



Bruxelles, 22. studenoga 2019.
(OR. en)

14297/19

LIMITE

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

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Budući smjer unutarnje sigurnosti EU-a – ishod rasprava – izvješće predsjedništva

Za sigurnosno okruženje koje se brzo mijenja potreban je integrirani pristup za suočavanje s novim prijetnjama i izazovima. Sveobuhvatni pristup unutarnjoj sigurnosti održiv je način suočavanja s prijetnjama koje su složenije i različitije od prijašnjih prijetnji te se njime omogućuje pristup pruženim odgovorima koji je usmjeren na cijelo društvo.

Pri provedbi Strateškog programa za razdoblje 2019. – 2024. u području pravosuđa i unutarnjih poslova predsjedništvo je održalo niz tematskih rasprava u cilju produblivanja razmatranja o daljnjim koracima u vezi s budućim smjerom unutarnje sigurnosti EU-a. Predsjedništvo je navelo tri temeljna načela na kojima se ta razmatranja trebaju temeljiti: pružanje područja slobode, sigurnosti i pravde svojim građanima, borba protiv socijalne isključenosti i diskriminacije te promicanje vrijednosti Unije.

Rasprave su pokrenute u srpnju 2019. na neformalnom sastanku Stalnog odbora za operativnu suradnju u području unutarnje sigurnosti (COSI) u okviru pripreme za neformalni sastanak Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove (Vijeće za PUP) kada se raspravljalo o nekoliko ključnih horizontalnih tema¹. Tematske rasprave održane su i u okviru relevantnih radnih skupina, kao što su Radna skupina za izvršavanje zakonodavstva, Radna skupina za terorizam i Radna skupina za razmjenu informacija te su se dodatno pripremale u okviru COSI-ja u cilju održavanja ministarske rasprave. Detaljno se raspravljalo o nizu tema, primjerice o poboljšanju okvira za operativnu suradnju u području izvršavanja zakonodavstva, utjecaju novih tehnologija i hibridnih prijetnji na unutarnju sigurnost, ulozi agencija EU-a za pravosuđe i unutarnje poslove, upravljanju informacijama i automatizaciji te osposobljavanju tijela za izvršavanje zakonodavstva. Detaljne teme tih rasprava navedene su u dokumentima sastavljenima za različite sastanke i u prilogu ovom izvješću.

Ovim su izvješćem obuhvaćeni odabrani aspekti koji odražavaju stajalište predsjedništva o ključnim pitanjima koja su proizašla iz tih rasprava i koje treba prenijeti u zakonodavni ciklus za razdoblje 2019. – 2024.

1. Proaktivan pristup novim tehnologijama

Tehnološki razvoj znatno utječe na život građana EU-a, a zatim i na rad tijela za izvršavanje zakonodavstva. Svim tim postignućima, kao što su, među ostalim, umjetna inteligencija, bespilotne letjelice, nove komunikacijske mreže i internetska okružja, može se poduprijeti rad nadležnih tijela, ali se njima može koristiti i u nezakonite svrhe. Na primjer, i tijela za izvršavanje zakonodavstva i službe koje prve reagiraju mogu se koristiti bespilotnim letjelicama, primjerice u borbi protiv terorizma odnosno u razdoblju nakon terorističkog napada. Sve bržim razvojem inovacija dovodi se u pitanje sposobnost tijela za izvršavanje zakonodavstva da se prilagode svijetu u kojem se tehnologija brzo razvija. U kontekstu digitalizacije bilo bi nužno ocijeniti u kojoj mjeri pravni okviri unutar kojih djeluju tijela za izvršavanje zakonodavstva i relevantne agencije EU-a odgovaraju trenutačnim potrebama². Očuvanje i promicanje temeljnih prava trebali bi biti temelj svakog takvog razvoja, uz istodobno poštovanje strogih zahtjeva u pogledu aktivnosti tijela za izvršavanje zakonodavstva koji proizlaze iz okvira za zaštitu podataka, u kojem Unija ima vodeću ulogu u utvrđivanju normi.

