



Bryssel den 14.4.2021
COM(2021) 170 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

om EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025

{SWD(2021) 74 final}

Inledning

Den organiserade brottsligheten är dold för allmänheten, på grund av verksamhetens dunkla natur, och utgör ett betydande hot mot EU:s medborgare, företag och statliga institutioner samt mot själva ekonomin. Som betonades i **EU:s senaste hotbilda-bedömning avseende grov och organiserad brottslighet** (Socta 2021)¹ finns det organiserade kriminella grupper i alla medlemsstater. Sammanhanget för den organiserade brottsligheten kännetecknas av nätverk, där samarbetet mellan brottslingar är dynamiskt, systematiskt och drivs av vinstorienterade intressen. Organiserade kriminella grupper använder sig av sina stora, olagliga tillgångar för att, bland annat genom korruption, infiltrera den lagliga ekonomin och offentliga institutioner i syfte att undergräva rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna och urholka människors rätt till säkerhet och deras tilltro till offentliga myndigheter. Intäkterna från kriminell verksamhet inom de nio huvudsakliga brottsliga marknaderna i EU uppgick till 139 miljarder euro år 2019², vilket motsvarar 1 % av EU:s bruttonationalprodukt. Såsom framhålls i strategin för EU:s säkerhetsunion³ måste de åtgärder som vidtas på EU-nivå för att stödja medlemsstaterna i kampen mot organiserad brottslighet fortsätta och förstärkas.

Komplexiteten i organiserade kriminella gruppers affärsmodell lyftes fram särskilt i den gemensamma utredningen 2020, som leddes av franska och nederländska myndigheter med stöd från Europol och Eurojust, för att avveckla **EncroChat**, ett krypterat telefonnät som användes i stor utsträckning av kriminella nätverk. Fallet EncroChat har hittills medfört över 1 800 arresteringar och 1 500 nya utredningar. Det har även gjort det tydligt i vilken utsträckning organiserade kriminella grupper verkar gränsöverskridande och online inom alla kriminella marknader i en nätverksmiljö, med alltmer sofistikerade arbetsmetoder och ny teknik. En ny gemensam utredning i mars 2021 där man hackade Sky ECC, ett krypterat nätverk som många tidigare EncroChat-användare övergått till, ledde till att man förhindrade över 70 våldsamma incidenter, beslagtogs mer än 28 ton narkotika och arresterade fler än 80 misstänkta personer som var inblandade i organiserad brottslighet och narkotikahandel i Belgien och Nederländerna. Det har inletts fler än 400 nya utredningar mot organiserade kriminella grupper som utgör en hög risk.

Personer som är inblandade i organiserad brottslighet i EU använder våld i allt högre grad, och hotet om våldstillbud ökar på grund av en frekvent användning av skjutvapen eller

¹Europol, 2021 års hotbilda-bedömning avseende grov och organiserad brottslighet (EU Socta), den 12 april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>. EU Socta är en övergripande hotbilda-bedömning avseende grov och organiserad brottslighet med en kartläggning av högprioriterade brottsområden som på grundval av medlemsstaternas bidrag tas fram vart fjärde år av Europol.

² Olaglig narkotika, människohandel, smuggling av migranter, bedrägeri (gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag, immaterialrättsintrång, livsmedelsbedrägeri), miljöbrott (olagligt avfall och olaglig handel med vilda djur och växter), olagliga skjutvapen, olagliga tobaksvaror, it-brottslighet och organiserad egendomsbrottslighet – Undersökningen *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses* (inte översatt till svenska) (kartläggning av risken för att den grova och organiserade brottsligheten infiltrerar laglig företagsamhet), mars 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

³ Kommissionens meddelande om strategin för EU:s säkerhetsunion, COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

sprängämnen på allmänna platser⁴. Organiserade kriminella gruppers förmåga att anpassa sig och utnyttja förändringar i den miljö där de verkar har bekräftats under covid-19-pandemin. Kriminella grupper har utnyttjat pandemin för att utöka sina kriminella verksamheter online⁵ och utföra bedrägerier, med bland annat förfalskade läkemedel. Den fortsatt höga efterfrågan på vacciner mot covid-19 skapar en attraktiv möjlighet för brottslingar att ägna sig åt produktion och leverans av förfalskade vacciner eller bedrägerier mot individer eller offentliga myndigheter. EU-regeringarna har än så länge upptäckt bedrägeriförsök och falska erbjudanden från bedragare som försökt sälja fler än 1,1 miljarder vaccindoser till ett totalpris på över 15,4 miljarder euro⁶. Den ekonomiska kris som har uppstått till följd av pandemin har ökat risken för organiserad brottslighet och hotet om att denna verksamhet ska infiltrera samhället och ekonomin ytterligare.

Hotet om gränsöverskridande verksamhet och nya arbetsmetoder hos organiserade kriminella grupper som verkar både offline och online kräver samordnade, mer riktade och anpassade insatser. Nationella myndigheter som verkar på fältet ligger i frontlinjen i kampen mot den organiserade brottsligheten. Åtgärder på EU-nivå och globala partnerskap är avgörande för att säkerställa ett effektivt samarbete och informations- och kunskapsutbyte mellan nationella myndigheter, vilket främjas av ett gemensamt straffrättsligt regelverk och effektiva finansiella resurser. Den organiserade brottsligheten är dessutom en symbol för kopplingen mellan inre och yttre säkerhet. För att hantera den här gränsöverskridande utmaningen behövs ett internationellt engagemang i kampen mot organiserad brottslighet, inbegripet ytterligare insatser för att utveckla partnerskap och samarbeten med EU:s närmaste grannländer och med andra länder i världen.

Både Europaparlamentet⁷ och rådet⁸ har betonat det faktum att organiserad brottslighet orsakar enorma skador och har understrukt vikten av en stark insats från EU för att bekämpa alla former av organiserad brottslighet.

Denna strategi bygger på tidigare resultat och fastställer prioriterade arbetsområden för att på ett bättre sätt skydda medborgarna och ekonomin mot organiserade kriminella grupper samt lyfter fram konkreta åtgärder på medellång och lång sikt som ska utarbetas med full respekt

⁴ Europol, EU:s hotbilda-bedomning avseende grov och organiserad brottslighet 2021 (Socta), den 12 april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁵ I en internationell insats som genomfördes med stöd från Europol och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) mellan mars och december 2020 beslagtogs brottsbekämpande myndigheter från 19 medlemsstater och 8 tredjeländer nästan 33 miljoner förfalskade medicintekniska produkter, bland annat munskydd, provtagnings- och diagnosutrustning, 8 ton råvaror och 70 000 liter desinfektionsmedel.

⁶ Uppgifter som lämnats av statliga myndigheter till Olaf. Brottsbekämpande myndigheter samarbetar med Europol och Olaf för att stoppa dessa bedrägeriförsök.

⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0378_SV.pdf I oktober 2016 antog Europaparlamentet även ett betänkande som är särskilt inriktat på bekämpande av korrupktion, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0284_SV.pdf

⁸ Rådets slutsatser om inre säkerhet och det europeiska polispartnerskapet, 13083/1/20 REV 1, 24 november 2020.

för grundläggande rättigheter. Det är den första särskilda strategin för organiserad brottslighet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft⁹.

1. Stärka samarbetet på det rättsvårdande och det rättsliga området

Dagens organiserade brottslighet är en internationell insats. Av de kriminella grupper som verkar i EU-medlemsstater består 65 % av medlemmar med olika nationaliteter¹⁰. Transportrutterna för narkotika, skjutvapen och förfälskade produkter omfattar alla kontinenter genom en global leveranskedja. Rörliga kriminella grupper som ägnar sig åt organiserad egendomsbrottslighet förflyttar sig snabbt mellan flera olika jurisdiktioner för att begå sina brott. Genom att verka inom olika jurisdiktioner försöker de kriminella grupperna undvika att upptäckas och utnyttja skillnader i de olika tillämpliga nationella lagarna.

1.1. Smidigt utbyte av och snabb tillgång till information

I ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och utan inre gränskontroller kan en hög säkerhetsnivå garanteras med hjälp av ett starkt polissamarbete och straffrättsligt samarbete mellan medlemsstaterna. Snabb tillgång till information, med fullständig respekt för grundläggande rättigheter och särskilt skydd av uppgifter, är avgörande för bekämpande av alla former av organiserad brottslighet. Europeiska unionen har försett de brottsbekämpande myndigheterna med en rad olika verktyg för att underlätta utbytet av information, vilket har visat sig vara avgörande för att upptäcka kriminella verksamheter och nätverk.

Schengens informationssystem (SIS) har gjort det möjligt för tjänstepersoner i frontlinjen att snabbt upptäcka och lokalisera personer och föremål som är inblandade i organiserad brottslighet och vidta lämpliga åtgärder. Informationen i denna gemensamma databas kan hjälpa tjänstepersoner att arresteras en person, beslagta ett föremål eller fastställa resemonster för personer som är föremål för utredning. Endast under 2020 gjordes nästan 4 miljarder sökningar i Schengens informationssystem, som gav över 200 000 resultat. Under 2018 års översyn av regelverket för SIS¹¹ förstärktes systemets funktioner betydligt och ett flertal nya

⁹ Organiserad brottslighet har varit ett av EU:s prioriteringsområden sedan mitten av 1990-talet, vilket framgår i Tammerforsprogrammet (inom vilket man slog fast EU:s första fleråriga strategiska mål inom rättsliga och inrikes frågor) och efterföljande fleråriga program inom rättsliga och inrikes frågor, som Haagprogrammet 2004, Stockholmsprogrammet 2009, den europeiska säkerhetsagendan 2015 och den nyligen antagna strategin för EU:s säkerhetsunion 2020. Den senaste särskilda strategin för organiserad brottslighet antogs 2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0232&from=EN>

¹⁰ Europol, EU:s hotbilsbedömning avseende grov och organiserad brottslighet 2021 (Socta), den 12 april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, EUT L 312, 7.12.2018, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006, EUT L 312, 7.12.2018, samt Europaparlamentets och rådets förordning 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande

verktyg infördes, som gör det möjligt för nationella myndigheter att registrera larm om personer som riskerar bortförande eller människohandel eller begära undersökningskontroller av misstänkta personer. Efter översynen har även Europol åtkomst till SIS-rapporter och utbyte av tilläggsinformation och kan utnyttja biometriska uppgifter på ett effektivare sätt genom de nya möjligheterna att använda ansiktsbilder för identifiering och utnyttja DNA-profiler för att underlätta identifiering av försvunna personer. Införandet av dessa nya funktioner går helt enligt tidsplanen och det nya systemet kommer att vara fullt fungerande i slutet av 2021, inbegripet kompletta genomförandeakter och teknisk dokumentation. Arbetet med den tekniska utvecklingen av SIS är på god väg, och de första stegen har tagits för att utarbeta en SIS-handbok och utbildning för SIS-användare.

Potentialen i SIS för kampen mot organiserad brottslighet kommer att stärkas ytterligare i och med den nya ramen för **interoperabilitet** mellan EU:s informationssystem inom rättsliga och inrikes frågor¹². Det är av största betydelse att ägna all energi åt att uppnå fullständig interoperabilitet senast i slutet av 2023. Detta kommer att underlätta de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till relevant information i EU:s centraliserade informationssystem och möjliggöra upptäckt av multipla identiteter, vilket är avgörande för kampen mot identitetsbedrägeri, som ofta tillämpas av brottslingar för att begå brott eller undgå rättvisan. Inom interoperabilitetsramen håller man på att utveckla en funktion för **upptäckt av multipla identiteter**, som genom att kontrollera uppgifterna i alla dessa system ska bidra till att effektivt ta itu med användningen av falska identiteter.

Utredare som arbetar enskilt i en medlemsstat har ofta ingen möjlighet att fastställa en organiserad kriminell grups inblandning i ett visst brott. Enligt **Prümramen**¹³ från 2008 har brottsbekämpande myndigheter, under utredningens gång, rätt att via bilaterala förbindelser söka efter DNA och fingeravtryck i andra medlemsstaters databaser enligt principen träff/ingen träff samt rätt att söka efter fordonsregistreringsuppgifter. Prümramen har visat sig ha en avgörande betydelse för att lösa många brott i Europa. Dess decentraliserade karaktär medför dock att det saknas bilaterala förbindelser mellan flera medlemsstaters nationella databaser, på grund av den tekniska komplexiteten och de viktiga ekonomiska resurser och personalresurser som krävs. Dessutom kan det ta veckor, eller till och med månader, innan

av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU, EUT L 312, 7.12.2018.

¹² Interoperabilitetsramen omfattas av SIS, Informationssystemet för viseringar (VIS), Eurodac, in- och utresesystemet (EES), EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) samt det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister avseende tredjelandsmedborgare (Ecris-TCN). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, EUT L 135, 22.5.2019, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816, EUT L 135, 22.5.2019.

