

## IV

*(Informacje)*INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH  
UNII EUROPEJSKIEJ

## RADA

**Strategia współpracy celnej w dziedzinie egzekwowania prawa i jej wpływu na bezpieczeństwo  
wewnętrzne UE**

(2023/C 217/02)

**Wprowadzenie**

Strategia ta opiera się na osiągnięciach dotychczasowych strategii. Utrzymano w niej aspekty uznane za pozytywne podczas wdrażania poprzednich strategii, a także dołożono starań w celu dalszego udoskonalenia ogólnego podejścia.

Organy celne są głównym organem odpowiadającym za monitorowanie i kontrolę przepływu towarów na granicy zewnętrznej UE. W oparciu o kompetencje i uprawnienia powierzone im w prawie krajowym, organy celne przyczyniają się do bezpieczeństwa wewnętrznego w UE poprzez zapobieganie przestępczości, wykrywanie jej, prowadzenie postępowań przygotowawczych w jej sprawie lub przyczynianie się do prowadzenia postępowań przygotowawczych. Działania organów celnych w zakresie wykrywania zagrożeń i reagowania na nie przed przybyciem towarów do UE lub opuszczeniem przez towary UE oraz kontroli towarów podczas wprowadzania ich na terytorium UE lub ich wyprowadzania z tego terytorium są decydujące dla zwalczania przestępczości transgranicznej.

Współpraca celna w zakresie egzekwowania prawa i jej wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne w UE ewoluowały na przestrzeni lat. Obecnie kluczowymi partnerami w tym kontekście są organy celne. Pogłębiono współpracę z Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Agencją Unii Europejskiej ds. Szkoleń w Dziedzinie Ścigania (CEPOL), Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) oraz Urzędem Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO). Rozwija się współpraca pomiędzy organami celnymi a Prokuraturą Europejską (EPPO). Współpraca z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i wsparcie z jego strony są dobrze ugruntowane. W 2020 r. Europol ustanowił Europejski Ośrodek ds. Przestępczości Gospodarczej i Finansowej (EFECC) w celu lepszego wspierania państw członkowskich w zwalczaniu przestępstw finansowych i gospodarczych, w tym przestępstw celnych. Organy celne są coraz bardziej zaangażowane w działanie europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępczymi (EMPACT) i prowadzone są prace nad dalszym zwiększaniem synergii i zapobieganiem powielaniu prac lub nieskoordynowanym i równoległym inicjatywom. Wartość dodana zaangażowania organów celnych w działania EMPACT jest wyraźnie widoczna w rezultatach działań operacyjnych platformy <sup>(1)</sup>. Ponadto, dzięki результатам planów działania Grupy Roboczej ds. Egzekwowania Prawa (służby celne) dostępne są informacje i spostrzeżenia użyteczne dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w UE. Współpraca z Fronteksem rozwija się m.in. poprzez wspólne działania kontrolne oraz dni wspólnego działania EMPACT.

Niedawne poważne wydarzenia, takie jak niczym niesprowokowana i nieuzasadniona wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie, pandemia COVID-19 i wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej (Brexit) miały wyraźny wpływ na światowy przepływ towarów, a związane z nim ryzyko wzrosło. Nowy, używany przez organy celne system wyprzedzającej informacji o towarach powinien wzmocnić zdolność organów celnych do zarządzania ryzykiem. Stworzy on również nowe możliwości podniesienia jakości współpracy między organami celnymi a innymi organami ścigania. W związku z tym należy rozważyć możliwą interoperacyjność między odpowiednimi systemami informatycznymi organów celnych a systemami informatycznymi wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW).

<sup>(1)</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-fight-against-crime/>

## Współpraca w dziedzinie egzekwowania prawa w szybko zmieniającym się świecie

Przestępczość zorganizowana jest coraz bardziej zróżnicowana i przyjęła wieloaspektową tożsamość obejmującą różne rodzaje działalności przestępczej.

Grupy przestępcze elastycznie reagują na wszelkie zmiany globalne i regionalne, posiadają zaawansowane umiejętności i wiedzę, jak wykorzystać nowoczesne technologie z pożytkiem dla siebie. Konieczne jest zapewnienie zdolności przystosowania się organów celnych do szybko zmieniającego się środowiska politycznego, gospodarczego i technologicznego, a w konsekwencji do ewoluujących i nowych zagrożeń.

Jako główny organ odpowiadający za monitorowanie i kontrolę towarów, w tym środków pieniężnych, pełniący również rolę strażnika granic zewnętrznych UE, organy celne muszą wykonywać coraz więcej zadań, przy jednoczesnym ułatwianiu handlu. Ponadto, istotne znaczenie ma nadal wiele spośród tradycyjnych zagrożeń oraz ryzyk związanych z przestępczością celną. Aby skutecznie i wydajnie przyczynić się do bezpieczeństwa wewnętrznego UE, organy celne muszą w dalszym ciągu rozwijać swoje umiejętności, najbardziej zaawansowane zdolności i metody.

