



Strasburg, dnia 28.4.2015 r.
COM(2015) 185 final

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

Europejska agenda bezpieczeństwa

Unia Europejska dąży do zapewnienia obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych. Europejczycy muszą mieć pewność, że gdy przemieszczają się w Europie, ich wolność i bezpieczeństwo są dobrze chronione, przy pełnym poszanowaniu wartości Unii, w tym praworządności i praw podstawowych.

W ostatnich latach pojawiły się nowe i złożone zagrożenia, które podkreśliły potrzebę dalszych synergii i ściślejszej współpracy na wszystkich szczeblach. Wiele z dzisiejszych problemów bezpieczeństwa wynika z braku stabilności w bezpośrednim sąsiedztwie UE i zmieniających się form radykalizacji postaw, przemocy i terroryzmu. Zagrożenia są coraz bardziej zróżnicowane i nabierają coraz bardziej międzynarodowego, a także transgranicznego i wielosektorowego charakteru.

Zagrożenia te wymagają skutecznej i **skoordynowanej reakcji na szczeblu europejskim**. Wszystkie instytucje UE zgodziły się, że potrzebujemy odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego na nadchodzące pięć lat¹.

Aby osiągnąć ten cel, **Europejska agenda bezpieczeństwa** określa, w jaki sposób Unia może wnieść **wartość dodaną** w celu wsparcia państw członkowskich w zapewnianiu bezpieczeństwa. Przewodniczący Jean-Claude Juncker stwierdził w swoich wytycznych politycznych: „Zwalczanie przestępczości transgranicznej i terroryzmu jest wspólnym europejskim obowiązkiem”.² Państwa członkowskie są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za bezpieczeństwo, lecz nie są już w stanie osiągnąć tego w pełni samodzielnie. Wszystkie odpowiednie unijne i krajowe podmioty muszą lepiej współpracować w zakresie zwalczania transgranicznych zagrożeń, przy poszanowaniu krajowych zobowiązań w zakresie przestrzegania prawa i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Europejska agenda bezpieczeństwa musi zatem stanowić **wspólną agendę** dla Unii i państw członkowskich. Efektem powinien być **obszar bezpieczeństwa wewnętrznego UE**, w którym jednostki są chronione przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.

Agenda ta przyczyni się do lepszej wymiany informacji, zintensyfikowania współpracy operacyjnej i wzajemnego zaufania, wykorzystując pełen zakres unijnych polityk i narzędzi. Zapewni ona współpracę wewnętrznego i zewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa. O ile UE musi zachować czujność wobec innych pojawiających się zagrożeń, które mogą również wymagać skoordynowanej reakcji UE, agenda ustanawia priorytety w zakresie **terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i cyberprzestępczości** jako powiązanych dziedzin o wyraźnym wymiarze transgranicznym, i w ramach których działania UE mogą doprowadzić do rzeczywistych zmian.

1. LEPSZA WSPÓŁPRACA W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA

UE wprowadziła już szereg prawnych, praktycznych i pomocniczych narzędzi w celu wsparcia europejskiego obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego. Cele strategiczne określone w strategii bezpieczeństwa wewnętrznego na lata 2010-2014 zachowują

¹ Konkluzje Rady Europejskiej EUCO 79/14 z 27.6.2014; Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2014/2918 z 17.12.2014; Konkluzje Rady z 4.12.2014 w sprawie opracowania odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

² Nowy początek dla Europy. Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej, 15.7.2014.

ważność i powinny być nadal realizowane³. Traktat z Lizbony zapewnił UE odpowiednią podstawę do osiągnięcia tych celów, wzmacniając ramy prawne, tak aby połączyć wysiłki i zapewnić wolność i bezpieczeństwo, swobodny przepływ wewnętrzny oraz skuteczną europejską reakcję na transgraniczne zagrożenia. Traktat wzmocnił ochronę praw podstawowych i demokratycznej kontroli nad polityką Unii w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i ustanowił Parlament Europejski równorzędnym współprawodawcą w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Od dnia 1 grudnia 2014 r. współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych wchodzi w zakres zwykłego porządku prawnego UE. Kontrola sądowa sprawowana przez Trybunał Sprawiedliwości oraz rola Komisji jako strażniczki traktatów są obecnie w pełni stosowane⁴, co zapewni przestrzeganie praw obywateli i wzmocni pewność prawa i zaufanie.

Obecnie nadszedł czas, aby lepiej i ściślej ze sobą współpracować. Sukces narzędzi wprowadzonych w ostatnich latach przez Unię opiera się, przede wszystkim, na wspólnej odpowiedzialności, wzajemnym zaufaniu oraz skutecznej współpracy między wszystkimi zaangażowanymi podmiotami: instytucjami i agencjami UE, państwami członkowskimi i organami krajowymi.

W tym celu agenda określa wspólne podejście dla UE i jej państw członkowskich, które jest wszechstronne, zorientowane na wyniki i realistyczne. W celu maksymalizacji korzyści wynikających z istniejących środków UE oraz, w razie potrzeby, opracowania nowych i uzupełniających działań, wszystkie zainteresowane podmioty muszą ze sobą współpracować opierając się na pięciu kluczowych zasadach.

Po pierwsze, należy zapewnić pełne przestrzeganie praw podstawowych. Bezpieczeństwo i poszanowanie praw podstawowych nie są ze sobą sprzeczne, ale są celami polityki spójności i komplementarności⁵. Unijne podejście opiera się na wspólnych demokratycznych wartościach naszych otwartych społeczeństwach, w tym praworządności oraz przestrzeganiu i propagowaniu praw podstawowych określonych w Karcie praw podstawowych. Wszystkie środki bezpieczeństwa muszą być zgodne z zasadami konieczności, proporcjonalności i legalności, przy zachowaniu odpowiednich gwarancji w celu zapewnienia rozliczalności i dochodzenia roszczeń na drodze sądowej⁶. Komisja skrupulatnie sprawdzi, że wszelkie środki bezpieczeństwa są w pełni zgodne z prawami podstawowymi, przy jednoczesnej skutecznej realizacji swoich celów. Skutki nowych inicjatyw dotyczących swobodnego przepływu oraz ochrony danych osobowych muszą być w pełni zgodne z zasadą proporcjonalności oraz prawami podstawowymi. Jest to wspólny obowiązek wszystkich podmiotów UE i państw członkowskich. Organy UE, takie jak Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) i Europejski Inspektor Ochrony Danych, odgrywają istotną rolę we wspieraniu instytucji i innych agencji UE w celu umacniania i propagowania unijnych wartości.

Po drugie, potrzeba większej przejrzystości, rozliczalności i kontroli demokratycznej w celu wzmocnienia zaufania obywateli. Parlament Europejski rozpoczął pełnienie roli

³ Konkluzje Rady z 25.2.2010 w sprawie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej: Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa; COM(2014) 154 final z 11.3.2014.

⁴ Z zastrzeżeniem szczególnych warunków Protokołu 22 w odniesieniu do Danii oraz Protokołów 21 i 36 w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii.

⁵ Art. 6 Karty praw podstawowych i wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r. w połączonych sprawach C-293/12 i C-594/12, pkt 42.

⁶ Art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych; wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r., cytowany powyżej.

współprawodawcy, zapewniając w ten sposób demokratyczną kontrolę. Szczególna rola parlamentów narodowych w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁷ znajduje odzwierciedlenie w szerszym zaangażowaniu Komisji na rzecz wznowienia dialogu politycznego z parlamentami narodowymi. Dwa razy do roku Komisja przekazuje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie aktualne informacje dotyczące realizacji agendy. Komisja będzie również opracowywać wskaźniki skuteczności dla kluczowych instrumentów UE. W celu dalszego zwiększenia przejrzystości i uczestnictwa, Komisja powoła w 2015 r. forum konsultacyjne dotyczące bezpieczeństwa UE z udziałem państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, agencji UE oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickiego i sektora prywatnego.

Po trzecie, należy zapewnić lepsze stosowanie i wdrażanie istniejących instrumentów prawnych UE. Jednym z priorytetów Komisji będzie pomoc państwom członkowskim w dalszym rozwijaniu wzajemnego zaufania, pełnym wykorzystaniu istniejących narzędzi wymiany informacji i umacnianiu transgranicznej współpracy operacyjnej między właściwymi organami. Znaczenie ma zarówno wzajemna ocena, jak i skuteczna kontrola wdrażania europejskich środków.

Po czwarte, potrzebna jest bardziej skoordynowana współpraca między agencjami i wielosektorowe podejście. Z uwagi na rosnące powiązania między różnymi rodzajami zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa, polityka i działania w terenie muszą być w pełni skoordynowane ze wszystkimi odpowiednimi agencjami UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁸ oraz poza nie wykraczające. Agencje te oferują wyspecjalizowany poziom wsparcia i wiedzy fachowej dla państw członkowskich i UE. Działają one jako centra informacji, ułatwiają wdrażanie prawa UE i odgrywają kluczową rolę we wspieraniu współpracy operacyjnej, np. wspólnych transgranicznych działań. Nadszedł czas, by pogłębić współpracę między tymi agencjami. Komisja rozpocznie rozważania nad sposobami maksymalizacji wnoszonego przez nie wkładu poprzez ściślejszą współpracę między agencjami, koordynację z państwami członkowskimi, wszechstronne programowanie, skrupulatne planowanie i ukierunkowanie zasobów.

Konkretne działania w szerokim zakresie polityki UE przyczyniają się do realizacji celów w zakresie bezpieczeństwa, w tym w dziedzinie transportu, finansów, ceł, edukacji, polityki ochrony na morzu, technologii informacyjnych, energii i zdrowia publicznego. Działania w zakresie jednolitego rynku cyfrowego oraz europejskiej polityki sąsiedztwa uzupełnią i wzmocnią Europejską agendę bezpieczeństwa. Agenda opiera się także na istniejących strategiach sektorowych, które mogą przyczynić się – bezpośrednio lub pośrednio – do wysokiego poziomu bezpieczeństwa⁹.

⁷ Art. 69 TFUE.

⁸ Organ ścigania UE Europol, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej Frontex, agencja UE ds. współpracy sądowej Eurojust, Europejskie Kolegium Policyjne Cepol, Agencja Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi EU-LISA oraz Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii EMCDDA.

⁹ Strategia UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego (konkluzje Rady z 24.6.2014); Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego (JOIN(2013) 1 final z 7.2.2013); Strategia w zakresie zarządzania ryzykiem celnym (COM(2014) 527 final z 21.8.2014); Strategiczne ramy europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (konkluzje Rady z 12.5.2009); Strategia UE na rzecz młodzieży (COM(2009) 200 final z 27.4.2009); Strategia UE na rzecz nasilenia walki z przemytem papierosów i innymi formami nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi (COM(2013) 324 final z 6.6.2013). Agenda uzupełnia również bieżące inicjatywy, takie jak przegląd strategicznych kontroli eksportu (COM(2014) 244 final z 24.4.2014).