¹³ Rådets beslut 2008/615/RIF om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet, och rådets beslut 2008/616/RIF om genomförande av beslut 2008/615/RIF, EUT L 210, 6.8.2008.

myndigheterna lämnar ut personuppgifterna bakom en träff. För att öka effektiviteten hos brottsutredningar och stärka det automatiska informationsutbytet om brottslingar kommer kommissionen att föreslå att man moderniserar **Prümramen för att möta de brottsbekämpande myndigheternas operativa behov**, i enlighet med grundläggande rättigheter och kraven på nödvändighet och proportionalitet, samt att man anpassar dataskyddsbestämmelserna till dataskyddsdirektivet för polis- och åklagarmyndigheterna¹⁴. Kommissionen håller på att utreda alternativ för att säkerställa att relevanta databaser i alla medlemsstater kopplas samman och för att **påskynda informationsutbytet** efter en träff. Kommissionen håller även på att utvärdera behovet av utbyte av **ytterligare uppgiftskategorier** inom Prümramen som är relevanta för brottsutredningar, till exempel ansiktsbilder, körkort, utdrag ur kriminalregistret och ballistik och behovet av att lägga till Europol som en ny partner i Prümramen.

Med tanke på den organiserade brottslighetens gränsöverskridande och internationella aspekt är **reseinformation** viktig för att identifiera högriskresenärer som annars inte är kända för de brottsbekämpande organen och för att fastställa förbindelser mellan medlemmar i kriminella grupper. Behandling av **passageraruppgifter (PNR-uppgifter)** är till hjälp för de relevanta myndigheterna för att identifiera personer som är inblandade i kriminell verksamhet som bedrivs av organiserade grupper. För att säkerställa att detta verktyg utnyttjas fullt ut kommer kommissionen att fortsätta övervaka det fullständiga och effektiva genomförandet av direktivet om passageraruppgifter¹⁵ samt främja samarbete och utbyte av PNR-uppgifter mellan medlemsstater, särskilt genom utbyte av bästa praxis, utbildning och utarbetande av nödvändiga förmågor¹⁶. Även **förhandsinformation om passagerare (API-uppgifter)**, personuppgifter om passagerare som samlats in av lufttrafikföretag vid incheckning, är mycket värdefull¹⁷, bland annat på grund av den kompletterar passageraruppgifterna. En översyn av den nuvarande rättsliga ramen¹⁸ skulle kunna medföra en rad olika förbättringar, särskilt när det gäller uppgifternas riktighet och fullständighet. Framför allt kommer kommissionen att undersöka möjligheten att använda API-uppgifter för att systematiskt söka i Europolis uppgifter i kampen mot den organiserade brottsligheten och eventuellt utvidga

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, EUT L 119, 4.5.2016.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, EUT L 119, 4.5.2016.

¹⁶ Till exempel de som avses i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer kommissionens rapport om översynen av PNR-direktivet, SWD(2020) 128 final, 24.7.2020. s. 7.

¹⁷ Vikten av dessa uppgifter bekräftas av Förenta nationernas upprepade uppmaningar om en ökad användning av förhandsinformation om passagerare (se FN:s säkerhetsråds resolution 2178 [2014], FN:s säkerhetsråds resolution 2309 [2016] och FN:s säkerhetsråds resolution 2482 [2019]) och åtagandet från de stater som medverkar i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa om att inrätta system för förhandsinformation om passagerare. Sedan februari 2018 är inrättandet av nationella system för förhandsinformation dessutom en av Internationella civila luftfartsorganisationens normer, vilket gör det obligatoriskt för alla stater som är parter i Chicagokonventionen.

¹⁸ Rådets direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare, EUT L 261, 6.8.2004 (*direktivet om förhandsinformation om passagerare eller API-direktivet*).

användningen till att omfatta förflyttningar inom Schengenområdet samt vattenvägstransporter och busstransporter. Med detta mål kommer kommissionen att föreslå en översyn av direktivet om förhandsinformation om passagerare under första halvåret 2022, på grundval av en konsekvensbedömning där dessa alternativ och dess konsekvenser utreds ytterligare.

1.2.Ramar för avancerat samarbete

Väsentliga delar av brottsbekämpningssamarbetet i EU bygger på 1990 års konvention om tillämpning av Schengenavtalet. Denna hörnsten kompletteras av andra EU-instrument, som rådets rambeslut 2006/960/RIF om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater och kapitel 4 och 5 i rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prümbeslutet).

Medlemsstaterna har kompletterat denna ram med en komplex uppsättning bilaterala och multilaterala avtal. Därför är graden av samarbete mellan medlemsstaterna ojämn, vilket ger upphov till operativa hinder som försvårar ett effektivt samarbete över gränserna.

Kommissionen ska ta fram ett lagstiftningsförslag till en **kodex för polissamarbete i EU**. Förslaget ska utarbetas utifrån resultaten av en pågående extern studie och kommer att baseras på ett grundligt samrådsförfarande, med hänsyn till medlemsstaternas befogenheter. Målet är att strömlinjeforma och utveckla de olika instrumenten för brottsbekämpande samarbete, bland annat relevant EU-lagstiftning, rådets riktlinjer och god praxis från medlemsstaterna från bilaterala och multilaterala avtal, till ett samstämmigt och modernt regelverk som även omfattar utredningsverktyg.

För att ta itu med eventuella hinder för gränsöverskridande samarbete som är särskilt inriktat på att bekämpa den organiserade brottslighetens strukturer har kommissionen inlett en extern studie för att bedöma huruvida **rådets rambeslut om organiserad brottslighet**¹⁹ från 2008 fortfarande är lämpligt för sitt ändamål.

Europol spelar en viktig roll som **EU:s nav för brottsinformation**, som främjar informationsutbyte samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete och vart fjärde år publicerar rapporten **EU:s hotbilda-bedömning avseende grov och organiserad brottslighet (Socta)**²⁰. För att tillgodose trängande operativa behov, såsom samarbete med privata parter eller behandling av stora uppsättningar av uppgifter, föreslog kommissionen i december 2020

¹⁹ Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet, EUT L 300, 11.11.2008.

²⁰ Socta utarbetas vart fjärde år av Europol utifrån omfattande bidrag från medlemsstater och andra berörda parter. I rapporten identifieras de viktigaste brotshoten i EU och föreslås prioriteringar avseende brottslighet för de kommande fyra åren för EU. Socta är första steget i varje Empactcykel och används av rådet som grund då det antar de prioriteringar avseende brottslighet som EU ska koncentrera sig på under de kommande fyra åren.

att man skulle stärka Europols mandat²¹. De nya befogenheter och verktyg som förslaget skulle innebära gör det möjligt för Europol att öka sitt stöd för kampen mot organiserad brottslighet. Både Europaparlamentet och rådet arbetar med sina mandat för de kommande interinstitutionella förhandlingar som förväntas påbörjas senare i år. Kommissionen kommer att underlätta förhandlingarna och har som mål att medlagstiftarna ska nå en snabb överenskommelse senast i slutet av 2021.

Ett av de viktigaste verktygen för att genomföra den nuvarande strategin och förstärka insatserna för att bekämpa strukturer för organiserad brottslighet genom samordnade åtgärder är **Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact)**. Empact gör det sedan 2010 möjligt för medlemsstater att identifiera de viktigaste brottshoten i EU där det behövs samordnade åtgärder²² och att bekämpa dessa brottshot genom ett strukturerat samarbete på EU-nivå mellan brottsbekämpande myndigheter, tullmyndigheter, skattemyndigheter, domare, europeiska institutioner och byråer samt, i tillämpliga fall, tredjeländer, internationella organisationer och den privata sektorn²³.

Genom Empact utför medlemsstater och deras partner över **200 gemensamma operativa insatser varje år** med syfte att bekämpa den organiserade brottsligheten, bland annat genom att ta fram en kriminalunderrättelsebild avseende EU:s prioriteringar inom brottslighet, bygga upp kapaciteten hos de brottsbekämpande myndigheterna för att rikta in sig på särskilda brott, förstärka samarbetet med internationella partner, utföra förebyggande verksamhet och gemensamma utredningar om särskilda brottsföreteelser eller särskilda kriminella grupper samt uppmärksamma dessa kriminella gruppers metoder för att tvätta pengar, begå brott online eller tillägna sig förfalskade handlingar. Även om Empact redan ger märkbara operativa resultat, till exempel när det gäller mängden narkotika som beslagtogs eller antalet brottslingar som arresteras, utnyttjas inte plattformen fullt ut för närvarande. Dess komplexitet, bristen på medvetenhet hos tjänstepersoner i frontlinjen och otillräcklig finansiering medför att medlemsstaters och externa parter ägandeskap och aktiva medverkan inte alltid kan säkerställas, vilket hindrar utvecklingen av mer komplexa insatser som skulle orsaka större skada på de organiserade kriminella grupperna.

Kommissionen kommer att arbeta tillsammans med alla berörda parter i Empact för att vidta en mängd åtgärder, som beskrivs utförligt i det arbetsdokument från kommissionens

²¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/794 vad gäller Europols samarbete med privata parter, Europols behandling av personuppgifter till stöd för brottsutredningar och Europols roll inom forskning och innovation, COM(2020) 796 final, samt förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/1862 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete vad gäller Europols införande av registreringar, COM(2020) 791 final, 9.12.2020.

²² För perioden 2018–2021: It-brottslighet, olaglig narkotikahandel, hjälp till olaglig inresa och vistelse, organiserad egendomsbrottslighet, människohandel (för alla former av exploatering, inbegripet sexuell exploatering och arbetskraftsexploatering, och alla former av människohandel med barn), punktskatt brott och gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag, olaglig handel skjutvapen, miljöbrott, kriminell ekonomi och penningtvätt samt dokumentbedrägeri.

²³ EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet, som används för att definiera samarbetsramen för att sätta upp gemensamma prioriteringar, där Empact är den operativa plattform som möjliggör samarbete mellan rättstillämpare. Numera används Empact för att beteckna båda dessa begrepp.

avdelningar som åtföljer denna strategi, för att kunna utnyttja Empact till dess fulla potential och omvandla den till ett verkligt flagskeppsinstrument i EU för **sektorsövergripande operativt samarbete mellan olika organ** för bekämpande av organiserad brottslighet på EU-nivå.

Kommissionen kommer även att utreda möjligheten att införliva Empactmekanismen i EU-lagstiftningen. Detta skulle förankra Empact som ett av de viktigaste EU-instrumenten för operativt samarbete mellan medlemsstater och berörda EU-byråer och EU-organ i kampen mot organiserad och grov internationell brottslighet. Det skulle göra Empact till en fast vektor för strukturellt samarbete om strategier och åtgärder för att bekämpa brottslighet på EU-nivå och nationell nivå, med en harmoniserad metod och strategi, som en rättslig grund för tillfälliga gemensamma partnerskap som grundar sig på operativa behov. Kommissionen kommer även att försöka stärka finansieringen av Empact avsevärt, för att möjliggöra utveckling av mer komplexa insatser. Dessutom kommer kommissionen, tillsammans med alla berörda parter, att undersöka möjligheten att strömlinjeforma den nuvarande Empact enligt fyra moderniserade och uppgraderade pelare²⁴ som kompletteras av vägledande principer mot organiserad brottslighet. Den kommer även att sträva mot att stärka rollen för europeiska nätverk och expertgrupper när det gäller att stödja Empacts åtgärder. Slutligen kommer kommissionen, tillsammans med Europeiska utrikestjänsten, att främja en ökad medverkan av tredjeländer i Empacts verksamhet och främja utvecklingen av Empact-metoden utanför EU, anpassad efter de operativa behoven.

För att ställa brottslingar inför rätta behöver brottsbekämpande och rättsliga myndigheter arbeta sida vid sida: En effektiv insats för att bekämpa organiserad brottslighet kräver ytterligare steg för att förstärka ett ökat rättsligt samarbete. Enligt Europaparlamentets rekommendationer²⁵ och rådets slutsatser²⁶ behöver den praktiska tillämpningen av **den europeiska arresteringsordern**²⁷ förbättras. Kommissionen verkställer därför dess korrekta genomförande, efter kommissionens rapport om genomförandet av den europeiska arresteringsordern²⁸, och kommer att ge vägledning i en uppdaterad handbok.

För att undvika parallella utredningar om brottslingar som är verksamma i flera olika jurisdiktioner kan det även behövas gemensamma regler för att göra det möjligt för medlemsstater att överföra straffrättsliga förfaranden till en annan medlemsstat, till exempel till den medlemsstat där den misstänkte är medborgare, med hänsyn till rambeslutet om förebyggande av tvister om utövande av jurisdiktion²⁹. Kommissionen håller på att undersöka

²⁴ Den uppgraderade strategin med fyra pelare: 1. Observera, identifiera och orientera. 2. Besluta och planera tillsammans. 3. Bekämpa, förhindra och stoppa. 4. Avvakta, dra lärdomar och upprepa.

