



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 2.6.2005
KOM(2005) 232 končno

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

„Razvoj strateškega koncepta za boj proti organiziranemu kriminalu“

{SEC (2005) 724}

1. UVOD

1. Evropski svet z dne 4. in 5. novembra 2004 je v skladu s Haaškim programom¹ pozval Svet in Komisijo, da oblikujeta strateški koncept za boj proti organiziranemu kriminalu na ravni EU, skupaj z organi Unije, kot so na primer Europol, Eurojust, CEPOL in načelniki policije. To Sporočilo predstavlja prispevek Komisije k oblikovanju te strategije.
2. Od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe je bilo sprejetih že nekaj akcijskih načrtov EU za boj proti organiziranemu kriminalu², zadnji med njimi je bila Strategija tisočletja za preprečevanje in nadzor organiziranega kriminala iz leta 2000³. Na pobudo nizozemskega predsedstva Sveta se je razprava začela leta 2004 in je vodila k sprejetju sklepov Sveta o razvoju strateškega koncepta za boj proti organiziranemu kriminalu dne 2. 12. 2004⁴.
3. Na ravni EU so bile po vzpostavitvi območja svobode, varnosti in pravice sprejete različne zakonodajne in nezakonodajne pobude, ki so prispevale k preprečevanju organiziranega kriminala in boju proti njemu. Zdaj je potreben čas za integracijo različnih instrumentov in ukrepov (v zvezi s preprečevanjem, kazenskim pravom in postopkovnim pravom), sprejetih na lokalni, nacionalni ravni ali na ravni EU, ter zapopolnitev ugotovljenih vrzeli. Unija mora začeti oblikovati in izvajati politiko za boj proti organiziranemu kriminalu z ustrežno finančno podporo.
4. Od septembra 2001 je boj proti terorizmu v središču pozornosti. Čeprav obstajajo povezave med organiziranim kriminalom in terorizmom, organizirani kriminal sam po sebi še vedno predstavlja grožnjo družbi. Organizirani kriminal slabi zakonita gospodarstva in negativno vpliva na stabilnost socialne in demokratične strukture v družbi. Zato je dobrodošlo dejstvo, da je Evropski svet boj proti organiziranemu kriminalu uvrstil med prednostne naloge. V boju proti tej nadlogi morajo vsi udeleženci vzpostaviti ravnotežje med učinkovitim kazenskim in sodnim pregonom organiziranega kriminala ter varstvom temeljnih pravic in svoboščin.
5. Oblikovanje strateškega koncepta za boj proti organiziranemu kriminalu je težka naloga, kajti kljub mnogim preteklim pobudam, ki so opredeljevale „hudodelsko združbo“⁵ ostaja pojem organiziranega kriminala zapleten. Poleg tega prednostne teme, ki jih je opredelil Svet dne 2. 12. 2004, zadevajo veliko področij in vključujejo bazo znanja za zmanjšanje organiziranega kriminala, kakor tudi preprečevanje, kazenski pregon, pravosodno sodelovanje in zunanje odnose (glej oddelek 2). Ukrepi, predlagani v sedanjem okviru, lahko tako zadevajo kazniva dejanja, ki niso, ali ki niso izključno, povezana z organiziranim kriminalom. Nasprotno pa pobude, s

¹ UL C 053 03/03/2005 P.001-0014

² Akcijski načrt za boj proti organiziranemu kriminalu (UL C 251 z dne 15.8.1997), resolucija Sveta glede preprečevanja organizacijskega kriminala (UL C 408 z dne 29.12.1998), Dunajski akcijski načrt (UL C 19 z dne 23.1.1999)

³ UL C 124 z dne 3.5.2000

⁴ dok. 15050/04 CRIMORG 138; dok. 13463/2/04 REV2 CRIMORG 105

⁵ Glej Skupni ukrep, ki zadeva kaznivost udeležbe v hudodelski združbi v državah članicah EU (UL L 333 z dne 9.12.1998); dok. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2; Čl. 2 Konvencije ZN proti mednarodno organiziranemu kriminalu (A/RES/55/25)

katerimi se na primer izvaja načelo vzajemnega priznavanja pravosodnih odločb v kazenskih zadevah, vplivajo na mnoge oblike resnega čezmejnega kriminala. S strateškim pristopom bo zagotovljeno učinkovito sodelovanje med vsemi zadevnimi stranmi.