¹ Dokument predsjedništva o budućem smjeru unutarnje sigurnosti u EU-u (WK 13264/19).

² Dokumenti 12496/19 i 12224/19, nove tehnologije i unutarnja sigurnost.

Cilj je tijelima EU-a za izvršavanje zakonodavstva dati proaktivnu ulogu kako bi mogla imati koristi od novih tehnologija, ali ujedno i mogla predviđati i kontrolirati rizike povezane s njima. Postoji potreba za integriranim, sveobuhvatnim pristupom u tom području na razini EU-a. Taj se cilj podupire uspostavom zajedničkog laboratorija za inovacije u okviru Europolu kako bi se iskoristio tehnološki razvoj i trendovi, inovacije i istraživanja te kako bi se ocijenila njihova potencijalna važnost za tijela za izvršavanje zakonodavstva i dijalog s industrijom i akademskom zajednicom. Potpuno iskorištavanje novih tehnologija zahtijeva stalno istraživanje i osposobljavanje. Centralizacijom određenih aktivnosti i udruživanjem rezultata rada postojećih mreža u okviru laboratorija za inovacije nastale bi koristi u pogledu racionalizacije i troškovne učinkovitosti, posebno u područjima u kojima države članice nemaju dovoljno resursa za samostalno djelovanje ili kada postoji dodana vrijednost u zajedničkom djelovanju i razmjeni najboljih praksi.

S obzirom na to da se tehnološko istraživanje i razvoj često odvijaju na sveučilištima i u privatnom sektoru, tijela za izvršavanje zakonodavstva uključena su u relativno kasnoj fazi. Kako bi se u obzir uzeli razlozi tijela za izvršavanje zakonodavstva za zabrinutost u vezi s budućnošću, predsjedništvo smatra da je potrebno uložiti napore kako bi se tijela za izvršavanje zakonodavstva proaktivno uključila u procese tehnološkog razvoja od samog početka te posebice dodatno ojačati sudjelovanje i koordinaciju službenika tijela za izvršavanje zakonodavstva u istraživačkim i razvojnim programima u području sigurnosti koji se financiraju sredstvima EU-a.

Predsjedništvo potiče tijela za izvršavanje zakonodavstva da se proaktivno uključe u razvoj novih tehnologija. Laboratorij za inovacije trebao bi funkcionirati kao platforma za potporu tom cilju. Važno je prepoznati i uzeti u obzir potrebe tijela za izvršavanje zakonodavstva u ranoj fazi razvoja novih tehnologija koje utječu na njihov rad ili su potrebne za učinkovitiji odgovor tijela za izvršavanje zakonodavstva. Osim toga, trebalo bi bolje uzeti u obzir interese unutarnje sigurnosti i izvršavanja zakonodavstva u zakonodavstvu koje se odnosi na nove tehnologije kako bi se smanjila ograničenja u pravnom okviru, posebice tako da ih se sustavno rješava u okviru procjena prijetnje.

2. Učinkovito upravljanje informacijama

Suradnja u području izvršavanja zakonodavstva na razini EU-a sve će se više temeljiti na boljim i učinkovitijim tehnološkim rješenjima i informacijskim sustavima te na njihovoj interoperabilnosti³. U doba velikih količina digitalnih podataka tijela za izvršavanje zakonodavstva imaju pristup većoj količini podataka i informacija nego ikada prije. To se mora odražavati u tehničkim rješenjima i kapacitetima koji su dostupni. Istodobno nedostaju ključni statistički podaci o različitim područjima kaznenih dijela. Stoga je osobito važno osigurati da informacijski sustavi budu opskrbljeni visokokvalitetnim i potpunim podacima te da se učinkovito upotrebljavaju. Moramo osigurati da relevantna nacionalna tijela imaju pristup tim sustavima i da budu dovoljno osposobljena kako bi se u potpunosti mogli upotrebljavati.