Agenda ta musi być postrzegana w kontekście przyszłego europejskiego programu w zakresie migracji,¹⁰ który będzie dotyczył kwestii bezpośrednio związanych z bezpieczeństwem, takich jak przemyt migrantów, handel ludźmi, spójność społeczna oraz zarządzanie granicami.

Po piąte, należy połączyć wewnętrzny i zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa. Zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa nie są ograniczone granicami UE. Bezpieczeństwo wewnętrzne UE i bezpieczeństwo globalne są od siebie wzajemnie zależne i ze sobą powiązane. Reakcja UE musi być zatem kompleksowa i oparta na spójnym zestawie działań łączących w sobie wymiary wewnętrzne i zewnętrzne, aby silniej zacieśniać powiązania między polityką wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych a wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony. Jej sukces zależy w dużym stopniu od współpracy z partnerami międzynarodowymi. Prewencyjne zaangażowanie we współpracę z państwami trzecimi jest konieczne, aby zająć się głównymi przyczynami problemów związanych z bezpieczeństwem.

Wartość dodana istniejących dialogów na temat polityki bezpieczeństwa prowadzonych przez UE – oraz powiązanych z nimi instrumentów finansowych i działań UE – z państwami objętymi procesem rozszerzenia i polityką sąsiedztwa, głównymi partnerami strategicznymi oraz właściwymi organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi powinna zostać zmaksymalizowana. Dialogi powinny zostać rozszerzone w celu uwzględnienia priorytetów, takich jak współpraca w zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, przemytu migrantów i handlu ludźmi. Powinno to prowadzić do konkretnych wspólnych planów działania z głównymi państwami trzecimi i znaleźć odzwierciedlenie w ukierunkowanym wykorzystaniu instrumentów finansowych UE.

Delegatury UE w państwach trzecich odgrywają istotną rolę w odniesieniu do dialogów na temat bezpieczeństwa i w związku z tym potrzebują wiedzy fachowej i umocnienia lokalnej koordynacji. Trwający obecnie proces rozmieszczania ekspertów do spraw bezpieczeństwa w delegaturach UE w państwach objętych europejską polityką sąsiedztwa i innych państwach trzecich powinien stanowić priorytet. Należy również zbadać, w jaki sposób można w pełni wykorzystać wiedzę fachową funkcjonariuszy organów ścigania państw członkowskich oddelegowanych do państw nienależących do UE, a także rozważyć możliwość delegowania oficerów i sędziów łącznikowych agencji UE do głównych państw trzecich.

Umowy o wzajemnej pomocy prawnej z państwami trzecimi (Stanami Zjednoczonymi, Japonią¹¹) są kluczowymi instrumentami w zakresie międzynarodowej współpracy sądowej, a Komisja oceni, czy konieczne jest opracowanie innych dwustronnych lub wielostronnych porozumień z kluczowymi państwami trzecimi.

Unia powinna również w dalszym ciągu zacieśniać stosunki z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak ONZ, Rada Europy i Interpol oraz bardziej aktywnie wykorzystywać wielostronne fora, takie jak globalne forum zwalczania terroryzmu w celu propagowania najlepszych praktyk i osiągnięcia wspólnych celów.

Zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa zostaną bardziej kompleksowo opracowane w ramach strategicznego przeglądu, który zapoczątkowała wysoka przedstawiciel Unii do

¹⁰ Europejski program w dziedzinie migracji jest jedną z inicjatyw w ramach programu prac Komisji na rok 2015.

¹¹ Decyzje Rady 2009/820/WPZiB z 23.10.2009 i 2010/88/WPZiB/WSiSW z 30.11.2009.

spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa/wiceprzewodnicząca Komisji, a także w ramach przeprowadzanego obecnie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa.

2. WZMOCNIENIE FILARÓW DZIAŁAŃ UE

Ze względów operacyjnych lepsza i ściślejsza współpraca oznacza przede wszystkim, że wszystkie zaangażowane podmioty – instytucje i agencje UE, państwa członkowskie lub krajowe organy ścigania – w pełni wdrażają istniejące instrumenty. Wymaga to również, w razie konieczności, nowych i bardziej rozwiniętych narzędzi w celu zmaksymalizowania wartości dodanej działań UE w zakresie wymiany informacji, współpracy operacyjnej i innych rodzajów wsparcia.

2.1 *Lepsza wymiana informacji*

Unia udostępnia szereg narzędzi, które ułatwiają wymianę informacji między krajowymi organami ścigania. Powinny one być w pełni wykorzystywane przez państwa członkowskie. W przypadku gdy nadal występują istotne braki, należy ocenić, czy UE potrzebuje dodatkowych narzędzi.

System Informacyjny Schengen (SIS) jest obecnie najczęściej stosowanym instrumentem w zakresie dzielenia się informacjami. Właściwe organy krajowe mogą z niego korzystać w celu uzyskania informacji o wpisach o osobach lub przedmiotach poszukiwanych lub zaginionych, zarówno wewnątrz Unii, jak i na granicy zewnętrznej. SIS został zaktualizowany w 2015 r., aby usprawnić wymianę informacji na temat osób podejrzanych o terroryzm i wzmocnić działania podejmowane przez państwa członkowskie służące unieważnianiu dokumentów podróży osób, które podejrzewa się o chęć przystąpienia do grup terrorystycznych poza UE. Komisja zbada możliwości wspierania państw członkowskich w wykonywaniu zakazów podróżowania wydanych na szczeblu krajowym. Komisja dokona oceny SIS w latach 2015-2016, aby stwierdzić, czy nowe potrzeby operacyjne wymagają zmian legislacyjnych, takich jak wprowadzenie dodatkowych kategorii wpisów.

Do dalszego wzmocnienia bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych konieczne jest pełniejsze wykorzystanie SIS wraz z bazą danych Interpolu zawierającą dane **skradzionych lub utraconych dokumentach podróży (SLTD)**. Komisja pomoże państwom członkowskim skorzystać ze zautomatyzowanej kontroli granicznej z wykorzystaniem SIS i bazy SLTD i będzie nadal monitorować, czy państwa członkowskie wdrożyły swoje zobowiązania w zakresie przekazywania danych do bazy SLTD¹². Komisja będzie również aktualizować podręcznik dla straży granicznej w celu lepszego ukierunkowania kontroli granicznych i promowania pełnego wykorzystania SIS i bazy SLTD.

Państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za całą Unię przeprowadzając kontrole na swoich częściach granic zewnętrznych. Dlatego też **wspólne wskaźniki ryzyka** powinny wspierać prace krajowych organów straży granicznej w trakcie kontroli osób. Na podstawie wkładu państw członkowskich Komisja zakończy opracowywanie pierwszego zestawu wspólnych wskaźników ryzyka w odniesieniu do zagranicznych bojowników terrorystycznych w pierwszej połowie 2015 r. Europol i Frontex będą odgrywać kluczową rolę w utrzymaniu tych wskaźników ryzyka w przyszłości. Komisja

¹² Wspólne stanowisko 2005/69/WSiSW z 24.1.2005.

będzie w dalszym ciągu monitorować skuteczność kodeksu granicznego Schengen oraz badać wszelkie pojawiające się potrzeby wprowadzania ulepszeń.

Wspólne wysokie standardy **zarządzania granicami**, przy pełnym poszanowaniu zasad państwa prawa i praw podstawowych, są niezbędne w celu zapobiegania przestępczości transgranicznej i terroryzmowi. Europejski program w obszarze migracji będzie nadal obejmował kwestie zarządzania granicami. Zmieniony wniosek w sprawie inteligentnych granic, który Komisja zamierza przedstawić na początku 2016 r., przyczyni się do zwiększenia efektywności i skuteczności.

Środki uzupełniające w celu poprawy bezpieczeństwa w odniesieniu do **przepływu towarów** przyczynią się również do rozwiązania problemu nielegalnej działalności na granicy, takiej jak przemyt broni, niedozwolonych środków odurzających i papierosów lub nielegalnych operacji walutowych. Celny system uprzedniego informowania o ładunku powiadamia wcześniej organy celne o ocenie ryzyka bezpieczeństwa ładunków przybywających do UE i ją opuszczających. System ten powinien być w pełni wykorzystywany poprzez zapewnienie skutecznej wymiany informacji między organami celnymi i innymi organami ścigania. System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS) stanowi podstawową platformę wymiany informacji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych wspierającą egzekwowanie prawa celnego w zwalczaniu przestępczości transgranicznej¹³.

Ramy z **Prüm**¹⁴ są kolejnym przykładem instrumentu wymiany informacji na szczeblu UE, którego potencjał nie został jak dotąd w pełni wykorzystany. Umożliwia on zautomatyzowane porównywanie profili DNA, odcisków palców i danych rejestracyjnych pojazdów, które są niezbędne do wykrywania przestępstw oraz przygotowania skutecznego materiału dowodowego. Potencjał tego systemu nie jest jednak w pełni wykorzystywany, ponieważ na tym etapie jedynie ograniczona liczba państw członkowskich wykonała swoje zobowiązania prawne i zintegrowała sieć z własnymi systemami. Utrudnia to ogólną skuteczność ram z Prüm w zakresie ścigania przestępców i stawiania ich w stan oskarżenia. Państwa członkowskie otrzymały znaczące wsparcie finansowe i techniczne przy wdrażaniu tego systemu. Komisja będzie zatem traktować priorytetowo ten obszar korzystając ze swoich uprawnień w celu zapewnienia prawidłowego stosowania prawa UE.

Oczywiście wdrażanie instrumentów UE na szczeblu krajowym nie jest wystarczające. Narzędzia w zakresie ram bezpieczeństwa UE będą w pełni skuteczne, jeżeli krajowe organy ścigania będą czuły się pewnie korzystając z istniejących instrumentów i będą łatwo wymieniać się informacjami. Wniosek dotyczący nowej podstawy prawnej dla **Europolu**,¹⁵ obecnie rozpatrywany przez współprawodawców, ma na celu zwiększenie zdolności analitycznych Europolu, uruchomienie działań operacyjnych państw członkowskich i wzmocnienie systemu ochrony danych agencji. Państwa członkowskie powinny wykorzystać Europol jako kanał pierwszego wyboru w zakresie wymiany informacji do celów egzekwowania prawa w całej UE. Aplikacja sieci bezpiecznej wymiany informacji (SIENA) Europolu umożliwi państwom członkowskim szybką, bezpieczną i przyjazną dla użytkownika wymianę informacji między sobą, z Europolem, lub z osobami trzecimi, które zawarły umowę o współpracy z Europolem. Aktywne

¹³ AFIS jest obsługiwany przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

¹⁴ Decyzje Rady 2008/615/WSiSW z 23.6.2008 i 2008/616/WSiSW z 23.6.2008.