6. Zaradi širokega obsega strateškega koncepta je v tem sporočilu nujno treba določiti prednostne naloge. V oddelku 2 so oblikovani cilji v skladu s prednostnimi temami strateškega koncepta za boj proti organiziranemu kriminalu. Nekateri vidiki so samo bežno obravnavani, vendar so na drugih mestih natančneje razloženi⁶. Oddelek 3 povzema pregled nadaljnjih ukrepov na podlagi vmesne ocene strategije tisočletja⁷, oddelek 4 pa kaže pot naprej. V Prilogi 1 je seznam ukrepov za izvajanje strateškega koncepta za boj proti organiziranemu kriminalu in ustreznih odgovornosti s ciljnimi datumi in razvrstitvijo prednostnih nalog. V Prilogi 2 je seznam in povzetek nedavno sprejetih sporočil in ustreznih sklepov Sveta. Priloga 3 natančno predstavlja nadaljnje ukrepe na podlagi vmesne ocene strategije tisočletja.

2. PREDNOSTNE TEME IN CILJI

2.1. Izboljšanje znanja o organiziranem kriminalu ter krepitev zbiranja podatkov in analiz

7. Tehnološki razvoj hkrati z naraščajočo globalizacijo ponuja nove možnosti za hudodelske združbe. Za preprečevanje in boj proti organiziranemu kriminalu je treba zbrati in dopolniti znanje o organiziranem kriminalu, hudodelskih združbah in dovzetnosti zakonitih sektorjev, da se oblikujejo boljši instrumenti, kakor je navedeno v mnogih že omenjenih strateških dokumentih, predvsem v Haaškem programu. Prihodnji **sistem kazenske statistike EU** naj bi zbiral informacije pri organih kazenskega pregona in kvantitativne informacije na podlagi statističnih raziskav med državljanji in podjetji, pa tudi **meril kriminal in viktimizacijo** v posebnih skupinah za pomoč pri sprejemanju odločitev na različnih političnih področjih. Ta sistem kazenske statistike se bo razvil v sodelovanju z državami članicami ter po potrebi z uporabo Statističnega programa Skupnosti. Potrebni so tudi nadaljnji razvoj, preizkušanje in razširjanje metodologije za študije **dovzetnosti gospodarskega sektorja** za organiziran kriminal. Na podlagi tega namerava Komisija v prihodnosti izdelati letno ali dvoletno **kazensko poročilo EU**.
8. Haaški program je poudaril potrebo po oblikovanju **mehanizma pregona na podlagi obveščevalnih podatkov na ravni EU**, da bodo lahko nosilci odločanja opredelili evropske strategije kazenskega pregona na podlagi temeljitih ocen. Njegovi bistveni elementi so razpoložljivost informacij in dostop do njih (glej oddelek 2.3.3.), pridobivanje evropskih kazenskih obveščevalnih podatkov ter krepitev zaupanja med organi sodnega pregona na evropski in mednarodni ravni. Komisija bo v letu 2005 predložila Sporočilo o politiki pregona na podlagi obveščevalnih podatkov na ravni EU.

⁶ Zlasti pobude, vključene v Haaški program, na primer strategija EU na področju drog 2005-2012 (dok. 15074/04).

⁷ Dok. 10925/03 CRIMORG 49, s katerim se je Svet za pravosodje in notranje zadeve seznanil na zasedanju dne 2/3.10.2003.

9. V okviru te politike bi bilo treba izdelati „**Evropski model za kazenske obveščevalne podatke**“ za obravnavo vprašanj, kakor so opredelitev usklajenih ukrepov, proizvodov in storitev obveščanja nacionalnih in evropskih organov, delujočih na področju pravosodja, svobode in varnosti; uskladitev nacionalnih ocen nevarnosti, temelječih na skupni metodologiji, in podprtih s študijami dovzetnosti sektorjev, predložitvev kvantitativnih in kvalitativnih informacij s strani zasebnega sektorja, ter drugih ustreznih podatkov iz razvijajočih se evropskih kazenskih statistik. Ključni element modela bo **evropska ocena ogroženosti z organiziranim kriminalom**, s strani Europol, kakor je zahtevana v Haaškem programu in ki temelji na usklajenih nacionalnih ocenah.
10. **Raziskave** v zvezi z organiziranim kriminalom se trenutno financirajo in šestega okvirnega raziskovalnega programa in pripravljanih ukrepov za področje varnostnih raziskav. Predvideno je, da bi bile raziskave v zvezi z organiziranim kriminalom del novega programa varnostnih raziskav in drugih s tem povezanih področij v predlaganem sedmem okvirnem raziskovalnem programu. Možni bodo tudi posebni raziskovalni projekti v podporo razvoja politik na podlagi **programa AGIS**, naslednjega programa v okviru finančnih perspektiv (2007–2013), in finančnih sredstev za **študije**.

