

Bruksela, dnia 12.4.2017 r.
COM(2017) 213 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Szóste sprawozdanie z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii
bezpieczeństwa**

I. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa jest szóstym comiesięcznym sprawozdaniem i obejmuje działania w dwóch głównych dziedzinach: zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i cyberprzestępczości oraz środków, które je wspierają; a także wzmocnienie naszej obrony i rozwijanie odporności wobec wymienionych zagrożeń.

Ostatnio w dniu 7 kwietnia w wyniku ataku terrorystycznego ucierpiało miasto Sztokholm, w którym sprawca uprowadził samochód ciężarowy i celowo wjechał nim na zatłoczony deptak handlowy, po czym uderzył w towarowy, w wyniku czego cztery osoby poniosły śmierć, a piętnaście zostało rannych. Atak ten nastąpił niespełna trzy tygodnie po ataku z 22 marca w Londynie na tamtejszy gmach parlamentu, gdzie do przeprowadzenia krwawego aktu przemocy w uczęszczanym i symbolicznym miejscu użyto pojazdu i noża. Mało skomplikowany technicznie charakter obu tych ataków, podobnych do tych, które miały miejsce w Nicei i Berlinie w ubiegłym roku, ponownie zwraca uwagę na to, jakim wyzwaniem dla organów państw członkowskich jest przeciwdziałanie takim zagrożeniom, a także na znaczenie prowadzonych obecnie prac w ramach unii bezpieczeństwa, dotyczących ochrony celów miękkich¹.

Niniejsze sprawozdanie zawiera zaktualizowane informacje na temat postępów w zakresie kluczowych inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych w ramach unii bezpieczeństwa. Zwrócono w nim również szczególną uwagę na kwestię zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości – jedną z trzech podstawowych dziedzin Europejskiej agendy bezpieczeństwa z 2015 r.². W kontekście prac nad nowym cyklem polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej na lata 2018-2021, w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono to, co zdaniem Komisji powinno stanowić przyszłe priorytety UE w zakresie zwalczania poważnej przestępczości i przestępczości zorganizowanej.

Przestępczość zorganizowana jest głównym czynnikiem sprzyjającym działalności terrorystycznej, ułatwiającym terrorystom nabywanie broni i uzyskiwanie środków finansowych. Coraz bardziej zaciera się też granica między cyberprzestępczością i „tradycyjną” przestępczością, gdyż przestępcy wykorzystują internet zarówno jako sposób na zwiększenie skali swojej działalności, jak i jako źródło uzyskiwania środków i znajdowania nowych metod popełniania przestępstw. Terroryzm, przestępczość zorganizowana i cyberprzestępczość są zatem wzajemnie powiązanymi obszarami, tak więc wspieranie zwalczania przestępczości zorganizowanej jest jednym z kluczowych priorytetów działań na poziomie UE w ramach unii bezpieczeństwa.

II. WDROŻENIE PRIORYTETOWYCH INICJATYW DOTYCZĄCYCH BEZPIECZEŃSTWA

1. *Inicjatywy ustawodawcze*

W dniu 31 marca w Dzienniku Urzędowym opublikowana została dyrektywa (UE) 2017/541 w sprawie **zwalczania terroryzmu**³. Te nowe przepisy pomogą zapobiegać zamachom terrorystycznym poprzez kryminalizację czynności takich jak finansowanie terroryzmu, podejmowanie szkolenia lub podróży w celach terrorystycznych oraz

¹ COM (2017) 41 final.

² COM (2015) 185 final.

³ Dz.U. L 88 z 31.3. 2017, s. 6.

organizowanie lub ułatwianie takiej podróży. Umacniają one również prawa ofiar terroryzmu oraz zawierają wykaz usług dostępnych w celu zaspokojenia szczególnych potrzeb ofiar terroryzmu. Państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji tych nowych przepisów do prawa krajowego do dnia 8 września 2018 r.

Podczas głosowania na sesji plenarnej w dniu 14 marca 2017 r. Parlament Europejski zatwierdził zmiany w **dyrektywie o broni palnej**⁴. W przedstawionym wniosku znacznie rozszerza się zakres zakazanej broni (kategoria A), odbierając cywilom dostęp do najbardziej niebezpiecznej broni. Zakresem tej dyrektywy obejmuje się również broń akustyczną i broń pozbawioną cech użytkowych, a także zwiększa się możliwość śledzenia broni poprzez wzmocnione przepisy dotyczące oznakowania i wymiany informacji między państwami członkowskimi. Oczekuje się, że Rada wyda ostateczną zgodę w dniu 25 kwietnia. Państwa członkowskie będą miały 15 miesięcy na transpozycję nowych przepisów do prawa krajowego oraz 30 miesięcy na wdrożenie systemów wprowadzania danych na potrzeby rejestracji wszelkich informacji koniecznych w celu śledzenia i identyfikacji broni palnej.

W dniu 21 marca 2017 r. rozpoczęto rozmowy trójstronne między współprawodawcami na temat wniosku Komisji w sprawie ukierunkowanych zmian w **czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy**⁵, przedstawionego przez Komisję w dniu 5 lipca 2016 r. Wniosek ten ma na celu uwzględnienie nowych sposobów finansowania terroryzmu, takich jak waluty wirtualne i karty przedpłacone, oraz zwiększenie przejrzystości, aby wspomagać zwalczanie prania pieniędzy. Komisja wzywa współprawodawców do jak najszybszego sfinalizowania negocjacji w sprawie tego ważnego wniosku, który przyczyni się do dalszego ograniczenia środków dostępnych dla terrorystów.