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

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

²⁷ Jfr. Handbok för utfärdande och verkställighet av en europeisk arresteringsorder, EUT C 335, 6.10.2017: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006\(02\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006(02)&from=DA)

²⁸ Rapport av den 2 juli 2020 från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, COM(2020) 270 final, 2.7.2020.

²⁹ Rådets rambeslut 2009/948/RIF av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden, EUT L 328, 15.12.2009.

detta problem närmare för att utreda behovet av EU-åtgärder på detta område. Kommissionen håller även på att undersöka problem som uppstår när det gäller insamling, överföring och användning av bevisning i gränsöverskridande förfaranden och möjliga lösningar³⁰.

Kommunikationen och informationsutbytet inom gemensamma utredningsgrupper är avgörande och kommissionen kommer därför att arbeta med att utveckla en samarbetsplattform för gemensamma utredningsgrupper och öka Eurojusts samarbete med tredjeländer. Som angavs i meddelandet om digitalisering av rättskipningen i EU³¹ kommer kommissionen senast i slutet av 2021 lägga fram ett förslag för att möjliggöra säker elektronisk kommunikation och utbyte av information och handlingar mellan domstolar, nationella myndigheter och byråer för rättsliga och inrikes frågor när så behövs. Kommissionen kommer även att stödja moderniseringen av Eurojusts ärendehanteringssystem för att hjälpa Eurojust att lämna återkoppling till nationella myndigheter och utveckla rättsliga kopplingar mellan pågående utredningar. Detta bör göra det möjligt för Eurojust att arbeta effektivt tillsammans med sina partner, särskilt Europol och Eppo, för att bistå i att samordna utredningar på nationell nivå och undvika parallella utredningar med målet att säkerställa en effektiv lagföring.

1.3. Internationellt samarbete

Samarbete inom brottsbekämpning utanför unionen behövs för att stoppa globala kriminella nätverk och transportrutter. Det är av största betydelse att öka det internationella samarbetet, bland annat genom verksamheten inom byråerna för rättsliga och inrikes frågor, särskilt när det gäller grannländerna och utvidgningsländerna.

Det finns ett brådskande behov av att ytterligare utveckla underrättelsen om grov och organiserad brottslighet i Europol och förbättra informationsutbytet och utredningsåtgärderna med länder och regioner utanför EU som utgör viktiga knutpunkter för organiserad brottslighet som medför höga risker och påverkar EU-medlemsstaterna, bland annat via medlemsstaternas bilaterala sambandsmän som är utsända till dessa kritiska områden. Kommissionen har fått direktiv om att förhandla fram internationella avtal med tredjeländer för utbyte av personuppgifter med Europol³² och för att möjliggöra rättsligt samarbete med Eurojust³³ och kommer att sträva efter att göra framsteg i dessa svåra förhandlingar.

EU:s program och projekt för internationellt samarbete är även relevanta för att bygga upp nätverk för transkontinental brottsbekämpning och straffrättskipning. Kommissionen kommer fortsättningsvis utöka stödet för sådana nätverk och gemensamma insatser.

EU:s strategi för extern säkerhet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna förblir en mycket

³⁰ En undersökning om ”gränsöverskridande användning av bevisning” inleddes i mars 2020.

³¹ Kommissionens meddelande om digitalisering av rättskipningen i Europeiska unionen: *En verktygslåda med möjligheter*, COM(2020) 710 final, 2.12.2020.

³² Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marocko, Nya Zeeland, Tunisien och Turkiet.

³³ Algeriet, Argentina, Armenien, Bosnien och Hercegovina, Brasilien, Colombia, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marocko, Tunisien och Turkiet.

viktig komponent i EU:s ansträngningar för att bekämpa organiserad brottslighet i syfte att stärka stabiliteten och skydda europeiska säkerhetsintressen. Den höga representanten/vice ordföranden kommer, med stöd av Europeiska utrikestjänsten, fortsättningsvis spela en viktig roll i arbetet med att förbättra det strategiska och operativa samarbetet med tredjeländer och internationella organisationer genom att dra full nytta av alla externa verktyg, såsom högnivådialogerna, nätverket för kampen mot terrorism/säkerhetsexperter vid EU:s delegationer och, i förekommande fall, uppdrag och insatser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Dessutom kommer kommissionen och Europeiska utrikestjänsten fortsättningsvis prioritera kapacitetsuppbyggnadsprojekt i tredjeländer, särskilt i grannländerna och utvidgningsländerna, både för att stödja det operativa samarbetet med EU:s medlemsstaterna och byråer och för att förse partner med de verktyg som behövs för att de ska kunna stoppa komplexa kriminella strukturer som skulle kunna påverka EU.

Interpol är en annan viktig aktör när det gäller internationellt samarbete för att bekämpa organiserad brottslighet. Interpols 18 databaser innehåller över 100 miljoner uppgifter som har med brottsbekämpning att göra, inbegripet uppgifter om efterlysta brottslingar, misstänkta terrorister, fingeravtryck, stulna fordon, stulna och försvunna resehandlingar, vapen och skjutvapen. Dessa databaser gör det möjligt för brottsbekämpande och rättsliga myndigheter att upptäcka kopplingar och underlättar på så sätt utredningar mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Utöver strategin antar kommissionen **en rekommendation till rådet om att inleda förhandlingar med Interpol** om ett samarbetsavtal mellan EU och Interpol för att förbättra samarbetet och ta itu med operativa behov.

Det viktigaste internationella instrumentet för samarbete och ömsesidig rättslig hjälp i utredningar om organiserad brottslighet är **Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet** (Untoc), som EU och dess medlemsstater är parter i. Under 2021 kommer kommissionen att uppdatera behörighetsförklaringen för att anpassa den efter ändringarna i Lissabonfördraget³⁴ och säkerställa att **Europeiska åklagarmyndigheten** (Eppo) kan utnyttja Untocs bestämmelser om internationell ömsesidig rättslig hjälp för att samarbeta med myndigheter i tredjeländer. Kommissionen kommer även att utforska möjligheten att anmäla Eppo som ansvarig myndighet inom ramen för befintliga samarbetsavtal med tredjeländer på unionsnivå och vid behov överväga att inleda förhandlingar med utvalda prioriterade tredjeländer. Som framhålls i Kyotoförklaringen som antogs på FN:s 14:e kongress om brottsförebyggande arbete och straffrätt är unionen och medlemsstaterna fast beslutna att stärka den internationella ramen för främjande av rättsstatsprincipen, brottsförebyggande arbete och straffrätt, bland annat genom ett aktivt engagemang i de pågående processerna för att se över genomförandet av Untoc och Förenta nationernas konvention mot korruption (Uncac).

³⁴ Genom ikraftträdandet av Lissabonfördraget, den 1 december 2009, och slutet av övergångsperioden för de tidigare instrumenten inom ramen för den tredje pelaren, den 1 december 2014, ändrades gränserna för EU:s befogenheter när det gäller genomförandet av denna konvention. EU erhöll nya befogenheter enligt avdelning V i EUF-fördraget (artiklarna 82 och 83) och har utövat sin befogenhet genom att lagstifta inom relevanta politikområden. Översynen av Untoc bör även baseras på en uppdaterad behörighetsförklaring.

Nyckelåtgärder:

Kommissionen kommer att göra följande:

- Föreslå en förstärkning av **Prümramen** (fjärde kvartalet 2021).
- Föreslå att det inrättas en **kodex för polissamarbete** i EU (fjärde kvartalet 2021).
- Föreslå att det görs en översyn av **API-direktivet** (första kvartalet 2022).
- Inrätta en **samarbetsplattform** för gemensamma utredningsgrupper (fjärde kvartalet 2021).
- Arbeta med alla berörda parter för att **strömlinjeform, utöka och modernisera** Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (**Empact**) och etablera den som **EU:s flaggskeppsinstrument för bekämpning av organiserad och grov internationell brottslighet** genom en uppsättning åtgärder och ett lagstiftningsförslag (2023).
- **Stärka finansieringen** till Empact avsevärt genom Fonden för inre säkerhet för perioden 2021–2027.
- Inleda förhandlingar om avtal för **samarbete** mellan **Eurojust** och tredjeländer.
- Intensifiera förhandlingarna om samarbete mellan **Europol** och tredjeländer.
- Stärka det **internationella samarbetet** med tredjeländer och internationella organisationer tillsammans med Europeiska utrikestjänsten.

Europaparlamentet och rådet uppmanas att göra följande:

- Föra framåt lagstiftningsförhandlingarna om **översynen av Europolförordningen**, inbegripet ändringarna av förordningen om Schengens informationssystem, med målet att nå en **snabb överenskommelse**.

Rådet uppmanas att göra följande:

- Anta rekommendationen om att inleda förhandlingar med **Interpol** om ett samarbetsavtal mellan EU och Interpol.

2. Effektiva utredningar: upplösa strukturer för organiserad brottslighet och bekämpa brott av hög prioritet

2.1. Stärka insatserna för att bekämpa strukturer för organiserad brottslighet

Fokus för brottsbekämpningsutredningar bör inte begränsas till att beslagta olagliga varor eller arrestera brottslingar på låg nivå, de bör riktas mot aktörer och nätverk som utgör ryggraden i kriminella ekosystem.

De flesta kriminella organisationer är uppbyggda kring en kärngrupp eller på ett hierarkiskt sätt³⁵, vilket medför att sammanhanget för den organiserade brottsligheten kännetecknas av en nätverksmiljö där olika grupper och individer samarbetar systematiskt genom ”gemensamma företag” inom lösa och flytande kriminella nätverk. Kriminella organisationer som styr leveranskedjorna på internationella brottsliga marknader samarbetar med mindre grupper som är specialiserade på vissa verksamheter och individer som spelar en central roll för att tillhandahålla tjänster till brottslingar, som till exempel dokumentförfalskning, rättslig rådgivning, krypterad kommunikation eller transport. De kriminella gruppernas kapacitet att samverka med varandra underminerar de brottsbekämpande åtgärderna, eftersom varje länk i den kriminella kedjan enkelt kan ersättas vid brottsbekämpande ingripanden.

I denna miljö är det avgörande att utöka **demonteringen av strukturer för organiserad brottslighet** och inrikta sig på de grupper som utgör en större risk för Europas säkerhet och de individer som innehar de högre posterna i kriminella organisationer. I detta syfte har vissa medlemsstater inrättat strukturer på nationell nivå eller specialiserade organ inom brottsbekämpningen och rättsväsendet mot organisationer av maffiakaraktär. Dessa insatser har visat sig effektiva för att sporra till en strategisk metod för att främja åtgärder som ska leda till upplösning av kriminella infrastrukturer. Inrättningen av särskilda polisenheter eller rättsliga organ skulle även underlätta ett större gränsöverskridande samarbete. Kommissionen kommer att främja utbyte av bästa praxis för att underlätta spridningen av sådana modeller bland medlemsstaterna, anpassade efter nationella särdrag.

På europeisk nivå underlättar det operativa samarbetet mot organiserade kriminella grupper av maffiakaraktär som sker genom **nätverket @ON Network**³⁶ utplaceringar av specialiserade utredare på fältet runt om i medlemsstaterna för att bistå vid utredningar om gränsöverskridande organiserade kriminella grupper. En annan viktig milstolpe är det arbete som utförs av Europol tillsammans med medlemsstaterna för att upptäcka och genomföra underrättelse- och utredningsåtgärder mot utvalda **mål med stort värde**³⁷, nämligen misstänkta medlemmar av kriminella organisationer som utgör en särskild hög risk för två eller fler medlemsstater.

För att kunna öka insatserna mot kriminella organisationer finns ett stort behov av ytterligare strukturellt samarbete. Genom att ta fram **gemensamma kriterier** för alla medlemsstater **för att identifiera mål med högt värde** och underlätta operativt samarbete och informationsutbyte i realtid skulle det bli möjligt att utföra fler gemensamma och systematiska utredningar om personer med en central roll i ett kriminellt nätverk. Det nuvarande nätverket @ON Network bör stärkas genom att involvera alla medlemsstater och ta fram bästa praxis samt genom en närmare koppling till Empact i arbetet mot kriminella nätverk.

³⁵ Enligt Soctarapporten 2021 kan organiserade kriminella grupper delas upp på 43 % som är uppbyggda kring en kärngrupp, 40 % som har en hierarkisk struktur och 17 % som är lösa nätverk.

³⁶ För närvarande deltar 16 medlemsstater i @ON Network, som har funnits sedan 2014.

³⁷ Sedan 2018 har detta initiativ medfört att 75 mål med högt värde och 2 529 av deras medhjälpare har gripits och att tillgångar till ett värde av 310 miljoner euro har beslagtogs.