2.2. Krepitev preprečevanja organiziranega kriminala

11. Uspešna politika preprečevanja kriminala presega klasično sodelovanje organov pregona, tako da vključuje dobro upravljanje, preglednost, odgovornost in standarde družbene odgovornosti za javni in zasebni sektor zaradi zmanjšanja možnosti za kazniva dejanja. Nekatere države članice EU so bile inovativne in so uporabile **upravni pristop** k preprečevanju prodora hudodelskih združb na zakonite trge. Svet je nedavno sprejel priporočili⁸ za nadaljnjo raziskavo tega pristopa in njegovo širitev po EU. Komisija namerava na ravni EU oblikovati model za **zakonodajo, ki ne dopušča kriminala** (ang. *crime proofing legislation*) ter nove **proizvode in storitve**, ki jih je mogoče širiti za preprečevanje nenamernega ustvarjanja novih možnosti za organiziran kriminal.
12. Eno izmed glavnih sredstev, prek katerih organiziran kriminal prodre na zakonite trge, je korupcija⁹. Zato sta za učinkovito izvajanje Konvencije ZN proti korupciji¹⁰ bistvena in časovno ustrezna nadaljnji razvoj in izvajanje celovite protikorupcijske politike EU, vključno s kazenskopravnimi ukrepi, spodbujanjem etike in celovitosti v javni upravi ter izboljšanim spremljanjem nacionalnih protikorupcijskih politik v okviru EU ter mednarodnih obveznosti in drugih standardov. Spodbujanje preglednosti javnega sektorja je eden izmed strateških ciljev Komisije za obdobje 2005–2015, sledila pa bo še bela knjiga o evropski pobudi za preglednost.
13. Dublinska deklaracija¹¹ je priznala **javno-zasebno partnerstvo** za učinkovito sredstvo za preprečevanje kriminala na splošno, zlasti organiziranega kriminala. Priprava in izvajanje Akcijskega načrta EU o javno-zasebnem partnerstvu je prednostna naloga Komisije za leto 2006, v skladu s Haaškim programom.

⁸ dok. 12557/04 CRIMORG 79, dok. 14125/2/04 REV2 CRIMORG 123

⁹ glej COM (2003) 317; Resolucija EP št. A5-0367/2003

¹⁰ A/58/422

¹¹ dok. 16302/03 CRIMORG 96;

14. Poglavitni cilj je preprečevanje trgovine z ljudmi, posebno hudega kaznivega dejanja, ki vključuje hude kršitve človekovih pravic. Komisija bo v te namen leta 2005 predložila Sporočilo o boju proti **trgovini z ljudmi**, ki bo temeljilo na celovitem pristopu, usmerjenem k človekovim pravicam in žrtvam.
15. V okviru **strukturnih skladov** je bila za preventivne ukrepe na voljo **finančna podpora**, vendar so jo države članice le redko uporabljale¹², kar je Komisijo spodbudilo k predlogu za vzpostavitev posebnega **okvirnega programa „Varnost in varovanje svoboščin“** v okviru finančnih perspektiv za obdobje 2007–2013 za financiranje takšnih ukrepov.

2.3. Krepitev sredstev in izboljšanje sodelovanja

2.3.1. Krepitev preiskav organiziranega kriminala

16. **Posebne preiskovalne tehnike** so se izkazale za učinkovite v policijskem, carinskem in sodnem preiskovanju čezmejnega organiziranega kriminala. Konvencija o medsebojni pravni pomoči iz leta 2000 in njen protokol iz leta 2001¹³ predvidevata takšne tehnike, vendar še nobeno od teh dveh besedil ni začelo veljati, posledica česar je posebna Okvirna odločba o uporabi **skupnih preiskovalnih enot**¹⁴. Potrebno je nadaljnje delo za izboljšanje uporabe skupnih preiskovalnih enot in drugih posebnih preiskovalnih tehnik.
17. Za pospešitev in poenostavitev **pridobivanja dokazov** na čezmejnih območjih je Komisija predlagala evropski dokazni nalog, ki bo za določene vrste dokazov nadomestil medsebojno pravno pomoč¹⁵. V srednjeročnem smislu bi bilo treba načelo vzajemnega priznavanja razširiti tako, da bi zajelo vrste dokazov. Komisija načrtuje več pobud za **dostopnost dokaznih sredstev**, kot je tudi razložila v svojem Sporočilu o načelu vzajemnega priznavanja v kazenskih zadevah¹⁶. Te pobude naj bi okrepile vzajemno zaupanje, tako da bi zagotovile pravično ravnovesje med učinkovitim pregonom in pravicami do obrambe. **Čezmejna uporaba obveščevalnih podatkov** za dokaze je dodatna tema, ki zahteva nadaljnjo študijo.
18. Tako kot zbiranje dokazov v okviru finančnih preiskav (gl. oddelek 2.3.2.) je tudi pridobivanje, varstvo in izmenjava elektronskih dokazov vedno pomembnejše vprašanje, ki ga bo na zahtevo Evropskega sveta z dne 16. in 17. 12. 2004¹⁷, kmalu obravnavala Komisija.
19. **Shranjevanje podatkov** za elektronske komunikacijske storitve je pomemben element pri preiskovanju kaznivih dejanj, ki vključuje uporabo informacijske tehnologije. Zahteva ravnovesje med učinkovitim pregonom, varstvom temeljnih pravic in finančnim bremenom posledičnih obveznosti za ponudnike storitev. Za

¹² Italijanski program „Mezzogiorno“ predstavlja precejšnjo izjemo; gl. tudi Sporočilo: Nadaljnje okvirne smernice za države kandidatke) COM(2003) 110

¹³ UL L 197 z dne 12.7.2000, str. 1; UL L 326 z dne 21.11.2001, str. 1

¹⁴ UL L 162 z dne 20.6.2002, str. 1.

¹⁵ COM(2003) 688

¹⁶ COM(2005) 195

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

zadovoljitev pravnih vidikov bo Komisija leta 2005 predložila predlog za direktiv, ki bo predstavljala primeren pravni instrument.

20. Pogosto je bistvenega pomena zanašanje na **priče ali pravosodne sodelavce** zato, da se najpomembnejše udeležence hudodelskih združb pripelje pred sodišče. Na podlagi dveh resolucij Sveta¹⁸, strategija tisočletja predlaga nadaljnje delo na tem področju. Svet je povabil Komisijo k delu na programu o zaščiti prič za terorizem¹⁹. Europol je oblikoval dva koristna dokumenta²⁰ in Komisija o tem pripravlja pravni instrument.
21. Nekatero državo članico EU so ustvarile specializirane **preiskovalne službe in službe pregona** za kazniva dejanja, povezana z organiziranim kriminalom. Takšne službe so sestavljene iz multidisciplinarnih skupin strokovnjakov za zapletene kazenske preiskave. Komisija spodbuja vse države članice za preučitev tega pristopa.

2.3.2. *Krepitev sredstev za obravnavo finančnih vidikov organiziranega kriminala*

22. Finančni dobiček je gonilo organiziranega kriminala. Odstranitev možnosti za pranje premoženjske koristi iz kaznivih dejanj ali financiranje kriminalne dejavnosti bi bistveno zavrlo motivacijo in zmogljivost hudodelskih združb. Zato je za boj proti takšnim kriminalnim dejavnostim in njihovo preprečevanje bistvenega pomena **večja sposobnost za zamrznitev in zaplembo premoženjske koristi iz kaznivih dejanj**. Komisija bo zato spodbujala večja **znanja**, potrebna za **finančne preiskave** in primerne pravne instrumente, ki bodo omogočali hitro opredelitev in izselditev nezakonitih finančnih prenosov in drugih poslov.
23. Sprejeti so bili trije okvirni sklepi, ki obravnavajo **zamrznitev in zaplembo sredstev**, vključno z razširjenimi pristojnostmi za zaplembo, ena od njih pa je še vedno predmet pridržkov²¹. Okvirni sklep o zaplembi premoženjske koristi, povezane s kaznivimi dejanji, predvideva, da lahko država članica pri uporabi razširjenih pristojnosti za zaplembo uporabi nekazenske postopke. Okvirni sklep se v uvodnih izjavah sklicuje tudi na Konvencijo ZN o mednarodnem organiziranemu kriminalu, v skladu s katero lahko države pogodbenice preučijo možnost zahtevati od storilca, da dokaže zakonitost porekla premoženjske koristi, ki je bila domnevno pridobljena s kaznivim dejanjem, vključno z obrnitvijo dokaznega bremena in/ali znižanjem **stopnje dokaza**. Komisija bo v skladu s tem pregledala zakonodajo EU o zaplembi premoženjske koristi iz kaznivih dejanj. Poleg tega bo Komisija proučila standarde za **vrnitev zaplenjenih ali zaseženih premoženjskih koristi kot nadomestilo ali povrnitev** prepoznavnim žrtvam kriminala ali dobrodelnim organizacijam.

