



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 2.6.2005
COM(2005) 232 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**„Opracowanie strategicznej koncepcji dotyczącej zwalczania
przestępczości zorganizowanej”**

{SEC (2005) 724}

1. WSTĘP

1. Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 4-5 listopada 2004 r. zobowiązała Radę oraz Komisję, zgodnie z Programem Haskim¹, do opracowania strategicznej koncepcji dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej na poziomie UE przez organy Unii takie jak Europol, Eurojust, CEPOL oraz Zespół Zadaniowy Szefów Policji. Niniejszy komunikat stanowi wkład Komisji do opracowania tej strategii.
2. Od chwili wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego przyjęto kilka planów działania UE dotyczących zwalczania przestępczości zorganizowanej². Ostatnim była Strategia Milenijna w zakresie zapobiegania i kontroli przestępczości zorganizowanej, przyjęta w 2000 r.³. W następstwie inicjatywy przedłożonej podczas holenderskiego przewodnictwa w Radzie w 2004 r. rozpoczęły się dyskusje, które doprowadziły do przyjęcia konkluzji Rady w sprawie opracowania strategicznej koncepcji dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej z dnia 2 grudnia 2004 r.⁴.
3. Od momentu utworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przyjęte zostały różne inicjatywy prawodawcze i nielegislacyjne służące zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej na poziomie UE. Obecnie należałoby połączyć różne narzędzia i środki (zapobiegawcze, prawa karnego i proceduralnego) podejmowane na poziomie lokalnym, krajowym i unijnym oraz uzupełnić dostrzeżone braki. Unia powinna przystąpić do opracowania i wdrożenia polityki w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz zapewnić jej odpowiednie finansowanie.
4. Od września 2001 r. w centrum uwagi znalazła się walka z terroryzmem. Pomimo że istnieją związki pomiędzy przestępczością zorganizowaną a terroryzmem, przestępczość zorganizowana stanowi nadal sama w sobie zagrożenie dla społeczeństwa. Szkodzi ona gospodarce oraz wpływa destabilizująco na społeczną i demokratyczną strukturę społeczeństwa. Dlatego Rada Europejska powinna umieścić zwalczanie przestępczości zorganizowanej wśród swoich głównych priorytetów. Przy zwalczaniu tego zagrożenia wszystkie instytucje muszą wyważyć skuteczne egzekwowanie prawa i ściganie przestępczości zorganizowanej oraz ochronę podstawowych praw i swobód.
5. Opracowanie strategicznej koncepcji dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej jest trudnym zadaniem, ponieważ pojęcie przestępczości zorganizowanej - pomimo kilku wcześniejszych inicjatyw zmierzających do zdefiniowania „organizacji przestępczej”⁵. – pozostaje złożone. Ponadto priorytety,

¹ Dz.U. C 53 z 3.3.2005, str. 1-14.

² Plan działań w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej (Dz.U. C 251 z 15.8.1997), rezolucja Rady w sprawie zapobiegania przestępczości zorganizowanej (Dz.U. C 408 z 29.12.1998), Wiedeński plan działań (Dz. U. C 19 z 23.1.1999)

³ Dz.U. C 124 z 3.5.2000.

⁴ dok. 15050/04 CRIMORG 138; dok. 13463/2/04 REV 2 CRIMORG 105

⁵ Patrz: Wspólne Działanie z dnia 21 grudnia 1998 r. w sprawie uznawania za przestępstwa karne uczestnictwa w organizacji przestępczej w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 351 z

które przyjęła Rada na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 2004 r., mają szeroki zakres i obejmują zarówno określenie podstaw wiedzy o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej jak i zapobieganie przestępczości, egzekwowanie prawa, współpracę sądową oraz stosunki zewnętrzne (patrz część 2). Z tego powodu środki proponowane w niniejszym dokumencie mogą również dotyczyć przestępstw, które nie stanowią – lub nie wyłącznie - przestępczości zorganizowanej. Z drugiej strony inicjatywy, które wdrażają np. zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądów w sprawach karnych, mają różnorodny wpływ na poważne przestępstwa transgraniczne. Podejście strategiczne zapewni efektywną współpracę pomiędzy wszystkimi uczestnikami działań.

6. Ze względu na szeroki zakres koncepcji strategicznej konieczne jest ustalenie w niniejszym komunikacie priorytetów. W części 2 opracowane zostały cele zgodne z priorytetowymi zagadnieniami strategicznej koncepcji dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej. Niektóre aspekty zostały potraktowane jedynie skrótowo i rozwinięte w innym miejscu⁶. Część 3 informuje o realizacji śródkresowej oceny Strategii Milenijnej⁷, podczas gdy część 4 opisuje dalsze kierunki rozwoju. Załącznik 1 stanowi wykaz środków mających na celu wdrożenie strategicznej koncepcji dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz odpowiedzialnych za nie instytucji wraz z docelowymi terminami i hierarchią priorytetów. W załączniku 2 zostały wymienione i streszczone ostatnie komunikaty i konkluzje Rady dotyczące tych kwestii. Załącznik 3 opisuje szczegółowo realizację śródkresowej oceny Strategii Milenijnej.