Jeśli chodzi o wzmocnienie kontroli na granicach, w dniu 7 kwietnia weszły w życie zmiany w **kodeksie granicznym Schengen**, związane z systematycznymi kontrolami na granicach zewnętrznych, w tym w odniesieniu do obywateli UE⁶. Te ważne przepisy przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa w strefie Schengen bez zakłócania przepływu podróżnych. W niektórych zdefiniowanych przypadkach i w oparciu o wcześniejszą ocenę ryzyka pozwalającą zagwarantować, że nie spowoduje to zagrożenia dla bezpieczeństwa, państwa członkowskie – w sytuacjach, w których istnieje nieproporcjonalny wpływ na przepływ podróżnych na określonych granicach lądowych i morskich – mogą, w drodze odstępstwa na ograniczony czas, zdecydować o przeprowadzaniu na tych granicach ukierunkowanych kontroli obywateli UE z wykorzystaniem baz danych. Oceny ryzyka muszą być udostępniane Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Jeśli chodzi o inicjatywy dotyczące zarządzania granicami, w dniu 23 marca rozpoczęto rozmowy trójstronne między współprawodawcami na temat wniosków Komisji dotyczących ustanowienia **unijnego systemu wjazdu/wyjazdu** w celu poprawy zarządzania granicami, zwalczania nielegalnej migracji i zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego poprzez rejestrowanie przepływu obywateli państw trzecich przez granice zewnętrzne obszaru Schengen⁷. Komisja wzywa współprawodawców do poczynienia szybkich postępów w tej sprawie, by umożliwić rozpoczęcie w tym roku prac nad opracowaniem tego systemu, aby zapewnić jego uruchomienie w pierwszych miesiącach 2020 r. U każdego ze

⁴ COM (2015) 750 final.

⁵ COM(2016) 450 final z 5.7.2016.

⁶ COM(2015) 670 final z 5.12.2015.

⁷ COM(2016) 194 final z 6.4.2016, COM(2016) 196 final z 6.4.2016.

współprawodawców w dobrym tempie postępują rozmowy techniczne w sprawie **Europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS)**⁸. Komisja będzie nadal aktywnie wspierać współprawodawców i zapewniać dalsze postępy w tej sprawie. Wnioski dotyczące unijnego systemu wjazdu/wyjazdu oraz ETIAS są priorytetami ustawodawczymi na mocy wspólnej deklaracji⁹ Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. W związku z tym instytucje zgodziły się potraktować te inicjatywy priorytetowo w ramach procesu ustawodawczego, aby zapewnić ich szybkie wdrożenie.

Jeśli chodzi o wdrażanie niedawno przyjętych inicjatyw ustawodawczych, Komisja nadal wspiera państwa członkowskie w procesie szybkiego wdrażania dyrektywy w sprawie **unijnego systemu danych dotyczących przelotu pasażera (PNR)**¹⁰. W dniu 8 marca Komisja zorganizowała czwarte posiedzenie na temat wdrażania dyrektywy w sprawie PNR, które wykazało, że niektóre państwa członkowskie są obecnie w trakcie przyjmowania prawodawstwa lub zmiany obowiązujących przepisów przed przyjęciem dyrektywy w sprawie PNR. Komisja będzie w dalszym ciągu monitorować i wspierać wdrażanie tej dyrektywy.

2. *Wdrażanie działań o charakterze nieustawodawczym*

Na dzień 25 kwietnia planowane jest posiedzenie końcowe **grupy ekspertów wysokiego szczebla ds. systemów informacyjnych i interoperacyjności**. W ramach procedur kończących pracę tej grupy w marcu obradowała podgrupa ds. istniejących systemów w celu przeanalizowania systemów celnych (dostęp do informacji organów ścigania i wykorzystywanie tych informacji) oraz dostęp organów ścigania do systemów SIS, VIS i Eurodac.

W marcu Komisja przeprowadziła delegacji UE, obejmującej przedstawicieli obecnej i przyszłej prezydencji Rady, koordynatora UE ds. zwalczania terroryzmu, szefa jednostki Europolu ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie oraz dyrektora centrum doskonałości w ramach sieci upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw, która udała się do Stanów Zjednoczonych, by spotkać się z głównymi przedsiębiorstwami z branży mediów społecznościowych i internetu w celu dalszego rozwijania dobrowolnego partnerstwa z UE oraz zapewnienia dalszych działań w ramach inicjatyw uzgodnionych w grudniu 2016 r. na **forum UE poświęconym internetowi**. Jak informowano wcześniej, ustanowione w grudniu 2015 r. forum UE poświęcone internetowi stanowi kluczowy element reakcji Komisji na coraz częstsze wykorzystywanie internetu przez organizacje terrorystyczne.

Głównym rezultatem była prezentacja roboczego prototypu wspólnych **baz danych haszy** ustanowionych przez firmy internetowe, które umożliwiają przedsiębiorstwom internetowym oznaczanie znanych treści o charakterze terrorystycznym, identyfikację podobnych treści, ocenę tych treści w kontekście własnej polityki tych przedsiębiorstw oraz szybkie ich usuwanie w sposób nieodwracalny. Przedsiębiorstwa te skupiają się obecnie na testowaniu i rozszerzeniu skalowalności, a także na identyfikacji nowych, zwłaszcza mniejszych przedsiębiorstw, które mogłyby dołączyć do tego konsorcjum, żeby maksymalnie zwiększyć oddziaływanie i zasięg tego narzędzia. Strona UE podkreśliła również znaczenie przyjęcia przez te przedsiębiorstwa polityki bardziej proaktywnego reagowania poprzez **automatyczne wykrywanie niewłaściwych treści**.

⁸ COM(2016) 731 final z 16.11.2016.

⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017_en

¹⁰ Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 132.

W ramach starań Komisji na rzecz zwalczania radykalizacji postaw w internecie dodatkowa kwota 10 mln EUR została przeznaczona na wsparcie kampanii propagujących narrację przeciwko terroryzmowi w internecie poprzez **program wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego**, jedną z głównych inicjatyw w ramach forum UE poświęconego internetowi. Program ten zainaugurowano w dniach 15-16 marca i skupia on 100 zainteresowanych podmiotów.

