

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021- 2025)

[COM(2021) 170 final]

(2021/C 517/14)

Relator: **Rafał Bogusław JANKOWSKI**

Consulta	Comissão Europeia, 31.5.2021
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	07.9.2021
Adoção em plenária	22.9.2021
Reunião plenária n.º	563
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	226/0/4

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente a proposta da Comissão Europeia sobre a estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025), a qual estabelece as prioridades, as ações e as metas a alcançar nos próximos cinco anos. Trata-se de um marco extremamente importante, pois constitui a primeira estratégia dedicada especificamente à criminalidade organizada desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, definindo objetivos concretos a médio e longo prazo a realizar no pleno respeito pelos direitos fundamentais.

1.2. O CESE observa que a estratégia assenta essencialmente no reforço dos instrumentos existentes para apoiar a cooperação transfronteiras, incluindo a cooperação internacional, na luta contra a criminalidade considerada altamente prioritária, na repressão do financiamento das atividades criminosas e dos seus métodos para se infiltrarem na economia, incluindo a corrupção, e no apoio a medidas de combate à utilização das novas tecnologias por parte dos criminosos.

1.3. O CESE considera que a União Europeia e os seus Estados-Membros têm de ser capazes de se antecipar às ações das organizações criminosas para estarem um passo à frente dos criminosos, centrando-se na vigilância, na infiltração dos meios ameaçados, na recolha e análise de dados, bem como na adoção de medidas preventivas. Neste contexto, importa dar especial atenção ao desenvolvimento de formas modernas e abrangentes de cooperação internacional, ao reforço da capacidade de funcionamento dos sistemas e das bases de dados utilizados, à cooperação com as organizações da sociedade civil, bem como ao investimento em instrumentos no domínio das novas tecnologias.

1.4. O CESE acolhe com agrado a ideia de aprofundar as atividades organizadas no âmbito do ciclo político da UE EMPACT — Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas. Considera plenamente justificado o anúncio de um aumento do financiamento dessa iniciativa, bem como o apoio ao desenvolvimento da cooperação com países terceiros nesse domínio.

1.5. O CESE está convicto de que cabe igualmente dar especial atenção ao seguinte:

- apoio e assistência assegurados pela Europol e pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (EMCDDA) na análise da ameaça da criminalidade ligada aos estupefacientes;
- desenvolvimento e melhoria do funcionamento dos sistemas existentes, como o Sistema de informação Schengen (SIS), o quadro jurídico de Prüm, o registo de identificação dos passageiros (PNR) e a informação antecipada sobre passageiros (API);
- importância de desenvolver e melhorar as redes de cooperação e as ações internacionais para lutar eficazmente contra os grupos de criminalidade organizada, como a plataforma para as equipas de investigação conjuntas e os chamados «alvos de grande importância».

1.6. O CESE concorda com a atribuição de recursos adicionais para auxiliar os Estados-Membros a dotarem-se de soluções informáticas avançadas com vista à aquisição de informação em linha, à conservação de provas eletrónicas e à disponibilização de equipamento técnico e *software* específicos para utilização ativa em operações e investigações transfronteiras.

1.7. O CESE assinala que o reforço das medidas de recuperação de bens e de combate ao branqueamento de capitais, assim como a promoção das investigações financeiras, a fim de eliminar os lucros gerados pela criminalidade organizada e prevenir a sua infiltração na economia legal e na sociedade, são fundamentais no contexto da luta contra a criminalidade organizada ⁽¹⁾.

1.8. O CESE observa que a criminalidade organizada pode ter forte impacto nas comunidades locais, nos serviços públicos e municipais, na proteção dos grupos vulneráveis, no ecossistema da atividade empresarial local, especialmente nas PME, e no domínio das atividades em matéria de neutralidade climática. O CESE recomenda o reforço do papel das ONG, das organizações da sociedade civil, das universidades, das organizações de juventude, das instituições de controlo social e dos denunciante na luta contra a criminalidade organizada em sentido lato, em particular nas medidas de prevenção.

