



Bruxelles, 14.4.2021.
COM(2021) 170 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

o Strategiji EU-a za suzbijanje organiziranog kriminala za razdoblje 2021.–2025.

{SWD(2021) 74 final}

Uvod

Organizirani kriminal, skriven od pogleda javnosti zbog tajnovite prirode svojih aktivnosti, velika je prijetnja europskim građanima, poduzećima i državnim institucijama te gospodarstvu u cjelini. Kako je istaknuto u najnovijoj **procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala u Europskoj uniji** (EU SOCTA za 2021.)¹, skupine organiziranog kriminala prisutne su u svim državama članicama. Organizirani kriminal karakterizira mreža kontakata u okviru koje kriminalci fleksibilno i sustavno surađuju u cilju ostvarivanja zarade. Skupine organiziranog kriminala iskorištavaju svoju veliku nezakonitu zaradu kako bi se infiltrirale u legalno gospodarstvo i javne institucije, među ostalim korupcijom, narušavanjem vladavine prava i temeljnih prava te potkopavanjem prava ljudi na sigurnost i njihova povjerenja u javna tijela. Zarada od kriminala na devet glavnih nezakonitih tržišta u Europskoj uniji iznosila je 139 milijardi EUR² 2019., što čini 1 % bruto domaćeg proizvoda Unije. Kao što je naglašeno u Strategiji za sigurnosnu uniju³, aktivnosti koje se na razini EU-a poduzimaju za potporu državama članicama u borbi protiv organiziranog kriminala moraju se nastaviti i poboljšati.

Složenost modela poslovanja skupina organiziranog kriminala posebno je izašla na vidjelo 2020. u zajedničkoj istrazi koju su uz potporu Europolu i Eurojusta vodila francuska i nizozemska tijela kako bi razbila šifriranu telefonsku mrežu **EncroChat**, kojom su se kriminalne mreže uvelike koristile. Slučaj EncroChat dosad je doveo do više od 1 800 uhićenja i više od 1 500 novih istraga. Usto se pokazalo u kojoj se mjeri skupine organiziranog kriminala umrežavaju te da djeluju transnacionalno i na internetu na svim nezakonitim tržištima, primjenjujući sve sofisticiranije načine rada i nove tehnologije. U ožujku 2021. nakon razbijanja šifrirane mreže Sky ECC, koju su počeli upotrebljavati brojni bivši korisnici mreže EncroChat, još je jedna zajednička operacija dovela do sprečavanja više od 70 nasilnih zločina, zapljene više od 28 tona sastojaka za opojne druge te uhićenja više od 80 osumnjičenika uključenih u organizirani kriminal i trgovinu drogom u Belgiji i Nizozemskoj. Započeto je više od 400 novih istraga skupina organiziranog kriminala visokog rizika.

U EU-u je zabilježen porast nasilja čiji su počinitelji uključeni u organizirani kriminal, kao i prijetnji od nasilnih incidenata zbog česte upotrebe vatrenog oružja ili eksploziva na javnim

¹Europol, Procjena prijetnje od ozbiljnog i organiziranog kriminala u Europskoj uniji za 2021. (EU SOCTA), 12. travnja 2021., <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>. EU SOCTA je sveobuhvatna analiza prijetnje organiziranog kriminala u kojoj se utvrđuju područja visokog prioriteta, koju Europol izrađuje svake četiri godine na temelju doprinosa država članica.

²Nedopuštene droge, trgovina ljudima, krijumčarenje migranata, prijevare (prijevare unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem, povrede prava intelektualnog vlasništva, prijevare povezane s hranom), kaznena djela protiv okoliša (nezakonito odlaganje otpada i nezakonita trgovina divljom florom i faunom), nezakonito vatreno oružje, nezakoniti duhan, kiberkriminalitet, organizirani kriminal povezan s imovinom – *Study on Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses* (Studija o mapiranju rizika od infiltracije teškog i organiziranog kriminala u zakonita poduzeća), ožujak 2021., DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

³Komunikacija Komisije o strategiji EU-a za sigurnosnu uniju, COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

mjestima⁴. Tijekom pandemije bolesti COVID-19 potvrđena je agilnost skupina organiziranog kriminala da se prilagode promjenama u okruženju u kojem djeluju i iskoriste ih. Kriminalne skupine iskoristile su pandemiju kako bi povećale svoje nezakonite aktivnosti na internetu⁵ i počinile prijevare, uključujući prijevare s krivotvorenim medicinskim proizvodima. Zbog stalno visoke potražnje za cjepivima protiv bolesti COVID-19 proizvodnja i isporuka krivotvorenih cjepiva te sustavne prijevare usmjerene na pojedince ili javna tijela postaju unosan posao za kriminalce. Vlade država članica EU-a dosad su otkrile pokušaje prijevara i lažne ponude prevaranata koji su namjeravali prodati 1,1 milijardu doza cjepiva za ukupno 15,4 milijarde EUR⁶. Gospodarska kriza koja je proizašla iz pandemije povećava rizike od organiziranog kriminala i njegove daljnje infiltracije u društvo i gospodarstvo.

Transnacionalne prijetnje i promjena načina rada skupina organiziranog kriminala koje djeluju izvan interneta i na internetu zahtijevaju koordinirani, usmjereniji i prilagođeniji odgovor. Iako se nacionalna tijela koja djeluju na terenu nalaze na prvoj liniji u borbi protiv organiziranog kriminala, djelovanje na razini Unije i globalna partnerstva ključni su za učinkovitu suradnju te razmjenu informacija i znanja među nacionalnim tijelima, uz potporu zajedničkog kaznenopravnog okvira i učinkovitih financijskih sredstava. Osim toga, organizirani kriminal ukazuje na povezanost unutarnje i vanjske sigurnosti. Za prevladavanje tog transnacionalnog izazova potreban je međunarodni angažman u borbi protiv organiziranog kriminala, uključujući dodatne korake za razvoj partnerstava i suradnje sa zemljama u neposrednom susjedstvu i šire.

Europski parlament⁷ i Vijeće⁸ naglasili su da organizirani kriminal uzrokuje golemu štetu i istaknuli važnost snažnog djelovanja EU-a radi sprečavanja svih oblika organiziranog kriminala.

Ova se strategija temelji na prethodnim postignućima, a u njoj se utvrđuju prioritetna područja rada kako bi se bolje zaštitili građani i gospodarstva od skupina organiziranog kriminala te predlažu konkretne srednjoročne i dugoročne mjere koje će se razvijati uz potpuno poštovanje temeljnih prava. To je prva ciljana strategija o organiziranom kriminalu od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona⁹.

⁴ Europol, Izvješće EU-a o procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala (EU SOCTA) za 2021., 12. travnja 2021. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁵ U međunarodnoj operaciji koja se provodila od ožujka do prosinca 2020. uz potporu Europolu i Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) tijela za izvršavanje zakonodavstva 19 država članica i osam trećih zemalja zaplijenila su gotovo 33 milijuna lažnih medicinskih proizvoda, uključujući maske za lice, komplete za testiranje i dijagnostiku, 8 tona sirovina i 70 000 litara dezinfekcijskih sredstava.

⁶ Informacije koje su vladina tijela predala OLAF-u. Tijela za izvršavanje zakonodavstva zajedno s Europolom i OLAF-om surađuju na sprečavanju pokušaja prijevara.

⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0378_EN.pdf. U listopadu 2016. Europski je parlament donio i izvješće koje je posebno usmjereno na borbu protiv korupcije, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0284_HR.pdf.

⁸ Zaključci Vijeća o unutarnjoj sigurnosti i europskom policijskom partnerstvu, 13083/1/20 REV 1., 24. studenoga 2020.

⁹ Organizirani kriminal prioritet je EU-a od sredine 1990-ih, kako je vidljivo u Programu iz Tamperea (kojim su uvedeni prvi višegodišnji strateški ciljevi EU-a u području pravosuđa i unutarnjih poslova) te višegodišnjim

1. Jačanje suradnje tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela

Danas organizirani kriminal djeluje na međunarodnoj razini. Kad je riječ o kriminalnim skupinama aktivnim u državama članicama EU-a, njih 65 % imaju članove različitih nacionalnosti¹⁰. Promet drogama, vatrenim oružjem ili krivotvorenim proizvodima odvija se na svim kontinentima u okviru globalnog lanca opskrbe. Mobilne skupine organiziranog kriminala koje se bave organiziranim kriminalom povezanim s imovinom brzo se kreću kroz različite jurisdikcije kako bi počinile svoja kaznena djela. Djelovanjem u različitim jurisdikcijama kriminalne skupine izbjegavaju otkrivanje te iskorištavaju razlike među primjenjivim nacionalnim zakonima.

1.1. Jednostavna razmjena informacija i pravodoban pristup njima

U području slobode, sigurnosti i pravde, kada ne postoje kontrole unutarnjih granica, visoka razina sigurnosti može se osigurati čvrstom policijskom i pravosudnom suradnjom među svim državama članicama. Pravodoban pristup informacijama, pri čemu se u potpunosti poštuju temeljna prava, a posebno zaštita osobnih podataka, ključan je u borbi protiv svih oblika organiziranog kriminala. Europska unija osigurala je tijelima za izvršavanje zakonodavstva velik broj alata za lakšu razmjenu informacija, koje su se pokazale ključnima za otkrivanje nezakonitih aktivnosti i mreža.

Schengenski informacijski sustav (SIS) omogućio je službenicima na terenu da brzo otkriju i pronađu osobe i predmete uključene u organizirani kriminal te poduzmu odgovarajuće mjere. Informacije u toj zajedničkoj bazi podataka mogu pomoći službenicima da uhite osobu, zaplijene predmet ili utvrde kretanja osoba koje se istražuju. Samo je 2020. Schengenski informacijski sustav pretražen gotovo 4 milijarde puta, s više od 200 000 pronađenih rezultata. Revizijom okvira SIS-a iz 2018.¹¹ znatno su ojačane funkcije sustava te je uveden niz novih alata s pomoću kojih nacionalna tijela mogu unijeti upozorenja o osobama u opasnosti od otmice ili trgovine ljudima ili zatražiti obavijesne provjere osumnjičenih osoba. Reformom se Europolu omogućuju i pristup upozorenjima u SIS-u i razmjena dopunskih

programima za pravosuđe i unutarnje poslove koji su uslijedili, kao što su Haški program iz 2004., Stockholmski program iz 2009., Europski program sigurnosti iz 2015. i nedavno donesena Strategija EU-a za sigurnosnu uniju iz 2020. Posljednja posebna strategija o organiziranom kriminalu donesena je 2005., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0232&from=EN>.

¹⁰ Europol, Izvješće EU-a o procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala (EU SOCTA) za 2021., 12. travnja 2021. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

¹¹ Uredba (EU) 2018/1860 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o upotrebi Schengenskog informacijskog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 312, 7.12.2018., Uredba (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području granične kontrole i o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma te o izmjeni i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1987/2006, SL L 312, 7.12.2018. i Uredba Vijeća (EU) 2018/1862 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2007/533/PUP i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1986/2006 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke Komisije 2010/261/EU, SL L 312, 7.12.2018.

informacija te se učinkovitije upotrebljavaju biometrijski podaci jer se uvodi mogućnost upotrebe prikaza lica u svrhu identifikacije i uključivanja profila DNK-a kako bi se olakšala identifikacija nestalih osoba. Te se novosti uvode najvećom mogućom brzinom kako bi novi sustav bio potpuno operativan do kraja 2021., pri čemu su dovršeni provedbeni akti i tehnička dokumentacija, a u tijeku su rad na tehničkom razvoju SIS-a i prvi koraci prema izradi priručnika o SIS-u i aktivnostima osposobljavanja korisnika SIS-a.

Potencijal SIS-a za borbu protiv organiziranog kriminala dodatno će se povećati novim okvirom za **interoperabilnost** informacijskih sustava EU-a u području pravosuđa i unutarnjih poslova¹². Ključno je učiniti sve kako bi se potpuna interoperabilnost postigla do kraja 2023. Time će se tijelima za izvršavanje zakonodavstva olakšati pristup relevantnim informacijama u centraliziranim informacijskim sustavima EU-a i omogućiti otkrivanje višestrukih identiteta, što je ključno za borbu protiv prijevара povezanih s identitetom kojima se kriminalci često služe za počinjenje kaznenih djela ili bijeg od pravosuđa. Unutar okvira za interoperabilnost razvija se funkcionalnost **detektora višestrukih identiteta**, koja će provjerom podataka u tim sustavima pomoći u učinkovitom rješavanju problema zlouporabe identiteta.

Istražitelji koji rade odvojeno u jednoj državi članici često ne mogu utvrditi uključenost skupine organiziranog kriminala koja stoji iza određenog kaznenog djela. Okvirom iz **Prüma** iz 2008.¹³ tijelima za izvršavanje zakonodavstva omogućuje se da u svojim istragama u okviru bilateralnih veza pretražuju DNK i otiske prstiju u bazama podataka drugih država članica prema načelu „pronađen rezultat/nije pronađen rezultat” te da pretražuju podatke iz registra vozila. Iako se okvir iz Prüma pokazao ključnim za rješavanje brojnih kaznenih djela u Europi, zbog njegove decentraliziranosti nisu uspostavljene brojne bilateralne veze između nacionalnih baza podataka država članica zbog tehničke složenosti te potrebnih znatnih financijskih i ljudskih resursa. Nadalje, tijelima može trebati nekoliko tjedana ili čak mjeseci da dostave osobne podatke koji se odnose na pronađeni rezultat. Kako bi se povećala učinkovitost kaznenih istraga i poboljšala automatska razmjena informacija o kriminalcima, Komisija će predložiti modernizaciju **okvira uz Prüma kako bi se odgovorilo na operativne potrebe** tijela za izvršavanje zakonodavstva u skladu s temeljnim pravima i zahtjevima nužnosti i proporcionalnosti te kako bi se odredbe o zaštiti podataka uskladile s Direktivom o zaštiti podataka za potrebe kaznenog progona¹⁴. Komisija istražuje mogućnosti povezivanja

¹² Okvir za interoperabilnost obuhvaća SIS, vizni informacijski sustav (VIS), Eurodac, sustav ulaska/izlaska (EES), europski sustav za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS) i Europski informacijski sustav kaznene evidencije o državljanima trećih zemalja (ECRIS-TCN). Uredba (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području granica i viza i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 i (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća te odluka Vijeća 2004/512/EZ i 2008/633/PUP, SL L 135, 22.5.2019. te Uredba (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području policijske i pravosudne suradnje, azila i migracija i izmjeni uredaba (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 i (EU) 2019/816, SL L 135, 22.5.2019.