Sieć upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw (RAN) i jej **centrum doskonałości** wspierają wymianę wiedzy specjalistycznej i najlepszych praktyk wśród specjalistów działających na pierwszej linii frontu zapobiegania i przeciwdziałania radykalizacji postaw. Centrum doskonałości w ramach sieci RAN wspiera państwa członkowskie np. w opracowywaniu strategii zapobiegania radykalizacji oraz programów deradykalizacji w więzieniach. Zgodnie z zapowiedzią zawartą w komunikacie z 2016 r. w sprawie radykalizacji postaw¹¹, na początku 2017 r. Komisja uruchomiła sieć decydentów politycznych opracowujących polityki zapobiegania radykalizacji, której przyświecają dwa główne cele: (i) wzmacnianie i instytucjonalizacja wymiany wiedzy fachowej i doświadczeń między państwami członkowskimi w zakresie podejścia do zapobiegania i polityki prewencyjnej; oraz (ii) ściślejsze zaangażowanie państw członkowskich w działalność sieci RAN, poprzez zapewnienie szerszego rozpowszechniania wyników prac tej sieci w danym państwie członkowskim, zapewnienie optymalnego udziału krajowych, regionalnych lub lokalnych ekspertów w wydarzeniach organizowanych przez tę sieć oraz identyfikowanie zapotrzebowania na szkolenia i warsztaty organizowane przez tę sieć w państwach członkowskich, a także świadczone przez nią doradztwo. Pierwsze posiedzenie odbyło się w dniu 2 lutego 2017 r., a kolejne posiedzenia (odbywające się co kwartał), będą koncentrować się na dziedzinach priorytetowych, takich jak osoby powracające, deradykalizacja i polaryzacja.

W celu usprawnienia współpracy transgranicznej w zakresie egzekwowania prawa Komisja zorganizowała w dniu 27 marca warsztaty poświęcone praktyce „**pościgów transgranicznych**”. Są to pościgi (zwykle samochodem) osób podejrzanych, które funkcjonariusze organów ścigania danego państwa członkowskiego rozpoczynają w wewnętrznych strefach przygranicznych i kontynuują na terytorium sąsiedniego państwa członkowskiego. Te pierwsze warsztaty umożliwiły konstruktywną dyskusję na temat praktycznych aspektów przeprowadzania takich pościgów oraz możliwości ułatwiania tej wrażliwej formy transgranicznej współpracy policyjnej.

Jeśli chodzi o **ochronę lotnictwa**, odnotowano postępy w pracach nad oceną ryzyka dotyczącego zagrożeń i podatności na zagrożenia w odniesieniu do lotów przybywających do UE z państw trzecich, podjętych w następstwie prac rozpoczętych w styczniu w celu opracowania matrycy ryzyka łączącej ocenę zagrożeń i szczegółowe elementy podatności na zagrożenia. Otworzy to drogę do określenia priorytetów i koordynacji wysiłków na rzecz budowy potencjału zewnętrznego w państwach trzecich podatnych na zagrożenia. Chociaż UE opracowała solidne ramy ochrony lotnictwa, konieczne jest przyspieszenie wspomnianych powyżej procesów, aby usunąć potencjalne luki w systemie bezpieczeństwa. **Zakaz używania niektórych urządzeń elektronicznych** wydany ostatnio przez Stany Zjednoczone i Zjednoczone Królestwo podkreśla potrzebę wspierania ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi, przy jednoczesnym poszanowaniu ich prawa do decydowania o wprowadzeniu

¹¹ COM(2016) 379 final z 4.6.2016.

dotatkowych środków ochrony w odniesieniu do lotów z państw trzecich. W celu poprawy takiej koordynacji Komisja zorganizowała w dniu 31 marca poufne spotkanie z udziałem ekspertów z państw członkowskich, Australii, Kanady i Stanów Zjednoczonych.

III. PRIORYTETY UE W ZAKRESIE ZWALCZANIA POWAŻNEJ I ZORGANIZOWANEJ PRZESTĘPCZOŚCI – NOWY CYKL POLITYKI UNIJNEJ

Celem tzw. **cyklu polityki unijnej** jest zapewnienie skutecznej współpracy między organami ścigania państw członkowskich, instytucjami UE i agencjami UE, która powinna prowadzić do spójnych i solidnych działań operacyjnych ukierunkowanych na najpilniejsze zagrożenia związane z przestępczością, na jakie narażona jest UE. Jest to proces oparty na dowodach i rozpoczyna się on od prezentacji przez Europol **unijnej oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością (EU SOCTA)**, która przedstawia szereg zaleceń w sprawie głównych zagrożeń związanych z przestępczością, przed którymi stoi UE. Sprawozdanie EU SOCTA stanowi podstawę do dyskusji między państwami członkowskimi na temat priorytetów w zakresie zwalczania zagrożenia przestępczością na szczeblu UE. Priorytety te są następnie przyjmowane przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, a następnie znajdują odzwierciedlenie w transgranicznych działaniach operacyjnych na szczeblu państw członkowskich, zwłaszcza w postaci wspólnych działań państw członkowskich i agencji UE przy wsparciu europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępczością¹². Komisja zapewniała i nadal będzie zapewniać wsparcie finansowe na wdrażanie cyklu polityki unijnej i przeznaczyła 4 mln EUR na 2017 r., co stanowi uzupełnienie kwoty 9 mln EUR przeznaczonej na ten cel w latach 2015 i 2016.

Ogólnie ujmując, obecny cykl polityki unijnej (2013-2017) został skutecznie wdrożony. W ramach niezależnej oceny¹³ zleconej przez Komisję stwierdzono, że osiągnięto główny cel, jakim jest poprawa współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie walki z poważną i zorganizowaną przestępczością¹⁴. Cykl polityki unijnej doprowadził do lepszej wymiany informacji, wymiany dobrych praktyk oraz do podjęcia przez państwa członkowskie wielu wspólnych dochodzeń i operacji. Przyczynił się również do budowania stosunków i zaufania, w tym z państwami trzecimi.

