



Bruxelles, den 22. november 2019
(OR. en)

14297/19

LIMITE

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

NOTE

fra:	formandskabet
til:	De Faste Repræsentanters Komité/Rådet
Vedr.:	Den fremtidige retning for EU's indre sikkerhed – resultat af drøftelserne – Rapport fra formandskabet

Det hurtigt skiftende sikkerhedsmiljø kræver en integreret tilgang til håndtering af nye trusler og udfordringer. En samlet tilgang til den indre sikkerhed gør det muligt at håndtere trusler, der er mere komplekse og varierede end tidligere, og baner derved vej for en tilgang for hele samfundet til de svar, der gives.

I forbindelse med gennemførelsen af den strategiske dagsorden 2019-2024 inden for retlige og indre anliggender har formandskabet tilrettelagt en række temadrøftelser med henblik på at uddybe overvejelserne om vejen frem med hensyn til den fremtidige retning for EU's indre sikkerhed. Formandskabet har skitseret tre grundlæggende principper, der skal styre disse overvejelser: at give borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, at bekæmpe social udstødelse og forskelsbehandling og at fremme Unionens værdier.

Drøftelserne blev indledt i juli 2019 på det uformelle møde i Den Stående Komité for det Operationelle Samarbejde om den Indre Sikkerhed (COSI) som forberedelse til det uformelle møde i Rådet for Retlige og Indre Anliggender (RIA-Rådet) ved at rejse en række centrale horisontale emner¹. Der fandt også temadrøftelser sted i de relevante arbejdsgrupper, f.eks.

Retshåndhævelsesgruppen (LEWP), Terrorismegruppen (TWP) og Gruppen vedrørende Udveksling af Oplysninger (DAPIX), og disse drøftelser blev forberedt yderligere i COSI med henblik på ministrenes debat. En række emner blev behandlet i detaljer, f.eks. hvordan rammen for det operationelle samarbejde på retshåndhævelsesområdet kan forbedres, hvordan nye teknologier og hybride trusler påvirker den indre sikkerhed, EU's RIA-agenturers rolle, informationsstyring og automatisering samt uddannelse for de retshåndhævende myndigheder. De mere detaljerede elementer i disse drøftelser er beskrevet i de dokumenter, der er udarbejdet til de forskellige møder, og som er anført i bilaget til denne rapport.

Rapporten dækker udvalgte aspekter, der afspejler formandskabets syn på de centrale spørgsmål fra disse drøftelser, som skal videreføres til lovgivningscyklussen 2019-2024.

1. Proaktiv tilgang til nye teknologier

Den teknologiske udvikling har stor indvirkning på EU-borgernes liv og følgelig på det retshåndhævende arbejde. Alle disse fremskridt som f.eks. kunstig intelligens, ubemandede luftfartøjer, nye kommunikationsnet og onlinemiljøer, for blot at nævne nogle få, kan understøtte myndighedernes arbejde, men kan også bruges til ulovlige formål. For eksempel kan både retshåndhævende myndigheder og første respons-enheder anvende droner, bl.a. henholdsvis i terrorbekæmpelsesarbejdet og i kølvandet på et terrorangreb. Det stigende innovationstempo gør det vanskeligt for de retshåndhævende myndigheder at tilpasse sig de teknologiske muligheder, som er i hastig udvikling. I forbindelse med digitaliseringen vil man skulle vurdere, hvorvidt de retlige rammer, som de retshåndhævende myndigheder og de relevante EU-agenturer arbejder inden for, svarer til de aktuelle behov². Bevarelse og fremme af de grundlæggende rettigheder bør være grundlag for enhver sådan udvikling under fuld overholdelse af de strenge krav til retshåndhævelsesaktiviteter, der følger af databeskyttelsesrammen, hvor Unionen har en førende position i standardfastsættelsen.

¹ Formandskabets dokument om den fremtidige retning for den indre sikkerhed i EU (WK 13264/19).

² Dok. 12496/19 og 12224/19 om nye teknologier og indre sikkerhed.