Ett större fokus på utredningar om organiserad brottslighet kräver även en mer robust **underrättelsebild av de organiserade kriminella grupper** som står i centrum för den invecklade härvan av organiserade kriminella nätverk. Europol och medlemsstaterna bör fortsätta sitt arbete för att ta fram underrättelseledda strategiska och taktiska bilder av de grupper som utgör det största hotet mot Europas säkerhet, bland annat genom att utarbeta ad hoc-rapporter som kompletterar EU:s hotbilda-bedömning avseende grov och organiserad brottslighet (Socta). Utbyte av strategisk information med andra aktörer, inbegripet uppdrag och insatser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, kan vara till nytta i detta avseende. Dessutom behövs en bättre översikt över den kriminella verksamhetens dimension och de åtgärder som vidtas av medlemsstaterna. På grund av den organiserade brottslighetens dunkla natur är det svårt att mäta och kvantifiera dessa verksamheter, och de uppgifter och den statistik som finns till Europeiska unionens förfogande är av fragmentarisk art och har främst samlats in genom rapporteringsskyldigheter i olika rättsakter. Med utgångspunkt i resultaten från en övergripande undersökning som redan utförts³⁸ kommer kommissionen att utvärdera behovet av en mer systematisk insamling av statistik på detta område.

2.2. Skräddarsydda åtgärder mot särskilda former av brottslighet

Enligt Socta 2021 är de organiserade kriminella grupper som verkar i Europa inblandade i flera olika brottsliga verksamheter, där flest kriminella grupper är inblandade i narkotikahandel och organiserad egendomsbrottslighet, följt av bedrägeri (inbegripet tullbedrägeri, punktskattbedrägeri och momsbedrägeri), smuggling av migranter och människohandel. Vissa grupper är specialiserade på en viss kriminell marknad, medan andra i allt högre grad ägnar sig åt **flera olika typer av brottslighet** och använder intäkterna från en kriminell verksamhet för att finansiera utvidgningen till andra kriminella områden. Särskilda former av brottslighet kräver anpassade insatser ur rättsligt och politiskt perspektiv.

EU har infört regler avseende grov brottslighet, som smuggling av migranter³⁹, och för att upptäcka och förbjuda nya psykoaktiva substanser⁴⁰, reglera innehav av och handel med skjutvapen och förhindra återaktivering av vapen som försatts ur brukbart skick⁴¹. Narkotikahandel är fortfarande en viktig inkomstkälla för organiserade kriminella grupper och EU har fastställt prioriteringar för de kommande fem åren i **EU:s narkotikastrategi 2021–2025**, som antogs av rådet i december 2020⁴². Diskussionerna om den åtföljande

³⁸ Undersökningen *Overview of the availability, comparability and consistency of administrative statistical data on recorded crime and on the stages of the criminal justice process in the EU* (inte översatt till svenska) (översikt över tillgängligheten, jämförbarheten och enhetligheten i administrativa statistiska uppgifter om registrerade brott och om leden i det straffrättsliga förfarandet i EU), mars 2021, DR0121067ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/065004>.

³⁹ Rådets rambeslut 2002/946/RIF av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, EGT L 328, 5.12.2002.

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2101 av den 15 november 2017 om ändring av förordning (EG) nr 1920/2006 vad gäller informationsutbyte, och ett system för tidig varning och riskbedömningsförfarande, avseende nya psykoaktiva substanser, EUT L 305, 21.11.2017.

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

⁴² Rådets slutsatser om EU:s narkotikastrategi 2021–2025, 14178/20, 18 december 2020.

handlingsplanen för narkotika pågår fortfarande inom rådet, medan kommissionen håller på att förbereda de första initiativen för att genomföra strategin och handlingsplanen⁴³.

Skjutvapen är en grundförutsättning för det ökade våldet från kriminella grupper som gör det möjligt för dem att skrämja sina motståndare och kontrollera sina medlemmar och marknader. För att begränsa brottslingars tillgång till skjutvapen har kommissionen påbörjat genomförandet av EU:s nya handlingsplan **mot olaglig handel med skjutvapen 2020–2025**. Man kommer att publicera rapporten om tillämpningen av skjutvapendirektivet, som innehåller inledande sätt att förbättra den rättsliga ramen.

Smuggling av migranter är fortfarande en central verksamhet för organiserade kriminella grupper som utgör en fara för migranter och skadar EU:s mål för migrationshantering. Under 2021 kommer kommissionen att anta en **ny handlingsplan mot smuggling av migranter** för att bekämpa kriminella nätverk som sysslar med denna typ av brottslighet, stödja samarbete inom brottsbekämpning och mellan byråer samt främja samarbete med tredjeländer och i tillämpliga fall via uppdrag och insatser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Människohandel är en synnerligen motbjudande form av brottslighet som ofta bedrivs av organiserade kriminella grupper, som i allt högre grad söker upp sina offer online, förfalskar identitetshandlingar och arbetstillstånd för dem och utnyttjar dem för sexuella ändamål, tvångsarbete, kriminalitet eller tiggeri. Prioriteringarna och åtgärderna i denna strategi omfattar människohandel, men kommissionen föreslår även utöver denna strategi en särskild EU-strategi för att bekämpa människohandel 2021–2025 för att hantera särarten hos denna typ av brottslighet.

It-brottsligheten blir alltmer aggressiv och konfrontationsinriktad. Den snabba digitaliseringen av samhället, som påskyndats i och med covid-19-pandemin, skapar nya möjligheter som kan utnyttjas av brottslingar som sysslar med it-brottslighet. It-attacker, som skapande och spridande av sabotageprogram, hackande för att stjäla känsliga personuppgifter eller affärsdata och överbelastningsattacker, har blivit både vanligare och mer sofistikerade under det senaste året⁴⁴.

Europeiska it-brottscentrumet vid Europol (EC3), som grundades 2013, har spelat en central roll för att spåra den organiserade brottslighetens utnyttjande av covid-19-pandemin, för att skapa material för att öka medvetenheten och rapporter med information till medlemsstater och allmänheten, samt för att ge stöd till utredningar av it-bedrägerier som begås av organiserade kriminella grupper. Det har även publicerat regelbundna rapporter med

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

⁴⁴ Se 2020 års hotbilda-bedomning av internetstödd organiserad brottslighet (Iocta) på <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment> och Europol's andra rapporter på <https://www.europol.europa.eu/activities-services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know>

sin **hotbildsbedömning av internetstödd organiserad brottslighet** (Iocta), som utgör en viktig informationskälla för prioriteringar vid insatser och beslutsfattande⁴⁵.

I enlighet med 2020 års EU-strategi för en effektivare bekämpning av sexuella övergrepp mot barn och EU:s övergripande strategi för barnets rättigheter (2021–2025) kommer kommissionen under 2021 att föreslå lagstiftning för att förbättra skyddet för barn mot **sexuella övergrepp mot barn**, bland annat genom krav på att relevanta leverantörer av onlinetjänster ska identifiera känt material som innehåller sexuella övergrepp mot barn och rapportera detta material till myndigheterna⁴⁶. Lagstiftningen kommer även att säkerställa enhetligheten med andra lagstiftningsinitiativ, särskilt med förslaget till en rättsakt om digitala tjänster⁴⁷. Kommissionen fortsätter även att stödja Europaparlamentet och rådet för att så snart som möjligt nå en överenskommelse om förslaget till en förordning om frivilliga ansträngningar av vissa tjänsteleverantörer för att bekämpa sexuella övergrepp mot barn online⁴⁸. Parallellt med detta har Europol gett stöd till en utökning av sin framgångsrika kampanj *Trace an Object*, som går ut på att genom crowdsourcing samla in information om enskilda föremål i bilder som föreställer sexuella övergrepp mot barn, som kan bidra till att avgränsa den geografiska platsen för ett övergrepp och därmed bidra till att offren så småningom kan identifieras och räddas.

Omställningen mot kontantlösa ekonomier, som påskyndats ytterligare på grund av pandemin, har skapat större ökade till bedrägeri och förfalskning av **andra betalningsmedel än kontanter**, som kreditkort och verktyg för onlinebetalning,⁴⁹ vilket utgör ett stort hot mot EU:s säkerhet. De utgör en viktig inkomstkälla för den organiserade brottsligheten och möjliggör brottsliga verksamheter som narkotikahandel och människohandel. EU antog hårdare regler 2019⁵⁰ som medlemsstaterna måste ha genomfört senast den 31 maj 2021. Kommissionen kommer att övervaka framstegen noggrant för att säkerställa att de nya reglerna fungerar effektivt.

Bedrägeri, inbegripet tullbedrägeri, punktskattbedrägeri och momsbedrägeri, är en annan typ av brottslighet som blir alltmer attraktiv inom organiserad brottslighet. Utöver Europols och Eurojusts pågående ansträngningar på detta område kommer **Eppo** att utreda och lagföra brott med koppling till deltagande i en kriminell organisation, om fokus för den kriminella verksamheten i en sådan kriminell organisation är att begå brott som påverkar unionens budget, bland annat allvarligt gränsöverskridande momsbedrägeri.

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

⁴⁶ Kommissionens meddelande om en EU-strategi för en effektivare bekämpning av sexuella övergrepp mot barn, COM(2020) 607 final, 24.7.2020.

⁴⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en inre marknad för digitala tjänster (rättsakten om digitala tjänster) och om ändring av direktiv 2000/31/EG, COM(2020) 825 final, 15.12.2020.

⁴⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett tillfälligt undantag från vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG vad gäller användning av teknik hos leverantörer av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster för behandling av personuppgifter och andra uppgifter i syfte att bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet, 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 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/713 om bekämpande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter, EUT L 123, 10.5.2019.

Förfalskning av produkter är ett brott med stor inverkan. Förfalskade produkter utgör 6,8 % av EU:s import⁵¹ och är en betydande inkomstkälla för organiserade kriminella grupper. Läkemedels-, hälsovårds- och sanitetsprodukter utgör en stor och ökande andel av de produkter som förfalskas, ett fenomen som har ökat i oroväckande grad i och med covid-19-pandemin. Den organiserade brottsligheten har varit verksam inom tillverkning och leverans av förfalskad skydds- och provtagningsutrustning och förfalskade läkemedel, och det finns risk för att organiserade kriminella grupper försöker utnyttja möjligheter som uppstår i EU till följd av den höga efterfrågan på vacciner. Brottsbekämpande myndigheter genomför tillsammans med Europol och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning viktiga insatser som leder till betydande arresteringar och beslagttagande av förfalskade produkter, däribland läkemedel, leksaker, livsmedel och drycker⁵². Det behöver dock göras mer för att förstärka det operativa samarbetet för att bekämpa förfalskning. Organiserade kriminella grupper ägnar sig i allt större grad åt brott som förfalskning av bekämpningsmedel och bedräglig användning av EU:s ekologiska logotyp. Utifrån sina ramar för offentlig kontroll och tillsyn kommer kommissionen att fortsätta att öka sina ansträngningar för att bekämpa livsmedelsbedrägeri och arbeta för att bemyndiga de nationella myndigheterna, skapa en nolltoleranspolitik samt öka förebyggande, kontroll, avskräckning och effektiva påföljder.

I detta syfte antog kommissionen i november 2020 en handlingsplan för immateriella rättigheter och kommer under 2022 att inrätta en **EU-verktyglåda mot förfalskning** som innehåller principer för gemensamma åtgärder, samarbete och informationsutbyte bland brottsbekämpande myndigheter, rättighetshavare och mellanhänder⁵³. Med hänsyn till att förfalskning av medicinska produkter främst förekommer i tredjeländer är det viktigt att stärka det globala styret, särskilt genom att EU-medlemsstater, och eventuellt själva unionen, ansluter sig till och ratificerar Europarådets konvention om **förfalskning av medicinska produkter** (Medicimekonventionen), som har undertecknats av fjorton medlemsstater, varav endast sex har ratificerat den⁵⁴.

Miljöbrott bör ägnas särskild uppmärksamhet på grund av dess skadliga inverkan på den biologiska mångfalden samt på miljön, hälsan och den sociala sammanhållningen inom EU och i tredjeländer. Alla sorters flora och fauna – vilda växter och djur och därav framställda

⁵¹ OECD/EUIPO (2019), *Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods, Illicit Trade* (inte översatt till svenska), OECD Publishing, Paris/Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet. <https://doi.org/10.1787/g2g9f533-en>.

⁵² Se exempelvis operationerna [Pangea XIII](#) (medicinska produkter), [Ludus](#) (leksaker) och [Opson IX](#) (livsmedel och drycker). Under operation Shield, som samordnades av Europol och avslutades i september 2020, beslagtogs nästan 33 miljoner covid-19-relaterade förfalskade medicintekniska produkter, inbegripet 8 ton råmaterial, ansiktsmasker och provtagnings- och diagnostiseringsutrustning.

⁵³ Kommissionens meddelande *Att utnyttja EU:s innovationspotential. En handlingsplan för immateriella rättigheter till stöd för EU:s återhämtning och resiliens*, COM (2020) 760 final, 25.11.2020.