2. PRIORYTETOWE ZAGADNIENIA I CELE

2.1. Zwiększenie wiedzy o przestępczości zorganizowanej oraz wzmocnienie zbierania i analizowania informacji

7. Postęp technologiczny wraz ze wzrastającą globalizacją otwiera przed zorganizowanymi grupami przestępczymi nowe możliwości. W celu skutecznego zapobiegania i przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej koniecznej jest zbieranie i aktualizowanie wiedzy o przestępczości zorganizowanej, zorganizowanych grupach przestępczych oraz podatności na zagrożenia sektorów gospodarki, co pozwoli na opracowanie lepszych narzędzi. Stwierdzono to już w licznych dokumentach strategicznych, także w Programie Haskim. Aby ułatwić podejmowanie decyzji w różnych obszarach działań, przyszły **system statystyk przestępczości UE** powinien gromadzić informacje uzyskiwane od organów ścigania oraz dane ilościowe oparte na sondażach przeprowadzanych wśród obywateli i przedsiębiorstw, jak również badać poziom przestępczości wśród określonych grup. System ten zostanie opracowany we współpracy z Państwami Członkowskimi i w razie potrzeby będzie się opierał na wspólnotowym programie statystycznym. Konieczne jest również stworzenie, przetestowanie i

29.12.1998); dok. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2; art. 2 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (A/RES/55/25)

⁶ Szczególnie inicjatywy zawarte w Programie Haskim, np. strategia antynarkotykowa UE 2005-2012 (dok. 15074/04)

⁷ dok. 10925/03 CRIMORG 49, który przyjęła do wiadomości Rada JAI na posiedzeniu w dniach 2-3 października 2003 r.

rozpowszechnienie metodologii służącej badaniu podatności sektorów gospodarczych na przestępczość zorganizowaną. Na tej podstawie Komisja zamierza sporządzać w przyszłości corocznie lub co dwa lata **sprawozdanie na temat przestępczości w UE**.

8. Program Haski podkreślił potrzebę stworzenia **mechanizmu egzekwowania prawa pod przewodnictwem służb wywiadowczych w UE**, który umożliwi decydom wytyczenie strategii dotyczących egzekwowania prawa europejskiego opartych na wnikliwych analizach. Jego kluczowymi elementami są dostęp do informacji (patrz punkt 2.3.3), opracowywanie europejskich danych wywiadowczych oraz wzmocniona współpraca pomiędzy organami ścigania na poziomie europejskim i międzynarodowym. Komisja przedstawi komunikat w sprawie polityki egzekwowania prawa pod przewodnictwem służb wywiadowczych UE w 2005 r.
9. W ramach tych działań powinien zostać stworzony „**model europejskiego wywiadu kryminalnego**”, który rozwiązałby kwestie takie jak spójność środków i usług wywiadowczych w organach działających na poziomie krajowym i unijnym w przestrzeni sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa; dostosowanie krajowych systemów oceny zagrożeń dzięki stosowaniu jednolitych metod, badań nad podatnością sektorową, opracowywanie danych ilościowych i jakościowych przez sektor prywatny oraz innych znaczących danych z rozwijających się europejskich statystyk przestępczości. Kluczowym elementem modelu będzie przeprowadzana przez Europol **europejska ocena zagrożenia przestępczością zorganizowaną**, która zgodnie z Programem Haskim powinna się opierać na dostosowanych krajowych ocenach ryzyka.
10. Badania dotyczące przestępczości zorganizowanej finansowane są obecnie w ramach 6. Programu Ramowego Badań oraz Działania Przygotowawczego na rzecz badań nad bezpieczeństwem. Przewidywane jest włączenie badań nad przestępczością zorganizowaną do nowego programu badań nad bezpieczeństwem oraz do innych powiązanych obszarów badań w proponowanym 7. Ramowym Programie Badań. Specjalne projekty badawcze na rzecz opracowania właściwych działań będą również realizowane w ramach **programu AGIS**, kolejnego programu uruchomionego w ramach perspektyw finansowych na lata 2007-2013 oraz dzięki funduszom badawczym.