Målet er at give EU's retshåndhævende myndigheder en proaktiv rolle, så de kan drage fordel af nye teknologier og samtidig foregribe og kontrollere de risici, der er forbundet med dem. Der er behov for en integreret, samlet tilgang på EU-plan på dette område. Oprettelsen af et fælles innovationslaboratorium hos Europol for at drage nytte af de teknologiske fremskridt og tendenser samt innovation og forskning og vurdere deres potentielle relevans for retshåndhævelsen og dialogen med erhvervslivet og den akademiske verden understøtter dette mål. For at kunne udnytte nye teknologier fuldt ud kræves konstant forskning og uddannelse. Ved at centralisere visse aktiviteter og samle resultaterne af arbejdet i de eksisterende netværk inden for innovationslaboratoriet kan der opnås fordele i form af rationalisering og omkostningseffektivitet, navnlig på områder, hvor medlemsstaterne ikke har tilstrækkelige ressourcer til at handle alene, eller hvor der opnås en merværdi ved at handle sammen og udveksle bedste praksis.

Da den teknologiske forskning og udvikling ofte foregår på universiteterne og i den private sektor, inddrages de retshåndhævende myndigheder på et relativt sent tidspunkt. For at tage hensyn til de retshåndhævende myndigheders bekymringer for fremtiden bør der efter formandskabets opfattelse gøres en indsats for proaktivt at inddrage de retshåndhævende myndigheder i de teknologiske udviklingsprocesser fra starten, navnlig ved yderligere at øge de retshåndhævende personers deltagelse i og deres samarbejde i forbindelse med EU-finansierede forsknings- og udviklingsprogrammer for sikkerhed.

Formandskabet opfordrer de retshåndhævende myndigheder til at deltage proaktivt i udviklingen af nye teknologier. Innovationslaboratoriet bør fungere som en platform til støtte for dette mål. Det er vigtigt, at de retshåndhævende myndigheders behov kendes og tages i betragtning på et tidligt tidspunkt, når der udvikles nye teknologier, der påvirker deres arbejde, eller som er nødvendige for en mere effektiv retshåndhævelsesindsats. Desuden bør der i højere grad tages hensyn til indre sikkerhedsinteresser og retshåndhævelsesinteresser i lovgivning om nye teknologier for at mindske begrænsningerne i de retlige rammer, navnlig ved systematisk at behandle dem i trusselsvurderinger.

2. Effektiv informationsstyring

Retshåndhævelsessamarbejdet på EU-plan vil i stigende grad blive baseret på bedre og mere effektive teknologiske løsninger og informationssystemer og interoperabilitet mellem dem³. I en tid med store mængder digitale data har de retshåndhævende myndigheder adgang til flere data og oplysninger end nogensinde før. Dette skal afspejles i de tekniske løsninger og den kapacitet, der tilbydes. Samtidig mangler der vigtige statistikker om forskellige kriminalitetsområder. Det er derfor særlig vigtigt at sikre, at informationssystemerne tilføres fuldstændige data af høj kvalitet og anvendes effektivt. Vi skal sikre, at de relevante nationale myndigheder har adgang til disse systemer og er tilstrækkeligt uddannede til at udnytte dem fuldt ud.

Strafferetlig analyse er fortsat kernen i retshåndhævelse. Analyse giver rådata den merværdi, der gør dem til anvendelige data, der kan udnyttes på nationalt plan og i grænseoverskridende operationer i hele EU. Der mangler dog og er behov for en klar vision for standarder for strafferetlig analyse på EU-plan. Analyse er under alle omstændigheder et integreret element i alle informationsprocesser inden for retshåndhævelse. Dette skaber behov for tilstrækkelige menneskelige og økonomiske ressourcer til at behandle og analysere oplysningerne. En vellykket forbedring og standardisering af analysen kræver derfor en bedre forståelse af de retshåndhævende myndigheders behov som helhed og af de forskellige informationsprocesser, der især indgår, herunder indsamling af oplysninger inden for strafferetlig efterforskning og kriminalefterretning.

Interoperabilitetsforordningerne⁴ trådte i kraft den 11. juni 2019. Det er af afgørende betydning at sikre, at forordningerne gennemføres effektivt. Denne teknologiske revolution inden for EU's IT-systemer vil kræve en stor mængde ressourcer og overholdelse af tidsplanen, både på EU-plan og i medlemsstaterne. I forbindelse med opbygningen af interoperabilitetsarkitekturen er det vigtigt, at de tekniske løsninger altid tager hensyn til slutbrugernes behov. Desuden er det afgørende at sørge for passende og løbende uddannelse af slutbrugerne for at kunne bruge disse nye informationssystemer og gennemføre interoperabiliteten mellem dem. Det er klart, at interoperabilitet er meget mere end udvikling af IT-systemer; det indebærer også en holdningsændring. Vellykket gennemførelse kræver derfor en ændring af vores arbejds- og forvaltningskultur.