1.9. O CESE incentiva os Estados-Membros a realizarem campanhas de sensibilização pública sobre a criminalidade organizada para informar adequadamente os cidadãos sobre o modo como os grupos de criminalidade organizada operam e a forma de os evitar. A cooperação com a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade é um excelente complemento a esse tipo de atividade. Cada Estado-Membro deve fazer o máximo possível para criar um sistema de informação claro, seguro e anónimo que permita comunicar incidentes e fenómenos suspeitos de ligação com a criminalidade organizada.

1.10. O CESE sublinha que um dos aspetos mais importantes da luta contra a criminalidade organizada consiste em preparar as autoridades policiais e o sistema judiciário para a era digital, o que passa também por assegurar o acesso aos elementos de prova e às pistas de investigação digitais.

1.11. A fim de aumentar o acesso da sociedade civil à informação, o CESE propõe a criação de um mecanismo de revisão (avaliação intercalar e final) da estratégia da UE de luta contra a criminalidade organizada (2021-2025), com base nas informações fornecidas pela Comissão Europeia.

1.12. O CESE observa que, para prevenir e combater eficazmente os grupos de criminalidade organizada e garantir a proteção e a segurança enquanto uma das principais prioridades para os cidadãos da UE, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei devem ter acesso às informações necessárias, no pleno respeito pelos direitos fundamentais. No tratamento de dados, não devem existir receios relacionados com a proteção da privacidade e os direitos fundamentais. O tratamento de dados pessoais já se encontra regulamentado de forma muito estrita, pelo que a atualização e harmonização da legislação permitiria uma análise mais eficaz de questões relacionadas com a proteção de dados.

1.13. O CESE acolhe favoravelmente e apoia a iniciativa de desenvolver a cooperação com países terceiros, nomeadamente:

- o início das negociações de acordos de cooperação entre a Eurojust e alguns países terceiros;
- a intensificação das negociações sobre a cooperação entre a Europol e os países terceiros;
- o reforço, juntamente com o Serviço Europeu para a Ação Externa, da cooperação internacional com os países terceiros e as organizações internacionais.

2. Proposta da Comissão

2.1. A proposta da Comissão Europeia sobre a estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025) procura abordar de forma abrangente a questão complexa e vasta da criminalidade organizada. A estratégia estabelece as prioridades, as ações e as metas a alcançar nos próximos cinco anos. Trata-se de um marco extremamente importante, pois constitui a primeira estratégia dedicada especificamente à criminalidade organizada desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, definindo objetivos concretos a médio e longo prazo a realizar no pleno respeito pelos direitos fundamentais.

2.2. A Comissão Europeia salienta que a criminalidade organizada constitui uma ameaça fundamental para a segurança das pessoas na UE. Há um número crescente de grupos de criminalidade organizada que operam em toda a União, gerando lucros enormes e utilizando os mesmos para expandir as respetivas atividades, bem como para infiltrar a economia legal.

⁽¹⁾ JO C 429 de 11.12.2020, p. 6

2.3. Nas suas prioridades, a Comissão Europeia destaca a necessidade de reforçar as medidas a nível da UE para apoiar os Estados-Membros na luta contra a criminalidade organizada através das seguintes ações:

- promover a aplicação da lei e a cooperação judiciária;
- desmantelar as estruturas da criminalidade organizada e combater os crimes altamente prioritários;
- eliminar os lucros gerados pela criminalidade organizada e prevenir a sua infiltração na economia legal e na sociedade;
- preparar as autoridades policiais e o sistema judiciário para a era digital.

2.4. Todas as iniciativas para identificar e intensificar a ação no domínio da cooperação operacional e não operacional, assim como da formação, são importantes. O mesmo se aplica às várias iniciativas diferentes que demonstrem que, na situação atual, face às várias ameaças de criminalidade grave e organizada, não há outra solução nem possibilidade senão enveredar pela via da cooperação, da colaboração e do intercâmbio de boas práticas com os parceiros internacionais, bem como melhorar o funcionamento dos sistemas existentes e investir no desenvolvimento de novas tecnologias.