2.2. Skuteczniejsze zapobieganie przestępczości zorganizowanej

11. Skuteczna polityka zapobiegania przestępstwom obejmuje oprócz tradycyjnej współpracy organów ścigania także obowiązujące zarówno w sektorze publicznym jak i prywatnym standardy dotyczące właściwego zarządzania, przejrzystości oraz odpowiedzialności prawnej i społecznej, które pozwalają ograniczyć możliwości popełniania przestępstw. Niektórym Państwom Członkowskim UE udało się nowatorski sposób wykorzystać działania administracyjne do tego, aby zapobiec infiltracji przez organizacje przestępcze legalnych sektorów rynku. Rada przyjęła niedawno zalecenia⁸, w których stwierdziła, że takie podejście zasługuje na dalsze zbadanie i rozpowszechnienie na obszarze UE. Komisja zamierza stworzyć na poziomie UE model uszczelnionego systemu prawnego oraz nowe środki i usługi,

⁸ dok. 12557/04 CRIMORG 79; dok. 14125/2/04 REV 2 CRIMORG 123

które mogłyby zostać szeroko rozpowszechnione i pozwoliłyby na uniknięcie sytuacji, w których przypadkowo stwarza się możliwości działania dla przestępczości zorganizowanej.

12. Jednym z najważniejszych narzędzi, dzięki któremu przestępczość zorganizowana wnika na legalne rynki, jest **korupcja**.⁹ Dlatego ważne jest, aby nadal rozwijać i wdrażać szeroko zakrojoną politykę antykorupcyjną UE obejmującą środki prawa karnego, wspierać etykę i uczciwość w administracji publicznej oraz monitorować krajowe działania antykorupcyjne w kontekście UE, międzynarodowych zobowiązań oraz innych standardów. Istotną kwestią jest również efektywne wdrażanie Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji¹⁰. Wspieranie przejrzystości w sektorze publicznym jest jednym ze strategicznych celów Komisji na lata 2005-2009, a wkrótce zostanie przedstawiona Biała Księga w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości.
13. Deklaracja dublińska¹¹ uznała **partnerstwo publiczno-prywatne** za skuteczne narzędzie ogólnego zapobiegania przestępczości, w szczególności przestępczości zorganizowanej. Opracowanie oraz wdrożenie Planu działań UE w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych jest zgodnie z Programem Haskim priorytetem Komisji w 2006 r.
14. Podstawowym celem jest zapobieganie handlowi ludźmi, szczególnie poważnemu przestępstwu łamiącemu prawa człowieka. Komisja przedstawi specjalny komunikat w sprawie zwalczania **handlu ludźmi** w 2005 r., w którym opracuje te zagadnienia w sposób całościowy, ukierunkowany na prawa człowieka i stawiający w centrum uwagi dobro ofiar.
15. Wsparcie finansowe z funduszy strukturalnych, które można było uzyskać na środki zapobiegawcze, było rzadko wykorzystywane przez Państwa Członkowskie¹². Skłoniło to Komisję do przedstawienia wniosku w sprawie ustanowienia oddzielnego programu ramowego na rzecz bezpieczeństwa i ochrony swobód w ramach perspektyw finansowych na lata 2007-2013, z którego byłyby finansowane te działania.

2.3. Wzmocnienie narzędzi oraz rozwijanie współpracy

2.3.1. Skuteczniejsze dochodzenia w obszarze przestępczości zorganizowanej

16. W dochodzeniach policyjnych, celnych i sądowych dotyczących transgranicznej przestępczości zorganizowanej skuteczne okazały się **szczególne techniki dochodzeniowe**. Stosowanie tych technik zostało przewidziane w konwencji o wzajemnej pomocy prawnej z 2000 r. oraz w protokole do niej z 2001 r.¹³, ale ponieważ żaden z tych z instrumentów prawnych nie wszedł jeszcze w życie, została przyjęta odrębna decyzja ramowa w sprawie **wspólnych zespołów dochodzeniowo-**

⁹ patrz: COM (2003) 317; rezolucja PE nr A5-0367/2003
¹⁰ A/58/422

¹¹ dok. 16302/03 CRIMORG 96

¹² Włoski program Mezzogiorno jest godnym uwagi wyjątkiem, patrz również komunikat: Dalsze wytyczne dla krajów kandydujących COM (2003) 110.

¹³ Dz.U. L 197 z 12.7.2000, str. 1; Dz.U. C 326 z 21.11.2001, str. 1.

śledczych¹⁴. Niezbędne są jednak dalsze prace, które usprawnią działanie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych oraz udoskonalą specjalne techniki dochodzeniowe.