¹⁵ COM(2013) 173 final z 27.3.2013. Część wniosku została zastąpiona wnioskiem dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Egzekwowania Prawa (CEPOL) (COM(2014) 465 final z 16.7.2014).

stosowanie instrumentów wymiany informacji również wymaga odpowiedniego interfejsu między narzędziami UE a krajowymi systemami egzekwowania prawa, takimi jak **pojedyncze punkty kontaktowe**. Państwa członkowskie muszą wprowadzić właściwe struktury na szczeblu krajowym w celu integracji i koordynacji prac odpowiednich organów.

Śledzenie ruchów przestępców ma kluczowe znaczenie w zwalczaniu terroryzmu i sieci przestępczych. Obecnie bardzo ważne jest, aby współpracodawcy zakończyli prace nad ustanowieniem **unijnego systemu danych dotyczących przelotu pasażera (PNR)** dotyczącego pasażerów linii lotniczych, który jest w pełni zgodny z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, przy jednoczesnym zapewnieniu silnego i skutecznego instrumentu na szczeblu UE. Analiza danych PNR przekazanych w chwili rezerwacji biletu i odprawy pomaga w identyfikacji pasażerów stwarzających wysokie zagrożenie, którzy wcześniej nie byli znani organom ścigania. Dane PNR okazały się niezbędne do identyfikacji podróżnych stwarzających wysokie zagrożenie w kontekście zwalczania terroryzmu, handlu narkotykami, handlu ludźmi, wykorzystywania seksualnego dzieci oraz innych poważnych przestępstw. Po przyjęciu, dyrektywa w sprawie PNR wzmocni współpracę pomiędzy systemami krajowymi i zmniejszy różnice w zakresie bezpieczeństwa między państwami członkowskimi. Wspólne wskaźniki ryzyka dotyczące przetwarzania danych PNR pomogą powstrzymać przestępców podróżujących przez terytorium innego państwa członkowskiego w celu uniknięcia wykrycia. Europol i Frontex mogą ponownie odegrać kluczową rolę w opracowaniu i dystrybucji tego rodzaju wskaźników ryzyka na podstawie informacji otrzymanych od państw członkowskich.

UE zawarła **umowy w sprawie danych PNR** ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Australią. Współpraca ta stanowi prawdziwą wartość dodaną w kontekście identyfikowania i zatrzymywania zagranicznych bojowników terrorystycznych, handlarzy narkotyków czy podróżujących przestępców seksualnych. Przyszłe podejście Unii do wymiany danych PNR z państwami trzecimi powinno uwzględniać potrzebę zastosowania jednolitych standardów i ochrony konkretnych praw podstawowych. Gdy tylko Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyda opinię na temat projektu umowy w sprawie PNR z Kanadą, Komisja zakończy, w oparciu o wnioski Trybunału, prace nad prawnie uzasadnionymi i trwałymi rozwiązaniami w zakresie wymiany danych PNR z państwami trzecimi, w tym przez rozważenie wzoru umowy określającej wymogi, jakie musi spełnić państwo trzecie, aby móc otrzymywać dane PNR z UE.

Wspólne zasady **ochrony danych** umożliwią organom ścigania i organom sądowym skuteczniejszą współpracę, jak również budowanie zaufania i zapewnianie pewności prawa. Osiągnięcie do końca 2015 r. porozumienia w sprawie reformy ochrony danych jako całości ma kluczowe znaczenie, w szczególności w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie ochrony danych w odniesieniu do policji i organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Ponadto Unia Europejska prowadzi z rządem Stanów Zjednoczonych negocjacje na temat międzynarodowej umowy ramowej (tzw. „umowy parasolowej”), aby zapewnić wysoki poziom ochrony danych osobowych przekazywanych między UE a USA w celu zapobiegania, wykrywania, dochodzenia oraz ścigania przestępstw, w tym terroryzmu.

Dane komunikacyjne mogą również skutecznie przyczynić się do ścigania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz zapobiegania tym zjawiskom. W następstwie wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego dyrektywy w sprawie

zatrzymywania danych¹⁶ Komisja będzie kontynuować monitorowanie zmian prawnych na szczeblu krajowym.

Zwalczanie organizacji przestępczych działających w kilku krajach UE również wymaga wymiany informacji i współpracy między organami sądowymi. 26 państw członkowskich korzysta z **europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych** (ECRIS), umożliwiającego wymianę informacji na temat wcześniejszych wyroków skazujących dla obywateli UE. System ten jednak nie działa skutecznie w przypadku obywateli państw trzecich, którzy zostali skazani w UE. Komisja przyspieszy prowadzone już prace w celu udoskonalenia ECRIS w kontekście obywateli państw trzecich i jest gotowa przyczynić się do ich skutecznej realizacji.

Dostęp w czasie rzeczywistym do istniejących informacji dostępnych w państwach członkowskich stanowi obszar dla przyszłych prac dotyczących wymiany informacji. W odpowiedzi na wniosek złożony przez Radę¹⁷ Komisja oceni konieczność i potencjalną wartość dodaną **europejskiego systemu przekazywania informacji z akt policyjnych (EPRIS)** w celu ułatwienia transgranicznego dostępu do informacji przechowywanych w krajowych aktach policyjnych. W międzyczasie Komisja wspiera uruchomienie pilotażowego projektu planowanego przez grupę państw członkowskich w celu ustanowienia mechanizmów automatycznych transgranicznych akcji wyszukiwania za pomocą krajowych wskaźników na zasadzie stwierdzenia „trafienia lub jego braku”¹⁸.

Wreszcie **wspólny mechanizm wymiany informacji dotyczący obszaru morskiego** (CISE) umożliwi interoperacyjność odpowiednich danych dotyczących bezpieczeństwa w obszarach takich jak piractwo, terroryzm, przemyt narkotyków i broni, handel ludźmi, zanieczyszczenie środowiska, ochrona ludności i katastrofy naturalne między właściwymi organami w ramach ich obecnych mandatów.

*Działania UE muszą koncentrować się przede wszystkim na **pełnej realizacji już obowiązujących przepisów** – takich jak ramy z Prüm – i **przyjęciu już przedstawionych wniosków**, takich jak dyrektywa UE w sprawie danych PNR, rozporządzenie w sprawie Europolu i reforma ochrony danych. Na chwilę obecną działania te stanowią duży krok naprzód dzięki wprowadzeniu jasnego, bezpiecznego i odpowiednio uregulowanego zestawu narzędzi w celu wyposażenia władz w potrzebne im informacje, pod warunkiem, że narzędzia te są w pełni wykorzystywane. **Najważniejsze instrumenty**, takie jak System Informacyjny Schengen, kodeks graniczny Schengen i ECRIS powinny również być poddawane przeglądowi, a wykryte w nich luki powinny być uzupełniane.*

2.2 Zwiększona współpraca operacyjna

Traktat z Lizbony zapewnia prawne lub podyktowane praktyką rozwiązania mające na celu skuteczną współpracę operacyjną między organami różnych państw członkowskich.

Za pomocą **cyklu polityki UE dotyczącego poważnej i zorganizowanej przestępczości** organy państw członkowskich koordynują wspólne priorytety i działania operacyjne. Kluczową rolę odgrywa Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI). Cykl polityki zapewnia metodologię podejścia

¹⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r., cytowany powyżej.

¹⁷ Zob. konkluzje Rady z 4.12.2014, o których mowa powyżej.

¹⁸ Automatyczne odpowiedzi na wyszukiwanie w indeksie wskazywałyby jedynie czy dane są dostępne („trafienie”) czy też nie („brak trafienia”) w aktach policyjnych innego państwa. W przypadku trafienia, o dodatkowe dane należałoby wnioskować przy wykorzystaniu istniejących kanałów współpracy policyjnej.

do bezpieczeństwa wewnętrznego z wykorzystaniem danych wywiadowczych na podstawie wspólnej oceny zagrożenia koordynowanej przez Europol. Instrument ten jest ukierunkowany na dostępne zasoby obejmujące natychmiastowe, średnio- i długoterminowe zagrożenia w zakresie bezpieczeństwa i ryzyka. Państwa członkowskie powinny szerzej stosować cykl polityki w celu rozpoczęcia konkretnych operacji dotyczących egzekwowania prawa w dziedzinie zwalczania przestępczości zorganizowanej, w tym we współpracy z państwami trzecimi. Operacja „Archimedes”, koordynowana przez Europol we wrześniu 2014 r. na potrzeby szeregu poważnych przestępstw w państwach członkowskich i państwach trzecich, stanowiła praktyczny przykład tego, w jaki sposób może to być pomocne¹⁹. Operacje takie powinny być regularnie poddawane ocenie w celu określenia najlepszych praktyk dla przyszłych działań.

Agencje UE odgrywają kluczową rolę we wspieraniu współpracy operacyjnej. Przyczyniają się do opracowania oceny zagrożenia dla wspólnego bezpieczeństwa, określenia wspólnych priorytetów dla działań operacyjnych, a także ułatwiają współpracę transgraniczną i ściganie. Państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystywać pomoc agencji w celu zwalczania przestępczości poprzez wspólnie podejmowane działania. Zintensyfikowana współpraca między agencjami powinna być promowana również w ramach ich odpowiednich mandatów. Zmieniona umowa o współpracy między Europolem a Fronteksem, po jej wdrożeniu, pozwoli na takie synergie, umożliwiając obydwóm agencjom wymianę danych osobowych z odpowiednimi gwarancjami w zakresie ochrony danych. Eurojust i Europol powinny w dalszym ciągu zacieśniać współpracę operacyjną.

Na podstawie wkładu agencji UE i w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, Komisja zdobyła określoną wiedzę fachową w zakresie opracowywania **ocen ryzyka**. Komisja opracowała wytyczne dotyczące oceny ryzyka i jego mapowania w zakresie zarządzania katastrofami²⁰, jak również wytyczne w sprawie oceny zdolności zarządzania ryzykiem państw członkowskich i przeprowadziła oceny ryzyka dotyczące materiałów wybuchowych w ładunkach lotniczych z państw trzecich oraz kontroli pasażerów na lotniskach w państwach członkowskich. Komisja zamierza stosować tę metodologię w innych dziedzinach, takich jak infrastruktura krytyczna, pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu oraz w szczególności w celu oceny efektu kaskadowego ryzyka systemowego.

Centra koordynacji mogą ułatwić spójną **europijską reakcję w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych**, unikając niepotrzebnego i kosztownego powielania wysiłków. W ramach **klauzuli solidarności**²¹ państwo członkowskie może wymagać pomocy UE w sytuacjach kryzysowych, w tym w przypadku ataków terrorystycznych. Unijne Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego działa jako główna platforma koordynacji i wsparcia dostępna 24/7 w przypadku wszystkich rodzajów sytuacji kryzysowych w ramach unijnego mechanizmu ochrony ludności²², klauzuli solidarności i zintegrowanego uzgodnienia UE dotyczącego reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych (IPCR). Korzysta ono z danych pochodzących z Komisji,

¹⁹ Operacja „Archimedes” miała miejsce we wrześniu 2014 r.; wzięły w niej udział organy ścigania z 34 krajów; koordynację zapewnił Europol. Operacja ukierunkowana była na zorganizowane grupy przestępcze, a jej skutkiem było 1000 aresztowań w całej Europie.