3. Observações na generalidade e na especialidade

3.1. A criminalidade internacional grave e organizada é uma das maiores ameaças globais ao desenvolvimento das sociedades modernas. Os grupos de criminalidade organizada são altamente móveis e, na maioria dos casos, operam a nível internacional, pelo que é impossível para cada país combatê-los eficazmente sozinhos. A natureza transfronteiras da criminalidade organizada exige uma cooperação estreita entre os serviços, as instituições e os respetivos homólogos estrangeiros no âmbito da União Europeia e das agências internacionais. Por esta razão, o CESE considera que a estratégia da Comissão é muito importante e oportuna.

3.2. Face às ameaças atuais, cabe não só criar novos domínios de cooperação que reúnam as competências dos diferentes intervenientes ativos nos domínios da segurança, mas também reforçar os mecanismos de prevenção e de combate à criminalidade. Cabe ainda recorrer a outros instrumentos e tecnologias. Por conseguinte, o CESE entende que cumpre estabelecer uma cooperação estreita entre os Estados-Membros e as instituições da UE nesse domínio, tal como coordenar e recorrer eventualmente ao apoio operacional da Europol.

3.3. O CESE considera fundamental prosseguir o desenvolvimento do plano de ação de luta contra os grupos de criminalidade organizada e os alvos das categorias prioritárias que representam o maior risco, através do recurso a unidades operacionais («Operational Task Force»), projetos internacionais e iniciativas regionais. Os alvos ditos de grande importância e as unidades operacionais são um exemplo de apoio prático e efetivo aos Estados-Membros da UE.

3.4. Atualmente, a atividade criminosa patente no ciberespaço utiliza exclusivamente tecnologias avançadas para cometer crimes tradicionais de tráfico de armas de fogo e munições, substâncias utilizadas para a produção de explosivos, estupefacientes e novas drogas sintéticas. O maior obstáculo à deteção efetiva deste tipo de crime é, sem dúvida, a utilização de ferramentas de anonimização para atividades criminosas. As comunicações cifradas utilizadas pelos criminosos através de diferentes aplicações e dispositivos de mensagens instantâneas em linha colocam grandes dificuldades ao processo de deteção.

3.5. Considera-se que a falta de acesso das autoridades responsáveis pela aplicação da lei às comunicações cifradas utilizadas pelos grupos de criminalidade organizada é uma das maiores deficiências, pois é impossível adotar medidas em tempo útil quando não se tem acesso a informação. Por conseguinte, o CESE considera extremamente prática e necessária a nova ferramenta de decifragem da Europol lançada pela Comissão Europeia, que contribuirá para fazer face a esses desafios. No entanto, importa prosseguir os trabalhos neste domínio, tendo em conta a evolução rápida das novas tecnologias.

3.6. Outro aspeto da luta contra a cibercriminalidade prende-se com a *dark Web*, uma parcela obscura da Internet a que se pode aceder através da aplicação TOR, que garante o anonimato efetivo dos criminosos que utilizam o denominado «criptomercado» («dark market»), serviços comerciais subterrâneos em que são realizadas atividades criminosas que envolvem o tráfico de armas, de drogas, de dados roubados de cartões de crédito e de *software* malicioso, existindo inclusivamente ofertas para cometer «homicídio a soldo». O pagamento dessas transações processa-se através de moedas virtuais que, enquanto instrumento de transferência anónima de fundos obtidos a partir de atividades criminosas no ciberespaço (por exemplo, *bitcoines*), também podem ser utilizadas para fins de branqueamento dos capitais provenientes do crime. As autoridades responsáveis pela aplicação da lei não dispõem dos instrumentos jurídicos adequados para exigir aos prestadores de serviços que facultem as chaves de cifra que permitem o acesso a conteúdos de comunicação e transmitam gratuitamente os dados para efeitos de processos em curso ou de registo dos dados dos utilizadores e dos endereços IP das comunicações telefónicas e das mensagens de texto.