Kriminalistička analiza i dalje je u središtu izvršavanja zakonodavstva. Analizom se neobrađenim podacima daje dodana vrijednost te oni postaju upotrebljive informacije koje se mogu upotrebljavati na nacionalnoj razini, kao i u prekograničnim operacijama diljem EU-a. Međutim, nedostaje i potrebna je jasna vizija standardâ na razini EU-a za rad na analizi kaznenog djela. U svakom slučaju, analiza je sastavni element svih informacijskih procesa u okviru izvršavanja zakonodavstva. Za to su potrebni dostatni ljudski i financijski resursi kako bi se obradile i analizirale informacije. Za uspješno poboljšanje i standardizaciju analize stoga je potrebno bolje razumijevanje potreba tijela za izvršavanje zakonodavstva u cjelini i različitih informacijskih procesa koji su posebno uključeni, među ostalim onih koji se odnose na kaznene istrage i prikupljanje obavještajnih podataka o kaznenim djelima.

Uredbe o interoperabilnosti⁴ stupile su na snagu 11. lipnja 2019. Od ključne je važnosti osigurati učinkovitu provedbu tih uredaba. Za tu će tehnološku revoluciju informacijskih sustava EU-a biti potrebna velika količina resursa i usklađenost s vremenskim okvirom i na razini EU-a i u državama članicama. Pri izgradnji strukture interoperabilnosti važno je da se u tehničkim rješenjima uvijek uzimaju u obzir potrebe krajnjih korisnika. Osim toga, od ključne je važnosti osigurati odgovarajuće i kontinuirano osposobljavanje krajnjih korisnika kako bi se ti novi informacijski sustavi mogli upotrebljavati i kako bi se ostvarila njihova interoperabilnost. Jasno je da interoperabilnost predstavlja puno više od razvoja informatičkih sustava te uključuje i promjenu načina razmišljanja. Stoga je za uspješnu provedbu potrebna i promjena u našim operativnim i administrativnim kulturama.

³ Dokument 13510/19, Upravljanje informacijama u EU-u – automatizacija, razmjena i analiza informacija te pristup informacijama.

⁴ EU 2019/817 i EU 2019/818.

U širem smislu poboljšana razmjena informacija ne podrazumijeva samo tehnički razvoj. Kako bi se ostvarile željene koristi, treba osigurati da kompetencije, resursi i sučelja krajnjeg korisnika na nacionalnoj razini budu primjereni svrsi. Informacije nisu apsolutna vrijednost, već trebaju biti upotrebljive i dovoditi do djelovanja. Bez pravilne provedbe taj bi razvoj i njegove koristi mogli biti ugroženi.

Osim na učinkovitu istragu rad tijela za izvršavanje zakonodavstva trebao bi u istoj mjeri biti usmjeren na sprečavanje i suzbijanje kriminala. Učinkovite, visokokvalitetne informacije na pravom mjestu i u pravo vrijeme doprinose tom cilju. Kad je riječ o izvršavanju zakonodavstva na temelju obavještajnih podataka, Europol i Frontex sa svojim analitičkim sposobnostima zauzimaju vodeći položaj u podupiranju tih aktivnosti, među ostalim i zbog toga što imaju širi pristup Schengenskom informacijskom sustavu (SIS), sve dok im države članice sustavno dostavljaju visokokvalitetne neobrađene podatke.

Predsjedništvo poziva na uspostavu sveobuhvatnog okvira EU-a za upravljanje informacijama kako bi se osiguralo da sve potrebne postojeće informacije budu dostupne, obrađene te da ih se brzo i učinkovito razmjenjuje kako bi se omogućilo djelovanje na temelju obavještajnih podataka.

3. Multidisciplinarna prekogranična suradnja

Za uspješno djelovanje ključno je jačanje međusektorske operativne suradnje na način da se smanji udvostručavanje rada i poveća učinkovita koordinacija. Zbog činjenice da su razne sigurnosne prijetnje, poput kemijskog, biološkog, radiološkog i nuklearnog oružja i hibridnih aktivnosti, međusektorske prirode i da se stalno mijenjaju, mjere poduzete kako bi se odgovorilo na te aktivnosti i kako bi ih se spriječilo zahtijevaju horizontalan pristup, pri čemu se u obzir uzima nadležnost država članica u pitanjima nacionalne sigurnosti. Postoji potreba za integriranim i dosljednim pristupom kako bi se osigurala multidisciplinarna operativna suradnja koja nadilazi prekograničnu suradnju u području izvršavanja zakonodavstva, te stoga uključuje i druga tijela, kao što su subjekti civilne zaštite.

Razlike u nacionalnim postupcima donošenja odluka, zakonodavstvu i operativnim modelima predstavljaju glavne izazove operativnoj prekograničnoj suradnji. Osim toga, nedosljednosti u nacionalnim praksama prikupljanja i obrade podataka, koje proizlaze iz razlika među pojedinim državama članicama u pogledu administrativnih sustava, tehničkih rješenja i funkcionalnih mehanizama, otežavaju prekograničnu suradnju. Drugi je izazov utvrđivanje i uklanjanje prepreka operativnoj suradnji među tijelima za izvršavanje zakonodavstva, kao što su pronalazak rješenja za nekompatibilne radijske frekvencije u graničnim područjima, jezične prepreke i potreba da se postojeće pravne osnove dopune detaljnijim bilateralnim sporazumima. U hitnim situacijama nacionalna tijela možda nisu upoznata s rasponom operativnih alternativa, koje su rascjepkane u nekoliko instrumenata EU-a, i dostupnim kanalima za razmjenu informacija.

Multidisciplinarnu operativnu suradnju među tijelima za izvršavanje zakonodavstva trebalo bi pojačati razvojem i primjenom novih metoda suradnje i razmjene informacija, pri čemu bi se trebalo oslanjati na nove tehnološke aplikacije i alate. Te aplikacije mogle bi uključivati, primjerice, automatizirane autonomne sustave, tehnologije automatskog prepoznavanja registarskih pločica ili jedinstvena sučelja za pretraživanje dostupnih baza podataka. Jasno je da se dogodio snažan razvoj te se ukazala prilika da se taj razvoj nastavi i da se dodatno podupire.

Cjeloživotno učenje i osposobljavanje još su važniji u iskorištavanju svih postojećih mogućnosti i u pripremi za buduće izazove. Osposobljavanje koje osiguravaju agencije EU-a mora se učinkovito upotrebljavati. Istodobno se mora osigurati da se aktivnosti agencija EU-a međusobno nadopunjuju i da se izbjegnu preklapanja.

Moramo uzeti u obzir regionalne razlike i nacionalne posebnosti te istodobno među tijelima EU-a za izvršavanje zakonodavstva nastojati uspostaviti zajedničku kulturu izvršavanja zakonodavstva. Poboljšanjem jezičnih vještina, međusobnim upoznavanjem s našim kulturama i razmjenom najboljih praksi omogućuje se bolje razumijevanje regionalnih i kulturnih razlika te podupiranje zajedničkog cilja.

Bilateralni i multilateralni aranžmani i dalje su važni za lokalnu i regionalnu suradnju te je potrebna fleksibilnost kako bi se osiguralo poštovanje regionalne raznolikosti i različitih operativnih interesa. Pri svakom budućem razvoju potrebno je uzeti u obzir utvrđivanje podjele odgovornosti, nadležnosti i suvereniteta.

Agencije EU-a za PUP i dalje imaju važnu ulogu u podupiranju napora država članica u okviru njihovih mandata. Općenito se smatra da se istinskom prekograničnom suradnjom među tijelima država članica koju snažno podupiru relevantne agencije EU-a najuspješnije može na održiv način ostvariti sigurnosna unija i suočiti se s postojećim i novim prijetnjama u okruženju koje se neprestano razvija⁵.