³ Dokument 13510/19, EU's informationsstyring – automatisering, adgang til og udveksling og analyse af oplysninger.

⁴ EU 2019/817 og EU 2019/818.

I et bredere perspektiv er bedre informationsudveksling ikke kun en teknisk udvikling. For at opnå de ønskede fordele skal det sikres, at kompetencer, ressourcer og slutbrugergrænseflader på nationalt plan er egnede til formålet. Oplysninger er ikke en absolut værdi; de skal være brugbare og lede til handling. Uden korrekt gennemførelse kan denne udvikling og fordelene herved komme i fare.

Parallelt med en effektiv efterforskning bør de retshåndhævende myndigheders arbejde være lige så fokuseret på forebyggelse og optrævling af kriminalitet. Effektive oplysninger af høj kvalitet på det rette sted og på det rette tidspunkt bidrager til at nå dette mål. Med hensyn til efterretningsstyret retshåndhævelse er Europol og Frontex bedst placeret til at støtte dette arbejde med deres analytiske kapaciteter, bl.a. fordi de har bredere adgang til Schengeninformationssystemet (SIS), så længe medlemsstaterne systematisk stiller rådata af høj kvalitet til rådighed for dem.

Formandskabet opfordrer til en omfattende EU-informationsstyringsramme med henblik på at sikre, at alle de nødvendige eksisterende oplysninger er tilgængelige og behandles og udveksles hurtigt og effektivt, så de giver anledning til efterretningsbaseret handling.

3. Tværfagligt grænseoverskridende samarbejde

Et styrket operationelt samarbejde på tværs af sektorerne ved at reducere dobbeltarbejde og øge effektiv koordinering er nøglen til en vellykket indsats. På grund af den tværgående karakter af de forskellige sikkerhedstrusler, såsom CBRN-våben og hybride aktiviteter, kræver de foranstaltninger, der træffes for at imødegå og forebygge disse aktiviteter, en horisontal tilgang, samtidig med at der tages hensyn til medlemsstaternes kompetence i spørgsmål om national sikkerhed. Der er behov for en integreret og sammenhængende tilgang for at sikre et tværfagligt operationelt samarbejde, der rækker ud over det grænseoverskridende retshåndhævelsessamarbejde og dermed også involverer andre myndigheder, såsom aktører på civilbeskyttelsesområdet.

Forskellene imellem de nationale beslutningsprocesser, lovgivninger og operative fremgangsmåder er en stor udfordring for det grænseoverskridende operationelle samarbejde. Desuden virker uoverensstemmelser i national dataindsamlings- og behandlingspraksis, som skyldes forskelle mellem de enkelte medlemsstater for så vidt angår administrative systemer, tekniske løsninger og funktionelle ordninger, hæmmende for samarbejdet på tværs af grænserne. En anden udfordring består i at identificere og fjerne hindringerne for det operationelle samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder, bl.a. tackling af inkompatible radiofrekvenser i grænseområder, sprogbarrierer og behovet for at supplere eksisterende retsgrundlag med mere detaljerede bilaterale aftaler. I hastetilfælde er de nationale enheder måske ikke opmærksomme på udvalget af operationelle alternativer – som er fordelt på flere EU-instrumenter – og tilgængelige informationsudvekslingskanaler.

Det tværfaglige operationelle samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder bør intensiveres gennem udvikling og anvendelse af nye metoder til samarbejde og informationsudveksling, samtidig med at der gøres brug af nye teknologiske applikationer og værktøjer. Disse applikationer kan f.eks. være ubemandede autonome systemer, teknologier til automatisk nummerpladegenkendelse eller fælles søgegrænseflader til tilgængelige databaser. Der er klart momentum og muligheder forbundet med at fortsætte og yderligere støtte denne udvikling.

Livslang læring er endnu vigtigere med henblik på at udnytte alle eksisterende muligheder og forberede sig på fremtidige udfordringer. Uddannelse, der tilbydes af EU-agenturerne, skal udnyttes effektivt. Samtidig skal det sikres, at EU-agenturernes aktiviteter supplerer hinanden, og at overlapninger fjernes.

Vi er nødt til at tage hensyn til regionale forskelle og nationale særtræk og samtidig stræbe efter en fælles retshåndhævelseskultur blandt de retshåndhævende myndigheder i EU. Forbedring af sprogfærdigheder, kendskab til hinandens kulturer og udveksling af bedste praksis bidrager til en bedre forståelse af regionale og kulturelle forskelle og støtter det fælles mål.

