Rada przyjęła rezolucję⁷⁹, w której wzywa do aktywnej dyskusji z sektorem technologicznym oraz do opracowania odpowiednich ram regulacyjnych, które umożliwiłyby organom krajowym skuteczne wykonywanie ich zadań operacyjnych przy jednoczesnej ochronie prywatności, praw podstawowych i bezpieczeństwa łączności. Ponadto Rada zwróciła się o poprawę koordynacji wysiłków państw członkowskich oraz instytucji i organów Unii Europejskiej. Jak już ogłoszono w planie zwalczania terroryzmu⁸⁰, Komisja pracuje nad określeniem rozwiązań technicznych, operacyjnych i prawnych, które zapewnią zgodny z prawem dostęp do zaszyfrowanych informacji, przy jednoczesnym utrzymaniu skuteczności szyfrowania w zakresie ochrony prywatności i bezpieczeństwa łączności.

W 2020 r. Komisja wraz z przemysłem, ekspertami w dziedzinie kryptografii, członkami organizacji społeczeństwa obywatelskiego i właściwymi organami przeprowadziła proces ekspercki, aby określić rozwiązania techniczne, które mogą pomóc przedsiębiorstwom w wykrywaniu niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych w łączności elektronicznej wykorzystującej pełne szyfrowanie transmisji. Komisja będzie wspierać badania naukowe mające na celu określenie rozwiązań technicznych, które są najbardziej wykonalne i mogłyby zostać rozszerzone i praktycznie oraz zgodnie z prawem wdrożone przez przedsiębiorstwa.

W szerszym ujęciu Komisja będzie kierować procesem analizy, z udziałem odpowiednich zainteresowanych stron, istniejących możliwości i podejść w zakresie zgodnego z prawem i ukierunkowanego dostępu do zaszyfrowanych informacji w kontekście postępowań przygotowawczych i postępowań karnych. Podejścia te nie mogą prowadzić do ogólnego osłabienia szyfrowania ani do niewybiórczego nadzoru. Analiza ta będzie koncentrować się nie tylko na usunięciu obecnych przeszkód, ale również na przewidywaniu prawdopodobnego rozwoju technologii szyfrowania i deszyfrowania oraz niezbędnej w tym celu współpracy ze środowiskiem akademickim i sektorem prywatnym. Ponadto Komisja zwiększa swoje starania w obszarze standaryzacji, aby utrzymać zdolności w zakresie uprawnionego przechwytywania w kontekście sieci 5G i w dalszej perspektywie. W wyniku tego procesu Komisja proponuje w 2022 r. **dalsze działania**, aby zająć się kwestią zgodnego z prawem i ukierunkowanego dostępu do zaszyfrowanych informacji w kontekście postępowań przygotowawczych i karnych, które to działania będą oparte na dokładnej analizie sposobu, w jaki państwa członkowskie radzą sobie z szyfrowaniem, wraz z procesem z udziałem wielu

⁷⁹ Rezolucja Rady w sprawie szyfrowania – Bezpieczeństwo dzięki szyfrowaniu i bezpieczeństwo pomimo szyfrowania, 13084/1/20 REV 1, 24.11.2020.

⁸⁰ Komunikat Komisji – Plan dla UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu: przewidywanie, zapobieganie, ochrona i reagowanie, COM(2020) 795 final, 9.12.2020.

zainteresowanych stron obejmującym zbadanie i ocenę konkretnych wariantów (prawnych, etycznych i technicznych).

4.2. Skuteczne narzędzia i technologie

Organy ścigania często nie dysponują środkami umożliwiającymi nabycie odpowiednich narzędzi potrzebnych do prowadzenia postępowań przygotowawczych w obszarze cyfrowym. Ponad 80 % popełnianych obecnie czynów zabronionych zawiera komponent cyfrowy; nawet jeśli czyny zabronione popełniane są offline, prawie każdy funkcjonariusz organów ścigania i prokurator musi znać podstawy prowadzenia postępowań przygotowawczych z użyciem internetu⁸¹. Aby wykrywać i ścigać przestępczość zorganizowaną, śledczy muszą identyfikować podejrzaną działalność w internecie, śledzić transakcje przestępcze w walutach wirtualnych, zrozumieć, co znaleźli (dane mogą być zaszyfrowane lub muszą być oceniane w kontekście innych danych), zachować dane i wykorzystać je jako elektroniczne materiały dowodowe w sądzie.

Istnieje pilna potrzeba zwiększenia możliwości i zdolności niewyspecjalizowanych organów ścigania i prokuratury⁸². Ponadto brakuje wiedzy specjalistycznej z zakresu postępowań przygotowawczych w obszarze cyfrowym w szczególnych obszarach, takich jak kryminalistyka internetu rzeczy⁸³. Organy ścigania i wymiar sprawiedliwości muszą nadążać za szybko rozwijającymi się technologiami wykorzystywanymi przez przestępców i prowadzoną przez nich działalnością transgraniczną. Wymaga to koordynacji między państwami członkowskimi i między sektorami w zakresie opracowywania narzędzi i szkoleń w obszarach takich jak kryminalistyka cyfrowa, wywiad ze źródeł jawnych, kryptowaluty i postępowania przygotowawcze dotyczące ciemnej sieci, np. w celu uzyskania dostępu do forów sprzedających nielegalne towary i usługi oraz, w miarę możliwości, ich likwidacji. Ponadto organy krajowe nie zawsze są w stanie korzystać z rozwiązań technicznych typu open source ze względu na brak wiedzy o opracowanych i dostępnych rozwiązaniach, różnice w wymaganiach i poziomach wiedzy specjalistycznej oraz brak wsparcia w zakresie dalszego rozwoju i utrzymania. Jednocześnie brak koordynacji między organami i państwami członkowskimi stwarza ryzyko powielania inicjatyw. Istniejące mechanizmy UE (EMPACT, agencje UE takie jak Europol, CEPOL i Eurojust, sieci skupiające praktyków, programy finansowania takie jak Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego) mogą odegrać kluczową rolę we wspieraniu bardziej skutecznego podejścia do postępowań przygotowawczych z użyciem

⁸¹ Dokument roboczy służb Komisji — Ocena skutków towarzysząca wnioskowi w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego nakazu wydania dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych i europejskiego nakazu zabezpieczenia dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych oraz wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zharmonizowane przepisy dotyczące mianowania przedstawicieli prawnych w celu gromadzenia dowodów na potrzeby postępowań karnych, SWD(2018) 118 final, 17.4.2018.

⁸² Zob. komunikat Komisji „Zapewnienie sprawiedliwości w UE – europejska strategia szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości na lata 2021–2024”, COM(2020) 713 final, 2.12.2020, w którym podkreślono konieczność przygotowania praktyków do sprostania nowym wyzwaniom.

⁸³ Analiza kryminalistyczna urządzeń podłączonych do sieci i danych dotyczących systemów internetu rzeczy.

internetu poprzez skoordynowane i dobrze ukierunkowane działania mające na celu rozwój zdolności i umiejętności.

Należy w sposób wiarygodny określić potrzeby śledczych prowadzących postępowania przygotowawcze z użyciem internetu. Europol, zgodnie ze swoim mandatem, oraz europejskie centrum innowacji na rzecz bezpieczeństwa⁸⁴ powinny koordynować przeprowadzenie **kompleksowej analizy przepaści technologicznej i potrzeb w zakresie postępowań przygotowawczych w obszarze cyfrowym**, jak również analizy perspektywistycznej, która ma zasadnicze znaczenie dla sterowania programami badawczymi, innowacyjnymi i rozwojowymi oraz instrumentami politycznymi przyczyniającymi się do budowania zdolności. Odpowiednie podmioty i sieci powinny wspierać te prace⁸⁵. Na tej podstawie Europol i centrum innowacji UE na rzecz bezpieczeństwa powinny ustalić priorytety w dziedzinie badań i rozwoju, które zostaną zatwierdzone przez państwa członkowskie⁸⁶. Aby przedstawić jasny obraz wdrożonych praktycznych mechanizmów i dostępnych zasobów służących wspieraniu zdolności organów ścigania w zakresie postępowań przygotowawczych w obszarze cyfrowym oraz aby wyjaśnić role i obowiązki zaangażowanych podmiotów, Komisja przeprowadzi do końca 2021 r. konsultacje z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami i podejmie niezbędne działania następcze.

Badania naukowe i innowacje są niezbędne, zarówno w przypadku technologii wykorzystywanych w postępowaniach przygotowawczych, jak i w zwalczaniu przestępczości ułatwionej przez technologię. W ramach unijnego programu badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020” sfinansowano opracowanie innowacyjnych rozwiązań technologicznych w celu zwiększenia zdolności organów krajowych w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej. Prace te zostaną dodatkowo wzmocnione dzięki nowemu programowi „Horyzont Europa”, w ramach którego finansowane będą projekty badawcze mające na celu ulepszenie obrazu wywiadowczego przestępczości zorganizowanej, opracowanie narzędzi i programów szkoleniowych oraz wzmocnienie współpracy międzyagencyjnej.

Komisja będzie ułatwiać **dostęp do wysokiej jakości zbiorów danych potrzebnych do opracowania narzędzi stosowanych w postępowaniu przygotowawczym**, w tym systemów sztucznej inteligencji, które odpowiadają potrzebom organów ścigania w obszarze postępowań przygotowawczych, takich jak do celów analizy dużych ilości danych lub postępowań przygotowawczych dotyczących ciemnej sieci. W tym celu Komisja będzie wspierać, w ramach programu „Cyfrowa Europa”, utworzenie europejskiej przestrzeni danych

⁸⁴ Europejskie centrum innowacji na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego jest siecią współpracy mającą na celu wspieranie laboratoriów innowacyjnych agencji UE, państw członkowskich, Wspólnego Centrum Badawczego Komisji Europejskiej i innych właściwych podmiotów w dostarczaniu innowacyjnych, przełomowych produktów.

⁸⁵ ENFSI, ENLETS, i-LEAD, ILEAnet.

⁸⁶ Preferuje się, aby za konsultacje z państwami członkowskimi odpowiadały Rada Rozliczeniowa Europolu i EUCTF (Grupa Zadaniowa Unii Europejskiej ds. Zwalczania Cyberprzestępczości – grupa skupiająca szefów jednostek ds. cyberprzestępczości organów ścigania w UE).

dotyczących bezpieczeństwa⁸⁷, która będzie miała podstawowe znaczenie dla opracowania, oceny i szkolenia w zakresie narzędzi egzekwowania prawa oraz wniesie wkład w europejską strategię w zakresie danych przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych. Ponadto Komisja będzie wspierać państwa członkowskie w realizacji projektów pilotażowych dotyczących rozwiązań w zakresie sztucznej inteligencji⁸⁸, które pomogą usprawnić wprowadzanie innowacji przez organy ścigania. Organy ścigania, przemysł i środowiska akademickie powinny współpracować w ramach sieci wspieranej za pomocą finansowania unijnego **w celu opracowania na szczeblu unijnym narzędzi i rozwiązań odpowiadających potrzebom organów ścigania UE**⁸⁹, wspierając tym samym prace Europolu w obszarze świadczenia usług i dostarczania rozwiązań technicznych organom ścigania UE. Sieć ta powinna zapewnić trwałość projektów realizowanych w ramach programu „Horyzont Europa” i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wspierać Europol w tych staraniach.

Wspomniana sieć powinna również bezpłatnie dostarczać swoje wyniki organom ścigania za pośrednictwem Europolu oraz stale ulepszać istniejące rozwiązania. W tym celu Europol powinien stać się punktem kompleksowej obsługi zapewniającym krajowym organom ścigania dostęp do narzędzi i usług, takich jak analiza złośliwego oprogramowania.

4.3. Poprawa dostępu do umiejętności, wiedzy i operacyjnej wiedzy fachowej

Mimo że badania i analiza dowodów cyfrowych stanowią zasadniczą część większości postępowań przygotowawczych, poziom niezbędnych umiejętności w zakresie postępowania karnego, taktyki i technik prowadzenia postępowań przygotowawczych w obszarze cyfrowym lub kryminalistyki cyfrowej jest nadal niedostępny w niektórych państwach członkowskich, a w większości wymaga poszerzenia i pogłębienia. Ponadto dla szeregu państw członkowskich problemem pozostaje dostęp do najnowocześniejszej operacyjnej wiedzy fachowej w określonych obszarach, takich jak kryminalistyka Internetu rzeczy.

Rozwój szkoleń powinien opierać się na definicji kompetencji wymaganych do prowadzenia postępowań przygotowawczych w obszarze cyfrowym oraz związanych z nimi profili zawodowych (np. analityk danych, śledczy prowadzący postępowania z użyciem internetu lub biegły z zakresu kryminalistyki cyfrowej). W tym celu Europol i CEPOL powinny

⁸⁷ W programie „Cyfrowa Europa” na lata 2021–2022 zaproponowano działanie polegające na ustanowieniu ram skonsolidowanej architektury danych na potrzeby innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa poprzez finansowanie tworzenia krajowych elementów europejskiej przestrzeni danych dotyczących bezpieczeństwa na potrzeby innowacji. Umożliwiłoby to innowacje i rozwój dzięki ustanowieniu ogólnounijnego ekosystemu wymiany, opracowywania, testowania, zatwierdzania i szkoleń w zakresie algorytmów narzędzi sztucznej inteligencji do celów egzekwowania prawa i bezpieczeństwa na podstawie różnych rodzajów zbiorów danych, w tym pseudo-operacyjnych i zanonimizowanych zbiorów danych, zgodnie z europejską strategią w zakresie danych (komunikat Komisji – Europejska strategia w zakresie danych, COM(2020) 66 final, 19.2.2020). W pierwszym kwartale 2022 r. zostanie ogłoszone zaproszenie do składania wniosków w sprawie udziału co najmniej sześciu agencji organów ścigania i dwóch przedsiębiorstw, o wartości 5–10 mln EUR w formie dotacji wymagającej współfinansowania w wysokości 50 %.

⁸⁸ Zgodnie z inicjatywą w sprawie sztucznej inteligencji przedstawioną przez Komisję w białej księdze w sprawie sztucznej inteligencji, COM(2020) 65 final, 19.2.2020.

⁸⁹ W tym celu Komisja Europejska finansuje przykładowo Europejskie Stowarzyszenie ds. Rozwijania Technologii Zwalczania Cyberprzestępczości (<https://www.eactda.eu/>) w ramach rocznego programu prac 2020 Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (część dotycząca współpracy policyjnej).

współpracować z państwami członkowskimi⁹⁰, aby zdefiniować i okresowo aktualizować „**ramy kompetencji szkoleniowych**”. W związku z tym Komisja powinna wspierać opracowywanie materiałów szkoleniowych za pośrednictwem europejskiej grupy ds. szkolenia i edukacji w zakresie cyberprzestępczości (ECTEG) oraz wspierać prowadzenie szkoleń na szczeblu krajowym za pośrednictwem dostępnych instrumentów⁹¹.

CEPOL i Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) powinny regularnie oceniać potrzeby szkoleniowe i odpowiednio ustalać priorytety szkoleń, również z myślą o dalszym rozwijaniu ogólnych kompetencji cyfrowych organów ścigania i organów sądowych. Opierając się na wspomnianych wyżej ramach kompetencji szkoleniowych, CEPOL powinien również ściśle współpracować z praktykami⁹² i państwami członkowskimi w celu stworzenia **systemów certyfikacji/akredytacji dla biegłych w cyfrowych postępowaniach przygotowawczych**. Takie systemy: 1) zwiększyłyby liczbę biegłych zdolnych do prowadzenia szkoleń w określonych dziedzinach; 2) ułatwiłyby współpracę transgraniczną, ponieważ certyfikacja/akredytacja dawałaby gwarancje dotyczące gromadzenia dowodów i postępowania z nimi, zapewniając ich dopuszczalność w sądzie – również w innych jurysdykcjach; oraz 3) ułatwiłyby identyfikację wyspecjalizowanych śledczych.

Postępowania przygotowawcze w obszarze cyfrowym mogą wymagać wiedzy fachowej, która jest znikoma w UE, takiej jak wiedza na temat kryptowalut, dotycząca oprogramowania typu ransomware⁹³ lub postępowań przygotowawczych w sprawie sieci niewidocznej. Państwa członkowskie powinny wskazać biegłych, którzy rozwinęli nowoczesne umiejętności w tych obszarach, aby wspierać się wzajemnie w operacjach, w których potrzebna jest taka wiedza fachowa. Komisja będzie wspierać Europol we wdrażaniu mechanizmów gwarantujących odpowiednie zachęty dla organów państw członkowskich i ekspertów do udziału w tej grupie ekspertów.

Kluczowe działania:

Komisja:

- przeanalizuje i przedstawi możliwe podejścia i rozwiązania w zakresie **zatrzymywania danych** na potrzeby egzekwowania prawa i wymiaru sprawiedliwości oraz skonsultuje się z państwami członkowskimi w tej sprawie do końca czerwca 2021 r.;

⁹⁰ Grupa Zadaniowa Unii Europejskiej ds. Zwalczania Cyberprzestępczości, która została utworzona w 2010 r. i w skład której wchodzi szefowie krajowych jednostek ds. walki z cyberprzestępczością z różnych państw członkowskich, a także przedstawiciele Europolu, Komisji Europejskiej i Eurojustu. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3/euctf>.

⁹¹ Takich jak na przykład Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrument Wsparcia Technicznego.

⁹² Europejska grupa ds. szkolenia i edukacji w zakresie cyberprzestępczości (ECTEG) wykonała już znaczące prace w tym zakresie w ramach swojej inicjatywy „Global Cybercrime Certification Project” [„Globalny projekt certyfikacji cyberprzestępczości”] (<https://www.ecteg.eu/running/gcc/>).

⁹³ Europol współpracował z branżą w celu utworzenia projektu „No More Ransom” (<https://www.nomoreransom.org/>), w ramach którego zapewnia porady dotyczące zapobiegania i narzędzia deszyfrujące.

- zaproponuje dalsze działania, aby zająć się kwestią zgodnego z prawem i ukierunkowanego dostępu organów ścigania do **zaszyfrowanych informacji** w kontekście postępowań przygotowawczych. Podejście to powinno opierać się na dokładnej analizie sposobu, w jaki państwa członkowskie radzą sobie z szyfrowaniem, oraz na procesie z udziałem wielu zainteresowanych stron obejmującym zbadanie i ocenę konkretnych zgodnych z prawem wariantów;
- będzie promować i ułatwiać pełne i szybkie **dołączanie przez państwa członkowskie do systemu cyfrowej wymiany elektronicznego materiału dowodowego (eEDES)**;
- opracuje, za pośrednictwem Wspólnego Centrum Badawczego, narzędzie monitorowania służące do gromadzenia informacji wywiadowczych na temat nielegalnej działalności, która jest prowadzona w **ciemnej sieci**;
- będzie wspierać **opracowywanie modułów i materiałów szkoleniowych** oraz wspierać przeprowadzanie szkoleń przez CEPOL, EJTN i krajowe instytucje szkoleniowe.

Europol wzywa się do:

- koordynowania **kompleksowej analizy** przepaści technologicznych i potrzeb w dziedzinie cyfrowego postępowania przygotowawczego;
- stworzenia **repozytorium narzędzi** umożliwiającego organom ścigania identyfikację i dostęp do najnowocześniejszych rozwiązań;
- stworzenia i utrzymywania bazy danych **ekspertów w dziedzinie postępowań przygotowawczych i nauk sądowych**, specjalizujących się w wąskich obszarach, takich jak internet rzeczy czy kryptowaluty.

CEPOL wzywa się do:

- stworzenia **systemów certyfikacji/akredytacji** dla biegłych w cyfrowych postępowaniach przygotowawczych;
- zapewnienia i regularnego aktualizowania **ram kompetencji szkoleniowych** wraz z Europolem.

Parlament Europejski i Radę wzywa się do:

- pilnego przyjęcia wniosków w sprawie elektronicznego materiału dowodowego w celu zapewnienia organom szybkiego i niezawodnego dostępu do **elektronicznych materiałów dowodowych**.

Podsumowanie

W niniejszej strategii określono priorytety, działania i cele, które należy osiągnąć w ciągu najbliższych pięciu lat, aby zapewnić UE solidniejsze podstawy do zwalczania przestępczości zorganizowanej. Zjawisko przestępczości podlega jednak ciągłym zmianom i konieczne jest

rozpoznawanie nowych tendencji oraz szybkie reagowanie na nowe wydarzenia. Unia i jej państwa członkowskie muszą przewidywać i wyprzedzać działania organizacji przestępczych.

Nadszedł zatem czas, aby zintensyfikować wspólne działania na szczeblu Unii przeciwko przestępczości zorganizowanej poprzez wzmocnienie istniejących instrumentów wspierających współpracę transgraniczną, z uwzględnieniem współpracy na szczeblu agencji wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zwalczanie przestępstw o wysokim priorytecie i rozbijanie stojących za nimi struktur, działania na rzecz położenia kresu finansowaniu działań przestępczych i skorumpowanym metodom infiltracji gospodarki oraz zwalczanie wykorzystywania przez przestępców nowych technologii. Skuteczność wszelkiego prawodawstwa zależy od jego wdrożenia. W związku z tym ważne jest, aby państwa członkowskie w pełni i prawidłowo wdrażały istniejące instrumenty UE. Komisja nadal będzie w pełni odgrywała swoją rolę, wspierając państwa członkowskie i nieustannie udzielając im wytycznych, a także będzie gotowa podjąć szybkie działania w przypadku naruszenia prawa Unii.

Organy działające w terenie muszą być w stanie w pełni wykorzystywać istniejące narzędzia w celu przerwania działalności przestępczej i rozbicia modelu biznesowego organizacji przestępczych. Aby osiągnąć ten cel, działaniom podejmowanym w ramach przedstawionej strategii musi towarzyszyć nowa kultura, w ramach której organy ścigania i organy sądowe prowadzą systematyczne kontrole ewentualnych powiązań transgranicznych i międzynarodowych podczas postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej. Wymiana funkcjonariuszy organów ścigania, prokuratorów i sędziów, w tym z państwami trzecimi, jak również możliwości dalszego szkolenia mogą pomóc w osiągnięciu tego celu.

Komisja zobowiązuje się do wsparcia tego nowego impulsu do zwalczania przestępczości zorganizowanej i wzywa Parlament Europejski i Radę do zaangażowania się w to wspólne przedsięwzięcie, które ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa w UE, ochrony gospodarki europejskiej oraz zagwarantowania praworządności i praw podstawowych.