Nowy cykl polityki unijnej rozpoczęto poprzez przedstawienie przez Europol w dniu 9 marca 2017 r. sprawozdania EU SOCTA 2017¹⁵. W sprawozdaniu poddano analizie potencjalne **powiązania między poważną i zorganizowaną przestępczością a terroryzmem**, zwłaszcza fakt, że przestępczość zorganizowana może zasilać terroryzm poprzez działania takie jak nielegalny handel bronią, fałszowanie dokumentów lub dochody z przemytu narkotyków. Takie podejście, zaproponowane w ramach

¹² <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/eu-policy-cycle-empact>

¹³ Badanie oceniające w ramach cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej w latach 2013-2017, sprawozdanie końcowe z 30.1.2017.

¹⁴ Obecny cykl polityki unijnej obejmuje 9 priorytetów, takich jak: ułatwianie nielegalnej imigracji, handel ludźmi, towary podrabiane, oszustwa związane z VAT i akcyzą, kokaina i heroina, narkotyki syntetyczne, nielegalny handel bronią, zorganizowana przestępczość przeciwko mieniu i cyberprzestępczość.

¹⁵ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

Europejskiej agendy bezpieczeństwa¹⁶, przyjęto w komunikacie „Realizacja Europejskiej agendy bezpieczeństwa w celu zwalczania terroryzmu i utorowania drogi ku rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa”¹⁷.

W EU SOCTA 2017 zaleca się skupienie się na pięciu priorytetowych zagrożeniach związanych z przestępczością, takich jak: 1) **cyberprzestępczość**, 2) **produkcja, handel i dystrybucja narkotyków**, 3) **przemyt nielegalnych imigrantów**, 4) **zorganizowane włamania i kradzieże** (zorganizowana przestępczość przeciwko mieniu) oraz 5) **handel ludźmi**. Zaleca się również przeciwdziałanie trzem przekrojowym zjawiskom, które umożliwiają lub ułatwiają wszystkie rodzaje poważnej i zorganizowanej przestępczości: a) przestępstwom przeciwko wiarygodności dokumentów, b) przestępczości finansowej, w tym praniu pieniędzy i c) internetowemu handlowi nielegalnymi towarami i usługami.

Na podstawie EU SOCTA 2017 Komisja i prezydencja Rady przygotowują swoje propozycje dotyczące priorytetów walki z przestępczością w ramach nowego cyklu polityki unijnej na lata 2018-2021, które mają zostać omówione na forum Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego i zatwierdzone na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w czerwcu 2017 r.

W celu ustalenia przyszłych priorytetów UE w zakresie walki z poważną i zorganizowaną przestępczością Komisja popiera pięć priorytetowych zagrożeń związanych z przestępczością stwierdzonych przez Europol (zob. pkt 1-5 poniżej). Ponadto Komisja uważa, że należy również zwrócić szczególną uwagę i przeznaczyć środki finansowe na szczeblu UE na zwalczanie trzech następujących zagrożeń związanych z przestępczością: 6) **handlu bronią**, 7) **oszustw związanych z VAT** i 8) **przestępstw przeciwko środowisku**. Te trzy obszary powinny być również priorytetowymi zagrożeniami związanymi z przestępczością w ramach nowego cyklu polityki unijnej (zob. pkt 6-8 poniżej).

Kluczową kwestią uwypukloną w EU SOCTA 2017 jest **wykorzystanie nowych technologii przez przestępców**. W przypadku prawie wszystkich rodzajów przestępczości zorganizowanej przestępcy wykorzystują i dostosowują zaawansowane technologie, wykazując się coraz większymi umiejętnościami i coraz większą skutecznością. Znacznie wzrosło wykorzystanie internetu do prowadzenia wszystkich rodzajów nielegalnego handlu towarami i usługami. Wymaga to od organów ścigania posiadania odpowiednich narzędzi do zwalczania tego rodzaju przestępczości internetowej oraz do wspólnego szkolenia się i nauki. Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania ma do odegrania kluczową rolę w zapewnianiu odpowiednich szkoleń, dostosowanych do priorytetów politycznych i zidentyfikowanych zagrożeń, przeznaczonych dla funkcjonariuszy organów ścigania będących na pierwszej linii frontu walki z przestępczością.

Istnieje również istotny **wymiar zewnętrzny poważnej i zorganizowanej przestępczości**. W EU SOCTA 2017 podkreślono, że w działaniach z zakresu przestępczości zorganizowanej na terytorium UE biorą udział osoby ponad 180 różnych narodowości – mieszkające w UE lub poza nią. 40 % podejrzanych o popełnienie przestępstwa nie jest obywatelami państw członkowskich. Główne szlaki przemytowe związane z zagrożeniami przestępczością zorganizowaną mają swoje źródło poza UE. Obecnie trwają działania w celu rozwiązywania na zewnątrz problemu zagrożeń

¹⁶ COM(2015) 185 final z 28.4.2015.

¹⁷ COM(2016) 230 final z 20.4.2016.

związanych z przestępczością zorganizowaną¹⁸. Przy reagowaniu na zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością ważne jest dalsze zapewnianie powiązań między bezpieczeństwem wewnętrznym UE a działaniami zewnętrznymi, w tym poprzez współpracę Europolu z państwami trzecimi.