3.7. O CESE insta as instituições da UE a melhorarem o quadro jurídico, a fim de apoiar e reforçar a capacidade de as instituições especializadas dos Estados-Membros combaterem eficazmente essas ameaças. Considera-se extremamente ambicioso o anúncio sobre o desenvolvimento pelo Centro Comum de Investigação de um instrumento de monitorização para recolher informações sobre as atividades ilegais exercidas na *dark* Web. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento de tal instrumento pode ser considerado um marco na luta contra a criminalidade organizada no ciberespaço.

3.8. A prática e a experiência atual das autoridades responsáveis pela aplicação da lei revelam o aumento dos riscos relacionados com a utilização de criptomoedas para atividades criminosas, nomeadamente, o branqueamento de capitais, a fraude, em especial através de redes informáticas, e a faturação da extorsão resultante de ataques de programas sequestradores («ransomware»). Uma ameaça igualmente importante e previsível é a possibilidade de os criminosos utilizarem a criptomoeda para eliminar o risco de as autoridades responsáveis pela aplicação da lei apreenderem ativos ilícitos. O CESE recomenda a adoção de novas medidas para a elaboração de regulamentação em matéria de vigilância e controlo das transações financeiras com recurso a este tipo de instrumentos.

3.9. O CESE acolhe com extrema satisfação que se considere o nível técnico outro dos domínios de apoio aos Estados-Membros. O acesso a infraestruturas avançadas aumentará a eficácia das medidas e reduzirá significativamente os encargos financeiros de cada instituição (aumentando a eficiência da despesa a nível nacional). Com efeito, a atualização do equipamento e dos programas informáticos que permitem lutar eficazmente contra a cibercriminalidade constitui um desafio para os Estados-Membros, na medida em que representa um encargo financeiro considerável para cada instituição, dada a rápida evolução do mercado e o respetivo desenvolvimento. Por conseguinte, o CESE recomenda que a Comissão e os Estados-Membros avaliem melhor as necessidades das instituições e atribuam recursos suficientes, a fim de lhes permitir agir eficazmente contra essas ameaças.

3.10. O CESE subscreve e considera muito importante a iniciativa da Comissão Europeia de propor legislação para melhorar a proteção das crianças contra o abuso sexual, inclusivamente exigindo que os operadores de serviços em linha detem os conteúdos de pornografia infantil conhecidos e os denunciem às autoridades públicas⁽²⁾.

3.11. O conjunto de instrumentos da UE de combate à contrafação, que define os princípios para a ação conjunta, a cooperação e a partilha de dados entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, os titulares de direitos e os intermediários, assume importância acrescida, em especial no contexto da contrafação de produtos médicos e sanitários durante a pandemia de COVID-19. Com efeito, a criminalidade organizada tem-se dedicado à produção e ao fornecimento de equipamentos de proteção, kits de teste e produtos farmacêuticos de contrafação. O CESE considera fundamental a cooperação e o intercâmbio de dados, pelo que apoia a continuação do desenvolvimento desse instrumento.

3.12. Enquanto voz da sociedade civil europeia, o CESE considera que as ações de proteção do ambiente e dos bens culturais requerem apoio adequado, incluindo o reforço das capacidades dos peritos e a cooperação estrutural.

3.13. O CESE defende que os Estados-Membros devem utilizar as possibilidades proporcionadas pela rede operacional contra o branqueamento de capitais (AMON), uma rede internacional informal de unidades de combate ao branqueamento de capitais, e pela Rede Camden Interserviços de Recuperação de Bens (CARIN), uma rede informal de profissionais das autoridades policiais e judiciais especializados no domínio da deteção, congelamento, apreensão e confisco de bens.