¹³ Odluka Vijeća 2008/615/PUP o produbljivanju prekogranične suradnje, posebno u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala i Odluka Vijeća 2008/616/PUP o provedbi Odluke 2008/615/PUP, SL L 210, 6.8.2008.

¹⁴ Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona

relevantnih baza podataka među svim državama članicama i **ubrzanja razmjene informacija** nakon pronalaska rezultata. Komisija procjenjuje i potrebu za razmjenom **dodatnih kategorija podataka** relevantnih za kaznene istrage na temelju okvira uz Průma, kao što su prikazi lica, vozačke dozvole, policijska evidencija i balistika, te za dodavanjem Europolu kao novog partnera u taj okvir.

S obzirom na prekograničnu i međunarodnu dimenziju organiziranog kriminala, **informacije o putovanjima** ključne su za utvrđivanje visokorizičnih putnika koji nisu na drugi način poznati tijelima za izvršavanje zakonodavstva te za uspostavu veza među članovima kriminalnih skupina. Obradom podataka iz **evidencije podataka o putnicima (PNR)** pomaže se relevantnim tijelima u identifikaciji osoba uključenih u nezakonite aktivnosti koje su počinile organizirane skupine. Kako bi se taj alat u potpunosti iskoristio, Komisija će nastaviti pratiti potpunu i učinkovitu provedbu Direktive o evidenciji podataka o putnicima¹⁵ te podupirati suradnju i razmjenu podataka iz PNR-a među državama članicama, posebno razmjenom najboljih primjera iz prakse, osposobljavanjem i razvojem potrebnih kapaciteta¹⁶. Jednako su vrijedne i **unaprijed dostavljene informacije o putnicima (API)**, odnosno biografski podaci o putnicima koje zračni prijevoznici prikupljaju tijekom prijave za let¹⁷, među ostalim i zbog svoje komplementarnosti s evidencijom podataka o putnicima. Revizijom postojećeg pravnog okvira¹⁸ omogućio bi se niz poboljšanja, posebno u pogledu točnosti i cjelovitosti podataka. Što je još važnije, Komisija će analizirati potencijalnu upotrebu podataka iz API-ja za sustavno pretraživanje Europolovih podataka u svrhu borbe protiv organiziranog kriminala i eventualno proširivanje njihove upotrebe na kretanja unutar schengenskog prostora te na prijevoznike u vodnom prometu i autobuse. U tu svrhu Komisija će predložiti reviziju Direktive o unaprijed dostavljenim informacijama o putnicima u prvoj polovini 2022. na temelju procjene učinka u kojoj će se dodatno istražiti navedene mogućnosti i njezini učinci.

1.2. Napredni okviri za suradnju

Glavni elementi suradnje tijela za izvršavanje zakonodavstva u cijelom EU-u temelje se na Konvenciji iz 1990. o provedbi Schengenskog sporazuma. Ta je osnova dopunjena drugim instrumentima EU-a, kao što su Okvirna odluka Vijeća 2006/960/PUP o pojednostavljenju

kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP, SL L 119, 4.5.2016.

¹⁵ Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela, SL L 119, 4.5.2016.

¹⁶ Kao što su oni navedeni u Radnom dokumentu službi Komisije uz Izvješće Komisije o reviziji Direktive o PNR-u, SWD(2020) 128 final, 24.7.2020., str. 7.–8.

¹⁷ Ponovljeni pozivi Ujedinjenih naroda na povećanje upotrebe unaprijed dostavljenih informacija o putnicima (vidjeti RVSUN 2178 (2014.), RVSUN 2309 (2016.), RVSUN 2482 (2019.)) i zalaganje država članica Organizacije za europsku sigurnost i suradnju za uspostavu sustava za unaprijed dostavljene podatke o putnicima potvrđuju važnost tih podataka. Osim toga, uspostava nacionalnih sustava za unaprijed dostavljene informacije standard je Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva od veljače 2018., zbog čega je obvezna za sve države ugovornice Čikaške konvencije.

¹⁸ Direktiva Vijeća 2004/82/EZ o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima, SL L 261, 6.8.2004. („Direktiva o unaprijed dostavljenim informacijama o putnicima” ili „Direktiva o API-ju”).

razmjene informacija i obavještajnih podataka između tijela zaduženih za izvršavanje zakona u državama članicama Europske unije ili poglavlja 4. i 5. Odluke Vijeća 2008/615/PUP od 23. lipnja 2008. o produbljivanju prekogranične suradnje, posebno u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala (Prüm).

Države članice dopunile su taj okvir složenim skupom bilateralnih i multilateralnih sporazuma. Zbog toga je razina suradnje među državama članicama neujednačena, što stvara operativne prepreke koje sprečavaju učinkovitu prekograničnu suradnju.

Komisija će izraditi zakonodavni prijedlog **kodeksa policijske suradnje EU-a**. U njemu će se uzeti u obzir rezultati vanjske studije koja je u tijeku te će se temeljiti na detaljnom postupku savjetovanja, uzimajući u obzir kompetencije država članica. Cilj je uskladiti i razviti različite instrumente suradnje tijela za izvršavanje zakonodavstva, uključujući relevantno zakonodavstvo EU-a, smjernice Vijeća te dobru praksu država članica iz bilateralnih i multilateralnih ugovora, kao usklađen i moderan priručnik koji obuhvaća i istražne mjere.

Nadalje, kako bi se uklonile potencijalne prepreke prekograničnoj suradnji, osobito u borbi protiv struktura organiziranog kriminala, Komisija je pokrenula vanjsku studiju radi ocjene je li **Okvirna odluka Vijeća o organiziranom kriminalu** iz 2008.¹⁹ i dalje primjerena za svoju svrhu.

Europol ima važnu ulogu kao **centar EU-a za informacije o kaznenim djelima** jer podupire policijsku suradnju i razmjenu informacija te svake četiri godine izrađuje izvješće **Europske unije o procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala** (EU SOCTA)²⁰. Kako bi se odgovorilo na hitne operativne potrebe, kao što su suradnja s privatnim stranama ili obrada velikih skupova podataka, Komisija je u prosincu 2020. predložila jačanje Europolovih ovlasti²¹. Zahvaljujući novim kompetencijama i alatima navedenima u prijedlogu Europol će moći poboljšati svoju potporu borbi protiv organiziranog kriminala. Europski parlament i Vijeće rade na svojim ovlastima za predstojeće međuinstitucionalne pregovore, čiji se početak očekuje još ove godine. Komisija će voditi pregovore te želi da se postigne brzi dogovor suzakonodavaca do kraja 2021.

¹⁹ Okvirna odluka Vijeća 2008/841/PUP od 24. listopada 2008. o borbi protiv organiziranog kriminala, SL L 300, 11.11.2008.

²⁰ Svake četiri godine Europol izrađuje procjenu EU SOCTA na temelju opsežnih ulaznih informacija koje dostavljaju države članice i drugi relevantni dionici. U njoj se identificiraju ključne prijetnje kriminala u EU-u i predlažu prioritete EU-a u borbi protiv kriminala za sljedeće četiri godine. Procjena EU SOCTA prvi je korak svakog ciklusa EMPACT-a i upotrebljava se kao osnova prema kojoj Vijeće donosi prioritete EU-a u borbi protiv kriminala na koje će se usredotočiti u sljedeće četiri godine.

²¹ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/794 u pogledu suradnje Europol s privatnim stranama, obrade osobnih podataka koju provodi Europol radi potpore kaznenim istragama i uloge Europol u području istraživanja i inovacija, COM(2020) 796 final i Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1862 o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima u pogledu Europolova unosa upozorenja, COM(2020) 791 final, 9. prosinca 2020.

Europska multidisciplinarna platforma za borbu protiv kaznenih djela (EMPACT)

jedan je od ključnih alata za provedbu ove strategije i jačanje djelovanja protiv struktura organiziranog kriminala u koordiniranim operacijama. EMPACT od 2010. državama članicama omogućuje identificiranje prioritetnih prijetnji kriminala u EU-u za koje je potrebno zajedničko djelovanje²² te borbu protiv tih prijetnji kriminala strukturiranom suradnjom na razini EU-a, koja obuhvaća tijela za izvršavanje zakonodavstva, carine, porezna tijela, sudove, europske institucije i agencije te, prema potrebi, treće zemlje, međunarodne organizacije i privatni sektor²³.

U okviru EMPACT-a države članice i njihovi partneri **svake godine provode više od 200 zajedničkih operativnih akcija** usmjerenih na borbu protiv organiziranog kriminala, kao što su izrada kriminalne obavještajne slike o prioritetima EU-a u području kriminala, izgradnja kapaciteta tijela za izvršavanje zakonodavstva za borbu protiv određenih kaznenih djela, jačanje suradnje s međunarodnim partnerima, provedba preventivnih aktivnosti, zajedničke istrage protiv određenih pojava kriminala ili određenih kriminalnih skupina te identificiranje metoda tih kriminalnih skupina za pranje novca, počinjenje kaznenih djela na internetu ili pribavljanje lažnih isprava. Iako EMPACT već daje značajne operativne rezultate, primjerice u pogledu količina zaplijenjenih droga ili broja uhićenih kriminalaca, njegov se potencijal trenutačno ne iskorištava u potpunosti. Zbog njegove složenosti, nedovoljne osviještenosti među službenicima na terenu i nedostatnog financiranja, države članice i vanjski partneri ne preuzimaju uvijek odgovornost i nisu aktivno uključeni, što otežava razvoj složenijih operacija kojima bi se znatno naštetilo skupinama organiziranog kriminala.

Komisija će zajedno sa svim relevantnim dionicima EMPACT-a raditi na uvođenju niza mjera, detaljno opisanih u Radnom dokumentu službi Komisije uz ovu strategiju, kako bi se EMPACT u potpunosti iskoristio i pretvorio u istinski glavni instrument EU-a za **multidisciplinarnu i multiagencijsku operativnu suradnju** u borbi protiv organiziranog kriminala na razini EU-a.

Komisija će procijeniti i izvedivost unošenja mehanizma EMPACT u zakonodavstvo EU-a. Time bi se EMPACT čvrsto etablirao kao ključni instrument EU-a za operativnu suradnju država članica te relevantnih agencija i tijela EU-a u borbi protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala. EMPACT bi postao stalan vektor strukturne suradnje u okviru europskih i nacionalnih strategija i mjera za borbu protiv kriminala s usklađenom metodologijom i pristupom, kao pravni temelj za *ad hoc* zajednička partnerstva koja se temelje na operativnim potrebama. Komisija će nastojati i znatno povećati financiranje EMPACT-a kako bi se omogućio razvoj složenijih operacija. Komisija će zajedno sa svim

²² U razdoblju 2018.–2021.: kiberkriminalitet, trgovina drogom, olakšavanje nezakonitog useljavanja, organizirani kriminal povezan s imovinom, trgovina ljudima (za sve oblike iskorištavanja, uključujući seksualno iskorištavanje i iskorištavanje radne snage te sve oblike trgovine djecom), prijevare povezane s trošarinama i prijevare unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem, nezakonita trgovina vatrenim oružjem, kaznena djela protiv okoliša, nezakonite financijske transakcije i pranje novca te krivotvorenje isprava.

²³ U ciklusu politike EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala utvrđen je okvir suradnje za određivanje zajedničkih prioriteta, pri čemu je EMPACT operativna platforma koja omogućuje suradnju među stručnjacima. EMPACT je sada postao jedinstveni naziv za ta dva pojma.

relevantnim dionicima istražiti i mogućnost pojednostavnjenja postojećeg EMPACT-a u četiri modernizirana i obnovljena stupa²⁴, uz primjenu vodećih načela u borbi protiv organiziranog kriminala. Nadalje, nastojat će povećati ulogu europskih mreža i stručnih skupina u podupiranju aktivnosti EMPACT-a. Naposljetku, Komisija će zajedno s Europskom službom za vanjsko djelovanje promicati pridruživanje trećih zemalja aktivnostima EMPACT-a te razvoj metodologije EMPACT-a izvan EU-a na način prilagođen operativnim potrebama.

Kako bi se kriminalci priveli pravdi, tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudna tijela moraju usko surađivati, a za učinkovit odgovor na organizirani kriminal potrebni su dodatni koraci za jačanje daljnje pravosudne suradnje. U preporukama Parlamenta²⁵ i zaključcima Vijeća²⁶ poziva se na poboljšanje praktičnog funkcioniranja **europskog uhidbenog naloga**²⁷. Stoga, nakon što je izradila izvješće o provedbi europskog uhidbenog naloga²⁸, Komisija zahtijeva njegovo pravilno provođenje, za što će u ažuriranom priručniku navesti i smjernice.

Kako bi se izbjegle usporedne istrage kriminalaca koji djeluju u nekoliko jurisdikcija, mogla bi biti potrebna zajednička pravila kojima bi se državama članicama omogućilo da kaznene postupke prenesu u drugu državu članicu, na primjer državu članicu čiji je osumnjičenik državljanin, uzimajući u obzir Okvirnu odluku za sprečavanje sukoba nadležnosti²⁹. Komisija trenutačno dodatno proučava to pitanje kako bi istražila potrebu za djelovanjem EU-a u tom području. Komisija razmatra i probleme povezane s prikupljanjem, prijenosom i upotrebom dokaza u prekograničnim postupcima te moguće daljnje korake³⁰.