²⁰ SEC(2010) 1626 final z 21.12.2010.

²¹ Art. 222 TFUE.

²² Unijny mechanizm ochrony ludności został ustanowiony w 2001 r. w celu wspierania współpracy między krajowymi organami ochrony ludności w całej Europie.

agencji UE i państw członkowskich. Wraz ze wzrastającą liczbą nowych zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi państwa członkowskie i Komisja muszą współpracować na rzecz pełnego wdrożenia i operacyjności w 2013 r. przepisów dotyczących ochrony ludności²³, w tym podejmowania działań następczych w odniesieniu do ram z Sendai dotyczących ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych w latach 2015–2030.²⁴ UE powinna w dalszym ciągu wzmacniać gotowość do zarządzania kryzysowego w celu bardziej skutecznej i spójnej reakcji UE na sytuacje kryzysowe wywołane czynami przestępczymi, wpływające na bezpieczeństwo granic i bezpieczeństwo publiczne, a także systemy krytyczne. Obejmuje to przeprowadzenie większej ilości wspólnych ćwiczeń terenowych.

Na poziomie UE dostępne są instrumenty transgraniczne mające na celu wsparcie współpracy operacyjnej. **Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze (JIT)** zapewniają gotowe ramy w zakresie współpracy między państwami członkowskimi utworzone na czas określony w celu rozpatrywania konkretnych spraw. Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze są skutecznymi narzędziami, które agencje powinny wykorzystywać bardziej regularnie i systematycznie. W sprawach karnych o wymiarze międzynarodowym państwa członkowskie powinny wykorzystywać możliwości zaangażowania państw trzecich we wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze. Także **wspólne operacje celne (WOC)** umożliwiają organom celnym zwalczanie przestępczości transgranicznej w obszarze ceł, wykorzystując podejście multidyscyplinarne. Komisja i państwa członkowskie opracowały razem wspólne kryteria ryzyka na potrzeby oceny ryzyka dotyczącego bezpieczeństwa dokonywanej przez organy celne dotyczące międzynarodowego przepływu towarów. Zgodnie ze strategią UE i planem działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym, UE powinna nadal wzmacniać swoją zdolność do wykrywania nielegalnego handlu towarami lub środkami pieniężnymi.

Współpraca w ramach **sieci wyspecjalizowanych krajowych zespołów** jest kolejnym skutecznym sposobem zapewnienia operacyjnej współpracy transgranicznej. Współpraca transgraniczna między krajowymi jednostkami analityki finansowej (FIU) i krajowymi biurami ds. odzyskiwania mienia przyczynia się do zwalczania prania pieniędzy i uzyskania dostępu do nielegalnych dochodów pochodzących z przestępstwa. Organy **celne** współpracują również w zakresie zarządzania ryzykiem w międzynarodowym łańcuchu dostaw przy jednoczesnym ułatwianiu legalnego handlu²⁵. Zwiększona koordynacja i pogłębiona współpraca organów wykonujących zadania straży przybrzeżnej realizowana na szczeblu krajowym wzmacnia bezpieczeństwo morskie. Eksperti pochodzący z różnych części systemu egzekwowania prawa w państwach członkowskich także współpracują za pośrednictwem różnych sieci zwalczania przestępczości przeciwko środowisku. Komisja będzie wspierać takie podejście w innych obszarach.

Centra współpracy policyjno-celnej (PCCC) w regionach przygranicznych skupiają w jednym miejscu organy ścigania z różnych państw członkowskich. UE wspiera wzrastającą liczbę współfinansowanych centrów współpracy policyjno-celnej i coroczne konferencje w celu wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk. Chociaż większość

²³ Decyzja 1313/2013/UE z 17.12. 2013 w sprawie unijnego mechanizmu ochrony ludności.

²⁴ Obejmuje to zapewnienie, że infrastruktura na szczeblu lokalnym i krajowym będzie bardziej odporna na klęski żywiołowe, promowanie innowacji, tworzenie bardziej skutecznych powiązań między badaniami, polityką i operacjami, rozwijanie partnerstw z sektorem prywatnym i uwzględnianie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi.

²⁵ COM(2014) 527 final z 21.8.2014.

informacji wymienianych za pomocą centrów współpracy policyjno-celnej nie dotyczy poważnej i zorganizowanej przestępczości, ważne jest, aby informacje na temat takich przypadków były przekazywane jednostkom na szczeblu krajowym i, w stosownych przypadkach, Europolowi.

Jeśli chodzi o **współpracę regionalną**, konieczność i wartość dodaną środków stosowanych na mocy art. 89 TFUE dotyczących działań podejmowanych przez właściwe organy jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego można uznać po dokonaniu oceny istniejących narzędzi, w tym pościgu i obserwacji transgranicznej.

Współpraca sądowa w sprawach karnych również opiera się na skutecznych instrumentach transgranicznych. Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych stanowi kluczowy element systemu bezpieczeństwa. Narzędzia takie jak europejski nakaz aresztowania okazały się skuteczne, ale inne instrumenty, takie jak zamrażanie i konfiskata mienia pochodzącego z działalności przestępczej nie są jeszcze systematycznie wykorzystywane we wszystkich stosownych przypadkach. Sędziowie krajowi powinni wykorzystywać Europejską Sieć Sądową do celów wykonania europejskich nakazów aresztowania oraz nakazów zamrożenia i konfiskaty mienia. Wdrożenie europejskiego nakazu dochodzeniowego zapewni kolejne kluczowe narzędzie. Państwa członkowskie powinny częściej wykorzystywać Eurojust do celów koordynowania transgranicznych dochodzeń i ścigania przestępstw. Eurojust może także służyć cennym wsparciem w przypadku złożonych wniosków o wzajemną pomoc prawną z krajami spoza UE, zwłaszcza dzięki sieci punktów kontaktowych Eurojustu.

Ponadto utworzenie Prokuratury Europejskiej nada nowy wymiar kwestii ochrony budżetu UE przed stratami spowodowanymi działalnością przestępczą.

*Institucje i agencje unijne oraz istniejące narzędzia współpracy stanowią już skuteczny zestaw instrumentów, **umożliwiający wprowadzanie w życie unijnej polityki bezpieczeństwa**. Większa synergia między agencjami UE, bardziej systematyczna koordynacja działań i pełne wykorzystanie narzędzi, takich jak wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze, mogą przynieść faktyczne postępy w zakresie zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa, wykrywania ich i reagowania na nie.*

2.3 Działania wspierające: szkolenia, finansowanie, badania i innowacje

Oprócz wymiany informacji i współpracy operacyjnej UE zapewnia wsparcie dla działań związanych z bezpieczeństwem poprzez szkolenia, finansowanie i propagowanie działalności badawczej i innowacyjnej poświęconej kwestiom bezpieczeństwa. Komisja dąży do ukierunkowania tego wsparcia w sposób strategiczny i racjonalny pod względem kosztów.

Skuteczność narzędzi współpracy będzie zapewniona jeśli funkcjonariusze organów ścigania w państwach członkowskich będą wiedzieli, w jaki sposób je stosować. Szkolenia mają w tym zakresie kluczowe znaczenie, bowiem umożliwiają organom w terenie wykorzystywanie narzędzi w sytuacji operacyjnej. Europejskie Kolegium Policyjne **CEPOL** organizuje kursy, określa wspólny program szkoleń w zakresie współpracy transgranicznej i koordynuje programy wymiany. Obecny wniosek ustawodawczy dotyczący CEPOL-u pozwolić ma na zwiększenie zdolności tego organu do przygotowania funkcjonariuszy policji do prowadzenia skutecznej współpracy oraz do

rozwijania wspólnej kultury egzekwowania prawa²⁶. CEPOL powinien dostosować swoje roczne programy szkoleniowe do priorytetów określonych w niniejszej agendzie. Krajowe akademie policyjne powinny także wykorzystywać środki finansowe UE, aby uczynić **współpracę transgraniczną** integralną częścią swoich własnych szkoleń i ćwiczeń praktycznych. Szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości powinny być także lepiej dostosowane do priorytetów UE, w oparciu o istniejące struktury i sieci oraz przy wsparciu ze strony Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN), europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość” oraz e-uczenia się. Komisja stworzyła także Europejski Ośrodek Szkoleń w zakresie Bezpieczeństwa, który umożliwia państwom członkowskim podnoszenie ich zdolności w zakresie wykrywania i identyfikacji nielegalnych materiałów jądrowych lub radioaktywnych w ramach zapobiegania zagrożeniom.

Utworzony niedawno **Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego** stanowi skuteczne i elastyczne narzędzie, pozwalające stawić czoła najważniejszym wyzwaniom w okresie do 2020 r. Niniejsza agenda zawiera strategiczne wytyczne dla tego funduszu, a szczególną uwagę poświęca się tym obszarom, w których wsparcie finansowe zapewni największą wartość dodaną. Środki z funduszu powinny zostać przede wszystkim przeznaczone na aktualizowanie krajowych modułów systemu informacyjnego Schengen, wdrażanie ram z Prüm oraz ustanowienie sieci pojedynczych punktów kontaktowych. Fundusz powinien być również wykorzystywany do zacieśnienia transgranicznej współpracy operacyjnej w ramach cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości oraz do opracowania „strategii wyjścia” dla osób poddanych radykalizacji za pomocą wymiany najlepszych praktyk w ramach sieci upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw. Inne unijne instrumenty finansowe, takie jak program „Horyzont 2020” w zakresie badań naukowych i innowacji²⁷, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, unijne programy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, program „Cła 2020” oraz instrumenty finansowania działań zewnętrznych mogą również przyczynić się, we właściwych im obszarach, do realizacji priorytetowych celów agendy bezpieczeństwa.

Przegląd śródkresowy Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który ma zostać przeprowadzony w 2018 r., będzie okazją do podsumowania, w jaki sposób finansowanie przyczyniło się do realizacji priorytetów agendy, a w razie potrzeby – do dokonania ponownej ich hierarchizacji.

Badania naukowe i innowacje mają kluczowe znaczenie, jeżeli UE chce dostosowywać się do zmieniających się potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. Badania mogą pozwolić na identyfikację nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa i ich skutków dla europejskich obywateli. Przyczyniają się one również do budowania społecznego zaufania do nowych, opartych na badaniach polityk i narzędzi w dziedzinie bezpieczeństwa. Innowacyjne rozwiązania mogą być skuteczniejszą pomocą w łagodzeniu zagrożeń dla bezpieczeństwa dzięki wykorzystaniu wiedzy, badań naukowych i technologii. Program „Horyzont 2020” może odgrywać główną rolę w zapewnieniu, by wysiłki UE w dziedzinie badań były odpowiednio ukierunkowane, co obejmuje uwzględnianie potrzeb organów ścigania poprzez ściślejsze zaangażowanie **użytkowników końcowych** na wszystkich etapach procesu, począwszy od koncepcji do rynku. Większy nacisk na innowacje konieczny jest również w dziedzinie **ochrony ludności**, w odniesieniu do której utworzenie centrum

²⁶ COM(2014) 465 final z 16.7.2014.