3.14. O CESE secunda a proposta da Comissão com vista ao desenvolvimento de um sistema de formação sobre cibercriminalidade e recomenda, em especial, a criação de regimes de certificação/acreditação para os peritos em investigação digital, enquanto dimensão muito prática da luta contra esse tipo de crime.

3.15. A criminalidade grave e organizada é uma das maiores ameaças globais ao desenvolvimento das sociedades modernas. A luta contra a criminalidade organizada representa atualmente um desafio único, uma vez que os métodos utilizados pelos criminosos são cada vez mais sofisticados, especializados, camuflados e dissimulados sob diferentes tipos de atividades. À luz do exposto, o CESE concorda que todas as iniciativas para identificar e intensificar a ação no domínio da cooperação operacional e não operacional, assim como da formação são importantes. O mesmo se aplica às iniciativas que demonstrem que, na situação geopolítica atual, face às várias ameaças de criminalidade grave e organizada, não há

⁽²⁾ JO C 374 de 16.9.2021, p. 58

outra solução nem possibilidade senão enveredar pela via da cooperação, da colaboração e do intercâmbio de boas práticas a nível internacional.

3.16. A luta contra o financiamento das atividades criminosas, tal como a recuperação de bens e o respetivo confisco, são cruciais para detetar as atividades criminosas, sendo igualmente essencial dismantelar as estruturas da criminalidade, quebrar a lei do silêncio e dissuadir os criminosos da prática de novos crimes. Deste modo, será possível evitar a sua infiltração na economia legal e na sociedade. No entanto, apesar da elaboração de quadros jurídicos neste domínio e do alargamento das táticas das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, apenas 1 % dos bens de origem criminosa são confiscados. O CESE considera que os desafios colocados pela luta contra o fenómeno do tráfico de droga na *dark Web* prendem-se principalmente com a rápida evolução do mercado (mercados com um período de «vida» muito curto) e um sistema complexo para identificar os pagamentos em criptomoedas. A falta de conhecimentos alargados sobre a cibercriminalidade, em especial a criminalidade ligada ao tráfico de drogas na Internet ou na *dark Web*, por parte dos agentes das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, é uma vulnerabilidade que pode ser ultrapassada se as propostas da Comissão forem aplicadas.

3.17. O CESE propõe que se pondere a adoção de medidas de prevenção da criminalidade através de uma maior sensibilização da sociedade, por exemplo através de campanhas públicas destinadas a sensibilizar as pessoas para as novas ameaças, assim como para os domínios da criminalidade organizada e o respetivo *modus operandi*, uma vez que, amiúde, as sociedades e os cidadãos não reconhecem a natureza criminosa das atividades dos grupos de criminalidade organizada.

A criação de um sistema que permita aos cidadãos da UE informar de forma simples as autoridades responsáveis pela aplicação da lei (anonimização das denúncias), caso detetem eventuais indícios de atividades criminosas, poderá ter um impacto significativo tanto no sentimento de segurança como na eficácia da luta contra a criminalidade organizada.

3.18. Em todo o mundo, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e os serviços policiais reagem, normalmente, após a ocorrência de um crime e, na maior parte dos casos, não são capazes de prevenir a ocorrência do mesmo. O CESE considera que a abordagem ideal seria reagir e prevenir a atividade criminosa, mas importa estar ciente de que é extremamente difícil antecipar-se à atividade dos grupos criminosos, os quais utilizam facilmente as novas tecnologias e não estão condicionados por orçamentos, nem por leis, nem pela correção política; para eles, o lucro sobrepõe-se à vida humana. Os criminosos adaptam-se muito rapidamente às novas condições, criam novas formas de trabalho e penetram áreas em que ainda não operaram. A pandemia de COVID-19 é disso exemplo.