Budući da su komunikacija i razmjena informacija u okviru zajedničkih istražnih timova ključne, Komisija će raditi na razvoju platforme za suradnju zajedničkih istražnih timova i poboljšanju suradnje Eurojusta s trećim zemljama. Nadalje, kako je najavljeno u Komunikaciji o digitalizaciji pravosuđa u EU-u³¹, Komisija će do kraja 2021. predstaviti prijedlog kojim će se omogućiti sigurna elektronička komunikacija i razmjena informacija i dokumenata među sudovima, nacionalnim tijelima te, prema potrebi, agencijama iz područja pravosuđa i unutarnjih poslova. Komisija će osim toga poduprijeti modernizirati Eurojustov sustav vođenja predmeta kako bi mu pomogla da nacionalnim tijelima pruži povratne informacije i razvije pravosudne veze među istragama koje su u tijeku. Time bi se Eurojustu trebalo omogućiti da učinkovito surađuje sa svojim partnerima, posebno s Europolom i

²⁴ Ažurirani slijed postupanja u četiri stupa: 1/ promatranje, otkrivanje i orijentacija; 2/ zajedničko odlučivanje i planiranje; 3/ borba, prevencija i prekid; 4/ zadržavanje, učenje i ponavljanje.

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

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

²⁷ Priručnik o izdavanju i izvršavanju europskog uhidbenog naloga, SL C 335, 6.10.2017.: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006\(02\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006(02)&from=DA).

²⁸ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 2. srpnja 2020. o provedbi Okvirne odluke Vijeća od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, COM(2020) 270 final, 2.7.2020.

²⁹ Okvirna odluka Vijeća 2009/948/PUP od 30. studenoga 2009. o sprečavanju i rješavanju sporova o izvršavanju nadležnosti u kaznenim postupcima, SL L 328, 15.12.2009.

³⁰ U ožujku 2020. pokrenuta je studija o „prekograničnoj upotrebi dokaza”.

³¹ Komunikacija Komisije „Digitalizacija pravosuđa u Europskoj uniji – Paket mogućih instrumenata”, COM(2020) 710 final, 2.12.2020.

Uredom europskog javnog tužitelja (EPPO), što pomaže u koordinaciji istraga na nacionalnoj razini i izbjegavanju usporednih istraga u svrhu učinkovitih kaznenih progona.

1.3. Međunarodna suradnja

Suradnja tijela za izvršavanje zakonodavstva izvan Unije potrebna je za razbijanje globalnih kriminalnih mreža i prometnih pravaca. Nužno je produbiti međunarodnu suradnju, među ostalim u okviru aktivnosti relevantnih agencija u području pravosuđa i unutarnjih poslova, osobito sa susjednim zemljama i zemljama proširenja.

Europol mora što žurnije unaprijediti prikupljanje obavještajnih podataka o teškom i organiziranom kriminalu te poboljšati razmjenu informacija i provedbu istražnih mjera s trećim zemljama i regijama koje su glavna čvorišta visokorizičnog organiziranog kriminala koji utječe na države članice EU-a, među ostalim upućivanjem bilateralnih časnika za vezu iz država članica na ta ključna područja. Komisija je dobila smjernice za sklapanje međunarodnih sporazuma s trećim zemljama o razmjeni osobnih podataka s Europolom³² i pravosudnoj suradnji s Eurojustom³³ te će nastojati ostvariti napredak u tim teškim pregovorima.

Nadalje, programi i projekti EU-a za međunarodnu suradnju važni su za izgradnju transkontinentalnih mreža tijela za izvršavanje zakonodavstva i tijela kaznenog pravosuđa. Komisija će nastaviti širiti potporu takvim mrežama i zajedničkim operacijama.

Pristup EU-a vanjskoj sigurnosti u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike te zajedničke sigurnosne i obrambene politike i dalje je ključan element aktivnosti EU-a u borbi protiv organiziranog kriminala u cilju jačanja stabilnosti i zaštite europskih sigurnosnih interesa. Visoki će predstavnik/potpredsjednik uz potporu Europske službe za vanjsko djelovanje i dalje imati ključnu ulogu u jačanju strateške i operativne suradnje s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, pri čemu će potpuno iskorištavati svoje vanjske alate, kao što su dijalozi na visokoj razini, mreža stručnjaka za borbu protiv terorizma i stručnjaka za sigurnost u delegacijama EU-a te, prema potrebi, misije i operacije u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike. Nadalje, Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje i dalje će davati prednost projektima izgradnje kapaciteta u trećim zemljama, a posebno u susjednim zemljama i zemljama proširenja, kako bi podržale operativnu suradnju s državama članicama i agencijama EU-a te kako bi partnere opremile alatima koji im omogućuju iskorjenjivanje složenih kriminalnih struktura koje bi mogle utjecati na EU.

Interpol je još jedan ključni akter međunarodne suradnje u borbi protiv organiziranog kriminala. Interpolovih 18 baza podataka sadržava više od 100 milijuna evidencija o kaznenom progonu, među ostalim podatke o traženim zločincima, osumnjičenim teroristima, otiscima prstiju, ukradenim vozilima, ukradenim i izgubljenim putnim ispravama te oružju i vatrenom oružju. Te baze podataka omogućuju tijelima za izvršavanje zakonodavstva i

³² Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Maroko, Tunis, Turska i Novi Zeland.

³³ Alžir, Argentina, Armenija, Bosna i Hercegovina, Brazil, Kolumbija, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Maroko, Tunis i Turska.

pravosudnim tijelima da utvrde poveznice i tako olakšaju istrage protiv prekograničnog organiziranog kriminala. Komisija uz ovu strategiju donosi **preporuku Vijeću za pokretanje pregovora s Interpolom** o sporazumu o suradnji između EU-a i Interpola kako bi se poboljšala suradnja i zadovoljile operativne potrebe.

Glavni međunarodni instrument za suradnju i uzajamnu pravnu pomoć u istragama organiziranog kriminala jest **Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnoga organiziranog kriminaliteta** (UNTOC), čije su potpisnice EU i države članice. Komisija će 2021. ažurirati izjavu o nadležnosti kako bi je uskladila s izmjenama Ugovora iz Lisabona³⁴ i omogućila **Uredu europskog javnog tužitelja** (EPPO) da primjenjuje pravila UNTOC-a o međunarodnoj uzajamnoj pravnoj pomoći za suradnju s tijelima trećih zemalja. Osim toga, Komisija će istražiti mogućnost obavljanja EPPO-a kao odgovornog tijela u kontekstu postojećih sporazuma o suradnji s trećim zemljama na razini Unije te će, kada je to potrebno, razmotriti otvaranje pregovora s odabranim prioritetnim trećim zemljama. Kako je navedeno u Deklaraciji iz Kyota, donesenoj na 14. kongresu UN-a o sprečavanju kriminala i kaznenom pravosuđu, Unija i države članice u potpunosti su predane jačanju međunarodnog okvira za promicanje vladavine prava, sprečavanje kaznenih djela i potporu kaznenom pravosuđu, među ostalim aktivnim sudjelovanjem u trenutačnim postupcima preispitivanja provedbe UNTOC-a i Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC).

Ključne mjere:

Komisija se obvezuje:

- predložiti jačanje **okvira iz Prüma** (četvrto tromjesečje 2021.);
- predložiti izradu **kodeksa policijske suradnje EU-a** (četvrto tromjesečje 2021.);
- predložiti reviziju Direktive o **unaprijed dostavljenim informacijama o putnicima** (prvo tromjesečje 2022.);
- uspostaviti **platformu za suradnju** zajedničkih istražnih timova (četvrto tromjesečje 2021.);
- surađivati sa svim relevantnim dionicima na **pojednostavnjenju, proširenju i modernizaciji** Europske multidisciplinarne platforme za borbu protiv kaznenih djela (**EMPACT**) te njezinu etabliranju kao **glavnog instrumenta EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala** donošenjem niza mjera i zakonodavnog prijedloga (2023.);
- znatno **povećati financiranje** EMPACT-a iz Fonda za unutarnju sigurnost za razdoblje 2021.–2027.;
- pokrenuti pregovore o sporazumima o **suradnji** između **Eurojusta** i trećih zemalja;

³⁴ Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 1. prosinca 2009. i istekom prijelaznog razdoblja za instrumente bivšeg trećeg stupa 1. prosinca 2014. promijenjene su granice ovlasti EU-a relevantnih za provedbu te Konvencije. EU je stekao nove nadležnosti na temelju glave V. UFEU-a (članaka 82. i 83.) te svoju nadležnost izvršava donošenjem propisa u relevantnim područjima politika. Nadalje, postupak preispitivanja UNTOC-a trebao bi se temeljiti na ažuriranoj izjavi o nadležnosti.

- intenzivirati pregovore o suradnji između **Europola** i trećih zemalja;
- zajedno s Europskom službom za vanjsko djelovanje jačati **međunarodnu suradnju** s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama.

Europski parlament i Vijeće pozivaju se da:

- ostvare napredak u zakonodavnim pregovorima o **reviziji Uredbe o Europolu**, uključujući izmjene Uredbe o Schengenskom informacijskom sustavu, kako bi se postigao **brz dogovor**.

Vijeće se poziva da:

- donese preporuku za pokretanje pregovora s **Interpolom** o sporazumu o suradnji između EU-a i Interpola.

2. Učinkovite istrage: razbijanje struktura organiziranog kriminala i rješavanje prioriteta kaznenih djela

2.1. Poboljšanje djelovanja u borbi protiv struktura organiziranog kriminala

Istrage koje provode tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudna tijela ne bi trebale biti usmjerene samo na zapljenu nezakonitih predmeta ili uhićenje kriminalaca niske razine, već na aktere i mreže koji su okosnica kriminalnih ekosustava.

S obzirom na to da je većina kriminalnih organizacija strukturirana oko osnovne skupine ili hijerarhijski³⁵, organizirani kriminal karakterizira umreženo okruženje u kojem različite skupine i pojedinci sustavno surađuju u okviru „zajedničkih pothvata” unutar fleksibilnih i otvorenih kriminalnih mreža. Kriminalne organizacije koje organiziraju lance opskrbe na međunarodnim nezakonitim tržištima surađuju s manjim skupinama specijaliziranim za određene aktivnosti i pojedincima s ključnim ulogama u pružanju usluga kriminalcima kao što su krivotvorenje isprava, pravno savjetovanje, šifrirana komunikacija ili prijevoz. Sposobnost kriminalnih skupina da se međusobno povežu potkopavaju nastojanja tijela za izvršavanje zakonodavstva jer se svaki segment lanca djelovanja kriminalnih skupina može lako zamijeniti u slučaju intervencije tijela za izvršavanje zakonodavstva.

S obzirom na to okruženje ključno je poboljšati **uklanjanje struktura organiziranog kriminala** usmjeravajući se na skupine koje predstavljaju veći rizik za sigurnost Europe i pojedince na višim razinama kriminalnih organizacija. U tu su svrhu neke države članice uspostavile strukture na nacionalnoj razini ili zasebna tijela u okviru tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosuđa specijalizirana za organizacije mafijaškog tipa. Ta su se iskustva pokazala učinkovitima u poticanju strateškog pristupa kojim se potiču aktivnosti na uklanjanju struktura kriminalnih skupina. Nadalje, uspostavom posebnih policijskih jedinica ili pravosudnih tijela olakšala bi se i povećala prekogranična suradnja. Komisija će promicati

³⁵ Prema izvješću EU SOCTA za 2021. 43 % skupina organiziranog kriminala strukturirano je oko osnovne skupine, 40 % je hijerarhijski strukturirano, a 17 % su nestrukturirane mreže.

razmjenu najboljih primjera iz prakse kako bi se olakšalo repliciranje takvih modela u svim državama članicama uz prilagodbu nacionalnim posebnostima.

Zahvaljujući operativnoj suradnji protiv skupina organiziranog kriminala mafijaškog tipa putem **mreže @ON**³⁶ na europskoj je razini olakšano angažiranje specijaliziranih istražitelja u državama članicama na licu mjesta kako bi pomogli u istragama prekograničnih skupina organiziranog kriminala. Još jedna važna prekretnica jest rad Europol i država članica na utvrđivanju i provedbi obavještajnih i istražnih aktivnosti usmjerenih na odabrane **ciljeve visoke vrijednosti**³⁷, odnosno sumnjive članove kriminalnih organizacija koje predstavljaju posebno visok rizik za dvije ili više država članica.

Kako bi se pojačalo djelovanje protiv kriminalnih organizacija, izrazito je potrebna daljnja strukturna suradnja. Oblikovanje **zajedničkih kriterija** za sve države članice, prema kojima bi se **identificirali ciljevi visoke vrijednosti** te olakšale operativna suradnja i razmjena informacija u stvarnom vremenu, omogućio bi više zajedničkih i sustavnih istraga osoba s ključnim ulogama u kriminalnoj mreži. Postojeću mrežu @ON trebalo bi ojačati uključivanjem svih država članica i razvojem metoda koje su se u praksi pokazale najboljima te boljim povezivanjem s EMPACT-om i njegovim aktivnostima protiv kriminalnih mreža.

Veći naglasak na istragama organiziranog kriminala zahtijeva i detaljniju **obavještajnu sliku skupina organiziranog kriminala** koje su u središtu složenih mreža organiziranog kriminala. Europol i države članice trebali bi nastaviti raditi na razvoju strateških i taktičkih slika koje se temelje na obavještajnim podacima o skupinama koje predstavljaju veću prijetnju sigurnosti Europe, među ostalim izradom *ad hoc* izvješća koja su dopuna procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala u EU-u (SOCTA). U tom pogledu može biti korisna razmjena strateških informacija s drugim akterima, uključujući putem misija i operacija u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike. Isto tako, potreban je bolji pregled dimenzije nezakonitih aktivnosti i mjera koje poduzimaju države članice. S obzirom na netransparentnost organiziranog kriminala, teško je mjeriti i kvantificirati te aktivnosti, a podaci i statistike dostupni Europskoj uniji rascjepkani su te se prikupljaju uglavnom u okviru obveza izvješćivanja propisanih raznim zakonodavnim aktima. Na temelju rezultata već provedene sveobuhvatne studije³⁸ Komisija će procijeniti potrebu za sustavnijim prikupljanjem statističkih podataka u tom području.

2.2. Prilagođen odgovor na posebne oblike kaznenih djela

Prema procjeni EU SOCTA za 2021. skupine organiziranog kriminala koje djeluju u Europi uključene su u razne nezakonite aktivnosti, a većina kriminalnih skupina uključena je u trgovinu drogom i organizirani kriminal povezan s imovinom, nakon čega slijede prijezare

³⁶ U mreži @ON, koja postoji od 2014., trenutačno sudjeluje 16 država članica.

³⁷ Ta je inicijativa od 2018. dovela do uhićenja 75 ciljeva visoke vrijednosti i 2 529 njihovih suradnika te do zapljene imovine u vrijednosti od 310 milijuna EUR.

³⁸ Studija *Availability, Comparability and Consistency of Administrative Statistical Data on Recorded Crime and the Stages of the Criminal Justice Process in the EU* (Studija o dostupnosti, usporedivosti i dosljednosti administrativnih statističkih podataka o evidentiranim kaznenim djelima i fazama kaznenog postupka u EU-u), ožujak 2021., DR0121067ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/065004>.

(koje uključuju carinske prijevare te prijevare s trošarinama i PDV-om), krijumčarenje migranata i trgovina ljudima. Dok su neke skupine specijalizirane za određeno nezakonito tržište, druge se u sve većoj mjeri bave s **više vrsta kaznenih djela** i upotrebljavaju zaradu od jedne nezakonite aktivnosti kako bi financirale širenje u druga područja kriminaliteta. Za posebne oblike kriminaliteta potreban je poseban odgovor sa stajališta zakonodavstva i javnih politika.

EU je utvrdio pravila za teška kaznena djela kao što je krijumčarenje migranata³⁹, za otkrivanje i zabranu novih psihoaktivnih tvari⁴⁰, za nadzor posjedovanja vatrenog oružja i trgovine njime te za sprečavanje ponovne upotrebe neutraliziranog oružja⁴¹. Trgovina drogom i dalje je glavni izvor zarade za skupine organiziranog kriminala, a EU je utvrdio prioritete za sljedećih pet godina u **Strategiji EU-a za borbu protiv droga za razdoblje 2021.–2025.**, koju je Vijeće donijelo u prosincu 2020.⁴². U okviru Vijeća nastavljaju se rasprave o povezanom **Akcijskom planu za borbu protiv droga**, a Komisija priprema prve inicijative za provedbu Strategije i Akcijskog plana⁴³.

Vatreno oružje u velikoj mjeri omogućuje veću nasilnost kriminalnih skupina, a upotrebljava se za zastrašivanje protivnika te nadzor nad članovima i tržištima. Kako bi se ograničila dostupnost vatrenog oružja u rukama kriminalaca, Komisija je započela provedbu novog Akcijskog plana EU-a za **kontrolu trgovine vatrenim oružjem** za razdoblje 2020.–2025. Objavit će izvješće o primjeni Direktive o vatrenom oružju s početnim aktivnostima za poboljšanje pravnog okvira.

Krijumčarenje migranata i dalje je ključna aktivnost za skupine organiziranog kriminala, koja ugrožava migrante i šteti ciljevima EU-a koji se odnose na upravljanje migracijama. Komisija će 2021. donijeti novi **Akcijski plan protiv krijumčarenja migranata** radi suzbijanja kriminalnih mreža uključenih u to kazneno djelo, podupiranja suradnje tijela za izvršavanje zakonodavstva i međuagencijske suradnje te poticanja suradnje s trećim zemljama, kao i s misijama i operacijama u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike kad god je to relevantno.

Trgovinu ljudima, koja je osobito teško kazneno djelo, često provode skupine organiziranog kriminala koje sve više svoje žrtve regrutiraju na internetu, izrađuju osobne isprave i radne dozvole te ih iskorištavaju za seksualne svrhe, prisilni rad, prisilni kriminal ili prosjačenje. Iako prioriteti i mjere iz ove strategije obuhvaćaju trgovinu ljudima, Komisija uz ovu

³⁹ Okvirna odluka Vijeća 2002/946/PUP od 28. studenoga 2002. o jačanju kaznenopravnog okvira za sprečavanje pomaganja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka, SL L 328. 5.12.2002.

⁴⁰ Uredba (EU) 2017/2101 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. studenoga 2017. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1920/2006 u pogledu razmjene informacija i sustava ranog upozoravanja o novim psihoaktivnim tvarima te o postupku procjene njihovog rizika, SL 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 Zaključci Vijeća o Strategiji EU-a za borbu protiv droga za razdoblje 2021.–2025, 18. prosinca 2020.

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

strategiju predlaže i posebnu Strategiju EU-a za suzbijanje trgovine ljudima za razdoblje 2021.–2025. kako bi se uzele u obzir posebnosti tog kaznenog djela.

Kiberkriminalitet postaje sve agresivniji s izraženijim sukobima. Brza digitalizacija društva, koja se naglo povećala zbog pandemije bolesti COVID-19, otvara prostor za nove ranjivosti koje kriminalci uključeni u kiberkriminalitet mogu iskoristiti. U prošloj su se godini povećali broj i stupanj složenosti kibernetičkih napada kao što su stvaranje i širenje zlonamjernog softvera, hakiranje radi krađe osjetljivih osobnih ili industrijskih podataka ili uskraćivanje usluga⁴⁴.

Europski centar za kiberkriminalitet pri Europolu (EC3), koji je osnovan 2013., ima ključnu ulogu u otkrivanju načina na koje skupine za organizirani kriminal iskorištavaju pandemiju bolesti COVID-19, izradi informativnih materijala i izvješća za informiranje država članica i javnosti te podupiranju istraga internetskih prijevara koje su počinile skupine organiziranog kriminala. Uz to, objavljuje svoja redovita izvješća o **ocjeni prijetnje organiziranog kriminala na internetu** (iOCTA), koja su važan izvor informacija za određivanje prioriteta u operacijama i politikama⁴⁵.

U skladu sa Strategijom EU-a iz 2020. za učinkovitiju borbu protiv seksualnog zlostavljanja djece i Sveobuhvatnom strategijom EU-a o pravima djeteta (2021.–2025.) Komisija će 2021. predložiti zakonodavstvo za poboljšanje zaštite djece od **seksualnog zlostavljanja**, među ostalim zahtijevanjem od relevantnih pružatelja internetskih usluga da otkriju prepoznate materijale o seksualnom zlostavljanju djece i da te materijale prijave tijelima javne vlasti.⁴⁶ Tim će se zakonodavstvom osigurati i dosljednost s drugim zakonodavnim inicijativama, posebno s prijedlogom o Aktu o digitalnim uslugama⁴⁷. Komisija nastavlja podupirati i Europski parlament i Vijeće kako bi što prije postigli dogovor o prijedlogu uredbe o dobrovoljnim naporima određenih pružatelja usluga u borbi protiv seksualnog zlostavljanja djece na internetu.⁴⁸ Istodobno, Europol podupire širenje svoje uspješne kampanje *Trace an Object* (Praćenje predmeta), kojom se masovno prikupljaju informacije o pojedinačnim predmetima na slikama koje prikazuju seksualno zlostavljanje djece i koji mogu pomoći u utvrđivanju geografske lokacije zlostavljanja te time naposljetku pridonijeti identifikaciji i spašavanju žrtava.

Postupni prijelaz na bezgotovinsku ekonomiju, koji je dodatno ubrzan zbog pandemije, stvorio je veće prilike za prijave i krivotvorenje **instrumenata bezgotovinskog plaćanja**,

⁴⁴ Vidjeti ocjenu prijetnje organiziranog kriminala na internetu za 2020. (iOCTA) na <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment> te druga Europolova izvješća na <https://www.europol.europa.eu/activities-services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know>.

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

⁴⁶ Komunikacija Komisije „Strategija EU-a za učinkovitiju borbu protiv seksualnog zlostavljanja djece” COM(2020) 607 final, 24.7.2020.

⁴⁷ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga (Akt o digitalnim uslugama) i izmjeni Direktive 2000/31/EZ, COM(2020) 825 final, 15.12.2020.

⁴⁸ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o privremenom odstupanju od određenih odredbi Direktive 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu tehnologija koje pružatelji brojevno neovisnih interpersonalnih komunikacijskih usluga upotrebljavaju za obradu osobnih i drugih podataka u svrhu borbe protiv seksualnog zlostavljanja djece na internetu, COM(2020) 568 final, 10.9.2020.

kao što su kreditne kartice i internetski alati za plaćanje⁴⁹, što predstavlja ozbiljnu prijetnju sigurnosti EU-a. Radi se o važnim izvorima zarade za organizirani kriminal, koji omogućuju nezakonite aktivnosti kao što su trgovina drogom i trgovina ljudima. EU je 2019. donio stroža pravila⁵⁰, koja države članice moraju primijeniti do 31. svibnja 2021. Komisija će pomno pratiti napredak kako bi osigurala potpunu djelotvornost novih pravila.

Prijevarena, uključujući carinske prijevare i prijevare s trošarinama i PDV-om, još je jedno područje kriminala koje postaje sve privlačnije za organizirani kriminal. Uz trenutačne aktivnosti Europol i Eurojusta u tom području, **EPPO** će istražiti i goniti kaznena djela koja se odnose na sudjelovanje u zločinačkoj organizaciji ako je njezina kriminalna aktivnost usmjerena na počinjenje kaznenih djela koja utječu na proračun Unije, uključujući teške prekogranične prijevare povezane s PDV-om.

Krivotvorenje proizvoda kazneno je djelo sa znatnim učinkom. Krivotvoreni proizvodi čine 6,8 % uvoza u EU⁵¹ i velik su izvor zarade za skupine organiziranog kriminala. Medicinski, zdravstveni i sanitarni proizvodi čine znatan i sve veći udio krivotvorenih proizvoda, a ta se pojava alarmantno povećala zbog pandemije bolesti COVID-19. Organizirani kriminal bavi se proizvodnjom i opskrbom krivotvorene zaštitne opreme, kompleta za testiranje i farmaceutskih proizvoda te postoji rizik da skupine organiziranog kriminala pokušavaju iskoristiti prilike koje proizlaze iz velike potražnje za cjepivima u EU-u. Tijela za izvršavanje zakonodavstva zajedno s Europolom i Europskim uredom za borbu protiv prijevara uspješno provode važne operacije koje dovode do značajnih uhićenja i zapljena krivotvorenih proizvoda, uključujući medicinske proizvode, igračke, hranu i piće⁵². No potrebno je učiniti više kako bi se poboljšala operativna suradnja u borbi protiv krivotvorenja. Zločinačke organizacije sve više sudjeluju u kaznenim djelima kao što su krivotvorenje pesticida i zlouporaba znaka ekološke proizvodnje EU-a. Nadovezujući se na svoj okvir službenih kontrola i provedbe, Komisija će sve intenzivnije raditi na suzbijanju prijevara povezanih s hranom te će nastojati osnažiti nacionalna tijela, oblikovati politike nulte tolerancije te poboljšati prevenciju, kontrole, odvracanje i djelotvorne sankcije.

U tu je svrhu Komisija u studenome 2020. donijela Akcijski plan za intelektualno vlasništvo te će 2022. uspostaviti **paket instrumenata EU-a za borbu protiv krivotvorenja**, u kojemu će se utvrditi načela za zajedničko djelovanje, suradnju i razmjenu podataka među tijelima za

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

⁵⁰ Direktiva (EU) 2019/713 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o borbi protiv prijevara i krivotvorenja u vezi s bezgotovinskim sredstvima plaćanja i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/413/PUP, SL L 123, 10.5.2019.

⁵¹ OECD/EUIPO (2019.), *Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods, Illicit Trade* (Trendovi u trgovini krivotvorinama i piratskom robom te nezakonitoj trgovini), OECD Publishing, Pariz/Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo, <https://doi.org/10.1787/g2g9f533-en>.

⁵² Vidjeti na primjer operacije **Pangea XIII** (medicinski proizvodi), **LUDUS** (igračke) i **Opson IX** (hrana i piće). U operaciji Štit koju je koordinirao Europol i koja je zaključena u rujnu 2020. zaplijenjeno je gotovo 33 milijuna krivotvorenih medicinskih proizvoda povezanih s bolešću COVID-19, uključujući 8 tona sirovina, maski za lice te kompleta za testiranje i dijagnostiku.

izvršavanje zakonodavstva, nositeljima prava i posrednicima⁵³. S obzirom na to da se medicinski proizvodi uglavnom krivotvore u trećim zemljama, važno je ojačati globalno upravljanje, posebno pristupanjem država članica EU-a Konvenciji Vijeća Europe o **krivotvorenju medicinskih proizvoda** i njezinom ratifikacijom (Konvencija Medicrime), koju je potpisalo četrnaest država članica, od kojih ih ju je samo šest ratificiralo⁵⁴.

Posebna pozornost treba se pridati **kaznenim djelima protiv okoliša** zbog njihovih štetnih učinaka na bioraznolikost te na okoliš, zdravlje i socijalnu koheziju unutar EU-a i u trećim zemljama. Svim vrstama divlje flore i faune, odnosno biljkama, životinjama i proizvodima dobivenima od njih te kućnim ljubimcima, i dalje se trguje nezakonito, često u velikim razmjerima i ponekad s mogućim razornim posljedicama. Nelegalnim gospodarenjem otpadom i pošiljkama otpada ugrožava se legalna industrija obrade i recikliranja otpada. EU je donio zakonodavstvo kojim se uređuje zakonita trgovina divljom faunom i florom⁵⁵ i otpadom⁵⁶ te je od država članica zatražio da kriminaliziraju i odrede sankcije za širok raspon kaznenih djela protiv okoliša⁵⁷. Ti su zakonodavni alati dopunjeni Akcijskim planom za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom iz 2016. i Akcijskim planom za usklađenost s propisima o okolišu i upravljanje okolišem iz 2018. Europski ured za borbu protiv prijevara znatno je razvio svoje operativne aktivnosti u borbi protiv nezakonite trgovine robom kojom se ugrožava okoliš.

Unatoč tim nastojanjima, inspekcijskim tijelima, tijelima za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnim tijelima često nedostaju kapaciteti i resursi za učinkovito otkrivanje, istragu i kazneni progon kaznenih djela protiv okoliša. To je posebno slučaj u državama članicama u kojima ne postoje specijalizirana policijska i pravosudna tijela niti je uspostavljen strateški pristup za borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša. Potrebno je jačati kapacitete za provođenje zakona na nacionalnoj razini i razini EU-a. Izrečene sankcije nisu dovoljno odvraćajuće, a koordinacija i razmjena informacija unutar država članica i među njima, posebno između administrativnih tijela i tijela za izvršavanje zakonodavstva, nije dovoljna⁵⁸. Komisija preispituje **Uredbu EU-a o pošiljkama otpada i Akcijski plan za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom. Direktiva o kaznenim djelima protiv okoliša** revidirat će se kako bi se pojasnio opseg kaznenih djela protiv okoliša, pružila veća preciznost u sankcioniranju, olakšala primjena učinkovitih istražnih alata i promicala

⁵³Komunikacija Komisije „Iskorištavanje inovacijskog potencijala EU-a. Akcijski plan za intelektualno vlasništvo za oporavak i otpornost EU-a”, COM(2020) 760 final, 25.11.2020.

⁵⁴ Konvencija CET br. 211. Konvenciju su ratificirale Belgija, Francuska, Hrvatska, Mađarska, Portugal i Španjolska. Potpisale su je, ali je još nisu ratificirale Austrija, Cipar, Danska, Finska, Italija, Luksemburg, Njemačka i Slovenija. Uz Konvenciju Medicrime pravila i mehanizmi za poboljšanje zahtjeva za provjeru proizvođača lijeka u tu svrhu utvrđuju se Direktivom 2011/62/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2011. o izmjeni Direktive 2001/83/EZ o zakoniku Zajednice koji se odnosi na lijekove za primjenu kod ljudi, u svrhu prevencije unosa krivotvorenih lijekova u legalni opskrbeni lanac, SL L 174, 1.7.2011.

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

⁵⁶ Vidjeti članak 50. Uredbe (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada, SL L 190, 12.7.2006.

⁵⁷ Direktiva 2008/99/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti okoliša putem kaznenog prava, SL L 328, 6.12.2008. (Direktiva o kaznenim djelima protiv okoliša).

⁵⁸ Evaluacija Direktive 2008/99/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava (Direktiva o kaznenim djelima protiv okoliša), SWD(2020) 259 final, 28.10.2020.

prekogranična suradnja i dijeljenje informacija. Osim toga, poboljšat će se suradnja putem europskih mreža za provedbu propisa u području okoliša. Naposljetku, Komisija će zbog ključne važnosti međunarodne dimenzije nezakonite trgovine divljom faunom i florom promicati donošenje dodatnog protokola u okviru UNTOC-a.

Nezakonita trgovina **kulturnim dobrima** ima razoran učinak na kulturnu baštinu zemalja i usto osigurava sredstva za financiranje kriminalnih organizacija te je od ključne važnosti za pranje novca. Za učinkovit odgovor na to kazneno djelo potrebno je poboljšati praćenje i razmjenu informacija, poboljšati suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva i carine, pojačati suradnju u području pravosuđa i unutarnjih poslova, odnosno zajedničke sigurnosne i obrambene politike na terenu, te iskoristiti stručno znanje različitih javnih i privatnih subjekata. Brz pristup arheolozima i povjesničarima umjetnosti može uvelike pridonijeti zaključenju istraga koje se odnose na nezakonitu trgovinu kulturnim dobrima. U cilju rješavanja tog jedinstvenog oblika kaznenog djela Komisija će nastaviti podupirati izgradnju kapaciteta među stručnjacima za kulturnu baštinu, uključujući mrežu stručnjaka koje bi države članice mogle angažirati u okviru EMPACT-a. Podržat će se njihova strukturirana suradnja s tijelima za izvršavanje zakonodavstva u cilju lakšeg provođenja istraga te financiranje projekata povezanih s nezakonitom trgovinom kulturnim dobrima. Nadalje, Komisija će ispitati i druge mjere potrebne za rješavanje tog problema, među ostalim poboljšanjem sljedivosti kulturnih dobara na unutarnjem tržištu na internetu i izvan njega te suradnjom s trećim zemljama u kojima se pljačkaju kulturna dobra. U tu će svrhu Komisija 2022. predložiti Akcijski plan za borbu protiv nezakonite trgovine kulturnim dobrima.

Ključne mjere:

Komisija se obvezuje:

- predložiti izmjene **Direktive o kaznenim djelima protiv okoliša** (četvrto tromjesečje 2021.);
- poboljšati odredbe o provedbi zakona za sprečavanje nezakonitih pošiljaka otpada u okviru svojeg prijedloga revizije **Uredbe o pošiljkama otpada** (drugo tromjesečje 2021.);
- uspostaviti **paket instrumenata EU-a za borbu protiv krivotvorenja**, u kojemu će se utvrditi načela za zajedničko djelovanje, suradnju i razmjenu podataka među **tijelima za izvršavanje zakonodavstva**, nositeljima prava i posrednicima (2022.);
- predložiti **Akcijski plan za borbu protiv nezakonite trgovine kulturnim dobrima** (2022.);
- istražiti mogućnost Unijina pristupanja **Konvenciji Vijeća Europe Medicrime**.

Države članice potiče se da:

- **pristupe mreži @ON** za skupine organiziranog kriminala mafijaškog tipa i **time je ojačaju** te da istraže strukturiraniju integraciju **ciljanog pristupa protiv kriminalnih mreža u EMPACT-u**;

- uspostave ili dodatno razviju koordinacijske strukture na nacionalnoj razini ili **specijalizirana tijela** u okviru tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela usmjerena na suzbijanje struktura organiziranog kriminala;
- pristupe **Konvenciji Vijeća Europe Medicrime** i ratificiraju je.

Države članice i Europol potiče se da:

- oblikuju zajedničke identifikacijske kriterije za odabir i istragu **ciljeva visoke vrijednosti** te daju prednost istragama pojedinaca i kriminalnih mreža koji predstavljaju najveći sigurnosni rizik u EU-u;
- izrade stratešku i taktičku **obavještajnu sliku** o visokorizičnim skupinama organiziranog kriminala;
- poboljšaju stratešku i operativnu **suradnju** u borbi protiv **krivotvorenja medicinskih proizvoda**, među ostalim s Europskim uredom za borbu protiv prijevara i Uredom Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) te na globalnoj razini.

3. Oduzimanje zarade ostvarene organiziranim kriminalom i sprečavanje infiltracije u legalno gospodarstvo i društvo

3.1. Jačanje mjera za povrat imovine i borbu protiv pranja novca, promicanje financijskih istraga

Organizirani kriminal u EU-u u osnovi se oslanja na mogućnost pranja goleme imovinske koristi stečene kaznenim djelom. Dok tri četvrtine kriminalnih organizacija i dalje primjenjuje osnovne metode za prikrivanje svoje nezakonito stečene imovine, kao što je ulaganje u nekretnine ili drugu robu visoke vrijednosti, ostale se oslanjaju na sve sofisticiranije metode, uz pomoć poslovnih subjekata koji se bave pranjem novca⁵⁹. Financijski trag koji ostave kriminalci ključan je pokazatelj njihove aktivnosti te istražiteljima daje korisne smjernice i neprocjenjive dokaze za pokretanje postupka protiv počinitelja. Stoga je rješavanje problema financiranja kaznenih djela ključno za otkrivanje nezakonitih aktivnosti, suzbijanje kaznenih djela i sprečavanje infiltracije u legalno gospodarstvo i društvo.

Unatoč razvoju pravnih okvira za sprečavanje pranja novca i povrat imovine, otkriven je samo manji dio aktivnosti pranja novca, a zaplijenjeno samo 1 % imovine stečene kaznenim djelima⁶⁰. To se dodatno pogoršalo zbog veće upotrebe financijskih kanala nad kojima je nadzor ograničeniji nego nad bankarskim sektorom, kao što su **virtualne valute**.

⁵⁹ Europol, Izvješće EU-a o procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala (EU SOCTA) za 2021., 12. travnja 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* (Isplati li se i dalje baviti kriminalom? Povrat imovine stečene kaznenim djelima u EU-u – pregled statističkih podataka za razdoblje 2010.–2014.), 2016., dokument dostupan na poveznici: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crimestill-pay>.

Potrebno je pojačati borbu protiv financiranja kriminala. Kako je istaknuto u Akcijskom planu za sprječavanje pranja novca iz 2020.⁶¹, okvir EU-a za sprečavanje pranja novca treba znatno poboljšati kako bi se uklonile velike razlike u načinu njegove primjene i ozbiljni nedostaci u provedbi pravila. Financijske istrage ne iskorištavaju se u potpunosti, djelomično zbog nedovoljnih kapaciteta tijela za izvršavanje zakonodavstva u području provođenja tih složenih i zahtjevnih istraga.

Uz to, mogućnost oduzimanja nezakonito stečene imovine od kriminalaca dodatno je umanjena zbog uskog područja primjene pravnog okvira u pogledu imovine i nezakonitih aktivnosti koje obuhvaća. Osim toga, uredi za oduzimanje imovinske koristi trenutačno se suočavaju s izazovima pri praćenju imovine jer im, primjerice, nedostaju ovlasti za privremeno zamrzavanje imovine kako bi se spriječilo rasipanje imovine ili za izravan i neposredan pristup određenim javnim registrima kao što su središnje zemljišne knjige ili središnji registri trgovačkih društava.⁶² Nadalje, vraćenom imovinom ne upravlja se uvijek učinkovito te se ona ne upotrebljava u dovoljnoj mjeri za naknadu štete žrtvama ili u korist društva.

Kako je najavljeno u Akcijskom planu za sprječavanje pranja novca za 2020., prioritet je učinkovita provedba postojećeg okvira za sprečavanje pranja novca. Uz stalne napore koji se ulažu u odgovarajuću provedbu, Komisija priprema zakonodavne prijedloge čiji je cilj jačanje i razvoj **okvira EU-a za sprečavanje pranja novca** te će u drugom tromjesečju 2021. predložiti uspostavu izravno primjenjivih jedinstvenih pravila, jačanje nadzora na razini EU-a te uspostavu mehanizma EU-a za koordinaciju financijsko-obavještajnih jedinica i potporu tim jedinicama.

Jednako je važno dodatno promicati običaj provedbe **ranih financijskih istraga** u svim državama članicama i izgraditi kapacitete istražitelja za borbu protiv financijske dimenzije organiziranog kriminala. U Zaključcima Vijeća o jačanju financijskih istraga iz 2020.⁶³ države članice pozivaju se da osiguraju da financijske istrage budu dio svih vrsta kaznenih istraga organiziranog kriminala. Nadalje, uspostavom Europskog centra za financijski i gospodarski kriminalitet Europol je pojačao svoje kapacitete za potporu državama članicama u provođenju financijskih istraga.

Jednako je važno pojačati aktivnosti **zamrzavanja i oduzimanja imovine** s pomoću dodatno ojačanog pravnog okvira na razini EU-a i snažnijih operativnih kapaciteta **uredâ za oduzimanje imovinske koristi**. Trebalo bi istražiti mjere oduzimanja koje se ne temelje na presudi jer mogu pridonijeti povećanju količine oduzete imovine kad se na primjer stečena imovina ne može povezati s osuđujućom kaznenom presudom⁶⁴. U cilju osnaživanja sustava

⁶¹ Komunikacija Komisije o akcijskom planu za sveobuhvatnu politiku Unije o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, C(2020) 2800 final, 7.5.2020.

⁶² Vidjeti Zaključke Vijeća o jačanju financijskih istraga radi borbe protiv teškog i organiziranog kriminala, 8927/20, 17. lipnja 2020.

⁶³ Zaključci Vijeća o jačanju financijskih istraga radi borbe protiv teškog i organiziranog kriminala, 8927/20, 17. lipnja 2020.

⁶⁴ Vidjeti i Analizu mjera oduzimanja u Europskoj uniji koje se ne temelje na presudi, SWD(2019) 1050 final, 12.4.2019.

oduzimanja imovinske koristi i osiguravanja djelotvornijih ovlasti nacionalnih ureda za oduzimanje imovinske koristi Komisija će 2022. predložiti reviziju **Direktive o oduzimanju imovinske koristi** iz 2014. te Odluke Vijeća o **uredima za oduzimanje imovinske koristi**⁶⁵ iz 2007. kako bi se proširio opseg obuhvaćenih kaznenih djela, uvela učinkovitija pravila za oduzimanje koje se ne temelji na presudi te osigurali učinkovito upravljanje i ponovna upotreba oduzete imovine u društvene svrhe, naknada štete žrtvama zločina i jačanje kapaciteta uredâ za oduzimanje imovinske koristi za praćenje i identificiranje nezakonito stečene imovine⁶⁶.

Nadalje, Komisija će razmotriti eventualne mogućnosti **sustavnog pokretanja financijskih istraga** i financijskih istraga nakon presude. Brz pristup financijskim informacijama ključan je za provedbu učinkovitih financijskih istraga te za uspješno praćenje i oduzimanje imovine. Stoga je ključno da države članice pravodobno prenesu **Direktivu o olakšavanju pristupa financijskim informacijama**, kojom se tijelima za izvršavanje zakonodavstva omogućuje pristup centraliziranim registrima bankovnih računa te jača suradnja između tijela za izvršavanje zakonodavstva i financijsko-obavještajnih jedinica. Komisija će uz reviziju Okvira za sprečavanje pranja novca revidirati i tu direktivu kako bi tijelima za izvršavanje zakonodavstva omogućila pristup budućoj platformi za međusobno povezivanje registara bankovnih računa u cijeloj Uniji.

Istodobno će biti potrebno poboljšati međunarodnu suradnju u represivnom odgovoru na pranje novca. Države članice trebale bi u potpunosti iskoristiti mogućnosti koje nude **Operativna mreža za sprečavanje pranja novca (AMON)**, neformalna međunarodna mreža jedinica tijela za izvršavanje zakonodavstva za borbu protiv pranja novca, i **Camdenska međuagencijska mreža ureda za oduzimanje imovinske koristi (CARIN)**, neformalna mreža stručnjaka za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih stručnjaka specijaliziranih za praćenje, zamrzavanje, zapljenu i oduzimanje imovine. Komisija će u ime EU-a predložiti i ratifikaciju **Varšavske konvencije** Vijeća Europe o pranju, zamrzavanju i oduzimanju novca.

3.2. Poboljšanje antikorupcijskih mjera

Način rada skupina organiziranog kriminala temelji se na korupciji. Te skupine podmićuju i zastrašuju javne službenike i osoblje u ključnim subjektima kao što su luke, te koriste silu protiv njih, kako bi ostale ispod radara, dobile informacije ili olakšale obavljanje svojih aktivnosti. U skladu s postojećim pravilima EU-a za borbu protiv korupcije države članice obvezne su kriminalizirati aktivnu i pasivnu korupciju javnih službenika, uspostaviti odgovarajuće sankcije i osigurati kaznenu odgovornost poduzetnika koji potkupljuju dužnosnike. No tim instrumentima nisu obuhvaćena određena kaznena djela povezana s korupcijom, kao što su trgovina utjecajem, zlouporaba ovlasti, nezakonito bogaćenje, protupravno prisvajanje ili drugo preusmjerenje imovine, koja čini javni dužnosnik. Unija je nedavno uvela novo zakonodavstvo kojim se štite zviždači i zahtijeva uspostava sigurnih

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

⁶⁶ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Povrat i oduzimanje imovine: osiguravanje da se kriminal ne isplati”, COM(2020) 217 final, 2.6.2020.

kanala za prijavljivanje korupcije. U godišnjem izvješću o vladavini prava ispituje se stanje država članica i u pogledu antikorupcijskih politika.

Kako bi se pojačala nastojanja na razini EU-a, Komisija će **ocijeniti postojeća antikorupcijska pravila EU-a**⁶⁷, koja su donesena prije dvadeset godina, kako bi procijenila jesu li u skladu s razvojem kriminalnih praksi i kako bi njima obuhvatila sva relevantna kaznena djela povezana s korupcijom.

Zbog različitih oblika korupcije povezanih s organiziranim kriminalom u transnacionalnom kontekstu opravdana je i potreba za boljom razmjenom stručnog znanja, najboljih primjera iz prakse, podataka i informacija među državama članicama i s civilnim društvom. Kako bi razmjena podataka bila učinkovita potpora u kaznenim istragama, ključno je imati pregled i razumijevanje rizika i prijetnji uzrokovanih korupcijom prije nego što se ostvare u kaznenim djelima povezanim s korupcijom.

Pandemija bolesti COVID-19 još je jedan ozbiljan rizik od korupcije jer je opsežna mobilizacija resursa kao odgovor na javnozdravstvenu i gospodarsku krizu neizravno stvorila nove prilike za korupciju. Potrebno je ojačati kapacitete nacionalnih tijela za rješavanje vrlo složenih slučajeva korupcije povezanih s organiziranim kriminalom, posebno uspostavom specijaliziranih struktura za borbu protiv korupcije. Važno je da države članice dodatno iskoriste dostupna sredstva i instrumente za tehničku potporu koje osigurava Komisija kako bi ojačale svoj strukturni i strateški pristup, regulatorne i operativne alate te kapacitete za borbu protiv korupcije. Nadalje, s obzirom na ključnu ulogu medija u otkrivanju slučajeva korupcije ključno je osigurati zaštitu istraživačkih novinara u cijeloj Uniji, uključujući od zlouporabe sudskih postupaka. Kako je najavljeno u Akcijskom planu za europsku demokraciju, Komisija će 2021. izdati Preporuku o sigurnosti novinara i predložiti inicijativu za sprečavanje zlouporabe sudskih postupaka protiv novinara i branitelja prava.

EU je potpisnik **Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije** od 2008. i podvrgnut će se preispitivanju provedbe predviđenom Konvencijom. EU i države članice rade u okviru Skupine država protiv korupcije (GRECO) Vijeća Europe i skupine G20 kako bi se ostvario daljnji napredak u sprečavanju i borbi protiv korupcije. Posebno zasjedanje Opće skupštine Ujedinjenih naroda planirano za lipanj 2021. bit će značajna prilika za napredak u borbi protiv korupcije na globalnoj razini.

Države članice obvezne su kriminalizirati i kazneno goniti djela korupcije koja su počinili građani i poduzeća iz EU-a u partnerskim zemljama u skladu s obvezama iz **Konvencije OECD-a o sprječavanju potkupljivanja stranih javnih dužnosnika koji sudjeluju u međunarodnim poslovnim transakcijama**. Dosljedan kazneni progon i donošenje presuda o korupcijskim djelima počinjenima u inozemstvu imat će važnu ulogu u borbi protiv korupcije na globalnoj razini.

⁶⁷ Okvirna odluka Vijeća 2003/568/PUP od 22. srpnja 2003. o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru i Konvencija iz 1997. o borbi protiv korupcije u kojoj sudjeluju službenici Europskih zajednica ili službenici država članica Europske unije, SL L 192, 31.7.2003.

3.3. Rješavanje problema infiltracije u gospodarstvo i društvo

Kriminalne skupine ulažu dio svojih znatnih zarada u zakonita poduzeća u različitim sektorima, kao što su nekretnine i građevinarstvo, prijevoz ili ugostiteljstvo⁶⁸. Kontroliranjem poduzeća u tim sektorima kriminalne organizacije mogu oprati nezakonitu imovinu i maksimalno povećati svoju zaradu. Infiltracija organiziranog kriminala ugrožava legalno gospodarstvo i narušava tržišna pravila. Zbog gospodarske situacije uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 postoji povećani rizik da organizirani kriminal preuzme oslabljena poduzeća i infiltrira se u sve poslovne sektore. Već postoje dokazi o pokušajima počinjenja kaznenog djela prijave povezane s različitim financijskim mehanizmima uspostavljenima za podršku gospodarskom oporavku⁶⁹. Kako bi se uklonila ta prijetnja i utvrdile ključne točke za intervenciju i informiranje, države članice i Europol trebaju izraditi obavještajnu sliku o razmjerima i stupnju nezakonitih ulaganja, metodama infiltracije i ugroženim sektorima.

Pouke bi se mogle izvući iz razmjene najboljih primjera iz prakse koji se promiču u okviru Europske mreže za **administrativni pristup**⁷⁰, odnosno metode u kojoj se lokalne vlasti u suradnji s tijelima za izvršavanje zakonodavstva i civilnim društvom koriste administrativnim alatima kao što su postupci za dobivanje dozvola, natječaji i subvencije za sprečavanje infiltracije organiziranog kriminala u poduzeća i administrativnu infrastrukturu. Lokalna tijela trebala bi biti ovlaštena uspostaviti prepreke koje će zaštititi gospodarstvo od organiziranog kriminala, uz potpuno poštovanje temeljnih prava.

Lokalna dimenzija ključna je i za to da se kriminalnim skupinama suzi prostor za regrutiranje članova. Pojedince koji su odrasli okruženi organiziranim kriminalom i u socio-ekonomski ugroženim područjima najlakše je pridobiti za nezakonite aktivnosti. Od sitnog kriminala ili manjih uloga u organizaciji postat će članovi i vođe budućih kriminalnih organizacija. Ciljane mjere u četvrtima i zajednicama pokazale su se uspješnima jer nude alternative kojima se mlade sprečava da se pridruže životu nasilja i kriminala. Nadalje, aktivnosti sprečavanja kriminala, kao što su policijski nadzor u zajednici ili informativne kampanje u područjima koja su posebno pogođena kriminalom, ključne su za povećanje otpornosti društva na aktivnosti skupina organiziranog kriminala. Komisija će poboljšati razmjenu znanja i najboljih primjera iz prakse u području prevencije kriminala u okviru **Europske mreže za sprečavanje kriminala**.

Ključne mjere:

Komisija se obvezuje:

⁶⁸ Study on Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses (Studija o mapiranju rizika od infiltracije teškog i organiziranog kriminala u zakonita poduzeća), ožujak 2021., DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

⁶⁹ Europol, Izvješće EU-a o procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala (EU SOCTA) za 2021., 12. travnja 2021. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁷⁰ Administrativni pristup teškom i organiziranom kriminalu nadopunjuje tradicionalne aktivnosti za izvršavanje zakonodavstva. On nudi dodatne alate za sprečavanje i suzbijanje zlouporabe pravne infrastrukture suradnjom više agencija u obliku razmjene informacija i poduzimanja mjera za sprečavanje infiltracije.

- predložiti reviziju **Direktive o oduzimanju imovinske koristi** i Odluke Vijeća o **uredima za oduzimanje imovinske koristi** (2022.);
- ocijeniti postojeća **antikorupcijska pravila EU-a** (2022.);
- promicati **suradnju** i razmjenu informacija o **vezi korupcije i organiziranog kriminala**, među ostalim preko Europol.

Države članice potiče se da:

- **sustavno provode financijske istrage** u svim istragama organiziranog kriminala i sustavno provode istrage radi povrata imovine, čim financijsko okruženje pokaže prisutnost imovine stečene kaznenim djelom;
- brzo prenesu **Direktivu o olakšavanju pristupa financijskim informacijama** prije roka u kolovozu 2021.;
- **razmjenjuju strateške informacije sa sektorima u kojima postoji rizik** infiltracije skupina organiziranog kriminala (javno-privatna partnerstva);
- poboljšaju **specijalizaciju** tijela za izvršavanje zakonodavstva te jačaju tijela nadležna za istrage, kazneni progon i sudske postupke u predmetima **korupcije** na visokoj razini.

Države članice i Europol potiče se da:

- poboljšaju **obavještajnu sliku** prijetnje od **infiltracije** u legalno gospodarstvo procjenom rizika i metoda kojima se koriste skupine organiziranog kriminala.

4. Priprema tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela za digitalno doba

4.1. Pristup digitalnim tragovima i dokazima

Potraga za tragovima i dokazima, uključujući zakonit pristup podacima o komunikaciji, temelj je istraga tijela za izvršavanje zakonodavstva i kaznenog progona u okviru kojih se kriminalce privodi pravdi. S obzirom na to da se sada više nego prije naši životi i aktivnosti odvijaju na internetu, digitalni su i tragovi kaznenih djela. Organizirani kriminal planira se, izvršava i skriva na internetu, uključuje stavljanje na tržište nezakonitih stvari i proizvoda te pronalazak inventivnih načina pranja novca, neopterećenih fizičkim granicama. Razmjer problema povećava se zbog tehnologija koje se brzo razvijaju. Budući da neki tragovi i dokazi više nisu fizički nego digitalni, javlja se niz izazova, koji uključuju brzinu kojom se podaci mogu prenositi među jurisdikcijama ili mogućnost njihova skrivanja šifriranjem. Uz to, neki **instrumenti i mjere za prikupljanje fizičkih dokaza još nisu u cijelosti prilagođeni digitalnom svijetu**⁷¹. To može ometati ili usporiti kaznene istrage i kazneni progon jer podaci nisu pravodobno dostupni ili pristupačni.

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

Za istrage organiziranog kriminala obično je potreban pristup elektroničkim komunikacijskim podacima kako bi se utvrdila veza kaznenog djela, počinitelja i njegovih žrtava te kako bi se ušlo u trag kriminalnim mrežama. Uzimajući u obzir opseg i strukturu mreža organiziranog kriminala, tijelima za izvršavanje zakonodavstva teško je pratiti njihovu komunikaciju ako nemaju naknadni pristup metapodacima o komunikaciji. Zbog nedostatka takvih podataka posebno je teško utvrditi ključne aktere koji vode aktivnosti iz sjene. Stoga se često identificiraju i uhićuju samo osobe s najnižih razina tih mreža, one koje su bile na mjestu zločina, a ne glavni akteri⁷². Usto, skupine organiziranog kriminala koriste se suvremenom tehnologijom za organizaciju sljedeće predaje droge, informiranje o obećavajućim ciljevima za sljedeću provalu, dogovor o lokaciji sastanka prije oružane pljačke ili, u slučaju skupina koje se bave kiberkriminaliteta, izvršenje napadâ zlonamjernim softverom na internetsko bankarstvo.

Za pristup digitalnim dokazima i istražnim tragovima države članice uspostavile su **okvire za zadržavanje podataka**. S obzirom na načelo povjerljivosti elektroničkih komunikacija pružatelji komunikacijskih usluga nekad mogu izbrisati metapodatke prije nego što tijela za izvršavanje zakonodavstva zatraže pristup tim podacima. Osim ako su pružatelji usluga u skladu sa zakonodavnim okvirom za zadržavanje podataka dužni pohraniti metapodatke o komunikaciji jedan razuman vremenski period, u tim slučajevima može doći do gubitka važnih dokaza. To znači da se kaznena djela možda se neće moći potpuno istražiti ili se žrtve neće moći identificirati. Metapodaci o komunikaciji posebno su važni, na primjer, u istrazi i kaznenom progonu kiberkriminaliteta i često su glavno sredstvo za otkrivanje zločina te služe kao ključni dokazi. Oni mogu biti i važno sredstvo za potvrđivanje (ili pobijanje) drugih vrsta dokaza koji se odnose na činjenice predmeta. Nadalje, važnost zadržavanja podataka još je veća zbog složenosti organiziranog kriminala, kao što su trgovina nedopuštenim drogama, trgovina ljudima ili pranje novca, i vremena potrebnog za istragu takvih kaznenih djela, u kojima novi osumnjičenici postaju vidljivi tek u tijeku istrage.

Istodobno, mjere koje se odnose na zadržavanje podataka otvaraju važna pitanja koja se odnose na njihovo zadiranje u temeljna prava, uključujući pravo na privatnost i zaštitu osobnih podataka. U svojim nedavnim presudama o zadržavanju podataka⁷³ Sud Europske unije potvrdio je svoju prethodnu sudsku praksu da su elektronički komunikacijski podaci povjerljivi i da se podaci o prometu i lokaciji u načelu ne mogu općenito i neselektivno zadržavati. Kad je riječ o zadiranju u temeljna prava, opseg mjera zadržavanja podataka može biti opravdan samo ako su one nužne i razmjerne cilju koji se želi postići. Sud je utvrdio ograničene iznimke od tog pravila koje se odnose na nacionalnu sigurnost, javnu obranu i sigurnost ili sprečavanje, istraživanje i otkrivanje kriminala te kazneni progon⁷⁴. Komisija će

⁷²https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/180611_MINDESTSPEICHERFRISTEN.html.

⁷³ Presude u predmetu C-623/17, *Privacy International* i spojeni predmeti C-511/18, C-512/18 i C-520/18 *La Quadrature du Net a.o.* od 6. listopada 2020. i predmet C-746/18 *H.K. protiv Prokuratuur* od 2. ožujka 2021.

⁷⁴ Sud je posebno dopustio opće i neselektivno zadržavanje podataka o građanskom identitetu korisnika u svrhu borbe protiv svih kaznenih djela te opće i neselektivno zadržavanje IP adresa dodijeljenih izvoru internetske veze

analizirati i opisati moguće pristupe i rješenja u skladu s presudama Suda, koji odgovaraju potrebama tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela tako da su operativno korisni, tehnički mogući i pravno utemeljeni te da se njima u potpunosti poštuju temeljna prava. Savjetovanje s državama članicama održat će se do kraja lipnja 2021. kako bi se utvrdili daljnji koraci.

Za učinkovit odgovor tijela za izvršavanje zakonodavstva potreban je i pravodoban pristup digitalnim dokazima kad ih drže pružatelji u drugoj jurisdikciji. Komisija je 2018. predložila **paket instrumenata o pristupu e-dokazima** kako bi se olakšao prekogranični pristup elektroničkim dokazima na temelju europskog naloga za dostavljanje i europskog naloga za čuvanje. Europski parlament i Vijeće uz potporu Komisije trenutačno sudjeluju u međuinstitucionalnim raspravama kako bi se došlo do potrebnog zajedničkog stajališta koje će dovesti do brzog donošenja tih prijedloga. Nadalje, u okviru nastojanja da se ubrza digitalizacija tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela⁷⁵ sve države članice trebale bi sudjelovati u digitalnom sustavu razmjene e-dokaza (eEDES). Istodobno je potrebno ostvariti brz napredak u multilateralnim i bilateralnim međunarodnim pregovorima kako bi se olakšala suradnja s međunarodnim partnerima i uspostavila kompatibilna pravila na međunarodnoj razini za prekogranični pristup e-dokazima⁷⁶.

S obzirom na sve više napada velikih razmjera, prikupljanje elektroničkih dokaza što je ranije moguće i prije otklanjanja ranjivosti i dalje je ključno za uspješnu provedbu istraga, a ima i odvraćajući učinak. U tu bi svrhu tijela za izvršavanje zakonodavstva i zajednica za kibersigurnost trebali usko surađivati u pružanju zajedničkog i sveobuhvatnog odgovora. Usto, za istrage je potreban brz i pouzdan pristup podacima WHOIS, među ostalim kako bi se identificirale skupine organiziranog kriminala koje redovito zloupotrebljavaju sustav naziva domena (DNS) i druge internetske protokole u svojim kibernapadima ili za počinjenje drugih kaznenih djela, kao što su prijevare ili pružanje ilegalnih proizvoda i usluga.

Šifriranje ima ključnu ulogu u digitalnom prostoru jer se njime osiguravaju digitalni sustavi i transakcije te štiti niz temeljnih prava, uključujući slobodu izražavanja, privatnost i zaštitu podataka⁷⁷. No ako se upotrebljava u svrhu počinjenja kaznenog djela, njime se prikriva identitet kriminalaca i sadržaj njihove komunikacije. Komisija je u svojem 11. izvješću o napretku prema uspostavi učinkovite i istinske sigurnosne unije⁷⁸ predložila šest praktičnih mjera za potporu tijelima za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnim tijelima kad u kaznenim istragama naiđu na šifrirane podatke pohranjene na uređajima (kao što su telefoni i

u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela. Obrazloženje Suda temelji se na Povelji o temeljnim pravima te analizi nužnosti i proporcionalnosti zadiranja u ta prava.

⁷⁵ Komunikacija Komisije Digitalizacija pravosuđa u Europskoj uniji: Paket mogućih instrumenata, COM(2020) 710 final, 2.12.2020.

⁷⁶ Konkretno, Drugi dodatni protokol uz Budimpeštansku konvenciju Vijeća Europe o kibernetičkom kriminalu i sporazum između EU-a i SAD-a o prekograničnom pristupu e-dokazima.

⁷⁷ Komunikacija Komisije o strategiji EU-a za sigurnosnu uniju, COM(2020) 605 final, 24.7.2020.; Komunikacija Komisije „Prvo izvješće o napretku strategije EU-a za sigurnosnu uniju”, COM(2020) 797 final, 9.12.2020.

⁷⁸ Jednako isto izvješće o napretku prema uspostavi učinkovite i istinske sigurnosne unije, COM(2017) 608 final, 18.10.2017.

tvrdi diskovi), bez potrebe za zabranom, ograničavanjem ili slabljenjem šifriranja. U okviru tih mjera je i novi Europolov alat za dešifriranje, koji je Komisija pokrenula u prosincu 2020. i koji će pridonijeti rješavanju tih problema. Europska skupina za osposobljavanje i obrazovanje u području kiberkriminaliteta (ECTEG), koja se financira iz Fonda za unutarnju sigurnost – policija, izradila je module za osposobljavanje i održala pilot-tečajeve. Ti će se tečajevi uključiti u redovnu ponudu osposobljavanja na Europskoj policijskoj akademiji (CEPOL).

Osim uobičajenih uređaja, raste i nišno tržište šifriranih komunikacijskih uređaja, koje nabavljaju i upotrebljavaju i skupine organiziranog kriminala. Kako su pokazale nedavne operacije EncroChat i Sky ECC, tijela za izvršavanje zakonodavstva u EU-u moraju stalno razvijati svoje kapacitete za obradu šifriranih informacija u kontekstu kriminalnih istraga i u skladu s primjenjivim zakonima.

Vijeće je u prosincu 2020. donijelo rezoluciju⁷⁹ u kojoj poziva na aktivnu raspravu s tehnološkom industrijom i izradu odgovarajućeg regulatornog okvira koji bi nacionalnim tijelima omogućio da učinkovito obavljaju svoje operativne zadaće uz istodobnu zaštitu privatnosti, temeljnih prava i sigurnosti komunikacija. Nadalje, Vijeće je zatražilo poboljšanje koordinacije aktivnosti država članica te institucija i tijela Europske unije. Kako je već najavljeno u Agendi za borbu protiv terorizma⁸⁰, Komisija radi na utvrđivanju tehničkih, operativnih i pravnih rješenja za osiguravanje zakonitog pristupa šifriranim informacijama, uz istodobno očuvanje učinkovitosti šifriranja u zaštiti privatnosti i sigurnosti komunikacija.

Komisija je zajedno s industrijom, stručnjacima za kriptografiju, članovima organizacija civilnog društva i nadležnim tijelima 2020. provela postupak stručnog savjetovanja kako bi identificirala tehnička rješenja koja poduzećima mogu konkretno pomoći u otkrivanju seksualnog zlostavljanja djece u elektroničkoj komunikaciji sa šifriranjem s kraja na kraj (engl. *end-to-end*). Komisija će poduprijeti istraživanja kako bi se utvrdila najpraktičnija tehnička rješenja čija bi se primjena mogla proširiti i čije bi uvođenje u poduzećima bilo izvedivo i zakonito.

Općenitije, Komisija će upravljati procesom u kojem će s relevantnim dionicima analizirati postojeće kapacitete i pristupe koji omogućuju zakonit i ciljan pristup šifriranim informacijama u kontekstu kaznenih istraga i kaznenog progona. Ti pristupi ne bi trebali dovesti do općeg slabljenja šifriranja ili neselektivnog nadzora, a analiza se neće usmjeriti samo na uklanjanje postojećih prepreka, već će se njome predvidjeti i vjerojatan razvoj tehnologija šifriranja i dešifriranja te će uključivati potrebnu suradnju s akademskom zajednicom i privatnim sektorom u tu svrhu. Usto, Komisija intenzivnije radi na normizaciji kako bi zadržala mogućnost legalnog presretanja u kontekstu tehnologije 5G i šire. Kao rezultat tog procesa Komisija će 2022. predložiti **daljnje korake** za zakonit i ciljani pristup šifriranim informacijama za potrebe kaznenih istraga i kaznenog progona koji će se temeljiti

⁷⁹ Rezolucija Vijeća o šifriranju – Sigurnost s pomoću šifriranja i sigurnost unatoč šifriranju, 13084/1/20 REV 1, 24.11.2020.

⁸⁰ Komunikacija Komisije „Agenda EU-a za borbu protiv terorizma: predviđanje, sprečavanje, zaštita i odgovor, COM(2020) 795 final, 9.12.2020.

na detaljnom mapiranju načina na koje se države članice bave pitanjima šifriranja te na procesu koji uključuje više dionika i kojem je cilj istražiti i ocijeniti konkretne opcije (pravne, etičke i tehničke).

4.2. Učinkoviti alati i tehnologije

Tijela za izvršavanje zakonodavstva često nemaju dovoljna sredstva za nabavu odgovarajućih alata potrebnih za provođenje digitalnih istraga. Više od 80 % kaznenih djela danas ima digitalnu komponentu. Čak i u slučaju kaznenih djela počinjenih izvan interneta, gotovo svaki policijski službenik i tužitelj mora poznavati osnove istraživanja kaznenih djela na internetu⁸¹. Kako bi otkrili i kazneno gonili organizirani kriminal, istražitelji moraju utvrditi sumnjive aktivnosti na internetu, pratiti nezakonite transakcije u virtualnim valutama, razumjeti svoje nalaze (podaci mogu biti šifrirani ili se moraju staviti u kontekst s drugim podacima), čuvati podatke i upotrebljavati ih kao elektroničke dokaze na sudu.

Hitno je potrebno povećati kapacitete i mogućnosti nespecijaliziranih tijela za izvršavanje zakonodavstva i tužiteljstva⁸². Usto, nedostaju stručna znanja o digitalnim istragama u specifičnim područjima, kao što je forenzika interneta stvari⁸³. Tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudna tijela moraju ići u korak s tehnologijama koje se brzo razvijaju i koje kriminalci upotrebljavaju u svojim prekograničnim aktivnostima. Za to je potrebna koordinacija u razvoju alata i osposobljavanja među državama članicama i među sektorima u područjima kao što su digitalna forenzika, obavještajni podaci iz otvorenih izvora, kriptovalute i istrage u području mračne mreže (engl. *dark web*), npr. kako bi se dobio pristup forumima za prodaju nezakonite robe i usluga te kako bi se oni, gdje je to moguće, ugasili. Nadalje, nacionalna tijela nisu uvijek u mogućnosti koristiti se tehničkim rješenjima otvorenog koda zbog nedostatne informiranosti o razvijenim i raspoloživim rješenjima, razlika u zahtjevima i razinama stručnosti te nedostatka potpore za daljnji razvoj i održavanje. Istodobno, zbog nedostatka koordinacije među različitim tijelima i državama članicama postoji rizik od udvostručavanja inicijativa. Postojeći mehanizmi EU-a (EMPACT, agencije EU-a kao što su Europol, CEPOL i Eurojust, mreže stručnjaka, programi financiranja kao što je Fond za unutarnju sigurnost) mogu imati ključnu ulogu u poticanju učinkovitijeg pristupa internetskim istragama putem koordiniranih i dobro usmjerenih mjera za razvoj sposobnosti i kompetencija.

Potrebe istražitelja na internetu moraju se pouzdano utvrditi. Europol, u skladu sa svojim ovlastima, i Inovacijski centar EU-a za sigurnost⁸⁴ trebali bi koordinirati **sveobuhvatnu**

⁸¹ Radni dokument službi Komisije – Procjena učinka uz Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskom nalogu za dostavljanje i europskom nalogu za čuvanje elektroničkih dokaza u kaznenim stvarima i Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih pravila za imenovanje pravnih zastupnika za potrebe prikupljanja dokaza u kaznenim postupcima, SWD/2018/118 final, 17.4.2018.

⁸² Vidjeti Komunikaciju Komisije „Jamčenje pravde u EU-u – Europska strategija za pravosudnu izobrazbu za razdoblje 2021.–2024.“, COM(2020) 713 final, 2.12.2020., u kojoj se ističe potreba da se stručnjacima omogući svladavanje novih izazova.

