



Брюксел, 22 ноември 2019 г.
(OR. en)

14297/19

LIMITE

COSI 239
ENFOPOL 508
ENFOCUSTOM 196
FRONT 333
DAPIX 346
CYBER 322
JAI 1217

БЕЛЕЖКА

От:	Председателството
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Бъдеща посока на вътрешната сигурност на ЕС — резултати от обсъжданията — Доклад на председателството

Бързо променящата се обстановка по отношение на сигурността изисква интегриран подход за справяне с новите заплахи и предизвикателства. Предприемането на цялостен подход към вътрешната сигурност е надежден начин за справяне със заплахите, които са по-сложни и разнообразни от преди, като се дава възможност за създаване на обхващащ цялото общество подход към предоставените ответни мерки.

При изпълнението на стратегическата програма в областта на правосъдието и вътрешните работи за периода 2019—2024 г. председателството проведе поредица от тематични обсъждания с цел задълбочаване на размисъла върху перспективите във връзка с бъдещата посока на вътрешната сигурност на ЕС. Председателството очерта три основни принципа, които да насочват този размисъл: предоставяне на пространство на свобода, сигурност и правосъдие на гражданите; борба със социалното изключване и дискриминацията; и утвърждаване на ценностите на Съюза.

Обсъжданията започнаха през юли 2019 г. по време на неформалното заседание на Постоянния комитет за оперативно сътрудничество в областта на вътрешната сигурност (COSI) като подготовка за неформалното заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи (Съвет по ПВР), като бяха повдигнати редица ключови хоризонтални теми¹. Тематичните обсъждания бяха проведени и в съответните работни групи, например работна група „Правоприлагане“, работна група „Тероризъм“ и работна група „Обмен на информация“, и бяха допълнително подготвени в рамките на COSI за дебата на министрите. Бяха разгледани подробно редица въпроси, например укрепването на рамката за оперативно сътрудничество за правоприлагане, отражението на новите технологии и хибридните заплахи върху вътрешната сигурност, ролята на агенциите на ЕС в областта на ПВР, управлението и автоматизацията на информацията и обучението на правоприлагащите органи. Подробните направления в тези обсъждания са представени в документите, изготвени за различните заседания, и са изброени в приложението към настоящия доклад.

Настоящият доклад обхваща избрани аспекти, като отразява гледната точка на председателството по възникналите по време на разискванията ключови въпроси, които ще бъдат разгледани отново по време на законодателния цикъл 2019—2024 г.

1. Проактивен подход към новите технологии

Технологичното развитие оказва значително въздействие върху живота на гражданите на ЕС и съответно върху работата в областта на правоприлагането. Всички нововъведения, след които например изкуственият интелект, безпилотните летателни апарати, новите комуникационни мрежи и онлайн средата, могат да подпомогнат работата на органите, но могат да бъдат използвани и за незаконни цели. Например както правоприлагащите органи, така и екипите за първоначално реагиране могат да използват дронове, в частност в дейности за борба с тероризма и съответно след терористично нападение. Нарастващият темп на иновациите поставя под въпрос капацитета на агенциите в областта на правоприлагането за адаптиране към бързо развиващия се технологичен свят. В контекста на цифровизацията ще бъде необходимо да се направи оценка на това до каква степен правните рамки, в които се осъществява дейността на правоприлагащите органи и съответните агенции на ЕС, отговарят на настоящите потребности². Спазването и утвърждаването на основните права следва да са в основата на всяко такова нововъведение, като същевременно се съблюдават строгите изисквания във връзка с дейностите по правоприлагане, произтичащи от рамката за защита на данните, като в тази област Съюзът има водеща позиция при определянето на стандарти.

¹ Документ на председателството относно бъдещата посока на вътрешната сигурност в ЕС (WK 13264/19)

² Документи 12496/19 и 12224/19, Нови технологии и вътрешна сигурност

Целта е да се даде проактивна роля на правоприлагащите органи на ЕС, за да могат да се възползват от новите технологии, като същевременно предвиждат и контролират свързаните с тях рискове. В тази област е налице необходимост от интегриран, цялостен подход на равнището на ЕС. Създаването на съвместна лаборатория за иновации в рамките на Европол за използване на технологичните нововъведения и тенденции, иновации и научни изследвания, както и за оценка на тяхното потенциално значение за правоприлагането и диалога със сектора и академичните среди, е в подкрепа на тази цел. За пълноценното използване на новите технологии са необходими постоянни изследвания и обучение. Централизирането на определени дейности и обединяването на резултатите от работата на съществуващите мрежи в рамките на лабораторията за иновации биха донесли ползи по отношение на рационализацията и ефективността на разходите, особено в области, в които държавите членки не разполагат с достатъчно ресурси, за да действат самостоятелно, или когато предприемането на съвместни действия и обменът на най-добри практики имат добавена стойност.

Тъй като научните изследвания и развойната дейност в областта на технологиите често се осъществяват в университетите и в частния сектор, правоприлагащите органи се включват на сравнително късен етап. За да се вземат предвид опасенията на правоприлагащите органи в бъдеще, председателството смята, че следва да се положат усилия за проактивно включване на правоприлагащите органи в процесите на технологично развитие от самото начало, по-специално чрез допълнително засилване на участието и координацията на правоприлагащите органи във финансираните от ЕС програми за научни изследвания и развойна дейност в областта на сигурността.

Председателството насърчава правоприлагащите органи да участват проактивно в разработването на нови технологии. Лабораторията за иновации следва да функционира като платформа в подкрепа на тази цел. Важно е нуждите на правоприлагащите органи да са известни и да се вземат предвид на ранен етап при разработването на нови технологии, които оказват влияние върху тяхната работа или които са необходими за по-ефективна реакция от страна на правоприлагащите органи. Наред с това интересите в областта на вътрешната сигурност и правоприлагането следва в по-голяма степен да бъдат взети предвид в законодателството, свързано с новите технологии, с цел намаляване на ограниченията на правната рамка, по-специално чрез систематично им разглеждане в оценките на заплахите.

2. Ефективно управление на информацията

Сътрудничеството в областта на правоприлагането на равнище ЕС все повече ще се основава на по-добри и по-ефикасни технологични решения и информационни системи и на тяхната оперативна съвместимост³. В ерата на големи обеми цифрови данни правоприлагащите органи имат достъп до повече данни и информация от всякога. Това трябва да бъде отразено в предлаганите технически решения и капацитет. Същевременно липсват ключови статистически данни за различните области на престъпността. Поради това е особено важно да се гарантира, че информационните системи получават висококачествени и пълни данни и се използват ефективно. Трябва да гарантираме, че съответните национални органи имат достъп до тези системи и са достатъчно обучени, за да могат да ги използват пълноценно.

В основата на правоприлагането продължава да е криминалният анализ. Анализът осигурява добавена стойност на необработените данни, като ги превръща в практическа информация, която може да се използва на национално равнище, както и при трансгранични операции в целия ЕС. Липсва обаче нужната ясна визия за стандартите на равнище ЕС за извършване на криминален анализ. Във всеки случай анализът е неразделна част от всички информационни процеси в рамките на правоприлагането. Поради това за обработването и анализа на информацията са необходими достатъчно човешки и финансови ресурси. Ето защо успешното подобряване и стандартизиране на анализа изисква по-добро разбиране на нуждите на правоприлагането като цяло и на различните информационни процеси в частност, включително в областта на наказателното разследване и събирането на разузнавателни сведения за престъпността.

Регламентите относно оперативната съвместимост⁴ влязоха в сила на 11 юни 2019 г. Гарантирането на ефективното им прилагане е от решаващо значение. Технологичната революция на информационните системи на ЕС ще изисква много ресурси и спазване на графика както на равнище ЕС, така и в държавите членки. При изграждането на архитектурата за оперативна съвместимост е важно техническите решения винаги да отчитат потребностите на крайните потребители. Освен това от решаващо значение е да се осигури подходящо и непрекъснато обучение за крайните потребители, за да могат да се използват тези нови информационни системи и да се завърши оперативната им съвместимост. Несъмнено оперативната съвместимост е много повече от разработването на информационни системи; тя включва и промяна на начина на мислене. Поради това успешното прилагане изисква също така промяна в нашата оперативна и административна култура.

³ Документ 13510/19, Управление на информацията на ЕС — автоматизиране, достъп, обмен и анализ на информация.

⁴ EU 2019/817 и EU 2019/818.

В по-широк мащаб засиленият обмен на информация не е само техническо развитие. За да се постигнат желаните ползи, трябва да се гарантира, че компетентностите, ресурсите и интерфейсите на крайните потребители на национално равнище са подходящи за целта. Информацията не е абсолютна стойност; тя трябва да може да се използва и да води до действия. Без правилното им прилагане тези нововъведения и ползите от тях могат да бъдат изложени на риск.

Наред с ефективното разследване, работата на правоприлагащите органи следва да бъде съсредоточена и върху предотвратяването и борбата с престъпността. За постигането на тази цел допринася ефективната висококачествена информация на правилното място и в правилното време. По отношение на правоприлагането, основано на разузнаването, Европол и Frontex са в добра позиция да подкрепят тази дейност със своите аналитични способности, включително чрез по-широкия си достъп до Шенгенската информационна система (ШИС), при условие че държавите членки системно им предоставят висококачествени необработени данни.

Председателството призовава за създаването на всеобхватна рамка на ЕС за управление на информацията, за да се гарантира, че цялата необходима информация е достъпна, обработена и се обменя бързо и ефективно, така че да може да се предприемат действия на базата на разузнавателни данни.

3. Мултидисциплинарно трансгранично сътрудничество

Засилването на междусекторното оперативное сътрудничество чрез намаляване на дублирането и увеличаване на ефективната координация е от ключово значение за успеха на действията. Поради непрекъснатото развиващия се междусекторен характер на различните заплахи за сигурността, например ХБРЯ оръжията и хибридните дейности, действията, предприети в отговор на тези дейности и за предотвратяването им, изискват хоризонтален подход, като същевременно се взема предвид компетентността на държавите членки по въпросите на националната сигурност. Необходим е интегриран и съгласуван подход, който да гарантира мултидисциплинарно оперативное сътрудничество, надхвърлящо трансграничното сътрудничество в областта на правоприлагането, като по този начин се включват и други органи, например организациите за гражданска защита.

Различията в националните процеси на вземане на решения, законодателството и оперативните модели са основни предизвикателства пред оперативното трансгранично сътрудничество. Освен това несъответствията в националните практики за събиране и обработване на данни, произтичащи от различията между отделните държави членки по отношение на административните системи, техническите решения и функционалните договорености, възпрепятстват трансграничното сътрудничество. Друго предизвикателство включва идентифицирането и премахването на пречките пред оперативното сътрудничество между правоприлагащите органи, например намирането на решение за несъвместимите радиочестоти в граничните зони, езиковите бариери и необходимостта от допълване на съществуващите правни основания с по-подробни двустранни споразумения. При спешни ситуации националните субекти може да не са запознати с набора от оперативни алтернативи, които са разпръснати в няколко инструмента на ЕС, и наличните канали за обмен на информация.

Мултидисциплинарното оперативно сътрудничество между правоприлагащите органи следва да бъде активизирано чрез разработване и използване на нови методи за съвместна работа и обмен на информация, като същевременно се разчита на нови технологични приложения и инструменти. Тези приложения могат да включват например безпилотни автономни системи, технологии за автоматично разпознаване на регистрационни номера или единни интерфейси за търсене за наличните бази данни. Налице е ясна динамика и възможност за продължаване и по-нататъшно подпомагане на развитието в тази посока.

За използването на всички съществуващи възможности и подготовката за бъдещите предизвикателства още по-важна роля играят ученето и обучението през целия живот. Обучението, предоставяно от агенциите на ЕС, трябва да се използва ефикасно. В същото време трябва да се гарантира, че дейностите на агенциите на ЕС се допълват взаимно и че се отстраняват припокриванията.

Трябва да вземем предвид регионалните различия и националните особености, като същевременно се стремим към изграждането на обща култура в областта на правоприлагането между правоприлагащите органи на ЕС. Подобряването на езиковите умения, взаимното изучаване на културите и обменът на най-добри практики допринасят за по-доброто разбиране на регионалните и културните различия и за постигането на общата цел.

Двустранните и многостранните договорености продължават да бъдат от значение за местното и регионалното сътрудничество, като е необходима гъвкавост, за да се гарантира зачитането на регионалното многообразие и различните оперативни интереси. За всяка бъдеща тенденция на развитие трябва да се вземе предвид определянето на разделението на отговорностите, компетентността и суверенитета.

Агенциите на ЕС в областта на ПВР продължават да играят важна роля в подпомагането на усилията на държавите членки в рамките на съответните си мандати. Общопризнато е, че истинското трансгранично сътрудничество между органите на държавите членки, с твърдата подкрепа на съответните агенции на ЕС, е най-надеждният начин за преминаване към Съюз на сигурност и за намирането на устойчиво решение както на съществуващите, така и на нововъзникващите заплахи в една непрекъснато развиваща се среда⁵.

Следователно бъдещото развитие в областта на вътрешната сигурност ще изисква постоянна активна роля на агенциите, което ще включва очаквано увеличаване на обема на съществуващите задачи и на новите отговорности, произтичащи както от политическите, така и от оперативните нужди. Предвид ограниченията в областта на ресурсите е необходимо да се обсъди контекстът, в който агенциите могат да създават добавена стойност по най-ефективен начин, например областите, в които държавите членки може да е необходимо да получат достъп до ресурси или техническо оборудване чрез обединяване на ресурсите, в които капацитетът за анализ на данните може да бъде подобрен и в които може да бъде предоставена по-солидна оперативна подкрепа. Следва да се установят прозрачни критерии за вземане на решения относно областите, в които държавите членки се нуждаят от най-голяма подкрепа, като се отчитат технологичният напредък и конкретните нужди от материали или от други ресурси. При развиването на ролята на агенциите целта следва да бъде постигането на балансирано решение, което да отчита потребностите на държавите членки. От съществено значение е да се приложи координиран и цялостен подход с цел увеличаване на основния експертен опит и преимуществата на всяка агенция, както и да се създаде добавена стойност по икономически ефективен начин и без припокривания на задачите и функциите.

Необходимо е да се задълбочи обменът на информация и сътрудничеството между агенциите, тъй като съществуващите и нововъзникващите заплахи за вътрешната сигурност стават все по-сложни и с трансграничен характер. В рамките на обмена на информация съществува необходимост и от по-ефективно взаимодействие с частноправните субекти. По-специално, необходимо е да се направи оценка на правното основание на Европол за искане и получаване на лични данни пряко от частноправните субекти⁶.

⁵ Ролята на агенциите на ЕС беше специално разгледана на неформалното заседание на Постоянния комитет за оперативно сътрудничество в областта на вътрешната сигурност и на неформалното заседание на Съвета през юли, WK 13271/19 и WK 13266/19, и беше хоризонтална тема на всички разисквания

⁶ Обсъжданията относно сътрудничеството на Европол с частноправните субекти се проведоха в работна група „Правоприлагане“: док. 10494/19, 11832/19, 12858/1/19.

С цел да се укрепи мултидисциплинарният подход на Европол към правоприлагането в дългосрочен план, следва да продължи да се развива сътрудничеството между митническите органи и Европол чрез увеличаване на броя на служителите за връзка в Европол, насърчаване на използването на SIENA от митническите органи във всички държави — членки на ЕС, и подобряване на редовния и структуриран обмен на информация между страните, включително информация за управлението на риска и разузнавателните данни. Краткосрочна цел следва да бъде засилването на приноса и приобщаването на митниците по отношение на изпълнението на оперативните планове за действие на ЕМРАСТ. Тези действия ще продължат положителното развитие в сътрудничеството между митниците и Европол през последните години.

Предизвикателствата в областта на сътрудничеството между Европейския съюз и Интерпол трябва да бъдат преодоляни. Важно е базите данни, които служат като основни източници на информация за сътрудничество в областта на правоприлагането с трети държави, в бъдеще да продължат да се използват ефективно от органите на държавите — членки на ЕС. В същото време приложимото законодателство за защита на данните естествено трябва да бъде изцяло спазвано.

Председателството подчертава необходимостта от преглед на правната рамка за трансграничното сътрудничество в областта на правоприлагането и мандата на Европол с цел адаптирането ѝ към настоящите реалности и бъдещите предизвикателства.

Изграждането на обща култура в областта на правоприлагането между правоприлагащите органи на ЕС следва да получи допълнителна подкрепа.

4. Глобален подход към сигурността

В близко бъдеще може да се очакват редица нови тенденции и нововъведения, които ще променят облика на заплахите в ЕС. Престъпността продължава да се ръководи от търсенето, както и от наличието на възможности за престъпни начинания. Освен това промените в областта на сигурността в съседните региони и различните проявления на водещата до насилие радикализация в Европа продължават да представляват заплахата за вътрешната ни сигурност. Цялостният подход към сигурността с по-добра координация, ресурси и технологичен капацитет изисква по-добра ситуационна осведоменост и подготвеност за различни предизвикателства.

Правоприлагащите органи, органите за гражданска защита и другите имащи отношение органи следва да продължат да развиват своята подготвеност за борба с хибридните заплахи. Необходимо е постоянно подобряване и интегриране на сътрудничеството в областта на предотвратяването и противодействието на хибридните заплахи между съответните национални органи въз основа на съответните им мандати, както и между институциите, органите и агенциите на ЕС по отношение на връзката между вътрешната и външната сигурност. В същото време е важно да се увеличат полезните взаимодействия и да се избегне дублирането на усилия, включително чрез хоризонтални методи на работа, засилен обмен на информация и обучение и учения, които обхващат различни сектори.

Подчертава се необходимостта от продължаване на обсъжданията относно вътрешното измерение на хибридните заплахи, по-специално относно ролята на агенциите в областта на ПВР за укрепването на способностите на ЕС и на държавите членки за идентифициране на хибридните действия и техните източници.

Освен това ефективната борба с дезинформацията изисква прилагането на цялостен подход. Във връзка с това следва да се обмисли участието на правоприлагащите органи, включително в съществуващите механизми на ЕС, например системата за ранно предупреждение.

Правоприлагащите органи укрепват устойчивостта на ЕС и неговите държави членки, като борбата с дезинформацията трябва да бъде взета под внимание⁷. Председателството изтъква необходимостта от по-ефективно използване на съществуващите инструменти и подобряване на цялостната координация на равнище ЕС. В този контекст трябва да се обърне внимание и на подкрепата на агенциите в областта на ПВР за държавите членки.

Използването на технологиите и интернет за организиране на престъпни дейности ще продължи да нараства. Например, очаква се да се увеличи използването на онлайн платформи както във видимата, така и в тъмната мрежа за търговия с широк спектър от незаконни стоки. Освен това виртуалното пространство може да се използва неправомерно с цел радикализация, вербуване и подбуждане към насилие. Разпространението на онлайн терористично съдържание и съдържание, свързано с малтретиране на деца, следва да бъде ефикасно предотвратено, а съответното съдържание да бъде премахнато бързо.

⁷ Хибридни заплахи и вътрешна сигурност: Стратегическа комуникация в областта на правоприлагането и борба с дезинформацията (док. 11831/19).

Освен това се изтъква ролята на предотвратяването на водещата до насилие радикализация като неразделна част от цялостния подход към борбата с тероризма. Участието на практикуващите специалисти на първа линия и оказваната им подкрепа продължават да бъдат от ключово значение за предотвратяването и противодействието на насилствения екстремизъм. Необходимо е да се обърне внимание на политическия или идеологически мотивиран насилствен екстремизъм във всичките му форми. Отсега нататък следва да продължи да се поставя акцент върху противодействието и предотвратяването на насилствения екстремизъм и тероризма, като се използва подход на широка основа и като се вземат предвид също така зараждащите се тенденции по отношение на насилствения екстремизъм.

Заплахата от крайнодесния насилствен екстремизъм и тероризъм трябва да бъде преодоляна чрез по-добър обзор на ситуацията, непрекъснато споделяне на добри практики, сътрудничество с ключови трети държави и справяне с разпространението на незаконно съдържание, свързано с крайнодесния екстремизъм — както онлайн, така и офлайн. Следва да се обърне внимание на предизвикателството, свързано със завръщащите се чуждестранни бойци терористи, включително чрез по-ефективно използване на ШИС.

Председателството подчертава необходимостта от цялостен и обхващащ цялото общество подход към сигурността, за да се отговори на различните заплахи за вътрешната сигурност. Подчертава се значението на работата във всички съответни сектори на политиката по по-стратегически, координиран и последователен начин.

Subject	Meeting	Reference Number
Future Direction of internal security in the EU	Informal COSI meeting on 8-9 July 2019, The Hague	WK 13264/19
Hybrid threats and internal security	Informal COSI meeting on 8-9 July 2019, The Hague	WK 13265/19
Twenty Years of Europol - what next?	Informal COSI meeting on 8-9 July 2019, The Hague	WK 13266/19
The future of EU Internal Security	Informal Council meeting on 18-19 July 2019, Helsinki	WK 13271/19
The future direction of EU internal security: new technologies and internal security	JHA Council on 2 October 2019	12496/19
Hybrid threats and Internal Security	JHA Council on 2 October 2019	12495/19
Right-wing violent extremism and terrorism	JHA Council on 2 October 2019	12494/19
EU Information Management - Automation, access to, sharing of, and analysis of information	COSI meeting on 19 November 2019	13510/19
The future of EU law enforcement: Training for law enforcement	COSI meeting on 19 November 2019	13973/19