⁵⁴ Konvention CETS 211. Konventionen har ratificerats av Belgien, Kroatien, Spanien, Frankrike, Ungern och Portugal. Den har undertecknats, men ännu inte ratificerats, av Österrike, Cypern, Tyskland, Danmark, Finland, Italien, Luxemburg och Slovenien. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/62/EU av den 8 juni 2011 om ändring av direktiv 2001/83/EG om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel vad gäller att förhindra att förfalskade läkemedel kommer in i den lagliga försörjningskedjan, EUT L 174, 1.7.2011, liksom i Medicimekonventionen, anges regler och mekanismer för att stärka de kontrollkrav som är tillämpliga på läkemedelstillverkare för det ändamålet.

produkter samt sällskapsdjur – är fortfarande föremål för olaglig handel, ofta i stor skala och ibland med potentiellt förödande konsekvenser. Olaglig avfallshantering och avfallstransport underminerar den legitima avfallsbearbetnings- och återvinningsbranschen. EU har antagit lagstiftning för att reglera laglig handel av vilda växter och djur⁵⁵ och av avfall⁵⁶ och kräver av medlemsstaterna att de ska kriminalisera och införa straff för en rad miljöbrott⁵⁷. Dessa lagstiftningsinstrument har kompletterats med 2016 års handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter och 2018 års handlingsplan för efterlevnad och styrning på miljöområdet. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning har utvecklat sin operativa verksamhet för bekämpning av olaglig handel av varor som utgör en miljörisk väsentligt.

Trots dessa insatser saknar ofta tillsynsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter och rättsliga myndigheter den kapacitet och de resurser som krävs för att på ett effektivt sätt upptäcka, utreda och lagföra miljöbrott. Detta gäller särskilt i medlemsstater där det inte finns några specialiserade tillsynsorgan eller åklagarmyndigheter och inget etablerat strategiskt tillvägagångssätt för att bekämpa miljöbrott. Det finns ett behov av att stärka den brottsbekämpande kapaciteten på nationell nivå och EU-nivå. De sanktioner som införts är inte tillräckligt avskräckande och samordningen och utbytet av information inom och mellan medlemsstater, särskilt mellan administrativa myndigheter och brottsbekämpande myndigheter, är otillräcklig⁵⁸. Kommissionen håller på att se över **EU:s förordning om avfallstransporter och handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter. Miljöbrottsdirektivet** kommer att revideras för att förtydliga omfattningen av miljöbrott, beskriva sanktionerna närmare och underlätta användningen av effektiva utredningsverktyg samt främja gränsöverskridande samarbete och informationsutbyte. Dessutom kommer samarbetet genom de europeiska nätverken för kontroll av miljölagstiftningens efterlevnad att stärkas. Eftersom den internationella dimensionen av olaglig handel med vilda djur och växter är så viktig kommer kommissionen dessutom att främja antagandet av ett tilläggsprotokoll till Untoc.

Olaglig handel med **kulturföremål** har en förödande inverkan på länders kulturarv, skapar möjligheter för finansiering av kriminella organisationer och är ett centralt verktyg för penningtvätt. Det behövs en förbättring av övervakningen och informationsutbytet, ett förstärkt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och tullmyndigheter, ett ökat samarbete mellan politiken för rättsliga och inrikes frågor och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna på området samt ett utnyttjande av den sakkunskap som finns hos olika offentliga och privata aktörer för att kunna hantera denna typ av brottslighet på ett effektivt sätt. Snabb tillgång till arkeologer och konsthistoriker kan bidra avsevärt till utredningar som gäller olaglig handel med kulturföremål. För att kunna hantera denna unika form av brottslighet kommer kommissionen fortsättningsvis stödja kapacitetsuppbyggnad bland

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

⁵⁶ Se artikel 50 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, EUT L 190, 12.7.2006.

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser, EUT L 328, 6.12.2008 (miljöbrottsdirektivet).

⁵⁸ Utvärdering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (miljöbrottsdirektivet), SWD(2020) 259 final, 28.10.2020.

experter på kulturarvsområdet, bland annat genom ett nätverk av sådana experter som medlemsstaterna kan ta hjälp av inom ramen för Empact. Man kommer att stödja ett strukturerat samarbete mellan dem och de brottsbekämpande myndigheterna för att underlätta utredningar och finansiering av projekt inom området för olaglig handel med kulturföremål. Kommissionen kommer dessutom att undersöka andra nödvändiga åtgärder för att hantera detta fenomen, däribland en förbättring av spårbarheten för kulturföremål på den inre marknaden online och offline samt samarbetet med tredjeländer som plundras på kulturföremål. För detta ändamål kommer kommissionen under 2022 att lägga fram en handlingsplan för att bekämpa olaglig handel med kulturföremål.

Nyckelåtgärder:

Kommissionen kommer att göra följande:

- Föreslå ändringar av **miljöbrottsdirektivet** (fjärde kvartalet 2021).
- Stärka bestämmelserna om verkställighetsåtgärder mot olagliga avfallstransporter som en del av sitt förslag om ändring av **förordningen om avfallstransporter** (andra kvartalet 2021).
- Inrätta en **EU-verktygslåda mot förfalskning** med principer för gemensamma åtgärder, samarbete och informationsutbyte mellan **brottsbekämpande myndigheter**, rättighetshavare och mellanhänder (2022).
- Lägga fram en **handlingsplan för bekämpning av olaglig handel med kulturföremål** (2022).
- Undersöka unionens möjligheter att ansluta sig till Europarådets **Medicrimekonvention**.

Medlemsstaterna uppmanas att göra följande:

- **Ansluta sig till och stärka nätverket @ON Network** om organiserade kriminella grupper av maffiakaraktär och undersöka en mer strukturerad integrering i **Empact av ett riktat tillvägagångssätt för att bekämpa kriminella nätverk**.
- Inrätta eller vidareutveckla samordningsstrukturer på nationell nivå eller **specialiserade organ** inom brottsbekämpande och rättsliga myndigheter med inriktning på att bekämpa strukturer för organiserad brottslighet.
- Ansluta sig till och ratificera Europarådets **Medicrimekonvention**.

Medlemsstaterna och Europol uppmanas att göra följande:

- Utarbeta gemensamma identifieringskriterier för att välja ut och utreda **mål med högt värde** och prioritera utredningar mot individer och kriminella nätverk som utgör störst säkerhetsrisk i EU.
- Ta fram en strategisk och taktisk **underrättelsebild** av organiserade kriminella grupper som utgör en hög risk.
- Stärka det strategiska och operativa **samarbetet** i kampen mot **förfalskning av**

medicinska produkter, inbegripet med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning och Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet samt på global nivå.

3. Undanröja vinster som uppkommer genom organiserad brottslighet och förebygga infiltration i den lagliga ekonomin och i samhället

3.1. Förstärkning av åtgärder för återvinning av tillgångar och bekämpning av penningtvätt, främjande av finansiella utredningar

Den organiserade brottsligheten i EU vilar på möjligheten att tvätta avsevärda belopp som tjänats på kriminell verksamhet. Tre av fyra kriminella organisationer använder fortfarande grundläggande metoder för att dölja sina olagliga intäkter, till exempel investeringar i fastigheter eller andra varor med högt värde, medan vissa tar till allt mer sofistikerade metoder, med hjälp av professionella penningtvättare⁵⁹. Det ekonomiska spår som brottslingar lämnar efter sig är en viktig indikator på deras verksamhet som ger användbara ledtrådar till utredare och ovärderliga bevis för att fälla gärningsmännen. Att bekämpa kriminella ekonomier är därför avgörande för att upptäcka kriminella verksamheter, avskräcka från brott och förhindra infiltration i den lagliga ekonomin och i samhället.

Trots utvecklingen av de rättsliga ramarna för bekämpning av penningtvätt och återvinning av tillgångar upptäcks endast en liten andel av penningtvätten, och endast 1 % av de kriminella tillgångarna förverkas⁶⁰. Situationen har förvärrats på grund av den ökande användningen av finansiella kanaler med mer begränsad tillsyn än banksektorn, såsom **virtuella valutor**.

Kampen mot kriminell ekonomi måste stärkas. Som framhålls i handlingsplanen för bekämpning av penningtvätt 2020⁶¹ behöver EU-ramen för bekämpning av penningtvätt förbättras avsevärt för att åtgärda stora skillnader i hur den tillämpas och allvarliga brister i kontrollen av regelefterlevnaden. Finansiella utredningar används inte fullt ut, delvis på grund av brottsbekämpningens otillräckliga kapacitet att genomföra dessa komplicerade och betungande undersökningar.

Möjligheten att förverka olagligen tillskansade tillgångar från brottslingar hindras dessutom ytterligare av det begränsade tillämpningsområdet för den rättsliga ramen för förverkande när det gäller vilka tillgångar och kriminella verksamheter som omfattas. Kontor för återvinning av tillgångar står dessutom inför utmaningar för närvarande när det gäller att spåra tillgångar eftersom de saknar exempelvis befogenheten att tillfälligt frysa tillgångar för att förhindra att tillgångarna skingras, eller direkt och omedelbar tillgång till vissa offentliga register, som

⁵⁹ Europol, EU:s hotbilsbedömning avseende grov och organiserad brottslighet 2021 (Socta), den 12 april 2021, <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* (inte översatt till svenska), 2016. Rapporten finns på <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crimestill-pay>.

⁶¹ Meddelande från kommissionen om en handlingsplan för en övergripande EU-politik för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, C(2020) 2800 final, 7.5.2020.

centrala fastighetsregister eller handelsregister⁶². De tillgångar som återvinns förvaltas heller inte alltid på ett effektivt sätt och används inte i tillräcklig utsträckning för att ersätta offren eller gynna samhället.

En prioritet är att säkerställa ett effektivt genomförande av den befintliga ramen för bekämpning av penningtvätt, vilket anges i handlingsplanen mot penningtvätt 2020. Utöver de pågående ansträngningarna för att säkerställa ett korrekt genomförande håller kommissionen på att ta fram lagstiftningsförslag med syfte att stärka och utveckla **EU-ramen för bekämpning av penningtvätt**. Kommissionen kommer under det andra kvartalet 2021 föreslå inrättandet av ett direkt tillämpligt gemensamt regelverk för att stärka övervakningen på EU-nivå samt av en EU-mekanism för samordning och stöd för finansunderrättelseenheter.

Det är även nödvändigt att ytterligare främja en kultur av **tidiga finansiella utredningar** i alla medlemsstater och att bygga upp utredarnas kapacitet att hantera den finansiella dimensionen av organiserad brottslighet. I rådets slutsatser om förstärkta finansiella utredningar 2020⁶³ uppmanas medlemsstaterna att säkerställa att finansiella utredningar ingår i alla typer av brottsutredningar som rör organiserad brottslighet. Europol har också ökat sin kapacitet att stödja medlemsstaterna i genomförandet av finansiella utredningar genom inrättandet av det europeiska centrumet för finansiell och ekonomisk brottslighet.

Det är även viktigt att stärka åtgärderna för **frysning och förverkande** genom en ytterligare förbättrad rättslig ram på EU-nivå och starkare operativ kapacitet hos **kontoren för återvinning av tillgångar**. Åtgärder för förverkande utan föregående fällande dom bör undersökas, eftersom de kan bidra till att öka mängden förverkade tillgångar när det exempelvis inte är möjligt att koppla de tillskansade tillgångarna till en fällande dom⁶⁴. För att förstärka systemet för förverkande och utrusta de nationella kontoren för återvinning av tillgångar med ett mer effektivt mandat kommer kommissionen under 2022 att föreslå en översyn av 2014 års **direktiv om förverkande** och rådets beslut från 2007 om **kontor för återvinning av tillgångar**⁶⁵ för att utvidga omfattningen av de brott som avses, införa mer effektiva regler för förverkande utan föregående fällande dom, säkerställa effektiv förvaltning och social återanvändning av de förverkade tillgångarna och ersättning till brottsoffer samt förstärka kapaciteten hos kontoren för återvinning av tillgångar att spåra och identifiera olagliga tillgångar⁶⁶.

Kommissionen kommer även att överväga möjliga alternativ när det gäller ett **systematiskt inledande av finansiella utredningar** och finansiella utredningar efter fällande dom. Snabb

⁶² Se rådets slutsatser om förstärkta finansiella utredningar för att bekämpa grov och organiserad brottslighet, 8927/20, 17 juni 2020.

⁶³ Rådets slutsatser om förstärkta finansiella utredningar för att bekämpa grov och organiserad brottslighet, 8927/20, 17 juni 2020.

⁶⁴ Se även *Analysis of non-conviction-based confiscation measures in the European Union* (inte översatt till svenska) (analys av åtgärder för förverkande utan föregående fällande dom i Europeiska unionen), SWD(2019) 1050 final, 12.4.2019.