17. Aby przyspieszyć i uprościć transgraniczne **gromadzenie dowodów**, Komisja zaproponowała stworzenie europejskiego nakazu dowodowego, który w przypadku niektórych środków dowodowych zastąpi wzajemną pomoc prawną¹⁵. W średnioterminowej perspektywie zasada wzajemnego uznawania powinna być rozszerzona na wszystkie rodzaje dowodów. Komisja planuje przedłożenie kilku inicjatyw w sprawie dopuszczalności dowodów, zgodnie z treścią komunikatu w sprawie zasady wzajemnego uznawania w sprawach karnych¹⁶. Te inicjatywy wzmocnią wzajemne zaufanie dzięki zapewnieniu właściwej równowagi pomiędzy skutecznym procesem ścigania a prawem do obrony. Transgraniczne wykorzystywanie danych wywiadowczych jako dowodów stanowi kolejny temat wymagający dalszych badań.
18. Zarówno gromadzenie dowodów w związku z dochodzeniami finansowymi (patrz punkt 2.3.2), jak i zdobywanie, zabezpieczanie i przekazywanie **dowodów elektronicznych** stanowi coraz bardziej istotną kwestię, którą Komisja zajmie się wkrótce w odpowiedzi na żądanie Rady, wyrażone na posiedzeniu w dniach 16-17.12.2004 r.¹⁷
19. **Przechowywanie danych** przez dostawców usług komunikacji elektronicznej stanowi istotną kwestię przy prowadzeniu dochodzeń w sprawie przestępstw związanych z użyciem technologii informatycznych. Konieczne jest tu potraktowanie w wyważony sposób skutecznego egzekwowania prawa, ochrony praw podstawowych oraz obciążeń finansowych, jakie ponoszą dostawcy usług w związku z odpowiednimi przepisami. Aby uwzględnić aspekty prawne Komisja przedłoży w 2005 r. wniosek w sprawie dyrektywy jako właściwego instrumentu prawnego.
20. Do postawienia przed sądem przywódców zorganizowanych grup przestępczych konieczne jest często oparcie się na świadkach lub osobach współpracujących z wymiarem sprawiedliwości. Opierając się na dwóch rezolucjach Rady¹⁸, strategia milenijna zawierała propozycję dalszych prac w tej dziedzinie. Rada zobowiązała Komisję do opracowania programu ochrony świadków w obszarze zwalczania terroryzmu¹⁹. Europol opracował w tej kwestii dwa ważne dokumenty²⁰, a Komisja przygotowuje wniosek dotyczący odpowiedniego instrumentu prawnego.
21. Niektóre Państwa Członkowskie powołały specjalne służby dochodzeniowo-śledcze lub organy ścigania, które zajmują się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej. Służby te składają się z grup ekspertów z różnych dziedzin, powołanych w celu

¹⁴ Dz.U. L 162 z 20.06.2002, str. 1.

¹⁵ COM (2003) 688

¹⁶ COM (2005) 195

¹⁷ dok. 16238/04 CONCL 4, dok. 16089/04 JAI 566

¹⁸ U. C 327 z 7.12.1995, str. 5. Dz.U, C 10 z 11.1.1996, str. 1.

¹⁹ Deklaracja w sprawie zwalczania terroryzmu z 25.3.2004.

²⁰ „Podstawowe zasady współpracy policyjnej w Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony świadków” oraz „Wspólne kryteria obejmowania świadków programem ochrony”; oba ograniczone do terytorium UE

kompleksowego prowadzenia śledztwa. Komisja zachęca wszystkie Państwa Członkowskie do rozważenia takiego rozwiązania.

2.3.2. *Wzmocnienie narzędzi do zwalczania finansowych aspektów przestępczości zorganizowanej*

22. Zyski finansowe są jednym z głównych motorów przestępczości zorganizowanej. Uniemożliwienie legalizowania dochodów pochodzących z przestępstwa lub finansowania działalności przestępczej zmniejszyłoby w znaczący sposób motywację i możliwości działania zorganizowanych grup przestępczych. Dlatego też rozszerzenie możliwości zabezpieczania i konfiskaty dochodów pochodzących z przestępstwa jest kluczem do zapobiegania i zwalczania takich działań przestępczych. Komisja zamierza w związku z tym wspierać szersze **uprawnienia w dochodzeniach finansowych** oraz właściwe instrumenty prawne pozwalające na szybką identyfikację i ustalenie nielegalnych transferów finansowych lub innych transakcji.
23. W kwestii zabezpieczania i konfiskaty mienia podjęte zostały trzy decyzje ramowe (jedna stanowi przedmiot zastrzeżeń), które przewidują między innymi rozszerzone uprawnienia do konfiskaty²¹. Decyzja ramowa w sprawie konfiskaty korzyści pochodzących z przestępstwa stanowi, że przy korzystaniu z rozszerzonych uprawnień do konfiskaty Państwa Członkowskie mogą korzystać z procedur innych niż procedury karne. Jej postanowienia odwołują się również do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, zgodnie z którą państwa będące stronami konwencji mogą rozważyć możliwość stosowania wymogu, aby sprawca wykazał legalne pochodzenie domniemanych dochodów z przestępstwa, łącznie z odwróceniem ciężaru dowodowego oraz/lub ułatwieniami dowodowymi. Komisja dokona przeglądu pod tym kątem prawodawstwa UE dotyczącego konfiskaty mienia pochodzącego z przestępstwa. Ponadto Komisja zbada normy dotyczące zwrotu skonfiskowanego mienia w formie odszkodowania lub rekompensaty zidentyfikowanym ofiarom przestępstwa lub organizacjom charytatywnym.
24. Proponowana trzecia dyrektywa w sprawie prania pieniędzy²² wzmacnia istniejące prawodawstwo Wspólnoty zwalczające pranie pieniędzy poprzez m.in. rozszerzenie definicji przestępstw źródłowych oraz dodanie nowych kategorii osób zobowiązanych do zgłaszania transakcji. W celu zapewnienia, że również w przyszłości instytucje finansowe i inne organy będą wywiązywać się ze zobowiązań, powinno się pokazać, jak znaczące wyniki może przynieść zgłoszenia przypadków prania pieniędzy. W tym celu jednostki wywiadu finansowego muszą dostarczyć odpowiednie informacje zwrotne.
25. Członkowie grup przestępczych wykorzystują systemy finansowe poszczególnych Państw Członkowskich do prania pieniędzy pochodzących z działalności przestępczej prowadzonej w innym Państwie Członkowskim. Europol stara się badać powiązania pomiędzy działalnością przestępczą i związanymi z nią transakcjami w