²⁷ Program „Horyzont 2020”, unijny program w zakresie badań naukowych i innowacji na lata 2014 – 2020, sekcja „Bezpieczne społeczeństwa – ochrona wolności i bezpieczeństwa Europy i jej obywateli”.

wiedzy w ramach unijnego Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego, a także budowanie wspólnoty użytkowników, pozwolą stworzyć platformę komunikacji między środowiskiem naukowym a użytkownikami końcowymi w państwach członkowskich.

Niedawno Komisja zleciła europejskim organizacjom normalizacyjnym opracowanie normy przewidującej **uwzględnienie ochrony prywatności już w fazie projektowania** w celu promowania uwzględniania wysokich standardów bezpieczeństwa i praw podstawowych na jak najwcześniejszym etapie w projektowaniu technicznym. Przestrzeganie tej normy zagwarantuje, że unijne produkty i usługi w zakresie bezpieczeństwa nie będą naruszały praw obywateli, a tym samym pozwoli zwiększyć zaufanie konsumentów.

Konkurencyjny **unijny sektor bezpieczeństwa** może również przyczynić się do zwiększania autonomii UE w zaspokajaniu potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. UE promowała rozwój innowacyjnych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa, na przykład za pomocą norm i wspólnych certyfikatów²⁸. Komisja rozważa dalsze działania, takie jak wprowadzenie systemów alarmowych i urządzeń kontrolnych na lotniskach, w celu usunięcia barier dla jednolitego rynku i zwiększenia konkurencyjności unijnego sektora bezpieczeństwa na rynkach eksportowych.

Forensyka ma zasadnicze znaczenie dla egzekwowania prawa i ścigania. Organy ścigania i organy sądowe muszą mieć pewność, że dane kryminalistyczne, na których się opierają, są wysokiej jakości, także wtedy, gdy pochodzą z innego państwa członkowskiego. Należy zatem zagwarantować, by dane kryminalistyczne wymieniane za pośrednictwem systemów wymiany informacji, takich jak ramy z Prüm w przypadku odcisków palców i profili DNA, mogły być faktycznie wykorzystywane w sądzie. Utworzenie **europejskiej przestrzeni w zakresie forensyki** w celu dostosowania procedur stosowanych przez dostawców usług kryminalistycznych w państwach członkowskich sprzyjałoby współpracy i budowaniu zaufania. W tym kontekście Komisja w pierwszej kolejności dokona podsumowania sytuacji we współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, a następnie zdefiniuje priorytety i środki umożliwiające osiągnięcie tego celu. Może to obejmować wymianę najlepszych praktyk i określenie wspólnych minimalnych standardów.

*Bezpieczeństwo powinno stanowić **kluczowy cel priorytetowy** w szeregu **instrumentów finansowania, programów w zakresie badań naukowych i innowacji**, a także w **inicjatywach szkoleniowych**. Istniejące priorytety powinny być dostosowywane w miarę potrzeb.*

3. TRZY PRIORYTETY

W nadchodzących pięciu latach niniejsze ramy zakładające lepszą i ściślejszą współpracę powinny zostać zastosowane w działaniach odnoszących się do trzech głównych priorytetów w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego, a równocześnie dostosowane do innych poważnych zagrożeń, które mogą pojawić się w przyszłości.

- Ataki terrorystyczne w Europie – ostatnio w Paryżu, Kopenhadze, Brukseli – uwydatniły potrzebę silnej reakcji UE na **terroryzm** i wobec **zagranicznych bojowników terrorystycznych**. Wciąż odnotowuje się przypadki obywateli europejskich, którzy przystępują do grup terrorystycznych w strefach konfliktu i

²⁸ COM(2012) 417 z 26.7.2012.

przechodzą tam szkolenia. Po powrocie do Europy mogą oni stanowić zagrożenie dla europejskiego bezpieczeństwa wewnętrznego. Chociaż zjawisko to nie jest nowe, to skala i przepływ bojowników biorących udział w trwających konfliktach zbrojnych, zwłaszcza w Syrii, Iraku i Libii, a także stopień „usieciowienia” tych konfliktów są bezprecedensowe.

- Jednocześnie **poważna i zorganizowana przestępczość transgraniczna** wynajduje nowe metody działania i nowe sposoby na uniknięcie wykrycia. Wiąże się to z ogromnymi kosztami ludzkimi, społecznymi i gospodarczymi – począwszy od przestępstw, takich jak handel ludźmi, handel bronią palną, przemyt narkotyków, po przestępstwa finansowe, gospodarcze i przeciwko środowisku. Zorganizowane grupy przestępcze zajmujące się przemytem migrantów wykorzystują słabości osób szukających ochrony lub lepszych możliwości ekonomicznych i są odpowiedzialne za spowodowanie śmierci dla zysku. Przestępczość zorganizowana napędza także terroryzm i cyberprzestępczość poprzez np. dostawy broni, finansowanie ze środków pochodzących z przemytu narkotyków oraz poprzez infiltrację rynków finansowych.
- **Cyberprzestępczość** wreszcie stanowi rosnące zagrożenie dla podstawowych praw obywateli i gospodarki, jak również dla udanego wprowadzenia jednolitego rynku cyfrowego²⁹. Jako że handel i bankowość przestawiają się na działalność online, cyberprzestępczość może przynieść przestępcom ogromne zyski, a obywatelom – ogromne straty. Cyberprzestępcy mogą działać spoza Unii w celu uszkodzenia infrastruktury krytycznej i zaatakowania równocześnie dużej liczby ofiar w kilku państwach członkowskich, przy minimalnym nakładzie sił i ryzyku. Także i zagrożenia ze strony cyberterroryzmu i zagrożenia hybrydowe mogą nasilić się w nadchodzących latach. Przestępcy wykorzystują techniki anonimizacji i mechanizmy umożliwiające dokonywanie anonimowych płatności do celów nielegalnego internetowego handlu narkotykami i bronią, transakcji przestępczych i prania pieniędzy. Cyberprzestępczość jest także ściśle powiązana z wykorzystywaniem seksualnym dzieci, przy czym obserwuje się rosnącą i niepokojącą tendencję wykorzystywania dzieci za pośrednictwem transmisji na żywo.

Terroryzm, przestępczość zorganizowana i cyberprzestępczość to trzy **główne priorytety**, które zidentyfikowano w niniejszej agendzie jako obszary wymagające natychmiastowych działań. Stanowią one wyraźnie **powiązane między sobą i transgraniczne zagrożenia**, których złożony i międzynarodowy charakter wskazuje na konieczność skutecznej i skoordynowanej reakcji na szczeblu UE.

3.1 Zwalczanie terroryzmu i zapobieganie radykalizacji

Obywatele i państwa członkowskie oczekują wsparcia UE w walce z terroryzmem i radykalizacją postaw oraz w ułatwianiu koordynacji i współpracy między właściwymi organami. **Europol** wykształcił rozbudowaną wiedzę ekspercką na temat kwestii związanych z terroryzmem, co należy teraz dalej rozwinąć, grupując jego zdolności w zakresie egzekwowania prawa z dziedziny zwalczania terroryzmu, łącząc zasoby i maksymalnie wykorzystując już istniejące struktury, usługi i narzędzia, jakimi dysponuje

²⁹ Użytkownicy internetu w UE są wciąż bardzo zaniepokojeni problemem cyberprzestępczości. 85 proc. uważa, że ryzyko stania się ofiarą cyberprzestępczości wzrasta (badanie Eurobarometru na temat bezpieczeństwa cybernetycznego opublikowane w lutym 2015 r.).

agencja, w celu osiągnięcia korzyści skali. Połączenie takie mogłoby zostać urzeczywistnione jako **europejskie centrum walki z terroryzmem** w ramach Europolu, aby zwiększyć wsparcie udzielane na szczeblu UE dla państw członkowskich w bezpiecznym środowisku, gwarantującym najwyższy poziom poufności komunikacji.

Centrum obejmowałoby: 1) punkt kontaktowy „Travellers” Europolu zajmujący się zagranicznymi bojownikami terrorystycznymi i powiązаныmi sieciami terrorystycznymi; 2) Program śledzenia środków finansowych należących do terrorystów (TFTP), realizowany przez UE i Stany Zjednoczone; 3) FIU.NET, zdecentralizowaną sieć komputerową łączącą jednostki analityki finansowej, która zostanie włączona w struktury Europolu w 2016 r.; oraz 4) istniejące zdolności Europolu w zakresie broni palnej i urządzeń wybuchowych. **Eurojust** powinien być w pełni zaangażowany w działalność centrum w celu poprawy koordynacji prowadzonych dochodzeń i ścigania przestępstw. Takie centrum ma działać ściśle w ramach mandatu prawnego Europolu i nie naruszać wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, ani roli Centrum Analiz Wywiadowczych UE (INTCEN) w zakresie ocen zagrożenia terrorystycznego opartych na danych wywiadowczych.

Częścią centrum będzie również **Jednostka ds. Zgłaszania Podejrzanych Treści w Internecie** (Internet Referral Unit, IRU), która zostanie utworzona w ramach Europolu w lipcu 2015 r. Jednostka ta będzie korzystać z doświadczeń państw członkowskich i Europolu, aby pełnić funkcję unijnego centrum wiedzy specjalistycznej, pomagając państwom członkowskim w identyfikowaniu i usuwaniu internetowych treści ekstremistycznych prezentujących przemoc, we współpracy z partnerami z sektora przemysłu.

Ponadto w 2015 r. Komisja zainauguruje **forum na szczeblu unijnym**, którego celem będzie zbliżenie ze sobą przedsiębiorstw IT, organów ścigania i społeczeństwa obywatelskiego. W oparciu o posiedzenia przygotowawcze zorganizowane w 2014 r. głównym zadaniem forum będzie rozpowszechnianie najlepszych narzędzi w celu zwalczania propagandy terrorystycznej w internecie i w mediach społecznościowych. Forum dokona również, we współpracy z przedsiębiorstwami z branży IT, analizy obaw wyrażanych przez organy ścigania w odniesieniu do nowych technologii szyfrowania.

Śledzenie operacji finansowych może mieć kluczowe znaczenie w kontekście identyfikowania sieci terrorystycznych, ponieważ terroryści wykorzystują środki finansowe na podróże, szkolenia i sprzęt. Jednostki analityki finansowej mogą ułatwić identyfikowanie operacji finansowych sieci terrorystycznych w kontekście transgranicznym oraz wykrywanie podmiotów je finansujących. Program śledzenia środków finansowych należących do terrorystów (TFTP) umożliwia państwom członkowskim złożenie wniosku o wyszukanie danych finansowych, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie działalności terrorystycznej. Do tej pory program TFTP umożliwił przekazanie wskazówek dotyczących wielu osób podejrzanych o terroryzm oraz ich sieci wsparcia. Państwa członkowskie i ich właściwe organy powinny w bardziej aktywny sposób wykorzystywać możliwości dostępne w ramach TFTP. W najbliższym czasie nastąpi włączenie FIU.NET do Europolu, co przyczyni się do dalszego zwiększenia zdolności w zakresie zwalczania finansowania terroryzmu.