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

⁶⁶ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *Återvinning av tillgångar och förverkande: Åtgärder för att se till att brott inte lönar sig*, COM(2020) 217 final, 2.6.2020.

tillgång till finansiell information är avgörande för att kunna genomföra effektiva finansiella utredningar och för att framgångsrikt kunna spåra och förverka tillgångar. Därför är det oerhört viktigt att medlemsstaterna genomför **direktivet om underlättande av tillgång till finansiell information** i tid, vilket ger brottsbekämpande myndigheter tillgång till centraliserade bankkontoregister och stärker samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter och finansunderrättelseenheter. Kommissionen kommer även att revidera direktivet tillsammans med ramen för bekämpning av penningtvätt för att ge brottsbekämpande myndigheter tillgång till den framtida plattformen för sammankoppling av bankkontoregister i unionen.

Samtidigt är det nödvändigt att förbättra det internationella samarbetet om repressiv hantering av penningtvätt. Medlemsstaterna bör fullt ut utnyttja de möjligheter som erbjuds genom **det operativa nätverket för bekämpning av penningtvätt (Anti-Money Laundering Operational Network, Amon)**, ett informellt internationellt nätverk av enheter för bekämpning av penningtvätt vid brottsbekämpande myndigheter, och **Camden-nätverket för myndigheter för återvinning av tillgångar (Carin)**, ett informellt nätverk av brottsbekämpande organ och domstolar som är specialiserade på spårning, frysning, beslag och förverkande av tillgångar. Kommissionen kommer även att föreslå att EU ratificerar Europarådets **Warszawakonvention** om penningtvätt, frysning och förverkande.

3.2. Förstärkning av åtgärder mot korruption

Korruption är en central del av de organiserade kriminella gruppernas arbetssätt. De mutar, skrämmer och använder våld mot offentliga tjänstemän och personal vid viktiga enheter såsom hamnar för att passera under radarn, erhålla information eller underlätta sin verksamhet. Enligt EU:s nuvarande regler mot korruption ska medlemsstater fälla både aktiv och passiv korruption av offentliga tjänstemän, införa lämpliga påföljder och säkerställa att företagare som korrumpierar tjänstemän hålls straffrättsligt ansvariga. Dessa instrument omfattar emellertid inte vissa korruptionsrelaterade brott, såsom handel med inflytande, maktmissbruk, olagligt berikande, förskingring eller annat undanhållande av egendom av offentlig tjänsteman. Unionen införde nyligen ny lagstiftning för skydd av visselblåsare med krav på inrättande av säkra kanaler för rapportering av korruption. I den årliga rapporten om rättsstatsprincipen undersöks medlemsstaters situation även i förhållande till korruptionsbekämpningspolitiken.

För att stärka insatserna på EU-nivå kommer kommissionen att **utvärdera de befintliga EU-reglerna mot korruption**⁶⁷, som antogs för tjugo år sedan, för att bedöma deras lämplighet med tanke på nya kriminella metoder och säkerställa att de täcker alla relevanta korruptionsrelaterade brott.

De olika former av korruption som har koppling till organiserad brottslighet i ett transnationellt sammanhang motiverar även behovet av ett förbättrat utbyte av sakkunskap,

⁶⁷ Rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn och 1997 års konvention om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, EUT L 192, 31.7.2003.

bästa praxis, uppgifter och information mellan medlemsstater och med det civila samhället. För att på ett effektivt sätt kunna stödja brottsutredningar genom utbyte av uppgifter är det mycket viktigt att ha en översikt över och en förståelse för de risker och hot som orsakas av korruption innan de omsätts i korruptionsrelaterade brott.

Covid-19-pandemin medför ännu en allvarlig dimension av riskerna för korruption då den omfattande mobiliseringen av resurser som skett för att hantera den sanitära och ekonomiska krisen indirekt har skapat nya möjligheter till korruption. Det är nödvändigt att förstärka de nationella myndigheternas kapacitet att hantera mycket komplexa korruptionsfall med koppling till organiserad brottslighet, särskilt genom inrättandet av specialiserade strukturer för bekämpning av korruption. Det är viktigt att medlemsstaterna i högre grad utnyttjar de finansieringsinstrument och instrument för tekniskt stöd som kommissionen tillhandahåller för att stärka sitt strukturella och strategiska tillvägagångssätt, sina rättsliga och operativa verktyg och sin kapacitet i kampen mot korruption. Med tanke på mediernas centrala roll i att avslöja korruptionsfall är det dessutom av yttersta vikt att garantera säkerheten för undersökande journalister i hela unionen, bland annat mot rättegångsmissbruk. Enligt handlingsplanen för demokratin i Europa kommer kommissionen under 2021 att utfärda en rekommendation om säkerhet för journalister och lägga fram ett initiativ för att bekämpa rättegångsmissbruk mot journalister och människorättsförsvarare.

EU är part i **Förenta nationernas konvention mot korruption** sedan 2008 och kommer att vara föremål för den granskning av genomförandet som planeras i konventionen. EU och dess medlemsstater arbetar inom ramen för Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) och G20 för att göra ytterligare framsteg inom förebyggande och bekämpning av korruption. Den extra session i FN:s generalförsamling som planeras att hållas i juni 2021 kommer att vara ett viktigt tillfälle för att föra kampen mot korruption vidare på global nivå.

Medlemsstaterna är även skyldiga att kriminalisera och lagföra korruptionshandlingar som begås av EU-medborgare och företag i partnerländer i enlighet med kraven i **OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser**. Konsekvent lagföring och dom avseende korruptionshandlingar som begåtts utomlands kommer att spela en viktig roll för att hantera korruption globalt.

3.3. Hantera infiltration i ekonomin och i samhället

Kriminella grupper investerar delar av sina stora intäkter i lagliga verksamheter i diverse sektorer som fastighetsindustrin, byggindustrin, transportsektorn och hotellsektorn⁶⁸. Genom att kontrollera företag i dessa sektorer kan kriminella organisationer tvätta sina olagliga tillgångar och maximera sin vinst. Infiltration av organiserad brottslighet skadar den lagliga ekonomin och snedvrider marknadsreglerna. På grund av den ekonomiska situation som har uppstått till följd av covid-19-pandemin finns en förhöjd risk för att organiserad brottslighet

⁶⁸ Undersökningen *Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses*, mars 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

tar över försvagade företag och infiltrerar hela affärssektorer. Det finns redan bevis för kriminella bedrägeriförsök riktade mot de olika finansiella mekanismer som inrättats till stöd för den ekonomiska återhämtningen⁶⁹. För att hantera detta hot och identifiera viktiga punkter för ingripanden och upplysningsåtgärder behöver medlemsstaterna och Europol bygga upp underrättelsebilderna om omfattning och grad av kriminella investeringar, infiltrationsmetoder samt riskutsatta sektorer.

Lärdomar kan dras utifrån utbytet av bästa praxis som främjats genom det europeiska nätverket för ett **administrativt tillvägagångssätt**⁷⁰, en metod som går ut på att lokala myndigheter, i samarbete med brottsbekämpande myndigheter och det civila samhället, använder administrativa verktyg såsom förfaranden för att införskaffa tillstånd, anbud och subventioner för att förhindra att den organiserade brottsligheten infiltrerar lagliga verksamheter och administrativ infrastruktur. Lokala myndigheter bör ges befogenhet, med full respekt för grundläggande rättigheter, att införa hinder som skyddar de ekonomiska strukturerna mot organiserad brottslighet.

Den **lokala dimensionen** är också viktig för att begränsa möjligheterna för kriminella grupper att rekrytera fler medlemmar. Personer som har vuxit upp i ett sammanhang med organiserad brottslighet och i socioekonomiskt utsatta områden är mest sårbara för att rekryteras till kriminella verksamheter. De börjar med mindre förseelser eller mindre betydande roller i organisationen för att sedan gå vidare till att bli medlemmar av och ledare för framtidens kriminella organisationer. Riktade åtgärder i grannskap och områden har visat sig effektiva för att erbjuda alternativ som förhindrar att ungdomar slår in på en bana av våld och brottslighet. Brottsförebyggande åtgärder, som närpolisverksamhet eller upplysningskampanjer i områden som är särskilt utsatta för brottslighet, är mycket viktiga för att höja samhällets motståndskraft mot organiserade kriminella gruppers verksamhet. Kommissionen kommer att öka utbytet av kunskap och bästa praxis avseende förebyggande av brottslighet genom det **europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet**.

Nyckelåtgärder:

Kommissionen kommer att göra följande:

- Föreslå en översyn av **direktivet om förverkande** och av rådets beslut om **kontor för återvinning av tillgångar** (2022).
- Utvärdera de befintliga **EU-reglerna mot korruption** (2022).
- Främja **samarbete** och informationsutbyte avseende **kopplingen mellan korruption och organiserad brottslighet**, bland annat via Europol.

⁶⁹ Europol, EU:s hotbilsbedömning avseende grov och organiserad brottslighet 2021 (Socta), den 12 april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁷⁰ Det administrativa tillvägagångssättet avseende grov och organiserad brottslighet är ett komplement till traditionella brottsbekämpande åtgärder. Det erbjuder ytterligare verktyg för att förhindra och hantera missbruk av den rättsliga infrastrukturen genom samarbete mellan flera olika organ med hjälp av informationsutbyte och åtgärder för att införa hinder mot infiltration.

Medlemsstaterna uppmanas att göra följande:

- **Systematiskt genomföra finansiella utredningar** inom ramen för utredningar om organiserad brottslighet och, så snart den finansiella situationen tyder på att det finns kriminella tillgångar, systematiskt genomföra utredningar om återvinning av tillgångarna.
- Genomföra **direktivet om underlättande av tillgång till finansiell information** i tid, senast i augusti 2021.
- **Utbyta strategisk information** med **sektorer som riskerar** att infiltreras av organiserade kriminella grupper (partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn).
- Öka **specialiseringen** hos de brottsbekämpande myndigheterna och stärka de organ som ansvarar för utredningar, lagföring och rättsliga förfaranden i ärenden som rör **korruption** på hög nivå.

Medlemsstaterna och Europol uppmanas att göra följande:

- Förbättra **underrättelsebilden** av hotet om **infiltration** i den lagliga ekonomin genom att utvärdera de risker och metoder som används av organiserade kriminella grupper.

4. Anpassa brottsbekämpningen och rättsväsendet till den digitala eran

4.1. Tillgång till digitala ledtrådar och bevis

Sökning efter ledtrådar och bevis, inbegripet lagenlig tillgång till kommunikationsuppgifter, är stommen i brottsutredningar och lagföring för att ställa brottslingar inför rätta. I och med att våra liv och vår sysselsättning nu mer än någonsin utspelar sig online är även spåren efter brott digitala. Organiserad brottslighet planeras, utförs och döljs online; brottslingar handlar med olagliga ämnen och produkter och hittar sinnrika sätt att tvätta intäkterna, utan att hindras av fysiska gränser. Problemet blir alltmer omfattande i takt med teknikens snabba utveckling. Övergången av vissa ledtrådar och bevis från fysisk till digital form medför en rad utmaningar, bland annat i form av den hastighet med vilken uppgifter kan spridas mellan olika jurisdiktioner eller möjligheten att gömma sig bakom kryptering. Dessutom har vissa **instrument och åtgärder för insamling av bevisning, som utformats för fysisk bevisning, ännu inte anpassats fullt ut till den digitala världen**⁷¹. Detta kan hindra eller bromsa brottsutredningar och lagföring eftersom uppgifter inte finns tillgängliga eller åtkomliga i tid.

Utredningar om organiserad brottslighet kräver vanligtvis tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation för att koppla ihop brott, gärningsmän och offer och för att spåra kriminella nätverk. Med tanke på organiserade kriminella nätverks omfattning och struktur är det svårt för de brottsbekämpande myndigheterna att spåra denna kommunikation utan

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

retrospektiv tillgång till tillhörande metadata. Brist på sådana data gör det särskilt svårt att identifiera de centrala aktörer som styr i bakgrunden. Därför identifieras och arresteras ofta bara de som står lägst i rang i dessa nätverk, de som befann sig på brottsplatsen, i stället för de centrala aktörerna⁷². Organiserade kriminella grupper använder dessutom modern teknik för att arrangera narkotikaleveranser, utbyta lovande mål för inbrott, komma överens om mötesplatsen för ett väpnat rån eller, när det gäller organiserade kriminella grupper inom it-brottslighet, attackera internetbanker med sabotageprogram.

Medlemsstaterna har inrättat **ramar för lagring av uppgifter** för att säkerställa tillgång till digital bevisning och ledtrådar i utredningar. Med hänsyn till principen om konfidentialitet vid elektronisk kommunikation kan leverantörer av kommunikationstjänster redan har raderat relevanta metadata innan de brottsbekämpande myndigheterna begär tillgång till dem. Detta innebär att viktig bevisning kan gå förlorad om leverantörerna inte enligt lag är skyldiga att lagra metadata om kommunikation under en rimlig längre tidsperiod enligt en rättslig ram för lagring av uppgifter. Detta medför en risk för att brott inte kan utredas framgångsrikt eller att offer inte kan identifieras. Metadata om kommunikation är särskilt viktiga i utredning och lagföring av it-brott, där de ofta utgör det främsta medlet för att upptäcka brottet och fungerar som central bevisning. Metadata kan även utgöra ett viktigt verktyg för att bekräfta (eller motbevisa) andra typer av bevis som har att göra med ärendets faktiska omständigheter. Behovet av lagring av uppgifter understryks ytterligare i och med komplexiteten hos organiserad brottslighet, såsom olaglig narkotikahandel, människohandel eller penningtvätt, och den tid det tar att utreda sådana brott, där nya misstänka uppdagas allt eftersom utredningen fortskrider.