Bilaterale og multilaterale ordninger er fortsat vigtige for det lokale og regionale samarbejde, og der er behov for fleksibilitet med hensyn til at sikre respekt for den regionale mangfoldighed og forskellige operationelle interesser. Fastlæggelse af ansvarsfordeling, jurisdiktion og suverænitets skal tages i betragtning i enhver fremtidig udvikling.

EU's RIA-agenturer spiller fortsat en væsentlig rolle med hensyn til at støtte medlemsstaternes indsats inden for deres respektive mandater. Det er almindelig anerkendt, at et reelt grænseoverskridende samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder, der støttes kraftigt af de relevante EU-agenturer, er den mest holdbare måde at gå videre i retning af en sikkerhedsunion på og håndtere både eksisterende og nye trusler i et miljø i konstant udvikling på en bæredygtig måde⁵.

Den fremtidige udvikling på området indre sikkerhed vil således kræve, at agenturerne fortsat spiller en aktiv rolle, hvilket indebærer en forventning om forøgelse af omfanget af eksisterende opgaver og nye ansvarsområder, som skyldes både politiske og operationelle behov. I betragtning af begrænsningerne på ressourceområdet er der behov for at drøfte, i hvilken kontekst agenturerne mest effektivt kan skabe merværdi, dvs. områder, hvor medlemsstaterne kan være nødt til at skabe adgang til ressourcer eller teknisk udstyr ved at sammenlægge ressourcerne, hvor dataanalysekapaciteten kan forbedres, og hvor der kan ydes større operationel støtte. Der bør fastsættes gennemsigtige kriterier til fastlæggelse af, på hvilke områder medlemsstaterne har behov for størst støtte under hensyn til teknologiske fremskridt og specifikt materiel eller andre ressourcebehov. I forbindelse med udviklingen af agenturerens rolle bør målet være en afbalanceret løsning, der tager hensyn til medlemsstaternes behov. Det er vigtigt at anlægge en koordineret og helhedsorienteret tilgang for at fremme det enkelte agents centrale ekspertise og styrker og skabe merværdi på en omkostningseffektiv måde, uden at der opstår overlapninger for så vidt angår opgaver og funktioner.

Der er behov for mere uddybet agenturbaseret informationsudveksling og samarbejde, da de eksisterende og nye trusler i forbindelse med indre sikkerhed får en stadig mere kompleks og grænseoverskridende karakter. Der er også behov for en mere effektiv interaktion med private parter i forbindelse med informationsudveksling. Der er navnlig behov for at vurdere Europols retsgrundlag for at anmode om og modtage personoplysninger direkte fra private parter⁶.

⁵ EU-agenturerens rolle blev specifikt behandlet på det uformelle COSI-møde og det uformelle møde i Rådet i juli, WK 13271/19 og WK 13266/19, og har været et tværgående emne i alle debatterne.

⁶ Der har fundet drøftelser sted om Europols samarbejde med private parter i Retshåndhævelsesgruppen: dok. 10494/19, 11832/19 og 12858/1/19.

For at styrke Europol's tværfaglige tilgang til retshåndhævelse på langt sigt bør samarbejdet mellem toldmyndighederne og Europol fortsat udvikles ved at øge antallet af toldforbindelsesofficerer i Europol, fremme brugen af SIENA hos toldmyndighederne i alle EU-medlemsstater og fremme en regelmæssig og struktureret informationsudveksling mellem parterne, herunder oplysninger om risikostyring og efterretningsoplysninger. Det bør være et kortsigtet mål at styrke integrationen af toldmyndighedernes bidrag gennemførelsen af EMPACT's operationelle handlingsplaner. Disse foranstaltninger vil udgøre en fortsættelse af de seneste års positive udvikling i samarbejdet mellem toldmyndighederne og Europol.

Udfordringerne i samarbejdet mellem Den Europæiske Union og INTERPOL skal tackles. Det er vigtigt, at databaser, der tjener som vigtige informationskilder for retshåndhævelsessamarbejdet med tredjelande, fortsat anvendes effektivt af EU-medlemsstaternes myndigheder i fremtiden. Samtidig skal den gældende databeskyttelseslovgivning naturligvis respekteres fuldt ud.

Formandskabet understreger behovet for en revision af den retlige ramme for det grænseoverskridende retshåndhævelsessamarbejde og Europol's mandat med henblik på at tilpasse dem til de nuværende realiteter og fremtidige udfordringer. Udviklingen af en fælles retshåndhævelseskultur blandt EU's retshåndhævende myndigheder bør støttes yderligere.