1. *Cyberprzestępczość*

Stale wzrasta intensywność, liczba i jakość przeprowadzanych ataków cybernetycznych¹⁹. Cyberprzestępczość z samej swej natury ma wymiar międzynarodowy: ofiary, przestępcy i dowody często znajdują się w różnych krajach, w różnych jurysdykcjach. Państwa członkowskie wykazały ogromne zainteresowanie tym priorytetem (cyberprzestępczością), czego dowodem jest duża liczba opracowanych planów działań operacyjnych²⁰ w dziedzinie ataków cybernetycznych, wykorzystywania seksualnego dzieci w internecie i oszustw z wykorzystaniem kart płatniczych. Na szczęblu UE Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością (EC3) przy Europolu w istotny sposób przyczyniło się do zwalczania cyberprzestępczości²¹. Eurojust, poprzez oddelegowanie eksperta i członkostwo w zarządzie tego programu, ściśle współpracuje z EC3. W EC3 działa również Wspólna Grupa Zadaniowa ds. Przeciwdziałania Cyberprzestępczości. Do jego zadań należy prowadzenie opartych na danych wywiadowczych, skoordynowanych działań przeciwko najważniejszym zagrożeniom związanym z cyberprzestępczością poprzez dochodzenia transgraniczne i operacje prowadzone przez jego partnerów²².

Dalsze działania obejmują rozważenie możliwych rozwiązań w celu usunięcia przeszkód utrudniających prowadzenie dochodzeń przeciwko cyberprzestępczości, poprzez określenie konkretnych inicjatyw w zakresie dostępu do dowodów i informacji²³. Współpraca w zakresie zwalczania cyberprzestępczości musi nadal koncentrować się na identyfikacji i ochronie ofiar w oparciu o obowiązujące prawa ofiar określone w przepisach UE²⁴ oraz o bieżące najlepsze praktyki²⁵. Należy kontynuować i bardziej

¹⁸ Chodzi tu m.in. o projekty finansowane ze środków UE (np. na Bałkanach Zachodnich i w regionie Sahel), misje w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (takiej jak operacja EUNAVFOR MED SOPHIA, zaprojektowana ściśle również w celu zakłócenia modelu działalności przemytników) oraz misje dotyczące zarządzania granicami w państwach trzecich.

¹⁹ Zob. ocenę zagrożenia wykorzystania internetu przez zorganizowane grupy przestępcze (IOCTA) z 2016 r.: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2016>

²⁰ Dla każdego z priorytetów EMPACT zaprojektowano plany działań operacyjnych w celu koordynowania działań państw członkowskich i organizacji UE względem zidentyfikowanych zagrożeń. W odniesieniu do cyberprzestępczości w latach 2015-2016 podjęto 114 planów działań operacyjnych.

²¹ Od momentu jego ustanowienia EC3 było zaangażowane w dziesiątki ważnych operacji i ponad 200 operacji wsparcia operacyjnego na miejscu, w wyniku których dokonano setek aresztowań i przeanalizowano ponad 800 000 plików, z których ogromna większość okazała się zawierać złośliwy kod.

²² <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/joint-cybercrime-action-taskforce>

²³ Konkluzje Rady z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie usprawnienia wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w cyberprzestrzeni.

²⁴ W szczególności dyrektywa 2012/29/UE ustanawiająca minimalne normy dotyczące praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57-73 oraz dyrektywa 2011/92/UE w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, Dz.U. L 335 z 17.12.2011, s. 1-14.

²⁵ Na przykład projekt NoMoreRansom (<https://www.nomoreransom.org/>), prowadzony przez Europol z udziałem organów ścigania i organizacji prywatnych, mający na celu pomoc ofiarom złośliwego oprogramowania szyfrującego ich dane (oprogramowanie typu ransomware). Zapewnia on ofiarom narzędzia niezbędne do odszyfrowania swojego oprogramowania i odzyskania danych.

zacieśnić współpracę w zwalczaniu wykorzystywania seksualnego dzieci w internecie.²⁶ Jeśli chodzi o oszustwa z wykorzystaniem kart płatniczych, konieczne jest rozszerzenie istniejącej współpracy organów ścigania, tak aby objęła ona szerszy zakres działań przestępczych i była ukierunkowana na bezgotówkowe środki płatnicze. Jak zapowiedziano w Planie działania na rzecz skuteczniejszego zwalczania finansowania terroryzmu, Komisja przygotowuje się do aktualizacji decyzji ramowej z 2001 r. w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi²⁷.

2. *Produkcja, handel i dystrybucja narkotyków*

Rynek niedozwolonych środków odurzających pozostaje największym rynkiem przestępczym w UE. EU SOCTA 2017 wykazuje, że ponad jedna trzecia z grup przestępczych działających w UE jest zaangażowana w produkcję, handel lub dystrybucję różnych rodzajów narkotyków. Wartość unijnego rynku detalicznego narkotyków szacuje się na co najmniej 24 mld EUR rocznie. Handel narkotykami wspiera również gospodarkę nieformalną i przyczynia się do eskalacji przemocy i innych działań niezgodnych z prawem oraz powoduje poważne problemy społeczne.

UE podejmuje działania w walce z handlem narkotykami w ramach strategii antynarkotykowej UE na lata 2013-2020, obejmującej ograniczenie zarówno podaży narkotyków, jak i popytu na nie. W dniu 15 marca Komisja zaproponowała projekt nowego planu działania UE w zakresie narkotyków na lata 2017-2020. W celu umożliwienia UE szybszego i skuteczniejszego podejmowania działań w odniesieniu do nowych substancji psychoaktywnych, w grudniu 2016 r. Rada uzgodniła podejście ogólne w sprawie nowego pakietu legislacyjnego w celu rozwiązania problemu nowych substancji psychoaktywnych i objęcia szkodliwych substancji kontrolą na szczeblu UE²⁸. W dniu 1 marca rozpoczęły się rozmowy między współpracownikami.