¹⁸ UL C 327 z dne 7.12.1995, str. 5; UL C 10 z dne 11.1.1996, str. 1

¹⁹ Izjava o boju proti terorizmu z dne 25.3.2004.

²⁰ „Basic principles of European Union police co-operation in the field of witness protection“ (Osnovna načela policijskega sodelovanja v Evropski uniji na področju zaščite prič“ in „Common Criteria for taking a witness into a Protection Programme“ (Skupna merila za vključitev prič v program zaščite); oba sta omejena na EU

²¹ Okvirni Sklep 2003/577/JHA z dne 22.7.2003; Okvirni Sklep 2005/212/JHA z dne 24.2.2005; junija 2004 je bil dosežen politični sporazum o osnutku okvirnega sklepa o uporabi načela vzajemnega priznavanja za odredbe o zaplembi.

24. Predlagana tretja direktiva o pranju denarja²² krepi obstoječo zakonodajo Skupnosti proti pranju denarja, tako da na primer razširja pojem predhodnega kaznivega dejanja in dodaja nove kategorije oseb, za katere veljajo obveznosti glede poročanja. Vendar pa je zagotovitev prihodnje zavezanosti finančnih institucij in drugih treba pokazati, da poročanje, namenjeno boju proti pranju denarja, daje zadovoljive rezultate. V ta namen morajo **enote za finančni nadzor** zagotoviti primerne **povratne informacije**.
25. Hudodelske združbe uporabljajo finančni sistem države članice za vključitev denarja iz kriminalne dejavnosti, ki je bila izvedena v drugi državi članici. Europol poskuša ugotoviti povezave med takšnimi kriminalnimi dejavnostmi in z njimi povezanimi prenosi v okviru analitičnih delovnih datotek, kakor je na primer projekt „SUSTRANS“. Vse države članice morajo dejavno podpirati to delo, tako da Europolu zagotavljajo visoko kakovostne podatke.
26. **Protokol h Konvenciji o medsebojni pravni pomoči iz leta 2000** namerava olajšati sodelovanje pri čezmejnih finančnih preiskavah. Zaradi nizkega števila ratifikacij tega Protokola je datum začetka veljavnost še negotov. Ker bo načelo vzajemnega priznavanja postopoma nadomestilo medsebojno pravno pomoč, bo morala Komisija razmisliti o novih zakonodajnih predlogih²³.
- 2.3.3. *Krepitev dostopa do informacij in obveščevalnih podatkov ter njihova izmenjava med organi pregona*
27. Evropski svet je v Haaškem programu poudaril, da je za krepitev svobode, varnosti in pravice potreben inovativen pristop k **čezmejni izmenjavi informacij o kazenskem pregonu**. Akcijski načrt za izvajanje Haaškega programa bo nadalje razvil pobude Komisije za izvajanje **načela razpoložljivosti za izmenjavo podatkov o pregonu, skupnih standardov za dostop do podatkovnih zbirk ter interoperabilnosti nacionalnih in evropskih podatkovnih zbirk**. V nacionalnih in evropskih podatkovnih zbirkah naj bi se postopoma uporabili isti standardi ter združljive tehnologije, zato da se zagotovi selektivna izmenjava podatkov o pregonu, ob upoštevanju primernih medsebojnih povezav z mednarodnimi podatkovnimi zbirkami. Pri varstvu **osebnih podatkov** in **ukrepih za varnost podatkov**, kot so na primer sorazmernost, celovitost in zaupnost podatkov ter učinkovita pravna sredstva, je treba te razširjene možnosti upoštevati. Komisija bo leta 2005 o tem predložila zakonodajni predlog.
28. Za gradnjo zaupanja je potrebno intenzivno **sodelovanje** med nacionalnimi organi pregona in s pristojnimi organi EU. Treba bi bilo uporabljati vzpostavljene informacijske kanale, na primer Europolovo navidezno zasebno omrežje ali njegov informacijski sistem in jih, po potrebi, dopolniti z omrežji strokovnjakov (glej oddelek 2.4.)
- 2.3.4. *Krepitev medinstitucionalnega in medpravosodnega sodelovanja*
29. Haaški program poudarja potrebo po **okrepljenem praktičnem sodelovanju** med policijskimi in carinskimi organi držav članic ter z Europolom in Eurojustom. Tožilci/sodstvo in Eurojust morajo biti vključeni že v zgodnji fazi, na primer za