²¹ Decyzja ramowa 2003/577/JHA z 22.7.2003; decyzja ramowa 2005/212/JHA z 24.2.2005; w czerwcu 2004 r. osiągnięto polityczne porozumienie w sprawie projektu decyzji ramowej dotyczącej stosowania zasady wzajemnego uznawania w odniesieniu do nakazów konfiskaty.

²² COM (2004) 448

ramach Analitycznego Archiwum Roboczego, np. przez program "SUSTRANS". Wszystkie Państwa Członkowskie powinny aktywnie wspierać jego działalność poprzez dostarczanie wysokiej jakości danych do Europolu.

26. Protokół do konwencji z 2000 r. w sprawie wzajemnej pomocy prawnej ma na celu ułatwienie współpracy przy transgranicznych dochodzeniach finansowych. Data jego wejścia w życie jest jednak niepewna, gdyż tylko niewielka liczba krajów ratyfikowała ten protokół. W związku z tym, że zasada wzajemnego uznawania ma stopniowo zastępować wzajemną pomoc prawną, Komisja będzie musiała rozważyć przedłożenie nowych wniosków legislacyjnych.²³

2.3.3. *Poprawa dostępu do informacji oraz ich wymiany pomiędzy organami wymiaru sprawiedliwości*

27. Rada Europejska podkreśliła w Programie Haskim, że wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości wymaga innowacyjnego podejścia do **ponadgranicznej wymiany informacji pomiędzy organami ścigania**. Plan działań wdrażający Program Haski rozwinie dalej inicjatywę Komisji w sprawie wdrożenia **zasady dostępności odnośnie do wymiany informacji pomiędzy organami ścigania, wspólnych standardów dostępu do baz danych oraz interoperacyjności krajowych baz danych oraz baz danych UE**. Krajowe i unijne bazy danych powinny w coraz większym stopniu stosować te same standardy i wzajemnie dostosowane technologie, które zapewnią selektywną wymianę informacji między organami ścigania oraz właściwe powiązania z międzynarodowymi bazami danych. W obliczu zwiększonych możliwości muszą zostać wprowadzone środki służące **ochronie danych osobowych oraz bezpieczeństwu danych**, takie jak proporcjonalność, integralność oraz poufność danych oraz skuteczne przepisy prawne. Komisja przedłoży odpowiedni wniosek legislacyjny w 2005 r.

28. Intensywna **współpraca** pomiędzy krajowymi organami ścigania i odpowiadającymi im organami UE jest konieczna dla budowania zaufania. Stworzone kanały przesyłania informacji, m. in. wirtualna sieć prywatna Europolu (Virtual Private Network) czy System Informacyjny powinny być używane, a w odpowiednich przypadkach uzupełnione przez sieci ekspertów (patrz część 2.4).

2.3.4. *Wzmacnianie współpracy między instytucjami UE oraz krajowymi władzami sądowniczymi*

29. Program Haski podkreślił potrzebę **zintensyfikowania praktycznej współpracy** między policją a służbami celnymi Państw Członkowskich oraz między nimi a Europolem i Eurojustem. Na przykład przy zakładaniu podsłuchu lub wydawaniu nakazu aresztowania prokuratorzy/sędziowie oraz Eurojust powinni zostać zaangażowani w sprawę we wczesnym stadium. **Wspólne działania celne, policyjne i/lub sądowe** powinny stać się częstym narzędziem praktycznej współpracy. Wpierane powinny być **wspólne struktury współpracy w zewnętrznych regionach granicznych** Unii. Dodatkowo Komisja proponuje w przyszłości systematyczne finansowanie wspólnych działań UE w ramach perspektyw finansowych na lata 2007-2013. Komitet Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zgodnie z art. III-261 Traktatu

²³ Przypis nr 16

Konstytucyjnego, powinien ułatwiać koordynację działań właściwych władz Państw Członkowskich, koncentrując się na współpracy operacyjnej.