3. *Przemyt migrantów*

Przemyt migrantów do UE jest obecnie jedną z najszybciej rozwijających się form przestępczości zorganizowanej²⁹. Przemyt migrantów nie tylko pobudza nielegalną migrację do UE – co wpływa negatywnie na bezpieczeństwo granic i utrudnia zarządzanie migracją – ale stanowi również poważną formę przestępczości, która w coraz większym stopniu naraża migrantów na przemoc, wykorzystywanie i utratę życia. W Europejskim programie w zakresie migracji³⁰ oraz planie działania UE przeciwko przemytowi migrantów³¹ stwierdzono potrzebę lepszego ustalania priorytetów w dziedzinie zwalczania przemytu migrantów, w tym ograniczenia nielegalnej migracji i utraty życia na Morzu Śródziemnym. Zwiększenie wsparcia dla Europolu, w tym utworzenie specjalnego Europejskiego Centrum ds. Przemytu Migrantów, ma ułatwić sprostanie tym wyzwaniom. W rocznym sprawozdaniu z działalności przedstawiono kompleksowe wsparcie, jakie zapewnia ono europejskim organom kontroli granicznej i

²⁶ Zob. sprawozdanie Komisji oceniające wdrożenie dyrektywy 2011/92/UE w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, COM(2016) 872 final z 16.12.2016.

²⁷ Dz.U. L 149 z 2.6.2001, s. 1-4.

²⁸ COM(2016) 547 final z 29.8.2016.

²⁹ Europol szacuje, że co najmniej 90 % wszystkich migrantów i osób ubiegających się o azyl, które dostają się do nielegalnie do UE, korzystało w tym celu z usług przemytników. W 2015 r. sieci przemytu migrantów oferujące usługi pomocy w dotarciu do UE lub poruszaniu się po UE według szacunków przyniosły zysk w wysokości od 4,7 do 5,7 mld EUR.

³⁰ COM(2015) 240 final z 13.5.2015.

³¹ COM(2015) 285 final z 27.5.2015.

policji w koordynowaniu wysoce złożonych transgranicznych operacji przeciwko przemytowi³². Eurojust posiada również wyznaczone sądowe punkty kontaktowe w hotspotach w Grecji i we Włoszech wykorzystywane do przekazywania istotnych informacji i spraw biurom krajowym Eurojustu ds. sądowych działań następczych i koordynacji na szczeblu UE. Przymyt migrantów wzdłuż szlaku środkowoeuropejskiego jest również ważnym działaniem zaproponowanym we wspólnym komunikacie z dnia 25 stycznia 2017 r.³³.

4. *Zorganizowana przestępczość przeciwko mieniu*

Zorganizowana przestępczość przeciwko mieniu obejmuje szeroki zakres różnych rodzajów działalności przestępczej, prowadzonej przez wysoce wyspecjalizowane, mobilne, zorganizowane grupy przestępcze działające w całej UE, w szczególności poprzez zorganizowane włamania, kradzieże i rozboje oraz przestępstwa związane z pojazdami silnikowymi³⁴. Kwestie te nie są jednak w wystarczającym stopniu przedmiotem dochodzeń, gdyż indywidualne zdarzenia są często klasyfikowane jako drobne przestępstwa. Poważny niepokój organów ścigania budzi wzrost liczby włamań do mieszkań, które można przypisać działalności mobilnych grup przestępczych pochodzących głównie z Europy Południowo-Wschodniej i Wschodniej. W celu przeciwdziałania tej wysoce mobilnej formie przestępczości, priorytetową kwestią jest współpraca między organami ścigania w UE, ale również z krajami partnerskimi w sąsiedztwie³⁵.

5. *Handel ludźmi*

Handel ludźmi stanowi dla UE priorytetowe zagrożenie od ponad dekady i powinien nim pozostać w ramach kolejnego cyklu polityki. Jest to jedna z najpoważniejszych form przestępczości zorganizowanej, stanowiąca rażące naruszenie praw człowieka, jednak jest ona także jednym z najbardziej lukratywnych rynków działalności przestępczej.³⁶ Handlarze ludźmi są w poważnej mierze uzależnieni od działalności w zakresie fałszowania dokumentów, która umożliwia im działania związane z przemytem ludzi³⁷.

³² <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol%E2%80%99s-european-migrant-smuggling-centre-one-year>

³³ JOIN(2017) 4 final z 25.1.2017.

³⁴ W EU SOCTA 2017 informuje się o stałym wzroście liczby odnotowanych włamań na przestrzeni ostatnich lat; według szacunków co 1,5 minuty w UE ma miejsce włamanie, przy czym niektóre państwa członkowskie odnotowują 1000 włamań każdego dnia.

³⁵ Przykładem transgranicznej współpracy organów ścigania jest operacja Turnstone, przeprowadzona w maju 2015 r., której celem była poważna zorganizowana przestępczość przeciwko mieniu w regionie Morza Bałtyckiego. Prawie 80 000 podmiotów z wykazów pasażerów i pojazdów na promach kursujących po Morzu Bałtyckim zostało sprawdzonych zarówno w krajowych bazach danych, jak i bazach danych Europolu, co doprowadziło do wykrycia 325 przypadków dotyczących celów o wysokiej wartości. Sprawcy zostali aresztowani po intensywnej operacji nadzoru obejmującej monitorowanie podejrzanych od ich przybycia do Sztokholmu promem z Tallinu, przez ponad 1 000 km w Szwecji aż do miasta Bodø w Norwegii. Zob. Europol Review 2015.

³⁶ W oparciu o sprawozdanie Europolu dotyczące finansowego modelu działalności polegającej na handlu ludźmi z 2015 r., szacowany zysk ze wszystkich form handlu ludźmi na całym świecie wynosi 29,4 mld EUR rocznie. Średni roczny dochód handlarza wynosi około 70 000 EUR. Szacowany roczny światowy zysk z handlu ludźmi i wykorzystywania seksualnego wynosi 25,8 mld EUR, a z wyzysku pracowników związanego z handlem ludźmi – 3,5 mld EUR.