²² COM(2004) 448

²³ Opomba 16

telefonsko prisluškovanje ali sodne naloge za prijetje. **Skupni carinski, policijski in/ali sodni ukrepi** naj bi postali pogosto sredstvo praktičnega sodelovanja. Treba je **krepite skupne strukture sodelovanja v notranjih obmejnih območjih**. Poleg tega Komisija za v prihodnje v okviru finančnih perspektiv 2007–2013 predlaga sistematično financiranje skupnih **ukrepov EU**. **Odbor za notranjo varnost**, ki ga predvideva člen III-261 Pogodbe o Ustavi, naj bi pospeševal usklajevanje ukrepov pristojnih organov držav članic, z usmerjenostjo na operativno sodelovanje.

30. Po zadevni zeleni knjigi²⁴ bo Komisija izdelala oceno vpliva in predložila belo knjigo o zakonodajnem predlogu za ustanovitev funkcije evropskega javnega tožilca iz Eurojusta, katerega odgovornost bo preiskovanje, pregon in sojenje kaznivih dejanj proti finančnim interesom Unije glede v skladu s prihodnjo Pogodbo o Ustavi²⁵. Obstaja tudi možnost, da bi se pristojnosti evropskega javnega tožilca razširile na resna kazniva dejanja s čezmejno razsežnostjo.

2.4. Izboljšanje uporabe in krepitev obstoječih organov

31. Pomembno je ratificirati in izvrševati ustrezne pravne instrumente, ki zadevajo Europol in Eurojust, vključno s tremi protokoli²⁶h konvenciji Europola. Poročilo o izvajanju sklepa Eurojusta²⁷ je opredelilo pomanjkljivosti, na primer razlike v sodnih pristojnostih nacionalnih članov, ki ovirajo učinkovitost.
32. Države članice morajo **zdaj popolnoma raziskati možnosti Eurojusta**²⁸ in **Europola** v boju proti organiziranemu kriminalu. Na Eurojust je treba nasloviti pomembne večstranske primere in sporočiti resne čezmejne zločine. Pritok informacij v Europol je še vedno nezadovoljiv. Razviti je treba načine za povečanje sistematičnega pošiljanja visoko kakovostnih, aktualnih preiskovalnih podatkov držav članic. Izvajanje **Europolovega informacijskega sistema** v vseh državah članicah bo olajšalo Europolov dostop do informacij o organiziranemu kriminalu.
33. Europol in Eurojust bi morala biti tesneje vključena v preiskovalno fazo primerov čezmejnega kriminala in v skupne preiskovalne enote. Kar zadeva njune naloge, bi bilo treba uporabiti možnosti, ki jih je odprla obstoječa zakonodaja in Pogodba o Ustavi. Poseben premislek bi bilo treba nameniti večjemu sodelovanju **Eurojusta in Europola pri usmerjanju zapletenih čezmejnih operacij in kazenskih preiskav** resnega in organiziranega kriminala, z logistično podporo, strokovnim znanjem in izkušnjami ter znanjem o najboljši praksi in ob večji uporabi **sporazuma Europol/Eurojust**.

²⁴ COM (2001) 715 konč. z dne 11.12.2001, „Zelena knjiga o kazenskoopravni zaščiti finančnih interesov Skupnosti in ustanovitvi Evropskega javnega tožilca“.

²⁵ Sporočilo Komisije, Protecting the Communities' financial interests, Fight against fraud, Action Plan for 2004–2005 (Zaščita finančnih interesov Skupnosti, Boj proti korupciji, Akcijski načrt za obdobje 2004–2005), COM (2004) 544 konč.

²⁶ UL C 358 z dne 13.12.2000, str.1; UL C 312 z dne 16.12.2002, str. 1; UL C 2 z dne 6.1.2004, str. 1

²⁷ COM(2004) 457

²⁸ Council conclusions on an improved use of Eurojust (Sklepi Sveta o boljši uporabi Eurojusta) dok. 15285/04, dok 12561/4/04 REV4

34. Prek CEPOL-a bi bilo treba s finančno pomočjo iz proračuna Skupnosti spodbujati **usposabljanje** in sistematične **programe izmenjav**. Komisija je predlagala, da bi te dejavnosti pridobile na obsegu in vplivu²⁹.
35. Čeprav je poglavitna naloga **Agencije za upravljanje meja** izboljšati izvajanje schengenskega *pravnega reda* o nadzoru oseb na zunanjih mejah, bi morala zagotavljati obveščevalne podatke in sodelovati pri usklajevanju operacij v zvezi z organiziranim kriminalom, povezanim z nezakonitim priseljevanjem, ob sodelovanju z državami članicami in Europolom, ter razvijati **celosten model analiz tveganja**.