Należy stale rozwijać i pogłębiać współpracę w dziedzinie egzekwowania prawa między organami celnymi państw członkowskich, a także między tymi organami a odpowiednimi agencjami WSiSW oraz innymi organami ścigania, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Dalej należy również rozwijać współpracę z organami celnymi i innymi odpowiednimi organami ścigania w państwach trzecich oraz, w stosownych przypadkach, organizacjami międzynarodowymi. Ogólnym celem niniejszej strategii jest wzmocnienie współpracy celnej w dziedzinie egzekwowania prawa, w szczególności poprzez przeciwdziałanie incydentom, zagrożeniom, ryzyku i kryzysom w zakresie bezpieczeństwa oraz skuteczne reagowanie na przestępstwa transgraniczne.

Aby lepiej odzwierciedlić mające miejsce w ostatnich latach zmiany w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego w UE oraz rolę organów celnych w dziedzinie egzekwowania prawa, strategia ta ma przyczynić się do realizacji celów rezolucji [rezolucja z dnia 8 czerwca 2023 r. w sprawie współpracy celnej w dziedzinie egzekwowania prawa i jej wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne UE].

### Cele

Aby wspierać wdrażanie europejskiej unii bezpieczeństwa oraz odpowiednich unijnych strategii i planów działania, a także kładąc nacisk na rolę organów celnych oraz, w stosownych przypadkach, innych odpowiednich organów krajowych oraz instytucji, organów i agencji UE w ochronie Europejczyków przed terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, określono następujące cele:

- 1) wzmocnianie zdolności organów celnych do zapobiegania przestępczości transgranicznej, jej wykrywania i prowadzenia postępowań przygotowawczych w jej sprawie lub przyczyniania się do takich postępowań przygotowawczych oraz radzenia sobie z incydentami, zagrożeniami, ryzykiem i kryzysami w zakresie bezpieczeństwa:
  - i) przyczynienie się do poszerzania wiedzy organów celnych na temat zagrożenia przestępczością transgraniczną i sposobów zapobiegania konkretnym rodzajom przestępstw oraz ich wykrywania, a także na temat dostępnych narzędzi współpracy w dziedzinie egzekwowania prawa w celu zwalczania takich przestępstw;
  - ii) przyczynienie się do aktualizowania i rozwoju ustawodawczych instrumentów egzekwowania prawa z perspektywy problematyki celnej oraz wspieranie takich działań;
  - iii) przyczynienie się do ścisłego zaangażowania organów celnych w przygotowanie oceny strategicznych potrzeb szkoleniowych UE (EU-STNA) oraz ustalenie priorytetów potrzeb szkoleniowych organów celnych określonych w EU-STNA ze szczególnym naciskiem na wymianę informacji, analizę informacji wywiadowczych i ryzyka, współpracę operacyjną, zapobieganie, wykrywanie i prowadzenie postępowań przygotowawczych;
  - iv) przyczynienie się do określenia potrzeb organów celnych w zakresie rozwoju nowoczesnych technologii, w szczególności służących wykrywaniu, nadzorowi, prowadzeniu postępowań przygotowawczych oraz zarządzaniu informacjami, a także udzielania zamówień na takie technologie i ich wdrażania;
  - v) promowanie stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1077 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, instrumentu wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1149 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiającego Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, programu „Horyzont Europa” i Programu UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

- 2) poprawa, ułatwienie i zwiększenie skuteczności współpracy i wymiany informacji między organami celnymi, a także między tymi organami a innymi organami ścigania, właściwymi instytucjami, organami i agencjami UE oraz w stosownych przypadkach, współpracy i wymiany informacji z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi:
  - (i) zapewnienie skutecznego wykorzystania istniejących systemów wymiany informacji między organami celnymi, a także między tymi organami a innymi odpowiednimi organami, w tym, w stosownych przypadkach, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi;
  - (ii) dalszy rozwój w zakresie wydajnej wymiany informacji poprzez określenie możliwości zintegrowania systemów stosowanych przez organy celne, zgodnie z podejściem „jedno zajęcie – jedno zgłoszenie”;
  - (iii) zbadanie możliwości stworzenia synergii między zarządzaniem ryzykiem w dziedzinie egzekwowania prawa celnego a analizami ryzyka sporządzonymi z wykorzystaniem ram wspólnego zarządzania ryzykiem;
  - (iv) zapewnienie organom celnym dostępu do aplikacji SIENA i możliwości korzystania z niej;
  - (v) opracowanie i uzupełnienie istniejących analiz ryzyka i ocen zagrożenia, w szczególności oceny zagrożeń celnych (EU CTA), w stosownych przypadkach w ścisłej współpracy z innymi organami ścigania i agencjami;
  - (vi) przyczynienie się do ściślejszego zaangażowania organów celnych w przygotowanie oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w Unii Europejskiej (EU SOCTA), usprawnienia metodologii SOCTA oraz poprawy jakości danych gromadzonych w ramach SOCTA;
  - (vii) promowanie synergii w kwestiach związanych z egzekwowaniem prawa celnego podczas opracowywania przyszłych ocen EU CTA i EU SOCTA oraz innych sprawozdań i inicjatyw.
- 3) wzmocnianie współpracy transgranicznej, w tym w ramach wspólnych operacji, między organami celnymi, a także między tymi organami a innymi organami ścigania oraz właściwymi instytucjami, organami i agencjami UE lub właściwymi organami w państwach trzecich w celu zapobiegania przestępczości transgranicznej, jej wykrywania i prowadzenia postępowań przygotowawczych w jej sprawie lub przyczyniania się do prowadzenia takich postępowań:
  - i) promowanie i ułatwienie korzystania z Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie pomocy wzajemnej i współpracy między administracjami celnymi (konwencja neapolitańska II), w szczególności w odniesieniu do przewidzianych w niej szczególnych form współpracy oraz roli innych organów ścigania i organów wymiaru sprawiedliwości;
  - ii) wzmocnienie podejścia wielodyscyplinarnego i wielopodmiotowego w celu lepszego zapobiegania przestępczości, w tym obchodzenia unijnych środków ograniczających, i jej zwalczania poprzez wzmocnienie współpracy (w tym w ramach wspólnych działań) i synergii między organami celnymi, a także między tymi organami a innymi organami ścigania oraz właściwymi organami i agencjami UE;
  - iii) zbadanie sposobów na wzmocnienie współpracy operacyjnej i wzajemnej pomocy w odniesieniu do państw trzecich poprzez ułatwienie komunikacji i wymiany wiedzy fachowej i najlepszych praktyk;
  - iv) dalsze przyczynianie się do wdrażania EMPACT, w tym poprzez promowanie aktywnego zaangażowania organów celnych w plany działań operacyjnych EMPACT i dni wspólnego działania EMPACT, a także zwiększenie koordynacji pomiędzy planami działania Grupy Roboczej ds. Egzekwowania Prawa (służby celne) i planami działań operacyjnych;
  - v) promowanie wspólnych działań operacyjnych organów celnych i straży granicznej, w szczególności w odniesieniu do wspólnych wzmoczonych kontroli na granicach zewnętrznych UE tam, gdzie jest to wykonalne, a tym samym przyczynianie się do zintegrowanego zarządzania granicami.
- 4) udoskonalenie analizy danych wywiadowczych i analizy ryzyka z wykorzystaniem danych z innych organów ścigania oraz, w stosownych przypadkach, promowanie interoperacyjności pomiędzy odpowiednimi systemami informatycznymi służb celnych i systemami informatycznymi WSiSW:
  - (i) udoskonalanie analizy danych wywiadowczych i analizy ryzyka przeprowadzanych przez organy celne z wykorzystaniem informacji i danych uzyskanych od innych organów ścigania;
  - (ii) dostarczanie innym organom ścigania, w stosownych przypadkach, danych analitycznych i wywiadowczych uzyskanych od organów celnych;

- (iii) rozważenie pracy nad interoperacyjnością wielkoskalowych systemów informatycznych w obszarze WSiSW z systemami informatycznymi w obszarze celnym w oparciu o zidentyfikowane potrzeby tak, aby zapewnić wzajemne korzyści.

### **Realizacja strategii**

Skuteczna realizacja niniejszej strategii pozwoli sprostać wyzwaniom stojącym przed organami celnymi oraz zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego w UE. Organy celne, we współpracy z innymi organami ścigania oraz właściwymi instytucjami, agencjami i organami UE proszone są o podjęcie odpowiednich środków i przyczynianie się do skutecznej realizacji tej strategii.

Środki podjęte w tym celu powinny dotyczyć praktycznych aspektów współpracy celnej w dziedzinie egzekwowania prawa i, w stosownych przypadkach i tam, gdzie jest to możliwe, powinny być dostosowane do platformy EMPACT i innych unijnych inicjatyw w zakresie egzekwowania prawa, unikając przy tym powielania tych inicjatyw.

Grupa Robocza ds. Egzekwowania Prawa (służby celne) będzie monitorować i koordynować realizację tej strategii, w szczególności poprzez plany działania lub korzystanie z pomocy grup/sieci ekspertów.

Przygotowując swoje programy, prezydencje powinny wziąć pod uwagę cele tej strategii tak, by przyczynić się do jej realizacji.

Komisja proszona jest o wnoszenie, w odpowiednich przypadkach i w ramach swoich kompetencji, wkładu w realizację niniejszej strategii i przyszłe działania, m.in. z myślą o znalezieniu synergii.

### **Działania następcze i ocena strategii, w tym prezentacja wyników**

Niniejsza strategia powinna podlegać regularnym przeglądom Grupy Roboczej ds. Egzekwowania Prawa (służby celne) jeżeli zostanie to uznane za stosowne lub co najmniej raz na 18 miesięcy (okres odpowiadający trzem prezydencjom). W celu ułatwienia przeglądu i zapewnienia odpowiedniego rozwoju strategii, Grupa Robocza ds. Egzekwowania Prawa (służby celne) powinna wprowadzić mechanizm oceny. Rezultaty realizacji strategii powinny zostać przedstawione właściwym zainteresowanym stronom w ramach struktury Rady.

---