Komisja przeanalizuje również potrzebę i ewentualne korzyści związane z dodatkowymi środkami w zakresie **finansowania terroryzmu**, w tym środki odnoszące się do zamrażania aktywów należących do terrorystów na podstawie art. 75 TFUE, nielegalnego handlu dobrami kultury, kontroli form płatności, takich jak przelewy

internetowe i karty przedpłacone, nielegalnego przepływu środków pieniężnych oraz do wzmocnienia rozporządzenia w sprawie kontroli środków pieniężnych³⁰.

UE potrzebuje stanowczej **reakcji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych** na terroryzm, obejmującej dochodzenie i ściganie osób, które planują akty terrorystyczne lub są podejrzane o werbowanie i szkolenie na potrzeby terroryzmu oraz o jego finansowanie, jak również podżeganie do popełniania przestępstw terrorystycznych. Wiele państw członkowskich posiada już lub zamierza wprowadzić przepisy uznające te działania za przestępstwo. Bardziej spójne przepisy skierowane przeciwko przestępstwu związanym z zagranicznymi bojownikami terrorystycznymi w całej UE umożliwiłyby sprostanie transgranicznym wyzwaniom natury praktycznej i prawnej związanym z gromadzeniem i dopuszczalnością dowodów w sprawach dotyczących terroryzmu, oraz przyczyniłyby się do powstrzymania wyjazdów w rejonu objęte konfliktem. W 2015 r. Komisja przeprowadzi ocenę skutków, mając na celu aktualizację **decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu z 2008 r.**, która ma zostać dokonana w 2016 r.³¹ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2178 wymaga od państw penalizacji odbywania podróży do strefy objętej konfliktem do celów terroryzmu, ułatwiając wypracowanie wspólnego postrzegania przestępstw popełnianych przez zagranicznych bojowników terrorystycznych. Nowe ramy prawne powinny otworzyć drogę do zacieśnienia **współpracy z krajami trzecimi** w sprawie zagranicznych bojowników terrorystycznych – opierając się na niedawnych pozytywnych doświadczeniach płynących ze współpracy z Turcją.

Jednym ze sposobów udaremniania działalności sieci terrorystycznych jest utrudnianie atakowania celów i dostępu do niebezpiecznych substancji, takich jak materiały chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe oraz prekursorów materiałów wybuchowych, a także ich wykorzystania. Ochrona **infrastruktury krytycznej**, takiej jak infrastruktura transportowa, a także **miękkich celów**, np. podczas masowych imprez publicznych, wiąże się prawdziwymi wyzwaniami dla organów ścigania, organów odpowiedzialnych za zdrowie publiczne i organów ochrony ludności. UE i państwa członkowskie współpracują w zakresie oceny ryzyka i strategii jego łagodzenia, gromadzenia najlepszych praktyk i opracowywania wytycznych. Komisja wspiera praktyków poprzez opracowywanie podręczników mających na celu ułatwienie ich codziennej pracy, np. w dziedzinie ochrony lotnictwa.

Terroryzm w Europie rozwija się w oparciu o ideologie ekstremistyczne. Działania UE skierowane przeciwko terroryzmowi muszą zatem **uderzać w podstawowe źródła ekstremizmu**, wykorzystując środki zapobiegawcze. Związek pomiędzy radykalizacją postaw i ekstremistyczną przemocą staje się coraz bardziej widoczny w całej UE. Wykazano, że ekstremistyczna propaganda skłania zagranicznych bojowników terrorystycznych z Europy do wyjazdu za granicę, aby szkolić się, walczyć i dopuszczać się okrucieństw w strefach walk oraz sprawia, że osoby te po powrocie stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Wzmocnienie strategicznej komunikacji UE o wspólną wizję oraz przedstawienie faktów dotyczących konfliktów stanowi istotny aspekt reakcji UE.

Reakcja UE na ekstremizm nie może prowadzić do stygmatyzacji jakiegokolwiek pojedynczej grupy lub wspólnoty. Musi ona opierać się na wspólnych europejskich wartościach, obejmujących tolerancję, różnorodność i wzajemny szacunek, a także

³⁰ Rozporządzenie 1889/2005 z 26.10.2005.

³¹ Będą one uwzględniać negocjacje w sprawie protokołu dodatkowego uzupełniającego konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi.

promować wolne i pluralistyczne wspólnoty. UE musi podważyć podstawę wsparcia terroryzmu za pomocą silnej i zdecydowanej alternatywnej wizji. Komisja zapewni egzekwowanie odpowiednich przepisów UE w tym obszarze³². Zbada ona wszelkie luki w prawie i będzie wspierała monitorowanie nawoływania do nienawiści w internecie i inne działania. Będzie również wspierać państwa członkowskie w rozwijaniu proaktywnych praktyk w zakresie dochodzenia i ścigania w terenie. Finansowanie ze środków UE będzie w coraz większym stopniu wykorzystywane na potrzeby promowania specjalnych szkoleń dla urzędników państwowych i zachęcania do monitorowania, zgłaszania i rejestrowania przypadków przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści.

Edukacja, angażowanie młodzieży oraz dialog międzywyznaniowy i międzykulturowy, a także **zatrudnienie i włączenie społeczne**, mają kluczowe znaczenie dla zapobiegania radykalizacji postaw poprzez promowanie wspólnych europejskich wartości, sprzyjanie włączeniu społecznemu oraz zwiększenie wzajemnego zrozumienia i tolerancji. Edukacja integracyjna może wnieść istotny wkład w zwalczanie nierówności i zapobieganie marginalizacji. W szczególności praca z młodzieżą, wolontariat, sport i działalność kulturalna umożliwiają skuteczne dotarcie do młodzieży. W tym kontekście Komisja będzie traktować priorytetowo zwalczanie radykalizacji postaw i marginalizacji młodzieży, a także promowanie włączenia społecznego za pomocą szeregu konkretnych działań w ramach strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET 2020”), europejskiej strategii na rzecz ludzi młodych, europejskiego planu prac UE w dziedzinie sportu oraz planu prac w dziedzinie kultury.

Aby stworzyć podstawę dla tych działań, Komisja zgromadzi środki finansowe w ramach programów Erasmus+ oraz Kreatywna Europa, między innymi poprzez zwiększanie wsparcia na rzecz mobilności nauczycieli i osób pracujących z młodzieżą, wymian młodzieży i wolontariatu, strategicznych partnerstw w obszarze edukacji i polityki młodzieżowej, ponadnarodowych sieci, platform współpracy między szkołami, wspólnych projektów na rzecz edukacji obywatelskiej oraz współpracy partnerskiej w dziedzinie sportu. Również Europejski Fundusz Społeczny udziela państwom członkowskim wsparcia finansowego na potrzeby wspierania włączenia społecznego, a także zwalczania ubóstwa oraz wszelkich form dyskryminacji. Komisja zainicjuje także dalsze badania w ramach programu „Horyzont 2020”, aby lepiej zrozumieć przyczyny i przejawy radykalizacji postaw.

UE jako pierwsza zaczęła ułatwiać społecznościom znajdującym się pod presją korzystanie z doświadczeń pochodzących z innych części Unii. W 2014 r. Komisja określiła dziesięć obszarów, w ramach których będzie organizowała działania mające na celu zajęcie się pierwotnymi przyczynami ekstremizmu³³. **Sieć upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw (RAN)**, która rozpoczęła działalność w 2011 r., to ogólnounijna zintegrowana sieć łącząca organizacje i sieci z całej Unii, do której należy ponad 1000 pracowników bezpośrednio zaangażowanych w zwalczanie radykalizacji postaw i brutalnego ekstremizmu. Sieć umożliwia wymianę doświadczeń i praktyk ułatwiających wczesne wykrywanie radykalizacji postaw oraz opracowanie strategii zapobiegania i odwodzenia od tego typu działalności na szczeblu lokalnym.

³² Decyzja ramowa 2008/913/WSiSW z 28.11.2008, dyrektywa 2000/43/WE z 29.6.2000, dyrektywa 2000/78/WE z 27.11.2000 oraz dyrektywa 2010/13/UE z 10.3.2010.

³³ COM(2013) 941 final z 15.1.2014.

Komisja jest obecnie w trakcie tworzenia **centrum doskonałości RAN**. Będzie to unijny ośrodek wiedzy fachowej mający za zadanie konsolidację takiej wiedzy, a także wspieranie rozpowszechniania i wymiany doświadczeń oraz współpracy w zakresie przeciwdziałania radykalizacji postaw. Centrum wzbogaci współpracę w zakresie przeciwdziałania radykalizacji postaw między zainteresowanymi stronami o nowy praktyczny wymiar.

UE odczuła także skutki radykalizacji postaw w swoim sąsiedztwie. Aby temu przeciwdziałać, RAN będzie kontynuowała prace z zainteresowanymi podmiotami w państwach trzecich, ze szczególnym naciskiem na Turcję i kraje Bałkanów Zachodnich, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Jednocześnie należy zapewnić koordynację z działaniami zewnętrznymi Unii, na przykład za pośrednictwem kręgu wybitnych osobistości z Europy i świata muzułmańskiego, w celu wspierania wymiany intelektualnej i szerszego dialogu między społeczeństwami.

Podmioty lokalne to osoby będące w bezpośrednim kontakcie z tymi, którzy są najbardziej narażeni na radykalizację postaw. Muszą one być odpowiednio wyposażone do tego, by wykryć oznaki radykalizacji postaw i ocenić, jaka interwencja może okazać się niezbędna, a także aby zapewnić odpowiednią współpracę z przywódcami społecznymi. Wiele państw członkowskich rozpoczęło szkolenia skoncentrowane na tradycyjnych docelowych grupach pracowników organów ścigania i służby więziennej – a to, że więzienia stanowią oczywisty ośrodek radykalizacji postaw sprawia, że działania te stanowią priorytet. Przy wsparciu Europejskiej Organizacji Służby Więziennej i Kuratorskiej (EUROPRIS), Komisja będzie upowszechniać wymianę najlepszych praktyk i szkolenia na temat deradykalizacji i zapobiegania radykalizacji postaw w więzieniach. Również inne osoby, takie jak pracownicy socjalni, nauczyciele i pracownicy służby zdrowia, mogłyby odnieść korzyści ze szkoleń i wsparcia. RAN ułatwi również opracowanie podobnych rozwiązań w odniesieniu do deradykalizacji postaw oraz odwodzenia od tego typu działalności („strategii wyjścia”).

Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych będą współpracować z Koordynatorem UE ds. Zwalczania Terroryzmu w celu śledzenia wszystkich instrumentów, jakimi dysponuje Unia, i ściśle monitorować ich wdrażanie.

Działania:

- *Wzmocnienie funkcji pomocniczych Europolu poprzez zgrupowanie zdolności egzekwowania prawa w zakresie zwalczania terroryzmu w Europejskim Centrum Zwalczania Terroryzmu w ramach Europolu;*
- *Uruchomienie forum na szczeblu unijnym, w którym uczestniczyć będą przedsiębiorstwa IT, mającego na celu zwalczanie propagandy terrorystycznej oraz przeprowadzenie analizy obaw wyrażanych w odniesieniu do nowych technologii szyfrowania;*
- *Podjęcie dalszych działań zmierzających do zwiększenia skuteczności walki z finansowaniem terroryzmu;*
- *Usuwanie luk w odniesieniu do reakcji na nawoływanie do nienawiści w internecie;*
- *Dokonanie przeglądu decyzji ramowej w sprawie terroryzmu i przedstawienie wniosku w tej sprawie w 2016 r.;*
- *Dokonanie ponownej hierarchizacji ram polityki UE i programów w dziedzinie edukacji, młodzieży i kultury;*

- *Skupienie się na zapobieganiu radykalizacji postaw w więzieniach oraz rozwijaniu skutecznych programów na rzecz odwodzenia od tego typu działalności i na rzecz deradykalizacji postaw;*
- *Uruchomienie centrum doskonałości RAN i rozszerzenie działań mających na celu przeciwdziałanie radykalizacji postaw prowadzonych we współpracy z Turcją, Bałkanami Zachodnimi, Bliskim Wschodem i Afryką Północną.*

3.2 Udaremnianie przestępczości zorganizowanej

W ramach **cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości** udało się wyznaczyć bardziej skoordynowany strategiczny kierunek oraz przeprowadzić wspólne operacje w terenie. **Państwa sąsiadujące** są już zaangażowane w cykl polityczny, przy czym należy zintensyfikować ich udział w działaniach operacyjnych w ramach tego cyklu. Jednym z priorytetów cyklu politycznego jest rozbijanie zorganizowanych sieci przestępczych zaangażowanych w przemyt migrantów poprzez przyspieszenie dochodzeń transgranicznych przy wsparciu agencji UE. Wspólna operacja MARE koordynowana przez Europol jest dobrym przykładem tego, w jaki sposób Unia może stać się bardziej skuteczna w rozpoznawaniu i rozbijaniu zorganizowanych grup przestępczych zaangażowanych w przemyt migrantów.

Głównym celem przestępczości zorganizowanej jest zysk. Organy ścigania muszą zatem być w stanie skupić się na zagadnieniu **finansowania przestępczości zorganizowanej**, które jest często nieodłącznie związane z korupcją, oszustwem, podrabianiem i przemytem. Międzynarodowe sieci przestępcze wykorzystują legalne struktury gospodarcze do ukrywania źródła swoich zysków, toteż konieczne są działania zapobiegające infiltracji legalnej gospodarki przez przestępczość zorganizowaną.

Uzgodniony niedawno pakiet dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy³⁴ będzie pomocny przy identyfikowaniu i śledzeniu podejrzanych przelewów oraz ułatwi skuteczną wymianę informacji między jednostkami analityki finansowej (FIU). Komisja będzie wspierać wdrażanie przepisów, które utrudniają przestępcom wykorzystywanie systemu finansowego oraz prowadzić prace na rzecz ponadnarodowej oceny ryzyka, która będzie dotyczyła między innymi finansowania terroryzmu i walut wirtualnych. Ponadto Komisja opracuje spójną politykę wobec państw trzecich, które wykazują braki w zakresie systemów przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Utworzenie powiązań pomiędzy krajowymi **biurami ds. odzyskiwania mienia** usprawni transgraniczne zamrażanie i konfiskatę mienia pochodzącego z działalności przestępczej. Konieczne jest dostosowanie i wzmocnienie kompetencji jednostek analityki finansowej, ponieważ różnice w tym zakresie utrudniają współpracę i wymianę informacji. Eurojust może również w większym zakresie udostępniać wiedzę fachową i udzielać organom krajowym pomocy w dochodzeniach finansowych. Należy usprawnić **wzajemne uznawanie nakazów zamrożenia i konfiskaty**. W 2016 r., zgodnie z wnioskiem zgłoszonym przez współprawodawców, Komisja przedstawi studium wykonalności w sprawie wspólnych przepisów dotyczących konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej bez uprzedniego wyroku skazującego.

Niedawne ataki terrorystyczne spowodowały zwrócenie uwagi na to, w jaki sposób i w jak szerokim zakresie zorganizowane grupy przestępcze są w stanie uzyskać dostęp do

³⁴ Czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i rozporządzenie w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych; zob. powiązane wnioski Komisji COM(2013) 45 final z 5.2.2013 i COM(2013) 44 final z 5.2.2013.

broni palnej i prowadzić handel tą bronią, w tym bronią wojskową. Decyzja o tym, kto może posiadać broń palną i kiedy może ona być używana, to wybór społeczny, którego dokonują państwa członkowskie. Jednakże różnice w przepisach krajowych stanowią przeszkodę dla kontroli i współpracy policyjnej. W pierwszej kolejności konieczne jest wypracowanie wspólnego podejścia w sprawie neutralizacji i pozbawiania broni palnej w sposób trwały cech użytkowych w celu zapobiegania jej ponownemu uruchomieniu i wykorzystaniu przez przestępców. W 2016 r. Komisja dokona przeglądu obowiązujących przepisów dotyczących broni palnej w celu usprawnienia wymiany informacji (np. poprzez zamieszczanie informacji dotyczących zajętej broni palnej w systemie informacyjnym Europolu), tak aby zwiększyć identyfikowalność, ujednoczyć oznaczenia oraz ustanowić wspólne standardy neutralizacji broni palnej. W kontekście trwającej obecnie oceny Komisja rozważy, czy włączyć broń przeznaczoną do samoobrony (alarmową) do nowych przepisów, a także wszystkie inne istotne aspekty.

Nielegalny handel bronią palną posiada istotny **wymiar zewnętrzny**, ponieważ znaczna część nielegalnej broni palnej w UE została przywieziona z krajów sąsiadujących, w których w dalszym ciągu znajdują się duże zapasy broni wojskowej. Należy w pełni wdrożyć opracowany niedawno plan działania operacyjnego we współpracy z Bałkanami Zachodnimi i jeżeli okaże się on skuteczny, powinien zostać powielony w odniesieniu do innych sąsiadów, w szczególności krajów Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej³⁵.

Rynek **niedozwolonych środków odurzających** jest w dalszym ciągu najbardziej dynamicznym rynkiem przestępczym, na którym najnowszą tendencją jest rozprzestrzenianie się nowych substancji psychoaktywnych (NSP). Produkcja NSP odbywa się w coraz większym stopniu w UE, co wskazuje na pilną potrzebę przyjęcia nowych unijnych ram prawnych. UE powinna w dalszym ciągu wspierać działania państw członkowskich w zakresie zwalczania nielegalnych środków odurzających, w tym profilaktykę, korzystając z wiedzy fachowej, którą dysponuje Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) oraz Europol. Komisja dokona oceny postępów w realizacji planu działania UE w zakresie środków odurzających na lata 2013–2016, który określa również ramy polityki zewnętrznej UE w dziedzinie środków odurzających, skupiając się na kwestii ograniczania popytu na te środki i ich podaży. Na tej podstawie Komisja zdecyduje, czy należy zaproponować nowy plan działania UE na lata 2017–2020.

Jednym z głównych problemów, przed którymi obecnie stoi UE, jest fakt, że sieci przestępcze wykorzystują to, że niektóre osoby fizyczne potrzebują ochrony lub chcą przyjechać do Europy. Im częściej uda się taki nielegalny przemyt powstrzymać na wczesnym etapie, tym mniejsze ryzyko ludzkiej tragedii, takiej jaka wydarzyła się ostatnio w regionie Morza Śródziemnego. Działania zapobiegające ułatwianiu nielegalnej migracji wymagają usprawnienia gromadzenia, wymiany i analizy informacji. Podstawowe znaczenie ma **współpraca przeciwko przemytowi migrantów** w ramach UE i z państwami trzecimi. UE powinna nadać priorytet partnerstwu z państwami trzecimi, oferując pomoc mającą na celu ułatwienie głównym krajom tranzytu jak najwcześniejsze zapobieganie i wykrywanie działalności przemytniczej. Wzmocnienie działań przeciwko przemytowi migrantów we współpracy pomiędzy UE a najważniejszymi państwami trzecimi będzie częścią przyszłego europejskiego programu w dziedzinie migracji.

³⁵ Operacyjny plan działania UE-Bałkany Zachodnie dotyczący nielegalnego handlu bronią palną z grudnia 2014 r.

Handel ludźmi jest niezwykle szkodliwą, ale wysoce dochodową formą przestępczości. UE posiada specjalne ramy prawne i polityczne³⁶ służące maksymalizacji współpracy i traktowania tej kwestii w sposób priorytetowy przez organy takie jak Europol i Eurojust. Dzięki skoordynowanemu i spójnemu podejściu obecna strategia przyczynia się do zwalczania handlu ludźmi na szczeblu regionalnym, krajowym, europejskim i międzynarodowym. Komisja zamierza opracować strategię na okres po 2016 r., opierającą się na istniejących ramach prawnych.

Przestępstwa przeciwko środowisku mogą spowodować poważne szkody dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego, uszczuplić dochody rządowe i doprowadzić do powstania kosztów oczyszczania obciążających podatników, na przykład w wyniku nielegalnego przemieszczania, a następnie składowania odpadów niebezpiecznych. Nielegalny handel dziką fauną i florą stanowi zagrożenie dla różnorodności biologicznej, a także zrównoważonego rozwoju i stabilności regionalnej³⁷ w regionach pochodzenia, takich jak Afryka. Komisja przeanalizuje potrzebę wzmocnienia monitorowania zgodności i egzekwowania przepisów, np. poprzez intensyfikację szkoleń dla pracowników organów ścigania, wsparcie dla odpowiednich sieci ekspertów oraz poprzez dalsze zbliżanie sankcji karnych w całej UE.

Władze lokalne mają do odegrania kluczową rolę w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, a także pracy organów ścigania i organów sądowych. W przypadku przestępczości zorganizowanej decyzje podejmowane są na poziomie globalnym, ale działania mają miejsce na szczeblu lokalnym, co wymaga multidyscyplinarnego podejścia do skutecznego zapobiegania temu zjawisku i zwalczania go. Dlatego UE wypracowała umożliwiające połączenie narzędzi na poziomie administracyjnym w celu zapobiegania infiltracji sektora publicznego lub gospodarki. W wielu przypadkach władze lokalne i regionalne stykają się bezpośrednio z problemem identyfikacji i zapobiegania infiltracji legalnej gospodarki przez sieci przestępcze, na przykład podczas udzielania zamówień publicznych lub wydawania licencji na prowadzenie kasyna, a także powinny dysponować narzędziami wymiany informacji z innymi organami administracji publicznej oraz organami ścigania. Większy nacisk należy też położyć na prace **Europejskiej Sieci Zapobiegania Przestępczości**. Sieć prowadzi, przy wsparciu finansowym UE, wymianę najlepszych praktyk w zakresie zapobiegania przestępczości.

Zapobieganie **korupcji** i jej zwalczanie w Unii Europejskiej wymaga kompleksowego podejścia. Komisja opublikowała pierwsze sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE w 2014 r. Sprawozdanie zawiera ogólnounijny przegląd tego zjawiska, wskazuje tendencje i najlepsze praktyki, a także analizę rozwoju sytuacji w każdym państwie członkowskim UE, z zamiarem udzielenia rządów, społeczeństwu obywatelskiemu i innym zainteresowanym podmiotom wsparcia w zakresie zapobiegania korupcji i walki z tym zjawiskiem. UE podjęła szereg kroków w celu zwalczania korupcji, które obejmują: inicjatywy polityczne i w zakresie monitorowania (w tym ujmowanie kosztów gospodarczych w ramach europejskiego semestru), prawodawstwo, a także programy finansowania.

Działania:

- *Rozszerzenie działań w ramach cyklu polityki unijnej na państwa sąsiadujące;*
- *Dokonanie przeglądu ewentualnych środków dotyczących konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego;*

³⁶ Dyrektywa 2011/36/UE z 5.4.2011; COM(2012) 286 final z 19.6.2012.

³⁷ COM(2014) 64 final z 7.2.2014.

- *Dokonanie przeglądu przepisów dotyczących broni oraz przedstawienie wniosków w 2016 r.;*
- *Przyjęcia strategii w sprawie zwalczania handlu ludźmi na okres po 2016 r.*
- *Uruchomienie wspólnych działań i strategii współpracy z najważniejszymi państwami trzecimi w celu zwalczania przemytu migrantów;*
- *Dokonanie przeglądu istniejącej polityki i prawodawstwa w zakresie przestępstw przeciwko środowisku w celu przedstawienia wniosków w 2016 r.*

3.3 Zwalczanie cyberprzestępczości

Bezpieczeństwo cybernetyczne stanowi pierwszą linię obrony przed cyberprzestępczością. Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego UE z 2013 r. skupia się na określeniu obszarów ryzyka, współpracy z sektorem prywatnym w celu wyeliminowania luk oraz organizowaniu specjalistycznych szkoleń. Ważnym elementem realizacji strategii będzie szybkie przyjęcie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji³⁸. Wdrożenie tej dyrektywy powinno nie tylko wspierać lepszą współpracę między organami ścigania i organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo cybernetyczne, lecz także zapewniać budowanie zdolności w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego wśród właściwych organów państw członkowskich oraz w zakresie transgranicznego zgłaszania incydentów. Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji uczestniczy w działaniach podejmowanych przez UE w reakcji na kwestie związane z bezpieczeństwem cybernetycznym poprzez dążenie do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji.

Zapewnienie pełnego wdrożenia istniejących przepisów UE jest pierwszym krokiem służącym stawieniu czoła cyberprzestępczości. Przyjęta w 2013 r. dyrektywa³⁹ w sprawie ataków na systemy informatyczne uznaje za przestępstwo wykorzystanie takich narzędzi jak złośliwe oprogramowanie i wzmacnia ramy dotyczące wymiany informacji o atakach. Na podstawie dyrektywy z 2011 r.⁴⁰ w sprawie przemocy seksualnej wobec dzieci zbliżono ustawodawstwa krajowe w celu zapobiegania niegodziwemu traktowaniu dzieci w celach seksualnych w internecie. Komisja współpracuje z państwami członkowskimi w celu zapewnienia prawidłowego wdrożenia tych dyrektyw. Przepisy muszą również być aktualizowane na bieżąco. Kwestie takie jak oszustwa płatnicze budzą zaniepokojenie obywateli. Jednak decyzja ramowa z 2001 r. w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi⁴¹ nie odzwierciedla już dzisiejszej rzeczywistości i nowych wyzwań, takich jak wirtualne waluty i płatności przez telefon komórkowy. Komisja oceni poziom wdrożenia obowiązującego prawodawstwa, przeprowadzi konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi stronami oraz oceni potrzebę podjęcia dalszych środków.

Cyberprzestępczość jest z natury rzeczy transgraniczna, elastyczna i innowacyjna. Organy ścigania muszą być w stanie zmierzyć się z pomysłowością przestępców i przewidywać ich działania w celu zapobiegania przestępstwom oraz ich wykrywania i ścigania. Cyberprzestępczość sprawia, że właściwe organy sądowe muszą na nowo rozważyć kwestię sposobu prowadzenia współpracy w obrębie ich jurysdykcji i kwestię prawa właściwego w celu zapewnienia sprawniejszego transgranicznego dostępu do dowodów i informacji, z uwzględnieniem obecnych i przyszłych osiągnięć

³⁸ COM(2013) 48 final z 7.2.2013.

³⁹ Dyrektywa 2013/40/UE z 12.8.2013.

⁴⁰ Dyrektywa 2011/92/UE z 13.12.2011.

⁴¹ Decyzja ramowa Rady 2001/413/WSiSW z 28.5.2001.

technologicznych, takich jak chmury obliczeniowe i internet przedmiotów. Gromadzenie w czasie rzeczywistym dowodów elektronicznych pochodzących z innych jurysdykcji w kwestiach takich jak adresy IP lub inne dowody elektroniczne oraz zagwarantowanie ich dopuszczalności w sądzie to kluczowe zagadnienia. Wymaga to także wysoko wykwalifikowanych pracowników organów ścigania, którzy będą w stanie nadażyć za znacznym zwiększeniem zakresu, złożoności i rodzaju cyberprzestępczości.

Potrzebne są jasne przepisy w celu zapewnienia pełnego przestrzegania zasad dotyczących ochrony danych w przypadkach uzyskiwania przez organy ścigania dostępu do danych, które są im niezbędne do tego, by chronić prywatność obywateli przed cyberprzestępczością i kradzieżą tożsamości. **Współpraca z sektorem prywatnym** również odgrywa kluczowe znaczenie, a celem partnerstw publiczno-prywatnych jest ustrukturyzowanie wspólnych wysiłków na rzecz zwalczania przestępczości w internecie. W reakcji na cyberprzestępczość (np. *phishing*) musi uczestniczyć cały szereg instytucji: od Europejskiego Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością działającego w ramach Europolu, przez zespoły reagowania na incydenty komputerowe w państwach członkowskich, których dotyczy atak, po dostawców usług internetowych, którzy mogą ostrzegać użytkowników końcowych i zapewniać ochronę techniczną. Podsumowując, cyberprzestępczość wymaga nowego podejścia do egzekwowania prawa w erze cyfrowej.

Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością działające w ramach Europolu może bazować na swoich dotychczasowych pracach, aby stać się głównym centrum wymiany informacji w zakresie egzekwowania prawa w tej dziedzinie. Budapeszteńska Konwencja Rady Europy w sprawie cyberprzestępczości, ratyfikowana przez większość państw członkowskich, pozostaje międzynarodowym standardem współpracy i wzorem dla przepisów krajowych i unijnych. Powinny ją ratyfikować wszystkie państwa członkowskie. Inicjatywy takie jak grupa robocza UE-Stany Zjednoczone ds. bezpieczeństwa cybernetycznego i cyberprzestępczości oraz światowy sojusz przeciwko niegodziwemu traktowaniu dzieci w internecie pokazują, jak ważna jest międzynarodowa współpraca; inicjatywy te powinny być promowane, przy jednoczesnym wzmacnianiu synergii z działaniami mającymi na celu rozwijanie zdolności cyfrowych finansowanych w ramach instrumentów pomocy zewnętrznej.

Eurojust powinien w dalszym ciągu ułatwiać wymianę najlepszych praktyk oraz identyfikować wyzwania dotyczące gromadzenia i wykorzystywania dowodów elektronicznych w postępowaniach dotyczących dochodzenia i ścigania przestępstw popełnianych z wykorzystaniem internetu, przy zastosowaniu niezbędnych zabezpieczeń. Komisja będzie dążyć do zapewnienia, aby odpowiednie nowoczesne środki komunikacji (takie jak telefonia internetowa) mogły zostać objęte dochodzeniem, śledztwem i wzajemną pomocą prawną. Różne standardy dotyczące dopuszczalności dowodów nie mogą stanowić przeszkody w walce z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną.

Działania:

- *Ponowne położenie nacisku na wdrażanie istniejących polityk dotyczących bezpieczeństwa cybernetycznego, ataków na systemy informatyczne i zwalczanie przemocy seksualnej wobec dzieci;*
- *Dokonanie przeglądu i ewentualne rozszerzenie przepisów w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi w celu uwzględnienia nowych form przestępczości i podrabiania instrumentów finansowych oraz przedstawienie wniosków w 2016 r.;*

- *Dokonanie przeglądu przeszkód utrudniających prowadzenie dochodzeń w zakresie cyberprzestępczości, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii właściwego sądu oraz przepisów regulujących dostęp do dowodów i informacji;*
- *Wzmocnienie działań mających na celu rozwijanie zdolności cyfrowych w ramach instrumentów pomocy zewnętrznej.*

4. PERSPEKTYWY

W Europejskiej agencji bezpieczeństwa określono działania niezbędne do osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w UE. Musi to być **wspólna agenda**. Jej pomyślne wdrożenie zależy od politycznego zaangażowania wszystkich stron zainteresowanych tym, aby robić więcej i lepiej współpracować. Obejmuje to instytucje UE, państwa członkowskie i agencje UE. Wymaga to globalnego podejścia do bezpieczeństwa jako jednego z najważniejszych priorytetów zewnętrznych. UE musi być w stanie reagować na niespodziewane wydarzenia, wykorzystywać nowe szanse oraz przewidywać przyszłe tendencje i ryzyka dotyczące bezpieczeństwa, a także dostosowywać się do nich.

Komisja zwraca się do Parlamentu Europejskiego i Rady o poparcie tej agencji, stanowiącej odnowioną strategię bezpieczeństwa wewnętrznego, z myślą o kolejnym posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2015 r. Komisja apeluje o aktywne zaangażowanie w realizację agencji, w ścisłej współpracy ze wszystkimi odpowiednimi podmiotami. Wzywa ona instytucje UE i państwa członkowskie do potraktowania tej agencji jako **podstawy współpracy i wspólnych działań Unii** w zakresie bezpieczeństwa na najbliższe pięć lat, co ma na celu stworzenie prawdziwej przestrzeni bezpieczeństwa wewnętrznego UE.