4. Samlet tilgang til sikkerhed

En række udviklingstendenser, der vil påvirke trusselsbilledet i EU, forventes at materialisere sig i den nærmeste fremtid. Kriminalitet drives fortsat af såvel efterspørgsel som af de tilgængelige muligheder for kriminelle aktiviteter. Desuden udgør sikkerhedsændringer i naboområderne og forskellige former for voldelig radikaliserings i Europa fortsat en trussel mod vores indre sikkerhed. En samlet tilgang til sikkerhed med bedre koordinering, ressourcer og teknologisk kapacitet forudsætter bedre situationsforståelse og beredskab med henblik på en række forskellige udfordringer.

Retshåndhævende og civilbeskyttende myndigheder og andre relevante myndigheder bør fortsat udvikle deres beredskab for at imødegå hybride trusler. Det er nødvendigt, at samarbejdet om forebyggelse og imødegåelse af hybride trusler mellem relevante nationale myndigheder, baseret på deres respektive mandater, og EU's institutioner, organer og agenturer på tværs af sammenhængen mellem intern og ekstern sikkerhed, løbende forbedres og integreres. Samtidig er det vigtigt, at synergierne øges, og at dobbeltarbejde undgås, herunder gennem horisontale arbejdsmetoder, øget informationsudveksling og uddannelse og øvelser, der går på tværs af sektorer.

Det fremhæves, at det er nødvendigt at fortsætte drøftelserne om den interne dimension af hybride trusler, navnlig om RIA-agenturenes rolle med hensyn til at styrke EU's og medlemsstaternes kapacitet til at identificere hybride tiltag og deres kilder.

Endvidere forudsætter det en samlet tilgang at tackle desinformation effektivt. I denne forbindelse bør de retshåndhævende myndigheders deltagelse, herunder i eksisterende EU-mekanismer, såsom systemet til hurtig varslings, overvejes. Retshåndhævende myndigheder styrker EU's og medlemsstaternes modstandsdygtighed, og imødegåelse af desinformation skal tages med i betragtning⁷. Formandskabet understreger behovet for at anvende eksisterende værktøjer bedre og styrke helhedsorienteret koordinering på EU-plan. RIA-agenturenes støtte til medlemsstaterne skal også tages op i denne forbindelse.

Brugen af teknologi og internettet til at planlægge kriminelle aktiviteter vil fortsat stige. For eksempel forventes brugen af onlineplatforme på både overfladenettet og det mørke net for handel med en bred vifte af ulovlige varer at tage til. Endvidere kan onlinesfæren på en effektiv måde misbruges til at radikalisere, rekruttere og opildne til vold. Udbredelsen på internettet af indhold, som vedrører terrorisme og børnemisbrug, bør forebygges effektivt, og det relevante indhold bør fjernes hurtigt.

⁷ Hybride trusler og indre sikkerhed: Strategisk kommunikation om retshåndhævelse og imødegåelse af desinformation (11831/19).

Ydermere fremhæves forebyggelsen af voldelig radikaliserings som en integreret del af en samlet tilgang til bekæmpelse af terrorisme. Det er fortsat vigtigt at samarbejde med og støtte praktikerne i frontlinjen i forbindelse med forebyggelse og tackling af voldelig ekstremisme. Der er behov for at sætte ind over for politisk eller ideologisk motiveret voldelig ekstremisme i alle dens former. Fremover bør fokus på imødegåelse og forebyggelse af voldelig ekstremisme og terrorisme fortsat være præget af en bredt baseret tilgang, der også tager højde for de nye tendenser inden for voldelig ekstremisme.

Det er nødvendigt at tackle truslen fra voldelig højreekstremisme og terrorisme gennem et bedre situationsbillede, en løbende udveksling af god praksis og samarbejde med centrale tredjelande og ved at imødegå udbredelsen af ulovligt højrefløjsektremistisk indhold både on- og offline. Udfordringen med at tilbagesende fremmedkrigere bør adresseres, bl.a. ved en mere effektiv anvendelse af SIS.

Formandskabet understreger behovet for en samlet tilgang til sikkerhed for hele samfundet med henblik på at imødegå forskellige trusler mod den indre sikkerhed. Det understreges, at det er vigtigt at arbejde på tværs af alle relevante politikområder på en mere strategisk, koordineret og sammenhængende måde.

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