Samtidigt ger lagring av uppgifter upphov till viktiga frågor beträffande åsidosättande av grundläggande rättigheter, som rätten till integritet och skydd av personuppgifter. I Europeiska unionens domstols senaste domar om lagring av uppgifter⁷³ bekräftade domstolen sin tidigare rättspraxis att uppgifter om elektronisk kommunikation är konfidentiella och att trafik- och lokaliseringssuppgifter i princip inte kan lagras på ett generellt och odifferentierat sätt. Omfattningen av åtgärder för lagring av uppgifter kan endast motiveras när det gäller deras åsidosättande av grundläggande rättigheter om de är nödvändiga och står i proportion till det man vill uppnå. Domstolen angav begränsade undantag till denna regel när det gäller nationell säkerhet, offentligt försvar och säkerhet eller förebyggande, utredning, upptäckt och lagföring av brott⁷⁴. Kommissionen kommer att analysera och ta fram möjliga tillvägagångssätt och lösningar, i enlighet med domstolens domar, som svarar mot behoven för brottsbekämpning och de rättsliga behoven på ett sätt som är praktiskt användbart, tekniskt

⁷²https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldung/DE/Kurzmeldung/180611_MINDESTSPEICHERFRISTE_N.html.

⁷³ Domarna i mål C-623/17, Privacy International, i de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18, La Quadrature du Net m.fl., av den 6 oktober 2020 och i mål C-746/18, H.K./Prokuratuur, av den 2 mars 2021.

⁷⁴ Det bör noteras att domstolen tillät generell och odifferentierad lagring av användarnas civila identitet i syfte att bekämpa all brottslighet, och generell och odifferentierad lagring av IP-adresser som tilldelats källan till en internetanslutning i syfte att bekämpa grov brottslighet. EU-domstolens resonemang bygger på stadgan om de grundläggande rättigheterna och en bedömning av nödvändigheten och proportionaliteten av åsidosättandet av dessa rättigheter.

möjligt och rättsligt korrekt, med full respekt för grundläggande rättigheter. Den kommer att samråda med medlemsstaterna före slutet av juni 2021 med målet att staka ut vägen framåt.

En effektiv brottsbekämpning kräver även tillgång till digital bevisning i god tid när sådan innehas av leverantörer i en annan jurisdiktion. Under 2018 lade kommissionen fram **paketet om elektroniska bevis** för att underlätta tillgången till elektroniska bevis över gränserna på grundval av europeiska utlämnandeorder och bevarandeorder. Europaparlamentet och rådet medverkar just nu i interinstitutionella diskussioner, med stöd av kommissionen, för att hitta en nödvändig gemensam utgångspunkt för ett snabbt antagande av dessa förslag. Som en del av ansträngningarna för att påskynda digitaliseringen av brottsbekämpningen och rättsväsendet⁷⁵ bör alla medlemsstater även medverka i systemet för digitalt utbyte av elektroniska bevis (eEDES). Dessutom behövs snabba framsteg i multilaterala och bilaterala internationella förhandlingar för att underlätta samarbetet med internationella partner och ta fram kompatibla bestämmelser på internationell nivå för gränsöverskridande tillgång till elektroniska bevis⁷⁶.

Med tanke på de allt mer storskaliga attackerna är insamling av elektroniska bevis så tidigt som möjligt, före återställning, fortfarande av avgörande betydelse för framgångsrika utredningar, som underlättar avskräckandet. I detta syfte bör de brottsbekämpande myndigheterna samarbeta nära med organ för it-säkerhet för att säkerställa ett gemensamt och omfattande svar. Utredningar kräver dessutom snabb och tillförlitlig tillgång till Whois-uppgifter, bland annat för att hjälpa till att identifiera organiserade kriminella grupper som regelbundet missbrukar domännamnsystemet (DNS) och andra internetprotokoll för sina it-angrepp eller för andra brott, som bedrägerier eller spridning av olagliga produkter och tjänster.

Kryptering är mycket viktig i den digitala världen för att säkra digitala system och transaktioner och för att skydda en rad grundläggande rättigheter, som yttrandefrihet, personlig integritet och skydd av uppgifter⁷⁷. Men när tekniken används för kriminella ändamål maskerar den brottslingars identitet och döljer innehållet i deras kommunikation. Kommissionen föreslog i sin 11:e rapport om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion⁷⁸ en uppsättning med sex praktiska åtgärder som, utan att förbjuda, begränsa eller försvaga kryptering, skulle stödja brottsbekämpande och rättsliga myndigheter när de ställs inför krypterade uppgifter som finns lagrade på enheter (såsom telefoner eller hårddiskar) i brottsutredningar. Som en del i dessa åtgärder kommer Europols nya krypteringsfacilitet som inrättades av kommissionen i december 2020 att bidra till hanteringen av dessa utmaningar. Europeiska utbildningsgruppen för it-brottslighet (ECTEG) har tagit

⁷⁵ Kommissionens meddelande om digitalisering av rättskipningen i Europeiska unionen: *En verktygslåda med möjligheter*, COM(2020) 710 final, 2.12.2020.

⁷⁶ Särskilt det andra tilläggsprotokollet till Europarådets Budapestkonvention om it-brottslighet och avtalet mellan EU och Förenta staterna om gränsöverskridande åtkomst till elektroniska bevis.

⁷⁷ Kommissionens meddelande om strategin för EU:s säkerhetsunion, COM(2020) 605 final, 24.7.2020. Kommissionens meddelande om den första lägesrapporten om strategin för EU:s säkerhetsunion, COM(2020) 797 final, 9.12.2020.

⁷⁸ Elfte rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion, COM(2017) 608 final, 18.10.2017.

fram utbildningsmoduler och anordnat pilotkurser som finansierats via instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering. Dessa kurser kommer att ingå i Ceps (EU:s byrå för utbildning i brottsbekämpning) ordinarie utbildning.

Det syns en uppgång på nischmarknaden för krypterade kommunikationsenheter, som även införskaffas och används av organiserade kriminella grupper. De nyligen genomförda operationerna angående Encrochat och Sky ECC visade att de brottsbekämpande myndigheterna i EU bör fortsätta att utveckla sin kapacitet för att hantera krypterad information vid brottsutredningar i enlighet med tillämpliga lagar.

I december 2020 antog rådet en resolution⁷⁹ där man uppmanar till en aktiv dialog med tekniksektorn och inrättandet av ett lämpligt regelverk som gör det möjligt för nationella myndigheter att utföra sina operativa uppgifter på ett effektivt sätt och samtidigt skydda integriteten, de grundläggande rättigheterna och kommunikationssäkerheten. Rådet uppmanade även till att förbättra samordningen av medlemsstaternas, EU-institutionernas och EU-organens insatser. Som framgår i agendan för terrorismbekämpning⁸⁰, arbetar kommissionen med att identifiera tekniska, operativa och rättsliga lösningar för att säkerställa lagenlig tillgång till krypterad information och samtidigt upprätthålla krypteringens effektivitet när det gäller att skydda den personliga integriteten och kommunikationssäkerheten.

Under 2020 genomförde kommissionen tillsammans med industrin, experter på kryptografi, medlemmar av organisationer i det civila samhället och behöriga myndigheter ett expertförfarande för att identifiera tekniska lösningar som kan hjälpa företag att särskilt spåra sexuella övergrepp mot barn i krypterad obruten elektronisk kommunikation. Kommissionen kommer att ge stöd till forskning för att fastställa vilka tekniska lösningar som är mest genomförbara och kan skalas upp och rimligen och lagligen införas av företag.

I ett bredare perspektiv kommer kommissionen att styra processen för att tillsammans med de berörda parterna analysera befintliga resurser och metoder för lagenlig och riktad tillgång till krypterad information inom ramen för brottsutredningar och lagföring. Dessa metoder bör inte medföra en allmän försvagning av kryptering eller urskillningslös övervakning. Denna analys kommer inte endast att vara inriktad på att hantera de nuvarande hindren, utan även omfatta en bedömning av den sannolika utvecklingen av tekniken för kryptering och dekryptering och det samarbete med den akademiska världen och den privata sektorn som behövs för detta avseende. Kommissionen håller även på att stärka sina insatser när det gäller standardisering för att upprätthålla lagliga avlyssningsmöjligheter i ljuset av 5G och kommande tekniska framsteg. Till följd av denna process kommer kommissionen under 2022 att föreslå **en väg framåt** för att behandla frågan om lagenlig och riktad tillgång till krypterad information inom ramen för brottsutredningar och lagföring, som ska bygga på en omfattande kartläggning av

⁷⁹ Rådets resolution om kryptering: *Säkerhet genom kryptering och säkerhet trots kryptering*, 13084/1/20 REV 1, 24.11.2020.

⁸⁰ Kommissionens meddelande om en EU-agenda för terrorismbekämpning: förutse, förhindra, skydda, reagera, COM(2020) 795 final, 9.12.2020.

hur medlemsstaterna hanterar kryptering tillsammans med en process med flera berörda parter för att undersöka och bedöma de konkreta alternativen (rättsligt, etiskt och tekniskt).

4.2. Effektiva verktyg och tekniker

De brottsbekämpande myndigheterna har ofta inte de medel som krävs för att införskaffa de rätta verktygen som behövs för att genomföra digitala utredningar. Över 80 % av dagens brott har en digital komponent. Även i de fall brott begås offline behöver i stort sett alla brottsbekämpande tjänstemän och åklagare ha grundläggande kunskap om hur man utreder brott online⁸¹. För att upptäcka och lagföra organiserad brottslighet behöver utredare kunna upptäcka misstänkt verksamhet online, spåra kriminella transaktioner i virtuella valutor, förstå fynden (uppgifter kan vara krypterade eller beroende av att sättas i ett sammanhang med andra uppgifter) samt lagra relevanta uppgifter och använda dem som elektroniska bevis i domstol.

Det finns ett trängande behov av att öka kapaciteten och förmågan hos brottsbekämpande och rättsliga myndigheter som inte är specialiserade⁸². Dessutom saknas det expertis i digitala utredningar inom särskilda områden, som kriminalteknik när det gäller sakernas internet⁸³. De brottsbekämpande och rättsliga myndigheterna behöver hålla sig à jour med den snabba utvecklingen av den teknik som används av brottslingar och deras gränsöverskridande verksamheter. Detta kräver samordning när det gäller att ta fram verktyg och utbildningar bland medlemsstaterna och mellan sektorer inom bland annat digital kriminalteknik, underrättelseinhämtning genom öppna källor, kryptovalutor och utredningar på darkweb, till exempel för att få åtkomst till, och om möjligt stänga, forum för försäljning av olagliga varor och tjänster. De nationella myndigheterna har heller inte alltid möjlighet att använda tekniska lösningar med öppen källkod på grund av bristande kunskaper om vilka lösningar som har utvecklats och finns tillgängliga, skillnader i krav och kunskapsnivåer och bristande stöd till vidareutveckling och underhåll. Samtidigt medför en bristande samordning mellan olika myndigheter och medlemsstater en risk för överlappande initiativ. Befintliga EU-mekanismer (Empact, EU-byråer som Europol, Cpol och Eurojust, nätverk för yrkesutövare och finansieringsprogram som Fonden för inre säkerhet) kan spela en avgörande roll för att främja en mer effektiv strategi för onlineutredningar, genom samordnade och välriktade insatser för att utveckla kapacitet och kompetens.

⁸¹ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering evidence in criminal proceedings* (inte översatt till svenska), SWD(2018) 118 final, 17.4.2018.

⁸² Se kommissionens meddelande om att säkerställa rättvisa i EU: *en strategi för europeisk rättslig utbildning 2021–2024*, COM(2020) 713 final, 2.12.2020, där man framhåller behovet av att ge rättstillämparna verktyg för att hantera nya utmaningar.

⁸³ Kriminaltekniska analyser av anslutna enheter och uppgifter som har att göra med system för sakernas internet.