3.19. Todos os anos, no âmbito da Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas (EMPACT), elaboram-se planos de ação operacional para dar resposta às tendências mais recentes em matéria de criminalidade a nível europeu e mundial. Importa destacar que esses planos refletem as preocupações dos Estados-Membros da UE e dos países terceiros parceiros, como a Islândia, a Noruega e a Suíça, pelo que o seu trabalho permite não só identificar os problemas numa fase precoce, mas também desenvolver uma metodologia de trabalho adequada. Importa igualmente apoiar financeiramente as atividades operacionais de luta contra a criminalidade organizada.

3.20. O CESE salienta a importância dos novos instrumentos para combater a criminalidade organizada, como a) o Sistema de informação Schengen (SIS), o quadro jurídico de Prüm, o registo de identificação dos passageiros (PNR) e a informação antecipada sobre passageiros (API); b) a plataforma para as equipas de investigação conjuntas, a fim de melhorar a comunicação e a partilha de informações e, neste mesmo contexto, o reforço da cooperação da Eurojust com os países terceiros; c) os chamados «alvos de grande importância», através do recurso a unidades operacionais, projetos internacionais e iniciativas regionais, para desenvolver redes de cooperação e ações internacionais para lutar eficazmente contra os grupos de criminalidade organizada.

3.21. As diferenças nas legislações ou nas práticas entre os Estados-Membros são frequentemente apontadas como uma razão para a deficiente cooperação internacional ou mesmo para a sua falta, pelo que se acolhe com muito agrado a iniciativa com vista à criação de um código de cooperação policial da UE. Neste contexto, será certamente útil o estudo externo lançado pela Comissão Europeia para avaliar a Decisão-Quadro do Conselho de 2008 relativa à luta contra a criminalidade organizada.

3.22. O método segundo o qual o poder local, em cooperação com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e a sociedade civil, recorre a instrumentos administrativos para evitar que a criminalidade organizada infiltre negócios legítimos e infraestruturas administrativas desempenha um papel importante ao promover a dimensão local articulada com uma abordagem administrativa.

3.23. O problema da luta contra a criminalidade organizada, largamente abordado na estratégia da Comissão Europeia para 2021-2025, radica no facto de se tratar de um fenómeno criminoso em perpétua mutação, que se infiltra, sob diversas formas, em todos os domínios da nossa vida, assim como na esfera política e social. Utiliza os últimos avanços da era digital e continua tradicionalmente a explorar a pobreza e os instintos mais vis, fazendo com que pessoas desesperadas fiquem

dependentes deles e aterrorizando-as de modo a perpetrarem atividades criminosas. O CESE está ciente de que a resolução deste problema exige ações conjuntas da UE e dos Estados-Membros, bem como a compreensão da necessidade de se antecipar às ações das organizações criminosas, identificando novas tendências nos grupos criminosos que operam para além das fronteiras políticas e administrativas.

3.24. O CESE abordou recentemente nos seus pareceres e num relatório de informação a luta contra o terrorismo no âmbito do combate à criminalidade organizada. Continuará a acompanhar, em nome da sociedade civil, as próximas medidas adotadas contra os grupos de criminalidade organizada, congratulando-se com as propostas apresentadas pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu no sentido de associar a este esforço comum o Serviço Europeu para a Ação Externa, a Eurojust e a Europol nas negociações com países terceiros a este respeito ⁽³⁾.

3.25. O CESE sublinha que importa consultar as organizações da sociedade civil, as instituições de vigilância independentes e os denunciadores e envolver os mesmos, com total proteção, no mecanismo de luta contra a criminalidade organizada, a fim de proteger eficazmente os cidadãos, a economia europeia e as comunidades locais e salvaguardar o Estado de direito e os direitos fundamentais.

Bruxelas, 22 de setembro de 2021.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽³⁾ SOC/673 — Reforço do mandato da Europol (JO C 341 de 24.8.2021, p. 66); SOC/675 — Avaliação da Diretiva Luta contra o Terrorismo; SOC/676 — Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo (JO C 341 de 24.8.2021, p. 71).