2.5. Izboljšanje zakonodaje, kjer je to potrebno

36. Kazniva dejanja, povezana z čezmejnimi organiziranim kriminalom, s svojo naravo in možnim vplivom, opravičujejo premislek o skupni osnovi v Uniji za boj proti njim. Zadnji primer je predlog za okvirni sklep o boju proti organiziranemu kriminalu³⁰, ki predvideva usklajeno opredelitev kaznivih dejanj in kazni v različnih oblikah udeležbe v hudodelski združbi. V skladu z mnenjem Komisije bi moralo **približevanje zakonodaje dopolnjevati vzajemno priznavanje** sodnih odločb v kazenskih zadevah³¹. Ob sprejemanju okvirnega sklepa o evropskem nalogu za prijetje³² se je Svet strinjal, „da bo v skladu s členom 31(e) PEU nadaljeval z delom približevanja kaznivih dejanj iz člena 2(2)“ okvirnega sklepa zato, da države članice dosežejo vzajemni pravni sporazum³³. Komisija bo zato preučila možnosti za nadaljnje približevanje zakonodaje v kazenskih zadevah, na primer na področju ponarejanja, nezakonitega trgovanja z orožjem, goljufij, zlasti davčnih goljufij in kraje identitete, kaznivih dejanj zoper okolje, groženj in izsiljevanja.

2.6. Izboljšanje spremljanja in ocenjevanja

37. Več instrumentov sedaj zagotavlja oceno politike o organiziranem kriminalu, ali pa k njej prispeva. Treba jih je prečistiti, kajti Haaški program poziva k **oceni** izvajanja ter učinkov politik Unije na območju svobode, varnosti in pravice. Komisija meni, da je to bistvenega pomena in bo svoja stališča o oceni predstavila leta 2006, ob upoštevanju **Člena III-260** Pogodbe o Ustavi. V kontekstu organiziranega kriminala bosta naslednje poročilo EU o kriminalu in ocena EU o ogroženosti z organiziranim kriminalom (gl. oddelek 2.1.) pomembni sredstvi za vrednotenje mehanizmov o zadevah, povezanih z organiziranim kriminalom. Ocene carinskega sodelovanja, protikorupcijskih politik in boja proti finančnemu kriminalu, ki so že napovedani v sporočilih³⁴, bi morali imeti prednost glede na njihov horizontalen vpliv.

2.7. Krepitev sodelovanja z državami, ki niso v EU, in z mednarodnimi organizacijami

38. V tem obdobju odprtih mej, svetovnega povezovanja in medsebojne odvisnosti je **notranja varnost** EU neločljivo **povezana z zunanjimi vidiki** varnosti. V zadnjih

²⁹ COM(2004) 623

³⁰ COM(2005) 6

³¹ odst. 17

³² UL L 190, z dne 18.7.2002, str. 1.

³³ dok. 9958/02 ADD1 REV1 JAI 138

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

letih se je precej razvila zunanja razsežnost odziva EU na organiziran kriminal in na druge grožnje za varnost. Še naprej je treba izboljševati **dvostranske, regionalne in mednarodne pobude**.

39. Še naprej je treba razvijati sodelovanje s **tretjimi državami**, ki imajo **prednost**, pri boju proti organiziranemu kriminalu, s pomočjo sporazumov in drugih instrumentov. Takšno sodelovanje bi moralo vključevati pospeševanje **pomembnih meril uspešnosti EU in mednarodnih standardov**.
40. EU bi morala spodbujati in podpirati oblikovanje **regionalnih pristopov in sodelovanja** v boju proti organiziranemu kriminalu, predvsem v regijah, ki mejijo na EU.
41. EU mora tudi odločno podpirati oblikovanje **večstranskih pristopov** za boj proti organiziranemu kriminalu, da se zagotovi celovita ratifikacija in izvajanje mednarodnih instrumentov, kakor sta konvenciji ZN o boju proti mednarodnem organiziranemu kriminalu in korupciji, ter oblikovanje **mednarodnih standardov** in določb v drugih pristojnih mestih, kakor so Svet Evrope, G8, FATF, OVSE in OECD.
42. **Neposredno sodelovanje med Europolom in Eurojustom** na eni strani ter državami in telesi, ki niso del EU, na drugi strani, je bistvenega pomena za oblikovanje evropske razsežnosti kazenskega pregona in pravosodnega sodelovanja preko meja EU. Treba je nadaljevati z Evropolovo strategijo o zunanjih odnosih 2004–2006³⁵ in Eurojust mora razviti lastno strategijo za zunanje odnose.