Onlineutredarnas behov behöver fastställas på ett tillförlitligt sätt. Europol, enligt sitt mandat, och EU:s innovationsknutpunkt för säkerhet⁸⁴ bör samordna en **omfattande analys av de tekniska luckorna och behoven inom digital utredning** och kriminalteknisk analys, vilket är avgörande för att styra de forsknings-, innovations- och utvecklingsprogram och politiska instrument som bidrar till kapacitetsuppbyggnad. Det är viktigt att relevanta enheter och nätverk⁸⁵ stöder detta arbete. Med utgångspunkt i detta bör Europol och EU:s innovationsknutpunkt för säkerhet fastställa prioriteringar för forskning och utveckling som ska godkännas av medlemsstaterna⁸⁶. Kommissionen kommer att rådgöra med medlemsstater och andra berörda parter senast i slutet av 2021 för att ta fram en tydlig bild av vilka praktiska mekanismer och resurser som finns tillgängliga till stöd för de brottsbekämpande myndigheternas kapacitet inom digitala utredningar och för att tydliggöra de berörda enheternas roller och ansvarsområden. Ärendet följs upp senare om så krävs.

Forskning och innovation behövs, både för teknik för utredningar och för att bekämpa brottslighet som underlättas av teknik. EU:s program för forskning och innovation, Horisont 2020, har finansierat utvecklingen av innovativa tekniska lösningar för att förbättra kapaciteten hos nationella myndigheter för att bekämpa organiserad brottslighet. Detta arbete kommer att förstärkas ytterligare med det nya programmet Horisont Europa, som ska finansiera forskningsprojekt för att förbättra underrättelsebilden om organiserad brottslighet, utveckla verktyg och utbildningsplaner samt stärka samarbetet mellan olika organ.

Kommissionen kommer att underlätta **tillgången till datauppsättningar av hög kvalitet som behövs för att utveckla utredningsverktyg**, inbegripet system för artificiell intelligens som uppfyller de brottsbekämpande myndigheternas behov vid brottsutredningar, till exempel för analys av stora mängder data eller för utredningar på darknet. För detta ändamål kommer kommissionen genom programmet för ett digitalt Europa att stödja inrättandet av ett europeiskt dataområde för säkerhet⁸⁷ som kommer att vara centralt för att utveckla, lära upp och utvärdera verktyg för brottsbekämpning och bidra till EU-strategin för data med fullständig respekt för grundläggande rättigheter. Kommissionen kommer även att stödja

⁸⁴ EU:s innovationsknutpunkt för inre säkerhet är ett samverkande nätverk till stöd för innovationslaboratorier vid EU-byråer, i medlemsstater, vid Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum och andra relevanta enheter för tillhandahållandet av innovativa, banbrytande produkter.

⁸⁵ Enfsi, Enlets, i-LEAD, ILEAnet.

⁸⁶ Europols clearingsnämnd och EUCTF (EU:s insatsstyrka för it-brottslighet, den grupp som samlar cheferna för enheter för it-brottslighet inom brottsbekämpande myndigheter i EU) vore föredragna format för medlemsstaternas samråd.

⁸⁷ Arbetsprogrammet för programmet för ett digitalt Europa 2021–2022 omfattar inrättandet av en ram för en samlad dataarkitektur för innovation inom säkerhet genom att finansiera inrättandet av de nationella komponenterna i ett europeiskt dataområde för innovation inom säkerhet. Detta skulle möjliggöra innovation och utveckling genom inrättandet av ett EU-omfattande ekosystem för utbyte, utveckling, testning, upplärning och validering av algoritmer för AI-verktyg för brottsbekämpande ändamål och säkerhetsändamål baserat på olika typer av datauppsättningar, inbegripet pseudooperativa och anonymiserade datauppsättningar, i enlighet med EU-strategin för data (kommissionens meddelande om en EU-strategi för data, COM(2020) 66 final, 19.2.2020). En förslagsinfordran kommer att utlysas under det första kvartalet 2022 för deltagande av minst sex brottsbekämpande myndigheter och två företag med ett värde på 5–10 miljoner euro i form av ett bidrag som kräver 50 % samfinansiering.

medlemsstaterna med pilotprojekt för lösningar som bygger på artificiell intelligens⁸⁸ för att främja användning av innovationer hos de brottsbekämpande myndigheterna. De brottsbekämpande myndigheterna, industrin och den akademiska världen bör samarbeta i ett nätverk med stöd av EU-finansiering **för att utveckla verktyg och lösningar på EU-nivå som uppfyller behoven hos de brottsbekämpande myndigheterna i EU**⁸⁹ och därmed stöttar Europols arbete med att tillhandahålla tjänster och tekniska lösningar till brottsbekämpande myndigheter i EU. Detta nätverk bör säkerställa hållbarhet för Horisont Europa och projekt inom Fonden för inre säkerhet och stödja Europol i det arbetet.

Nätverket bör tillhandahålla sina resultat kostnadsfritt via Europol till de brottsbekämpande myndigheterna och kontinuerligt förbättra befintliga lösningar. I detta syfte bör Europol bli den gemensamma kontaktpunkten för att ge nationella brottsbekämpande myndigheter tillgång till verktyg och tjänster, som analys av sabotageprogram.

4.3. Förbättra tillgången till färdigheter, kunskap och operativ expertis

Trots att forskning och analys av digitala bevis är avgörande för majoriteten av alla utredningar saknas fortfarande den nivå av färdigheter som krävs inom straffrättsliga förfaranden, åtgärder och metoder för digitala utredningar eller digital kriminalteknik i vissa medlemsstater. Dessa färdigheter behöver dessutom utvidgas och fördjupas i de flesta. Dessutom är det svårt för flera medlemsstater att få tillgång till operativ expertis på hög nivå inom särskilda områden, såsom kriminalteknik när det gäller sakernas internet.

Utvecklingen av utbildningar bör bygga på en definition av de kompetenser som krävs för att genomföra digitala utredningar och de yrkesprofiler som har koppling till detta (t.ex. dataanalytiker, onlineutredare eller expert på digital kriminalteknik). I detta syfte bör Europol och Cefpol samarbeta med medlemsstaterna⁹⁰ för att definiera och regelbundet uppdatera en **kompetensram för utbildning**. På grundval av detta bör kommissionen stödja utarbetandet av utbildningsmaterial via europeiska utbildningsgruppen för it-brottslighet (ECTEG) och tillhandahållandet av utbildning på nationell nivå via tillgängliga instrument⁹¹.

Cepol och det europeiska nätverket för rättslig utbildning (EJTN) bör regelbundet utvärdera utbildningsbehovet och prioritera tillhandahållandet av utbildning i enlighet med detta, även i syfte att vidareutveckla den allmänna digitala kompetensen hos brottsbekämpande och rättsliga myndigheter. På grundval av kompetensramen för utbildning bör Cefpol även ha ett

⁸⁸ I enlighet med initiativet om artificiell intelligens som kommissionen lade fram i vitboken om artificiell intelligens, COM(2020) 65 final, 19.2.2020.

⁸⁹ För detta ändamål finansierar Europeiska kommissionen exempelvis den europeiska föreningen för utveckling av teknik för bekämpning av it-brottslighet (European Anti-Cybercrime Technology Development Association, <https://www.eactda.eu/>) inom ramen för det årliga arbetsprogrammet 2020 för instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering.

⁹⁰ Inom ramen för EU:s insatsstyrka för it-brottslighet (EUCTF), som inrättades 2010 och består av cheferna för de nationella enheterna för it-brottslighet i de olika medlemsstaterna och representanter från Europol, Europeiska kommissionen och Eurojust. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3/euctf>.

⁹¹ Till exempel via Fonden för inre säkerhet och instrumentet för tekniskt stöd.

nära samarbete med rättstillämpare⁹² och medlemsstater för att skapa **certifierings- och ackrediteringssystem för experter på digitala utredningar**. Sådana system skulle 1) öka antalet experter som kan tillhandahålla utbildning inom särskilda områden, 2) underlätta gränsöverskridande samarbete, eftersom certifiering och ackreditering skulle ge garantier avseende insamling och hantering av bevis, vilket säkerställer dess tillåtlighet i domstol även i andra jurisdiktioner samt 3) underlätta identifiering av specialiserade utredare.

Digitala utredningar kan kräva expertis som är svårtillgänglig i EU, till exempel om kryptovalutor, utpressningsprogram⁹³ eller utredningar på darkweb. Medlemsstaterna bör identifiera experter som har utvecklat spetskunskap inom dessa områden för att stödja varandra i operationer där sådan spetskunskap behövs. Kommissionen kommer att stödja Europol i inrättandet av mekanismer för att säkerställa att myndigheter och experter i medlemsstaterna har lämpliga incitament för att vara delaktiga i en expertpool.

Nyckelåtgärder:

Kommissionen kommer att göra följande:

- Analysera och ta fram möjliga metoder och lösningar för **lagring av uppgifter** för de brottsbekämpande och rättsliga myndigheterna och samråda med medlemsstaterna angående dessa senast i slutet av juni 2021.
- Föreslå en väg framåt för att behandla frågan om lagenlig och riktad tillgång för brottsbekämpande myndigheter till **krypterad information** inom ramen för brottsutredningar. Detta tillvägagångssätt ska bygga på en omfattande kartläggning av hur medlemsstaterna hanterar kryptering och en process med flera berörda parter för att undersöka och bedöma de konkreta, lagenliga alternativen.
- Uppmuntra och underlätta medlemsstaternas fullständiga och snabba **medverkan i systemet för digitalt utbyte av elektroniska bevis** (e-EDES).
- Ta fram ett övervakningsverktyg via det gemensamma forskningscentrumet för att samla in underrättelser om olagliga verksamheter som utvecklas på **Darknet**.
- Ge stöd till **utvecklingen av utbildningsmoduler och utbildningsmaterial** och till tillhandahållandet av utbildning från Cepol, EJTN och nationella utbildningsinstitut.

Europol uppmanas att göra följande:

- Samordna **en omfattande analys** av de tekniska luckorna och behoven inom digitala utredningar.
- Skapa ett **bibliotek av verktyg** som gör det möjligt för brottsbekämpande myndigheter att identifiera och få tillgång till toppmoderna lösningar.
- Skapa och upprätthålla en databas över **experter på utredningar och kriminalteknik**

⁹² Europeiska utbildningsgruppen för it-brottslighet (ECTEG) har redan gjort betydande insatser på området inom ramen för sitt projekt för global certifiering inom it-brottslighet (<https://www.ecteg.eu/running/gcc/>).

⁹³ Europol har arbetat tillsammans med industrin för att inleda projektet No More Ransom (ingen mer utpressning) (<https://www.nomoreransom.org/>), som ger råd om förebyggande och tillhandahåller krypteringsverktyg.

inom specialiserade områden, som sakernas internet eller kryptovalutor.

Cepol uppmanas att göra följande:

- Skapa **certifierings- och ackrediteringssystem** för experter på digitala utredningar.
- Tillhandahålla och regelbundet uppdatera **en kompetensram för utbildning**, tillsammans med Europol.

Europaparlamentet och rådet uppmanas att göra följande:

- Snarast anta förslagen om elektroniska bevis för att säkerställa att myndigheter snabbt och på ett tillförlitligt sätt får tillgång till **elektroniska bevis**.

Slutsats

Denna strategi innehåller prioriteringar, åtgärder och mål som ska uppnås under de kommande fem åren för att ge EU en fastare grund i kampen mot organiserad brottslighet. Detta kriminella fenomen är emellertid under ständig utveckling och det är av avgörande betydelse att identifiera nya trender och reagera snabbt på nya utvecklingar. Unionen och dess medlemsstater behöver ligga steget före de kriminella organisationerna.

Därför är det dags att intensifiera unionens samlade insatser mot organiserad brottslighet, genom att stärka befintliga instrument till stöd för gränsöverskridande samarbete, inbegripet samarbete mellan organ för rättsliga och inrikes frågor, hantera brott av hög prioritet och demontera de strukturer som ligger bakom dem, bekämpa kriminella ekonomier och korrupta metoder för att infiltrera ekonomin samt hantera brottslingars användning av ny teknik. Lagstiftningen är inte bättre än dess genomförande. Därför är det viktigt att medlemsstaterna genomför de befintliga EU-instrumenten fullständigt och korrekt. Kommissionen fortsätter att spela sin roll genom att ge stöd och kontinuerlig vägledning till medlemsstaterna och vara redo att agera snabbt vid överträdelser av EU:s lagstiftning.

Myndigheterna på fältet måste kunna använda de befintliga verktygen fullt ut för att stoppa kriminell verksamhet och demontera kriminella organisationers affärsmodell. För att uppnå detta mål måste åtgärderna i denna strategi åtföljas av en ny kultur där de brottsbekämpande och rättsliga myndigheterna systematiskt kontrollerar möjliga gränsöverskridande och internationella kopplingar under utredningar av ärenden som har med organiserad brottslighet att göra. Utbyte mellan rättstillämpare, åklagare och domare, även i tredjeländer, och möjligheter till fortbildning kan bidra till att uppnå detta.

Kommissionen har åtagit sig att uppfylla sin roll i denna nya satsning mot organiserad brottslighet och uppmanar Europaparlamentet och rådet att medverka i denna gemensamma insats, som är avgörande för att garantera säkerheten i EU och skydda den europeiska ekonomin, rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna.