



Brusel 22. listopadu 2019  
(OR. en)

14297/19

LIMITE

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

## POZNÁMKA

---

Odesílatel:	Předsednictví
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Předmět:	Budoucí směřování vnitřní bezpečnosti EU – výsledek jednání – zpráva předsednictví

---

Rychle se měnící bezpečnostní prostředí vyžaduje k řešení nových hrozeb a výzev integrovaný přístup. Hrozby jsou složitější a různorodější než dříve a komplexní přístup k vnitřní bezpečnosti je vhodným způsobem k jejich řešení, umožňujícím dosáhnout celospolečenské pozornosti věnované reakcím na tyto hrozby.

V rámci provádění strategické agendy na období 2019–2024 v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí uspořádalo předsednictví řadu tematických diskusí věnovaných hlubším úvahám nad dalším postupem, pokud jde o budoucí směřování vnitřní bezpečnosti EU. Jako vodítko pro tyto úvahy nastínilo předsednictví tři základní zásady: poskytnout občanům EU prostor svobody, bezpečnosti a práva, bojovat proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci a prosazovat hodnoty Unie.

Diskuse byly zahájeny v červenci 2019 na neformálním zasedání Stálého výboru pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (COSI) v rámci přípravy neformálního zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci (Rada SVV), a to nastolením řady klíčových horizontálních témat<sup>1</sup>. Tematické diskuse proběhly rovněž v příslušných pracovních skupinách, jako je Pracovní skupina pro vymáhání práva, Pracovní skupina pro terorismus a Pracovní skupina pro výměnu informací, a jejich další přípravě se pro účely rozpravy ministrů věnoval i výbor COSI. Podrobně se jednalo o řadě témat, například o posílení rámce operativní spolupráce pro vymáhání práva, dopadu nových technologií a hybridních hrozeb na vnitřní bezpečnost, úloze agentur EU v oblasti SVV, správě informací a automatizaci a odborné přípravě donucovacích orgánů. Podrobné prvky těchto diskusí jsou obsaženy v dokumentech vypracovaných pro účely jednotlivých zasedání a jsou uvedeny v příloze této zprávy.

Tato zpráva se zabývá pouze vybranými aspekty, a odráží tak názor předsednictví ohledně klíčových otázek, jež z těchto diskusí vplynuly a jež mají být projednávány i během legislativního cyklu 2019–2024.

## **1. Proaktivní přístup k novým technologiím**

Technologický vývoj má zásadní dopad na život občanů EU, a tedy i na činnost donucovacích orgánů. Veškeré výsledky tohoto vývoje, mezi nimiž lze mimo jiné zmínit umělou inteligenci, bezpilotní vzdušné prostředky, nové komunikační sítě či on-line prostředí, mohou podpořit činnost orgánů, ale mohou být rovněž použity pro nezákonné účely. Donucovací orgány i zásahové složky tak mohou například používat drony v rámci boje proti terorismu, ale i po teroristickém útoku. Rostoucí tempo inovací klade nároky na schopnost donucovacích orgánů přizpůsobit se rychle se vyvíjejícímu světu technologií. V souvislosti s digitalizací by bylo zapotřebí posoudit, do jaké míry právní rámce, v nichž donucovací orgány a příslušné agentury EU působí, odpovídají současným potřebám<sup>2</sup>. Vývoj ve všech těchto oblastech by měl vycházet z potřeby zajistit ochranu a prosazování základních práv při současném respektování přísných požadavků na činnosti v oblasti vymáhání práva, jež vyplývají z rámce pro ochranu údajů, kde má Unie vedoucí postavení při stanovování norem.

---

<sup>1</sup> Dokument předsednictví o budoucím směřování vnitřní bezpečnosti v EU (dokument WK 13264/19).

<sup>2</sup> Dokumenty 12496/19 a 12224/19, Nové technologie a vnitřní bezpečnost.

Cílem je poskytnout orgánům EU pro vymáhání práva proaktivní úlohu, aby mohly využívat přínosů nových technologií a současně předvídat a kontrolovat rizika, která jsou s nimi spojená. V této oblasti je na úrovni EU zapotřebí integrovaného a komplexního přístupu. K tomuto cíli přispívá vytvoření společné laboratoře pro inovace v rámci Europolu, jejímž účelem je využít technologický vývoj a trendy, inovace a výzkum, jakož i posoudit jejich potenciální význam pro vymáhání práva a dialog s průmyslem a akademickou obcí. Aby mohly být nové technologie plně využívány, musí být neustále prováděn výzkum a poskytována odborná příprava. Centralizace některých činností a sdružování výsledků práce stávajících sítí v rámci laboratoře pro inovace by přinesly výhody z hlediska racionalizace a nákladové efektivity, zejména v oblastech, kde členské státy nemají dostatečné zdroje pro samostatný postup, nebo tam, kde společný postup a výměna osvědčených postupů přinášejí přidanou hodnotu.

Vzhledem k tomu, že technologický výzkum a vývoj často probíhá na vysokých školách a v soukromém sektoru, donucovací orgány vstupují do tohoto procesu v relativně pozdní fázi. Vzhledem k obavám donucovacích orgánů ohledně budoucnosti se předsednictví domnívá, že by se mělo usilovat o proaktivní zapojování donucovacích orgánů do procesů technologického vývoje od samého počátku, a to zejména dalším posílením účasti pracovníků donucovacích orgánů v programech výzkumu a vývoje v oblasti bezpečnosti financovaných z prostředků EU a zlepšením jejich koordinace v rámci těchto programů.

*Předsednictví vybízí donucovací orgány, aby se proaktivně zapojovaly do vývoje nových technologií. Laboratoř pro inovace by měla sloužit jako platforma na podporu tohoto cíle. Je důležité znát a zohledňovat potřeby donucovacích orgánů již v rané fázi vývoje nových technologií, které ovlivňují jejich práci nebo které jsou nezbytné v zájmu účinnější reakce donucovacích orgánů. Kromě toho je třeba v právních předpisech týkajících se nových technologií lépe zohlednit zájmy související s vnitřní bezpečností a vymáháním práva, aby se zmírnila omezení právního rámce, zejména tím, že tyto zájmy budou systematicky zohledňovány v rámci posuzování hrozeb.*

## 2. Účinná správa informací

Spolupráce při vymáhání práva na úrovni EU se bude stále častěji opírat o lepší a účinnější technologická řešení a informační systémy a jejich interoperabilitu<sup>3</sup>. V době velkých objemů digitálních údajů mají donucovací orgány přístup k většímu množství údajů a informací než kdykoli předtím. To je třeba zohlednit v dostupných technických řešeních a kapacitě. Současně však chybějí klíčové statistiky o různých oblastech trestné činnosti. Proto je obzvláště důležité dbát na to, aby byly do informačních systémů dodávány vysoce kvalitní a úplné údaje a aby byly tyto systémy účinně využívány. Musíme zajistit, aby příslušné vnitrostátní orgány měly k těmto systémům přístup a byly po odborné stránce dostatečně připraveny na to, aby je mohly plně využívat.

Základem při vymáhání práva zůstává i nadále kriminalistická analýza. Dodává přidanou hodnotu nezpracovaným údajům, které se díky tomu stávají informacemi, jež lze využít na vnitrostátní úrovni i při přeshraničních operacích v celé EU. Chybí však potřebná jasná vize norem na úrovni EU týkajících se analýz trestné činnosti. Analýzy jsou v každém případě nedílnou součástí všech informačních procesů v rámci vymáhání práva. Ke zpracování a analýze informací jsou zapotřebí dostatečné lidské a finanční zdroje. Proto má-li dojít k uspokojivému zlepšení a standardizaci analýz, je nezbytné lépe chápat potřeby donucovacích orgánů jako celku, a zejména pak jednotlivé informační procesy, včetně těch, které se týkají vyšetřování trestné činnosti a shromažďování informací o trestné činnosti.

Nařízení o interoperabilitě<sup>4</sup> vstoupila v platnost dne 11. června 2019. Zajištění účinného provádění těchto nařízení má zásadní význam. Tato technologická revoluce informačních systémů v EU bude vyžadovat značné množství zdrojů a dodržování harmonogramu jak na úrovni EU, tak v členských státech. Při utváření podoby a struktury interoperability je důležité, aby technická řešení vždy zohledňovala potřeby koncových uživatelů. Kromě toho je nezbytné zajistit pro koncové uživatele odpovídající a průběžnou odbornou přípravu, aby mohli tyto nové informační systémy využívat, a završit proces interoperability těchto systémů. Je zřejmé, že interoperabilita zahrnuje mnohem více než pouhý vývoj informačních systémů; znamená rovněž změnu myšlení. K úspěšnému provádění je proto navíc zapotřebí změna naší operační a administrativní kultury.

---

<sup>3</sup> Dokument 13510/19, Správa informací v EU – automatizace, přístup k informacím, výměna a analýza informací.

<sup>4</sup> Dokumenty EU 2019/817 a EU 2019/818.

Z širšího hlediska není posílená výměna informací pouze záležitostí technického vývoje. Má-li být dosaženo požadovaných přínosů, je třeba zajistit, aby pravomoci, zdroje a rozhraní koncových uživatelů na vnitrostátní úrovni odpovídaly danému účelu. Informace nejsou absolutní hodnotou; musí být využitelné a vést k přijetí opatření. Bez řádného provádění by tento vývoj a výhody z něj plynoucí mohly být ohroženy.

Vedle účinného vyšetřování by činnost donucovacích orgánů měla být stejnou měrou zaměřena rovněž na předcházení trestné činnosti a její narušování. K dosažení tohoto cíle přispívají účinné a vysoce kvalitní informace, jež jsou k dispozici na správném místě a ve správný okamžik. Pokud jde o vymáhání práva na základě zpravodajských informací, nejlepší předpoklady podporovat tuto činnost svými analytickými schopnostmi mají Europol a Frontex, mimo jiné i díky tomu, že mají širší přístup k Schengenskému informačnímu systému (SIS), pokud jim ovšem členské státy systematicky poskytují vysoce kvalitní nezpracované údaje.

*Předsednictví vyzývá k vytvoření komplexního rámce EU pro správu informací, aby bylo možné zajistit, že všechny nezbytné existující informace jsou dostupné, zpracované a jejich výměna probíhá rychle a efektivně tak, že povedou k přijetí opatření na základě zpravodajství.*

### **3. Multidisciplinární přeshraniční spolupráce**

Klíčovým předpokladem úspěšné činnosti je zlepšení meziodvětvové operativní spolupráce tím, že se omezí zdvojování úsilí a posílí účinná koordinace. Vzhledem k neustále se vyvíjející a průřezové povaze různých bezpečnostních hrozeb, jako jsou chemické, biologické, radiologické a jaderné zbraně a hybridní činnosti, vyžadují opatření přijatá s cílem reagovat na tyto činnosti a předcházet jim horizontální přístup, přičemž je třeba zohlednit pravomoc členských států v záležitostech národní bezpečnosti. S cílem zajistit multidisciplinární operativní spolupráci, která přesahuje rámec přeshraniční spolupráce v oblasti vymáhání práva, a zahrnuje tak i další orgány, jako jsou aktéři v oblasti civilní ochrany, je zapotřebí integrovaný a soudržný přístup.

Hlavní výzvou pro operativní přeshraniční spolupráci jsou rozdíly ve vnitrostátních rozhodovacích procesech, právních předpisech a operačních modelech. Přeshraniční spolupráci navíc znesnadňuje odlišnost vnitrostátních postupů v oblasti shromažďování a zpracování údajů, která vyplývá z rozdílů mezi jednotlivými členskými státy, pokud jde o správní systémy, technická řešení a způsoby fungování. Další výzva spočívá v odhalení a odstranění překážek bránících operativní spolupráci mezi donucovacími orgány, jako je potřeba řešit neslučitelnost rádiových frekvence v pohraničních oblastech, jazykové bariéry a doplnit stávající právní základy o podrobnější dvoustranné dohody. V naléhavých situacích si vnitrostátní subjekty nemusí být vědomy celé škály operativních možností, – které jsou rozděleny mezi několika nástroji EU, – ani dostupných kanálů pro výměnu informací.

Multidisciplinární operativní spolupráci mezi donucovacími orgány je třeba zintenzivnit vyvinutím a používáním nových metod spolupráce a výměny informací, s využitím nových technologických aplikací a nástrojů. Tyto aplikace mohou zahrnovat například automatizované autonomní systémy, technologie automatického rozpoznávání registračních značek nebo rozhraní s jednotným vyhledáváním pro dostupné databáze. Evidentně zde existuje dynamika a příležitost v tomto vývoji pokračovat a dále jej podporovat.

V souvislosti s využíváním všech stávajících možností a s přípravou na budoucí výzvy nabývá na stále větším významu celoživotní učení a odborná příprava. Odbornou přípravu poskytovanou agenturami EU je třeba efektivně využívat. Zároveň je třeba zajistit, aby se činnosti agentur EU vzájemně doplňovaly a aby nedocházelo k jejich překrývání.

Musíme zohledňovat regionální rozdíly a specifika jednotlivých zemí a současně usilovat o to, aby v rámci donucovacích orgánů v EU vznikla společná kultura v oblasti vymáhání práva. K lepšímu pochopení regionálních a kulturních rozdílů a k podpoře společného cíle přispívá zlepšování jazykových dovedností, vzájemné poznávání kultur a výměna osvědčených postupů.

Pro místní a regionální spolupráci jsou i nadále důležitá dvoustranná a mnohostranná ujednání a současně je zapotřebí flexibilita k zajištění toho, aby byla respektována regionální rozmanitost a odlišné operativní zájmy. Pokud jde o budoucí vývoj, je třeba vzít v úvahu vymezení rozdělení povinností, jurisdikce a svrchovanosti.

Agentury EU působící v oblasti SVV i nadále hrají významnou úlohu – v rámci svých příslušných mandátů – při podpoře úsilí členských států. Je všeobecně uznávaným faktem, že skutečná přeshraniční spolupráce mezi orgány členských států, kterou výrazně podporují příslušné agentury EU, je nejvhodnějším způsobem, jak postupovat směrem k bezpečnostní unii a udržitelně řešit stávající i nové hrozby v neustále se vyvíjejícím prostředí<sup>5</sup>.

Budoucí vývoj v oblasti vnitřní bezpečnosti bude tedy vyžadovat trvalou aktivní úlohu agentur s očekávaným nárůstem objemu stávajících úkolů a nových povinností vyplývajících z politických i operativních potřeb. Vzhledem k omezeným zdrojům je třeba diskutovat o tom, v jakém kontextu mohou agentury poskytovat přidanou hodnotu nejúčinněji, například o oblastech, v nichž by členské státy případně potřebovaly získat přístup ke zdrojům nebo k technickému vybavení prostřednictvím sdružování zdrojů, v nichž by se mohly posílit kapacity pro analýzu údajů nebo by mohla být poskytnuta větší operativní podpora. Měla by být stanovena transparentní kritéria pro rozhodování o tom, v kterých oblastech potřebují členské státy největší podporu, a to s ohledem na technologický pokrok a konkrétní materiální potřeby či potřeby jiných zdrojů. Při rozvíjení úlohy agentur by se mělo usilovat o vyvážené řešení, které zohlední potřeby členských států. Je nezbytné uplatňovat koordinovaný a holistický přístup s cílem posílit klíčové odborné znalosti a silné stránky každé agentury a nákladově efektivním způsobem vytvářet přidanou hodnotu, aniž by docházelo k překrývání úkolů a funkcí.

Vzhledem k tomu, že stávající a nově se objevující hrozby v oblasti vnitřní bezpečnosti jsou stále komplexnější a stále více nabývají přeshraniční povahy, je nezbytně třeba, aby sdílení informací a spolupráce na úrovni agentur probíhalo intenzivněji. V rámci sdílení informací je zapotřebí rovněž účinnější interakce se soukromými subjekty. Zejména je třeba posoudit právní základ, o němž se opírá Europol v případě, kdy žádá o osobní údaje nebo je získává přímo od soukromých subjektů<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Úloha agentur EU se konkrétně řešila na červencových neformálních zasedáních výboru COSI a Rady (dokumenty WK 13271/19 a WK 13266/19) a byla průřezovým tématem veškerých diskusí.

<sup>6</sup> Jednání o spolupráci Europolu se soukromými subjekty se uskutečnila v rámci Pracovní skupiny pro vymáhání práva: dokumenty 10494/19, 11832/19, 12858/1/19.

Má-li být v dlouhodobém horizontu posilován multidisciplinární přístup Europolu k prosazování práva, je třeba pokračovat v rozvíjení spolupráce mezi celními orgány a Europolem, a to zvýšením počtu celních styčných úředníků v Europolu, podporou používání aplikace SIENA celními orgány ve všech členských státech EU a posílením pravidelné a strukturované výměny informací mezi stranami, včetně informací v oblasti řízení rizik a zpravodajských informací. Krátkodobým cílem by mělo být posílení příspěvku celních orgánů k provádění operačních akčních plánů platformy EMPACT a jejich zapojení do tohoto provádění. Tyto činnosti by představovaly pokračování pozitivního vývoje spolupráce mezi celními orgány a Europolem v uplynulých letech.

Je třeba se zabývat výzvami, které vyvstávají v kontextu spolupráce mezi Evropskou unií a Interpolem. Je důležité, aby orgány členských států EU i v budoucnu efektivně využívaly databáze, které slouží jako hlavní informační zdroje pro potřeby spolupráce se třetími zeměmi v oblasti vymáhání práva. Současně je samozřejmě nutné v plné míře dodržovat platné právní předpisy na ochranu údajů.

*Předsednictví zdůrazňuje, že je zapotřebí revidovat právní rámec pro přeshraniční spolupráci v oblasti vymáhání práva a mandát Europolu s cílem přizpůsobit je současné situaci a budoucím výzvám. Mezi donucovacími orgány EU by mělo být více podporováno vytváření společné kultury v oblasti vymáhání práva.*

#### **4. Komplexní přístup k bezpečnosti**

Lze očekávat, že v blízké budoucnosti dojde k nástupu řady nových trendů a k vývoji, jež ovlivní celkovou situaci, pokud jde o formy hrozeb v EU. Trestná činnost se řídí poptávkou a rovněž reaguje na dostupné příležitosti k jejímu páčání. Hrozbu pro naši vnitřní bezpečnost kromě toho i nadále představují změny bezpečnostního kontextu v sousedních regionech a různé formy násilné radikalizace v Evropě. K zajištění komplexního přístupu k bezpečnosti, jehož součástí jsou lepší koordinace, zdroje a technologické kapacity, je zapotřebí lepšího získávání poznatků o situaci a připravenosti na různorodou škálu výzev.

Donucovací orgány, orgány civilní ochrany a další příslušné orgány by měly pokračovat ve zvyšování úrovně připravenosti na boj proti hybridním hrozbám. Je nutné neustále zlepšovat a začleňovat spolupráci v oblasti předcházení hybridním hrozbám a boje proti nim, probíhající mezi příslušnými vnitrostátními orgány na základě jejich mandátu, jakož i orgány, institucemi a jinými subjekty EU v rámci propojení mezi vnitřní a vnější bezpečností. Současně je důležité zvýšit součinnost a zabránit zdvojování úsilí, mimo jiné prostřednictvím horizontálních pracovních metod, intenzivnější výměny informací a průřezové odborné přípravy a cvičení.

Zvláště je třeba zdůraznit, že je nutné pokračovat v diskuzích o vnitřním rozměru hybridních hrozeb, zejména pak o úloze agentur působících v oblasti SVV při posilování schopnosti EU a členských států identifikovat hybridní aktivity a jejich zdroje.

Komplexní přístup je nutný i pro účinný boj proti dezinformacím. V této souvislosti je třeba zvážit zapojení donucovacích orgánů, a to i do již existujících mechanismů EU, jako je systém včasného varování. Donucovací orgány zvyšují odolnost EU a jejích členských států a k otázce boje proti dezinformacím musí být přihlédnuto<sup>7</sup>. Předsednictví zdůrazňuje, že je třeba lépe používat stávající nástroje a posílit komplexní koordinaci na úrovni EU. Dále je důležité se v tomto kontextu zabývat podporou, kterou členským státům poskytují agentury působící v oblasti SVV.

K páčání trestné činnosti budou ve stále větší míře využívány technologie a internet. Očekává se například, že on-line platformy na „viditelném“ i na „temném“ webu budou stále více používány pro obchodování s širokou škálou nelegálního zboží. On-line prostředí lze rovněž efektivně zneužívat k radikalizaci, náboru a k podněcování k násilí. Je třeba účinně předcházet on-line šíření teroristického obsahu a obsahu spojeného s pohlavním zneužíváním dětí a příslušný obsah rychle odstraňovat.

---

<sup>7</sup> Hybridní hrozby a vnitřní bezpečnost: strategické komunikace v oblasti vymáhání práva a boj proti dezinformacím (dokument 11831/19).

Kromě toho se zdůrazňuje úloha předcházení násilné radikalizaci jakožto nedílné součásti komplexního přístupu k boji proti terorismu. Spolupráce s odborníky v první linii a jejich podpora jsou i nadále klíčovými aspekty prevence a potírání násilného extremismu. Je nutné řešit všechny formy politicky či ideologicky motivovaného násilného extremismu. Je tedy třeba, aby se úsilí soustředěné na potírání a prevenci násilného extremismu a terorismu i nadále opíralo o široký přístup, přičemž je rovněž nutno brát v úvahu nové trendy v oblasti násilného extremismu.

Hrozbě, již představují pravicový násilný extremismus a terorismus, je třeba se postavit vytvořením lepšího situačního přehledu, nepřetržitým sdílením osvědčených postupů, spoluprací s klíčovými třetími zeměmi a bojem proti šíření nezákonného pravicově extremistického obsahu na internetu i mimo něj. Řešit je zapotřebí i problém navracejících se zahraničních teroristických bojovníků, mimo jiné účinnějším využíváním SIS.

*Předsednictví zdůrazňuje, že k řešení různých hrozeb pro vnitřní bezpečnost je třeba komplexní a celospolečenský přístup k bezpečnosti. Zvláštní důraz se klade na nutnost vyvíjet činnost napříč všemi příslušnými oblastmi politik, a to strategičtějším, koordinovanějším a soudržnějším způsobem.*

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