30. Jako uzupełnienie odpowiedniej Zielonej Księgi²⁴, Komisja przeprowadzi ocenę wpływu i przedłoży Białą Księgę dotyczącą wniosku legislacyjnego w sprawie utworzenia - w oparciu o Eurojust - Europejskiego Urzędu Prokuratora Publicznego, właściwego do dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców i współsprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii zgodnie z przyszłym Traktatem Konstytucyjnym²⁵, jak również możliwości rozszerzenia uprawnień Europejskiego Urzędu Prokuratora Publicznego na poważne przestępstwa o wymiarze ponadgranicznym.

2.4. Lepsze wykorzystanie i wzmocnienie istniejących organów

31. Istotną kwestię stanowi **ratyfikacja i wdrożenie odpowiednich instrumentów prawnych** dotyczących Europolu i Eurojustu, łącznie z trzema protokołami²⁶ do konwencji o Europolu. Sprawozdanie Komisji w sprawie prawnej transpozycji decyzji Rady ustanawiającej Eurojust²⁷ ujawniło różne niedociągnięcia, np. różnice w uprawnieniach sądowych przyznanych krajowym przedstawicielom, które szkodzą efektywności działań.
32. **Potencjał Eurojustu²⁸ oraz Europolu** w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej nie został jeszcze w pełni wykorzystany przez Państwa Członkowskie. Do Eurojustu powinny zostać przekazane znaczące międzynarodowe sprawy, natomiast poważne przestępstwa transgraniczne powinny być zgłaszane. Przepływ informacji do Europolu jest nadal niewystarczający. Powinny zostać opracowane sposoby zwiększenia systematycznego przekazywania przez Państwa Członkowskie wysokiej jakości danych dotyczących bieżących dochodzeń. Wdrożenie Systemu Informacyjnego Europolu we wszystkich Państwach Członkowskich ułatwi Europolowi dostęp do informacji dotyczących przestępczości zorganizowanej.
33. Europol i Eurojust powinny być bardziej zaangażowane w fazę dochodzenia w sprawach dotyczących ponadgranicznej przestępczości zorganizowanej oraz w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych. Należy wykorzystać możliwości, jakie przed ich działaniami otwiera istniejące prawodawstwo oraz Traktat Konstytucyjny. W szczególności należy zastanowić się nad **wzmocnioną współpracą w ramach Europolu i Eurojustu przy złożonych ponadgranicznych działaniach i dochodzeniach** w sprawach dotyczących poważnych przestępstw i przestępczości zorganizowanej, obejmującą wsparcie logistyczne, ekspertyzy oraz znajomość najlepszych praktyk, a także większe wykorzystanie **porozumienia między Europolem i Eurojustem**.

²⁴ COM (2001) 715 wersja ostateczna z 11.12.2001, „Zielona Księga w sprawie ochrony prawno-karnej interesów finansowych Wspólnoty oraz powołania urzędu prokuratora europejskiego”

²⁵ Komunikat Komisji, ochrona interesów finansowych Wspólnoty, zwalczanie nadużyć finansowych, plan działań na lata 2004-2005, COM (2004) 544 wersja ostateczna.

²⁶ Dz.U. L 358 z 13.12.2000, str. 1; Dz.U. C 312 z 16.12.2002, str. 1; Dz.U. C 2 z 6.1.2004, str. 1

²⁷ COM (2004) 457

²⁸ Konkluzje Rady w sprawie lepszego wykorzystywania Eurojustu dok. 15285/04, dok. 12561/4/04 REV4

34. **Szkolenia** oraz regularne **programy wymiany** powinny być wspierane poprzez CEPOL i finansowane z budżetu Wspólnoty. Komisja przedstawiła już wniosek w sprawie zwiększenia zasięgu tych działań.²⁹
35. Głównym zdaniem **agencji zarządzania granicami** jest co prawda wdrażanie dorobku Schengen w odniesieniu do kontroli osób na zewnętrznych granicach, powinna ona jednak również dostarczać informacje oraz pełnić funkcję koordynatora w działaniach, które podejmowane są we współpracy z Państwami Członkowskimi oraz Europolem w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej, oraz opracować **zintegrowany model analizy ryzyka**.

2.5. Poprawa przepisów prawnych w koniecznych przypadkach

36. Z uwagi na charakter i możliwe skutki przestępstw związanych z transgraniczną przestępczością zorganizowaną, uzasadnione wydaje się wprowadzenie wspólnej podstawy służącej ich zwalczaniu na poziomie Unii. Ostatnim przykładem jest wniosek dotyczący decyzji ramowej w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej³⁰, dzięki której mają zostać ustalone jednolite definicje przestępstw oraz środków karnych przewidzianych wobec różnych form udziału w organizacji przestępczej. Zdaniem Komisji zbliżenie prawa powinno towarzyszyć wzajemnemu uznawaniu orzeczeń sądów w sprawach karnych.³¹ Przyjmując decyzję ramową w sprawie europejskiego nakazu aresztowania³², Rada wyraziła zgodę na „kontynuację, zgodnie z art. 31 lit. e) Traktatu UE, prac nad zbliżeniem definicji przestępstw zawartych w art. 2 ust. 2” tej decyzji, w celu osiągnięcia wzajemnego porozumienia prawnego pomiędzy Państwami Członkowskimi³³. Komisja zbada w związku z tym zakres dalszego zbliżania prawodawstwa w sprawach karnych m. in. w kwestii fałszerstw, nielegalnego handlu bronią, nadużyć finansowych, w szczególności oszustw podatkowych oraz kradzieży tożsamości, przestępstw ekologicznych, ściągania haraczy i wymuszeń.

2.6. Poprawa monitorowania i oceny

37. Ocena działań zwalczających przestępczość zorganizowaną przeprowadzana jest obecnie na podstawie kilku instrumentów. Konieczne jest jednak ich dopracowanie, ponieważ Program Haski wezwał do **oceny** wdrażania, jak również do oceny skutków działań UE w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Komisja uważa to za ważny problem i przedstawi swoje spostrzeżenia w tej kwestii w 2006 r., uwzględniając art. III-260 Traktatu Konstytucyjnego. Przyszłe sprawozdanie na temat przestępczości w UE oraz ocena zagrożenia przestępczością zorganizowaną w UE (patrz punkt 2.1) będą istotnymi narzędziami w mechanizmie służącym do oceny wszystkich kwestii związanych z przestępczością zorganizowaną. Ocenie współpracy celnej, polityki antykorupcyjnej oraz zwalczania przestępstw

²⁹ COM (2004) 623

³⁰ COM (2005) 6

³¹ Pkt 17

³² Dz.U. L 190 z 18.7.2002, str. 1.

³³ dok. 9958/02 ADD1 REV1 JAI 138

finansowych - jak stwierdzono wcześniej w odpowiednich komunikatach³⁴ - powinno się dać pierwszeństwo ze względu na ich horyzontalne skutki.

2.7. Wzmocnienie współpracy z krajami spoza UE oraz z organizacjami międzynarodowymi

38. W epoce otwartych granic oraz globalnej integracji i wzajemnych zależności, **wewnętrzne bezpieczeństwo UE jest nierozdzielnie związane z kwestią bezpieczeństwa zewnętrznego**. W ostatnich latach znacząco zwiększyło się znaczenie zewnętrznego wymiaru działań UE służących zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych zagrożeń. Obecnie należy dopracować istniejące **inicjatywy dwustronne, regionalne i międzynarodowe**.

39. Współpraca z państwami trzecimi przy zwalczaniu przestępczości zorganizowanej powinna być nadal rozwijana przez zawieranie porozumień lub inne instrumenty prawne. Współpraca ta powinna obejmować wspieranie odpowiednich wzorców UE i międzynarodowych standardów.

40. Unia Europejska powinna promować i wspierać rozwój regionalnych działań i współpracy przy zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, szczególnie w granicznych regionach UE.

41. Unia Europejska powinna również silnie wspierać rozwój międzynarodowych działań w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej, aby zapewnić pełną ratyfikację i wdrażanie międzynarodowych instrumentów, takich jak Konwencje Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i korupcji, oraz opracowanie międzynarodowych standardów i postanowień w innych gremiach, takich jak Rada Europy, grupy G-8, FATF (Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy), OBWE oraz OECD.

42. Bezpośrednia współpraca między Europelem, Eurojustem z jednej strony, a krajami/organami spoza UE z drugiej strony, jest kluczową kwestią przy rozwijaniu europejskiego wymiaru egzekwowania prawa oraz współpracy sądowej poza granicami UE. Strategia Europolu dotycząca stosunków zewnętrznych 2004-2006³⁵ powinna być kontynuowana, a Eurojust powinien opracować swoją własną strategię stosunków zewnętrznych.