³⁷ W grudniu 2016 r. Komisja przyjęła plan działania na rzecz wzmocnienia europejskiego systemu reagowania w przypadku nadużyć związanych z dokumentami podróży (COM(2016) 790 final z 8.12.2016). W dniu 27 marca Rada przyjęła konkluzje zatwierdzające ten plan działania i wzywające do jego szybkiej realizacji.

UE opracowała skuteczne i kompleksowe ramy prawne i polityczne dotyczące zwalczania handlu ludźmi, w szczególności dyrektywę 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar³⁸ oraz strategię UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012-2016³⁹. Komisja bada obecnie, jakie działania są niezbędne na potrzeby ram politycznych po 2016 r., czerpiąc z obecnych ram oraz opierając się na ocenie ich wyników.

6. *Nielegalny handel bronią palną*

Krajowy czarny rynek jest głównym źródłem broni palnej do celów terrorystycznych i przestępczych. Źródłem towarów dla tego rynku są kradzieże lub przekierowania towarów pochodzących z legalnych dostaw i magazynów broni. Nielegalny handel bronią palną sprzedawaną za pośrednictwem internetowej sieci ukrytej (tzw. „darknet”) i dostarczaną za pośrednictwem zwykłych usług pocztowych i kurierskich jest obecnie najbardziej powszechną metodą nielegalnego handlu bronią palną w UE. Wzrasta liczba spraw związanych z dochodzeniami w sprawie handlu bronią palną w darknecie (2 % w 2014 r., około 6,5 % w 2015 r. i 9 % w 2016 r.).

Traktowanie handlu bronią jako priorytetu w ramach obecnego cyklu polityki unijnej dało wyniki przy większym zaangażowaniu państw członkowskich (wzrost z 12 do 22 krajów uczestniczących) i szerszym zaangażowaniu ze strony organów celnych⁴⁰. Umacnia się również współpraca z partnerami międzynarodowymi (Interpol, UNODC) oraz współpraca regionalna (zwłaszcza na Bałkanach Zachodnich), dzięki czemu w ostatnich trzech latach przeprowadzono średnio 17 akcji rocznie⁴¹.

W celu stłumienia dostaw broni do dyspozycji przestępców i terrorystów Komisja uważa, że priorytet ten należy utrzymać w obecnym cyklu politycznym⁴² w celu uzupełnienia osiągniętego w marcu porozumienia w sprawie zaostrzenia kontroli legalnie posiadanej broni palnej, w tym rozszerzenia zakresu zakazów dotyczących najbardziej niebezpiecznej broni⁴³.

7. *Transgraniczne oszustwa związane z VAT*

Zorganizowane grupy przestępcze są przyczyną utraty od 40 do 60 mld EUR dochodów rocznie poprzez transgraniczne oszustwa związane z VAT, a 2 % z tych grup odpowiada za 80 % wewnątrzwspólnotowych oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy”⁴⁴. Schematy oszustw są niezwykle skomplikowane i trudne do wykrycia, a zatem wymagają skoordynowanego podejścia organów administracji podatkowej i organów ścigania. Na szczęblu UE sieć Eurofisc – sieci urzędników podatkowych – oferuje

³⁸ Dz.U. L 101 z 15.4.2011, s. 1.

³⁹ COM(2012) 286 final z 19.6.2012.

⁴⁰ Uczestniczą 22 państwa członkowskie (BE, BG, DK, EL, ES, FI, FR, MT, NL, PT, RO, SI, SE, UK, LU, PL, HU, SK, AT, HR, DE i CY). Uczestniczy dziewięć instytucji, agencji i sieci: Komisja, Europol, Ceuol, Eurojust, ESDZ, Grupa Robocza Europejskich Ekspertów ds. Broni Palnej, Interpol, Frontex, EU-LISA oraz podmioty trzecie: Szwajcaria, US-ATF.

⁴¹ Począwszy od zbliżenia ustawodawstw krajowych, poprzez utworzenie scentralizowanych organów ds. koordynacji („krajowych punktów kontaktowych”) w celu zapewnienia lepszej wymianie informacji i danych wywiadowczych, aż po szkolenia i wspólne międzynarodowe dochodzenia i wspólne operacje organów ścigania (na Bałkanach Zachodnich, dotyczące broni gazowej/alarmowej, przerobionej broni palnej, handlu w internecie lub dostarczania przesyłek kurierskich).

⁴² W toczących się obecnie rozmowach na temat przygotowania nowego cyklu politycznego większość państw członkowskich wyraziła poparcie dla tego priorytetu.

⁴³ COM(2015) 750 final z 18.11.2015.

⁴⁴ Sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego nr 24/2015 w sprawie wewnątrzwspólnotowych oszustw związanych z VAT.

szybka i wielostronna wymianę ukierunkowanych informacji w celu zwalczania poważnych transgranicznych oszustw związanych z VAT. Przekazuje ona najistotniejsze informacje wywiadowcze na temat przestępców i nowych tendencji w zakresie nadużyć finansowych. Biorąc pod uwagę straty finansowe spowodowane transgranicznymi oszustwami związanymi z VAT dokonywanymi przez grupy przestępcze, Komisja uważa, że jest to kwestia, którą należy uwzględnić w nowym cyklu polityki unijnej⁴⁵.

Zgodnie z zapowiedzią Komisja we wrześniu 2017 r. przedstawi wniosek w sprawie przejścia do jednolitego unijnego obszaru VAT eliminującego główną słabość obecnego systemu w celu znacznego ograniczenia oszustw transgranicznych⁴⁶.