2.8. Opredelitev prednostnih nalog za boj proti posebnim oblikam organiziranega kriminala na ravni EU in za nadaljnje ukrepanje

43. V multidisciplinarni skupini Sveta je bilo doseženo soglasje za analizo Europolovega poročila o organiziranem kriminalu, posvetovanje z Eurojustom in Europolom ter posredovanje rezultata zadevnim organom Sveta, zato da se opredeli omejeno število letnih strateških prednostnih nalog za boj proti organiziranemu kriminalu³⁶.
44. V okviru Haaškega programa naj bi od leta 2006 naprej Svet vsako leto uporabil Europolove ocene ogroženosti z organiziranim kriminalom za opredelitev takšnih prednostnih nalog. Zato da bo Europol lahko izpolnil o zahtevo, je potrebno takoj nadaljevati z delom v zvezi s pregonom na podlagi obveščevalnih podatkov. Zaradi tega bodo potrebna pomembna prizadevanja, ne samo Eurola, ampak v enaki meri tudi držav članic in pristojnih organov EU (gl. oddelek 2.1.)

³⁵ dok. 12660/04 CRIMORG 44

³⁶ dok. 16183/04 CRIMORG 152***

3. POVZETEK NADALJNIH UKREPOV NA PODLAGI SKLEPOV POROČILA O VMESNI OCENI STRATEGIJE TISOČLETJA

45. V sklepih vmesne ocene strategije tisočletja je opredeljenih šest priporočil za nadaljnje ukrepanje. Glede **prometa z drogami** je Svet oktobra 2004 sprejel okvirni sklep o približevanju zakonodaje na področju prometa z drogami³⁷. Nadaljnje delo z ostalimi petimi priporočili še poteka. Komisija je predlagala zakonodajo³⁸ in sprejela Belo knjigo o **izmenjavi informacij o kazenskih obsodbah**³⁹; Sporočilo o **prepovedih** bo sledilo v letu 2005. Predlog za tretjo direktivo o pranju denarja⁴⁰ vključuje določbo za preprečitev uporabe **obsežnih gotovinskih plačil** v namene pranja denarja. Razvoj **primerljive kazenske statistike** je dolgoročen projekt, v katerem Komisija sodeluje skupaj z drugimi interesnimi skupinami. V letu 2005 bo predložila akcijski načrt o kazenskih statistikah EU. Začela se je študija o **davčnih goljufijah**. Njeni rezultati se pričakujejo v juliju 2005. Komisija (OLAF) in Europol bosta leta 2005 znotraj svojega zakonodajnega okvira nudila pomoč državam članicam v obliki **služb za skupne carinske operacije**. Komisija trenutno obravnava predlog o **varstvu prič in pravosodnih sodelavcev**.

4. POT NAPREJ

46. To sporočilo opredeljuje strateški koncept o boju proti organiziranemu kriminalu v smislu ciljev. V Prilogi 1 je seznam ukrepov za izvajanje za obdobje petih let. Po sprejetju v Svetu naj bi strateški koncept za boj proti organiziranemu kriminalu dopolnjeval akcijski načrt za izvajanje Haaškega programa, saj prispeva h krepitvi svobode, varnosti in pravice v Uniji. Gradnja in vključevanje različnih elementov za evropski model za kazenske obveščevalne podatke je najpomembnejša naloga za prihodnost in bo zahtevala skupna prizadevanja držav članic ter institucij in organov EU.
47. Ta strateški koncept je treba obravnavati kot dokument v razvijanju. Komisija je pozvana, da Svetu predloži letno poročilo o izvajanju Haaškega programa (preglednica dosežkov), ki bi vseboval poročilo o napredku strateškega koncepta. Lahko pa bi bil ocenjen tudi ločeno, zato da bo ta ocena usklajena z letnim postopkom opredeljevanja strateških prednostnih nalog v boju proti organiziranemu kriminalu na ravni EU.
48. Posebna ocena strateškega koncepta se priporoča za konec leta 2006, zato da bo zagotovila merilo uspešnosti pred izvajanjem finančnih perspektiv 2007–2013 in zaradi začetka veljavnosti Pogodbe o Ustavi.

³⁷ UL L 335 z dne 11.11.2004, str 8.

³⁸ COM(2004) 664

³⁹ COM(2005) 10

⁴⁰ COM(2004) 448