⁸³ Forenzička analiza povezanih uređaja i podataka koji se odnose na sustave interneta stvari.

⁸⁴ Inovacijski centar EU-a za unutarnju sigurnost suradnička je mreža za potporu inovacijskim laboratorijima agencija EU-a, država članica, Zajedničkog istraživačkog centra Europske komisije i drugih relevantnih subjekata u isporuci najsuvremenijih inovativnih proizvoda.

analizu tehnoloških nedostataka i potreba u području digitalnih istraga i analizu s predviđanjima, koja je ključna za usmjeravanje programâ istraživanja, inovacija i razvoja te instrumenata politike koji pridonose izgradnji kapaciteta. Važno je da relevantni subjekti i mreže⁸⁵ podupru taj rad. Europol i Inovacijski centar EU-a za sigurnost trebali bi na temelju toga utvrditi prioritete za istraživanje i razvoj, koje trebaju potvrditi države članice⁸⁶. Kako bi se pružila jasna vizija postojećih praktičnih mehanizama i dostupnih resursa za potporu kapacitetima tijela za izvršavanje zakonodavstva u području digitalnih istraga te pojasnile uloge i odgovornosti uključenih subjekata, Komisija će se do kraja 2021. savjetovati s državama članicama i drugim dionicima te na temelju toga razmotriti daljnje postupanje.

Istraživanje i inovacije nužni su i za razvoj tehnologija za istrage i za borbu protiv kaznenih djela počinjenih s pomoću tehnologije. Programom EU-a za istraživanje i inovacije Obzor 2020. financira se razvoj inovativnih tehnoloških rješenja za jačanje kapaciteta nacionalnih tijela u borbi protiv organiziranog kriminala. Taj će se rad dodatno ojačati novim programom Obzor Europa, u okviru kojega će se financirati istraživački projekti za poboljšanje obavještajne slike o organiziranom kriminalu, razviti alati i kurikuli za osposobljavanje te ojačati međuagencijska suradnja.

Komisija će olakšati **pristup visokokvalitetnim skupovima podataka potrebnima za razvoj istražnih alata**, kao što su sustavi umjetne inteligencije koji odgovaraju potrebama tijela za izvršavanje zakonodavstva u kaznenim istragama, primjerice za analizu velikih količina podataka ili za istrage na kriptotrzštu. U tu će svrhu Komisija u okviru programa DIGITAL podupirati stvaranje Europskog sigurnosnog podatkovnog prostora⁸⁷, koji će biti ključan za razvoj, treniranje i evaluaciju alata za tijela za izvršavanje zakonodavstva te će pridonijeti Europskoj strategiji za podatke uz potpuno poštovanje temeljnih prava. Usto, Komisija će podržati države članice u provedbi pilot-projekata s rješenjima umjetne inteligencije⁸⁸, kojima će se potaknuti inovacije u tijelima za izvršavanje zakonodavstva. Tijela za izvršavanje zakonodavstva, industrija i akademska zajednica trebali bi surađivati u okviru mreže koja se financira sredstvima EU-a **na razvoju alata i rješenja na razini EU-a**

⁸⁵ ENFSI, ENLETS, i-LEAD, ILEAnet.

⁸⁶ Savjetovanje s državama članicama provelo bi se u okviru Odbora za razmjenu informacija Europol i EUCTF-a (Radne skupine EU-a za kiberkriminalitet, skupine koja okuplja načelnike odjela za kiberkriminalitet u tijelima za izvršavanje zakonodavstva u EU-u).

⁸⁷ U Programu rada za program DIGITAL za razdoblje 2021.–2022. navedena je aktivnost utvrđivanja okvira za udruženu arhitekturu podataka za inovacije u području sigurnosti financiranjem izrade nacionalnih komponenata Europskog sigurnosnog podatkovnog prostora za inovacije. Time bi se omogućili inovacije i razvoj jer bi se uspostavio ekosustav na razini EU-a za dijeljenje, razvoj, testiranje, treniranje i provjeru algoritama za alate za umjetnu inteligenciju za potrebe tijela za izvršavanje zakonodavstva te sigurnosne potrebe na temelju različitih vrsta skupova podataka, uključujući kvazioperativne i anonimizirane skupove podataka, u skladu s Europskom strategijom za podatke (Komunikacija Komisije „Europska strategija za podatke” COM/2020/66 final, 19.2.2020.). U prvom tromjesečju 2022. objavit će se poziv na dostavu prijedloga za sudjelovanje najmanje šest tijela za izvršavanje zakonodavstva i dvaju poduzeća u vrijednosti od 5–10 milijuna EUR u obliku bespovratnih sredstava za koja će se tražiti 50 %-tno sufinanciranje.

⁸⁸ U skladu s inicijativom o umjetnoj inteligenciji koju je Komisija iznijela u Bijeloj knjizi o umjetnoj inteligenciji, COM(2020) 65 final, 19.2.2020.

koji odgovaraju potrebama tijela za izvršavanje zakonodavstva u EU-u⁸⁹, podupirući time rad Europolu pružanjem usluga i tehničkih rješenja namijenjenih tijelima za izvršavanje zakonodavstva u EU-u. Ta bi mreža trebala osigurati održivost projekata u okviru programa Obzor Europa i Fonda za unutarnju sigurnost te podupirati Europol u tom nastojanju.

Mreža bi svoje rezultate trebala besplatno isporučivati tijelima za izvršavanje zakonodavstva posredstvom Europolu te stalno poboljšavati postojeća rješenja. U tu bi svrhu Europol trebao postati jedinstvena kontaktna točka za pristup nacionalnih tijela za izvršavanje zakonodavstva alatima i uslugama, kao što je analiza zlonamjernih programa.

4.3. Poboljšanje pristupa vještinama, znanju i operativnim stručnim znanjima

Iako su istraživanje i analiza digitalnih dokaza u središtu većine istraga, razina potrebnih vještina u području kaznenog postupka, taktika i tehnika za digitalnu istragu ili digitalnu forenziku u nekim državama članicama još uvijek nije dostupna, a u većini ju je potrebno proširiti i produbiti. Usto, pristup vrhunskom operativnom stručnom znanju u određenim područjima, kao što je forenzika interneta stvari, i dalje je problem za niz država članica.

Razvoj osposobljavanja trebao bi se temeljiti na definiciji kompetencija potrebnih za provođenje digitalnih istraga i povezanih stručnih profila (kao što su analitičar podataka, istražitelj na internetu ili stručnjak za digitalnu forenziku). U tu bi svrhu Europol i CEPOL trebali surađivati s državama članicama EU-a⁹⁰ na utvrđivanju i periodičnom ažuriranju **Okvira kompetencija za osposobljavanje**. Na temelju toga Komisija bi trebala podupirati razvoj materijala za osposobljavanje preko Europske skupine za osposobljavanje i obrazovanje u području kiberkriminaliteta (ECTEG) te provedbu osposobljavanja na nacionalnoj razini s pomoću dostupnih instrumenata⁹¹.

CEPOL i Europska mreža za pravosudno osposobljavanje (EJTN) trebali bi redovito ocjenjivati potrebe za osposobljavanjem i u skladu s tim prioritzirati provedbu osposobljavanja kako bi se dodatno razvile opće digitalne kompetencije tijela za izvršavanje zakonodavstva. Na temelju Okvira kompetencija za osposobljavanje CEPOL bi trebao i usko surađivati sa stručnjacima⁹² i državama članicama na izradi **programa certificiranja/akreditacije za stručnjake za digitalne istrage**. Takvi bi programi povećali broj stručnjaka koji mogu pružiti osposobljavanje u određenim područjima, olakšali prekograničnu suradnju jer bi se certifikacijom/akreditacijom pružila jamstva u pogledu prikupljanja i obrade dokaza, čime bi se osigurala njihova prihvatljivost na sudu i u drugim jurisdikcijama, te olakšali pronalazak specijaliziranih istražitelja.

⁸⁹ U tu svrhu Europska komisija, na primjer, financira Europsku udrugu za razvoj tehnologije za borbu protiv kiberkriminaliteta (<https://www.eactda.eu/>) u skladu s Godišnjim programom rada Fonda za unutarnju sigurnost – policija za 2020.

⁹⁰ U okviru Radne skupine Europske unije za kiberkriminal (EUCTF), koja je osnovana 2010., a sastoji se od voditelja nacionalnih jedinica za kiberkriminalitet iz različitih država članica te predstavnika Europolu, Europske komisije i Eurojusta, <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3/euctf>.

⁹¹ Kao na primjer putem Fonda za unutarnju sigurnost i instrumenata za tehničku potporu.

⁹² Europska skupina za osposobljavanje i obrazovanje u području kiberkriminaliteta (ECTEG) već je napravila znatan posao u tom polju u okviru svojeg Globalnog projekta certificiranja u području kiberkriminaliteta (<https://www.ecteg.eu/running/gcc/>).

Za digitalne istrage možda će biti potrebna stručna znanja koja su u EU-u rijetka, kao što su znanja o kriptovalutama, ucjenjivačkom softveru (engl. *ransomware*)⁹³ ili istragama na mračnoj mreži. Države članice trebale bi identificirati stručnjake koji su razvili vrhunske vještine u tim područjima kako bi se međusobno podupirale u operacijama u kojima je takvo stručno znanje potrebno. Komisija će podupirati Europol u uspostavi mehanizama zahvaljujući kojima bi tijela i stručnjaci iz država članica bili motivirani pridružiti se takvoj skupini stručnjaka.

Ključne mjere:

Komisija se obvezuje:

- analizirati i opisati moguće pristupe i rješenja za **zadržavanje podataka** namijenjena tijelima za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnim tijelima te se o tome savjetovati s državama članicama do kraja lipnja 2021.;
- predložiti sljedeće korake kojima će se tijelima za izvršavanje zakonodavstva omogućiti za zakonit i ciljani pristup **šifriranim informacijama** za potrebe kaznenih istraga. Taj pristup trebao bi se temeljiti na detaljnom mapiranju načina na koje se države članice bave pitanjima šifriranja te na procesu koji uključuje više dionika i kojemu je cilj istražiti i ocijeniti konkretne zakonite opcije;
- poticati i olakšavati potpuno i brzo **sudjelovanje država članica u digitalnom sustavu razmjene e-dokaza (e-EDES)**;
- u okviru svojeg Zajedničkog istraživačkog centra razviti alat za praćenje radi prikupljanja obavještajnih podataka o nezakonitim aktivnostima na **kriptotržištu**;
- podupirati **razvoj modula i materijala za osposobljavanje** te osposobljavanja koje provode CEPOL, EJTN i nacionalne ustanove za osposobljavanje.

Europol se potiče da:

- koordinira **sveobuhvatnu analizu** tehnoloških nedostataka i potreba u području digitalnih istraga;
- izradi **repozitorij alata** koji će tijelima za izvršavanje zakonodavstva omogućiti da pronađu najsuvremenija rješenja i da pristupe tim rješenjima;
- izradi i održava bazu podataka o **stručnjacima za istrage i forenziku** u specijaliziranim područjima, kao što su internet stvari ili kriptovalute.

CEPOL se potiče da:

- izradi **programe certificiranja/akreditacije** stručnjaka za digitalne istrage;
- zajedno s Europolom izradi i redovito ažurira **Okvir kompetencija za osposobljavanje**.

⁹³Europol surađuje s industrijom na uspostavi projekta *No More Ransom* (Zaustavljanje ucjena) (<https://www.nomoreransom.org/>), u okviru kojeg se pružaju savjeti o prevenciji i alati za dešifriranje.

Europski parlament i Vijeće potiču se da:

- hitno donesu prijedloge o e-dokazima kako bi se tijelima osigurao brz i pouzdan pristup **e-dokazima**.

Zaključak

U ovoj se strategiji utvrđuju prioriteti, mjere i ciljevi koje treba ostvariti u sljedećih pet godina kako bi se EU-u dao čvršći temelj za borbu protiv organiziranog kriminala. No kriminal se neprestano razvija te je ključno identificirati nove trendove i brzo reagirati na nove događaje. Unija i njezine države članice moraju biti korak ispred kriminalnih organizacija.

Stoga je vrijeme da se intenzivira zajedničko djelovanje Unije protiv organiziranog kriminala jačanjem postojećih instrumenata za potporu prekograničnoj suradnji, uključujući suradnju agencija u području pravosuđa i unutarnjih poslova, rješavanjem prioritetnih kaznenih djela i razbijanjem struktura na kojima se ona temelje, suzbijanjem nezakonitih financijskih transakcija i njihovih koruptivnih metoda za infiltraciju u gospodarstvo te rješavanjem problema upotrebe novih tehnologija među kriminalcima. Svako zakonodavstvo dobro je samo onoliko koliko je dobra njegova provedba. Stoga je važno da države članice u potpunosti i ispravno provode postojeće instrumente EU-a. Komisija će nastaviti izvršavati svoju ulogu, podupirat će države članice i kontinuirano im davati smjernice te će biti spremna brzo poduzeti mjere u slučaju kršenja prava EU-a.

Tijela na terenu moraju moći iskoristiti puni potencijal postojećih alata kako bi prekinula nezakonite aktivnosti i model poslovanja kriminalnih organizacija. Kako bi se postigao taj cilj, mjere u okviru ove strategije treba pratiti nov način postupanja, u skladu s kojim tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudna tijela sustavno provjeravaju moguće prekogranične i međunarodne veze u istragama organiziranog kriminala. To se može postići razmjenom službenika tijela za izvršavanje zakonodavstva, tužitelja i sudaca, među ostalim s trećim zemljama, kao i dodatnim mogućnostima osposobljavanja.

Komisija se obvezuje sudjelovati u toj obnovljenoj borbi protiv organiziranog kriminala te poziva Europski parlament i Vijeće da se uključe u taj zajednički pothvat, koji je ključan kako bi se zajamčila sigurnost u EU-u, zaštitilo europsko gospodarstvo i očuvali vladavina prava i temeljna prava.