2.8. Ustalenie priorytetów w zwalczaniu szczególnych form przestępczości zorganizowanej na poziomie UE oraz w kontynuacji działań

43. W ramach multidyscyplinarnej grupy Rady osiągnięto porozumienie co do tego, że należy przeanalizować sprawozdanie Europolu na temat przestępczości zorganizowanej, przeprowadzić konsultacje z Eurojustem i Europelem, a następnie przekazać wyniki odpowiednim organom Rady w celu ustalenia ograniczonej liczby rocznych priorytetów strategicznych w walce z przestępczością zorganizowaną.³⁶

³⁴ COM (2003) 317, COM (2004) 262, COM (2004) 376

³⁵ dok. 12660/04 EUROPOL 44

³⁶ dok. 16183/03 CRIMORG 152

44. Program Haski stwierdza, że od roku 2006 Rada powinna posługiwać się w celu ustalenia tych priorytetów coroczną oceną zagrożenia przestępczością zorganizowaną, opracowywaną przez Europol. Aby Europol mógł spełnić te wymagania, konieczne jest niezwłoczne podjęcie dalszych prac nad egzekwowaniem prawa pod przewodnictwem służb wywiadowczych. Będzie to wymagało znacznych wysiłków nie tylko ze strony Europolu, ale także ze strony Państw Członkowskich i właściwych organów EU (patrz pkt 2.1)

3. PODSUMOWANIE DZIAŁAŃ PODJĘTYCH W NASTĘPSTWIE WNIOSKÓW ZE SPRAWOZDANIA NA TEMAT ŚRÓDOKRESOWEJ OCENY STRATEGII MILENIJNEJ

45. Wnioski z śródokresowej oceny Strategii Milenijnej zawierały sześć zaleceń dotyczących dalszych działań. Odpowiadając na zalecenie dotyczące zwalczania handlu narkotykami, Rada przyjęła decyzję ramową ustanawiającą minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami w październiku 2004 r.³⁷. Prace nad pięcioma pozostałymi zaleceniami są kontynuowane. Komisja przedstawiła wniosek³⁸ oraz przyjęła Białą Księgę w **sprawie wymiany informacji o orzeczeniach skazujących**³⁹; komunikat w sprawie pozbawienia praw zostanie przedstawiony jeszcze w 2005 r. Wniosek dotyczący trzeciej dyrektywy w sprawie prania pieniędzy⁴⁰ zawiera przepisy zapobiegające wykorzystywaniu znacznych płatności gotówkowych dla celów prania pieniędzy. Opracowanie porównywalnych statystyk przestępczości jest projektem długoterminowym, który Komisja realizuje wraz z innymi decydentami. Komisja przedstawi plan działań dotyczący statystyk przestępczości w UE w ciągu 2005 r. Rozpoczęto badania nad nadużyciami podatkowymi. Wyniki badań spodziewane są w lipcu 2005 r. Komisja (OLAF) i Europol - zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi - udzieli Państw Członkowskim pomocy w formie **platformy usługowej dla wspólnych operacji celnych** w 2005 r. Komisja pracuje również obecnie nad wnioskiem w sprawie ochrony świadków i osób współpracujących z wymiarem sprawiedliwości.

4. DALSZY KIERUNKI ROZWOJU

46. Niniejszy komunikat określa cele strategicznej koncepcji dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej. Załącznik nr 1 zawiera wykaz działań wdrażających w pięcioletniej perspektywie czasowej. Po przyjęciu przez Radę, strategiczna koncepcja dotycząca zwalczania przestępczości zorganizowanej powinna stanowić uzupełnienie planu działań wdrażającego Program Haski, przyczyniając się do wzmocnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii. Tworzenie i integrowanie różnych elementów w modelu europejskiego wywiadu kryminalnego jest najważniejszym zadaniem na przyszłość i będzie wymagało połączonych wysiłków Państw Członkowskich oraz instytucji i organów UE.

³⁷ Dz.U. L 335 z 11.11.2004, str. 8.

³⁸ COM (2004) 664

³⁹ COM (2005) 10

⁴⁰ COM (2004) 448

47. Koncepcja strategiczna powinna być postrzegana jako dokument dostosowany do aktualnych wymagań. Komisja powinna przedstawiać Radzie coroczne sprawozdania na temat wdrażania Programu Haskiego (zestawienie osiągniętych wyników), które będą zawierały również sprawozdania z postępów w realizacji koncepcji strategicznej. Ocena realizacji może być ewentualnie przeprowadzona oddzielnie, co pozwoli skoordynować ją z corocznym określaniem priorytetów strategicznych w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej na poziomie UE.
48. W końcu 2006 r. powinna zostać przeprowadzona specjalna ocena koncepcji strategicznej, aby ustalić punkty odniesienia przed wdrożeniem perspektyw finansowych na lata 2007-2013 i przed wejściem w życie Traktatu Konstytucyjnego.