Prokuratura Europejska⁴⁷, z chwilą jej ustanowienia, będzie kluczowym podmiotem w walce z przestępstwami na szkodę interesów finansowych Unii. Prokuratura Europejska będzie posiadać właściwość do prowadzenia dochodzeń i ścigania takich przestępstw w całej UE, w tym poważnych transgranicznych oszustw związanych z VAT powodujących szkody o wartości co najmniej 10 mln EUR. Odnosi się to w szczególności do oszustw karuzelowych i wewnątrzwspólnotowych oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy”, w których często uczestniczą struktury przestępczości zorganizowanej⁴⁸.

8. *Przestępstwa przeciwko środowisku*

Przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu osiągają wartość od 91 do 258 mld USD rocznie⁴⁹ i rośnie ona w tempie 2-3 razy szybszym niż gospodarka światowa. Z tego powodu jest to czwarta pod względem wielkości grupa przestępstw na świecie, po handlu narkotykami, przestępstwach związanych z podrabianiem i handlu ludźmi⁵⁰. UE jest rynkiem źródłowym (np. nielegalny handel odpadami) lub docelowym (np. przestępstwa przeciwko chronionym gatunkom, nielegalne pozyskiwanie drewna), lub też węzłem tranzytowym w przemyśle do innych regionów (np. przemysł produktów z dzikiej fauny lub flory, takich jak kość słoniowa)^{51, 52}.

⁴⁵ W rozmowach dotyczących przygotowania nowego cyklu politycznego znaczna liczba państw członkowskich poparła również priorytetowe potraktowanie w ramach tego cyklu kwestii oszustw związanych z VAT.

⁴⁶ Plan działania w sprawie VAT: W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje (COM(2016) 148 final z 7.4.2016).

⁴⁷ W dniu 3 kwietnia 16 państw członkowskich zgłosiło trzem instytucjom UE zamiar rozpoczęcia wzmocnionej współpracy w celu ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

⁴⁸ Powołanie Prokuratury Europejskiej doprowadzi do zwiększenia liczby postępowań i wyroków skazujących oraz podwyższenia odsetka odzyskanych środków finansowych Unii utraconych w wyniku oszustw. Zakres jej kompetencji będzie oparty na proponowanej dyrektywie w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego (dyrektywa PIF), która ustanawia minimalne zasady dotyczące definicji przestępstw i sankcji karnych na szkodę budżetu UE (COM(2012) 363 final z 11.7.2012). Oczekuje się, że dyrektywa ta zostanie przyjęta w czerwcu 2017 r.

⁴⁹ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=27076&ArticleID=36202&l=en>

⁵⁰ http://unep.org/documents/itw/environmental_crimes.pdf

⁵¹ https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/World_Wildlife_Crime_Report_2016_final.pdf; http://unep.org/documents/itw/environmental_crimes.pdf

⁵² W 2015 r. Europol koordynował globalną operację zwalczania przestępczości przeciwko dzikiej przyrodzie COBRA III: w tej operacji pod nadzorem unijnej grupy ds. egzekwowania prawa w dziedzinie nielegalnego handlu dziką fauną i florą 25 państw członkowskich UE, Interpol i Eurojust. Celem tej operacji byli głównie przemytnicy kości słoniowej i rogów nosorożców, którzy działają na trasie z Afryki przez Europę do rynków azjatyckich (głównie w Chinach i Wietnamie). Operacja ta obejmowała 70 kompleksowych dochodzeń w 25 uczestniczących państwach oraz 600 przypadków zajęcia towarów, w tym dużych ilości środków leczniczych medycyny alternatywnej zawierających

Znaczenie przestępczości przeciwko środowisku zostało uznane na szczecelu UE w drodze przyjęcia dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne⁵³. Kodeksy karne państw członkowskich zostały dostosowane do jej wymogów, aby objąć sankcjami różne kategorie przestępstw przeciwko środowisku, w tym przestępstwa związane z odpadami i przestępstwa przeciwko dzikiej przyrodzie. UE przyjęła również w lutym 2016 r. plan działania przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą⁵⁴, który jest obecnie wdrażany. Komisja wspiera również unijne sieci funkcjonariuszy policji, prokuratorów, inspektorów i sędziów wyspecjalizowanych oraz współpracuje z nimi w zwalczaniu przestępstw przeciwko środowisku naturalnemu⁵⁵. Biorąc pod uwagę wpływ gospodarczy tego rodzaju przestępstw, poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa i ich niszczący wpływ na środowisko naturalne, Komisja uważa, że przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu również należy uwzględnić w nowym cyklu polityki unijnej.

IV. WNIOSKI

Komisja stwierdza, że **unijna ocena zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością** z 2017 r. stanowi dobrą podstawę do ustalenia priorytetów UE w zakresie zwalczania przestępczości na najbliższe cztery lata. Na tej podstawie Komisja zwraca się do Rady o zatwierdzenie następujących ośmiu zagrożeń związanych z przestępczością jako priorytetów w ramach cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej na lata 2018-2021: cyberprzestępczość, przestępstwa związane z narkotykami, przemyt migrantów, zorganizowana przestępczość przeciwko mieniu, handel ludźmi, nielegalny handel bronią palną, oszustwa związane z VAT oraz przestępstwa przeciwko środowisku.

W następnym sprawozdaniu, które ma zostać opublikowane w dniu 16 maja, przedstawione zostaną ustalenia Komisji w oparciu o sprawozdanie końcowe grupy ekspertów wysokiego szczebla ds. systemów informacyjnych i interoperacyjności. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przedstawione zostaną także konkretne pomysły będące podstawą wspólnej dyskusji na temat dalszych kroków.

wyciągi z roślin chronionych, a także kilku tysięcy kilogramów chronionego drewna. Zob. Europol Review 2015.

⁵³ Dyrektywa 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 28.

⁵⁴ COM(2016) 87 final z 26.2.2016.

⁵⁵ EnviCrimeNet, Europejska sieć prokuratorów ds. przestępczości przeciwko środowisku (ENPE), IMPEL oraz europejskie forum sędziów ds. przestępczości przeciwko środowisku (EUFJE).