Budućim razvojem u području unutarnje sigurnosti stoga bi se zahtijevala stalna aktivna uloga agencija, što uključuje očekivani porast opsega postojećih zadaća i novih odgovornosti koje proizlaze iz političkih i operativnih potreba. S obzirom na ograničenja resursa potrebno je razmotriti kontekst u kojem agencije mogu najučinkovitije stvoriti dodanu vrijednost, npr. o područjima u kojima bi države članice možda trebale dobiti pristup resursima ili tehničkoj opremi udruživanjem resursa, u kojima bi se mogli poboljšati kapaciteti za analizu podataka i u kojima bi se mogla pružiti snažnija operativna potpora. Trebalo bi utvrditi transparentne kriterije za odlučivanje o područjima u kojima je državama članicama potrebna najveća potpora, istodobno uzimajući u obzir tehnološki napredak i specifične materijalne ili druge potrebe za resursima. Pri razvijanju uloge agencija cilj bi trebao biti pronalazak uravnoteženog rješenja kojim se uzimaju u obzir potrebe država članica. Ključno je primijeniti koordiniran i sveobuhvatan pristup kako bi se povećalo osnovno stručno znanje i prednosti svake agencije te stvorila dodana vrijednost na troškovno učinkovit način i bez preklapanja zadaća i funkcija.

Postoji potreba za boljom razmjenom informacija i suradnjom među agencijama, s obzirom na to da postojeće i nove prijetnje unutarnjoj sigurnosti postaju sve složenije i da su prekogranične prirode. Postoji i potreba za učinkovitijom interakcijom s privatnim stranama u okviru razmjene informacija. Konkretno, potrebno je ocijeniti pravnu osnovu Europolu za traženje i primanje osobnih podataka izravno od privatnih strana⁶.

⁵ Uloga agencija EU-a posebno se razmatrala na sastancima COSI-ja i Vijeća u srpnju (dokumenti WK 13271/19 i WK 13266/19) te je u svim raspravama bila prisutna kao međusektorska tema.

⁶ Rasprave o suradnji Europolu s privatnim stranama održale su se u okviru Radne skupine za izvršavanje zakonodavstva, dokumenti 10494/19, 11832/19, 12858/1/19.

Kako bi se dugoročno ojačao multidisciplinarni pristup Europolu u pogledu izvršavanja zakonodavstva, suradnju između carinskih tijela i Europolu trebalo bi nastaviti razvijati na način da se poveća broj carinskih časnika za vezu u Europolu, promiče to da carinska tijela u svim državama članicama EU-a upotrebljavaju sustav SIENA te da se poboljša redovita i strukturirana razmjena informacija među stranama, među ostalim informacija o upravljanju rizikom i obavještajnih informacija. Kratkoročni cilj trebao bi biti jačanje doprinosa carinskih tijela i integracije u provedbi operativnih akcijskih planova u okviru EMPACT-a. Tim bi se mjerama nastavio pozitivan razvoj suradnje koju su posljednjih godina imali carinska tijela i Europol.

Potrebno je otkloniti izazove u suradnji Europske unije i Interpola. Važno je da se nadležna tijela država članica EU-a i u budućnosti nastave učinkovito koristiti bazama podataka koje služe kao glavni izvori informacija za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva s trećim zemljama. Istodobno se naravno u potpunosti treba poštovati primjenjivo zakonodavstvo o zaštiti podataka.

Predsjedništvo ističe potrebu za preispitivanjem pravnog okvira za prekograničnu suradnju u području izvršavanja zakonodavstva i mandata Europolu kako bi ga se prilagodilo trenutnim okolnostima i budućim izazovima. Trebalo bi dodatno poduprijeti razvoj zajedničke kulture izvršavanja zakonodavstva među tijelima EU-a za izvršavanje zakonodavstva.

4. Sveobuhvatan pristup sigurnosti

Može se očekivati da će se u bliskoj budućnosti dogoditi niz trendova i kretanja koji će utjecati na prijetnje u EU-u. Kriminal se i dalje temelji na potražnji, kao i na dostupnosti mogućnosti za kriminalne pothvate. Nadalje, sigurnosne promjene u susjednim regijama i različiti oblici nasilne radikalizacije u Europi i dalje predstavljaju prijetnju našoj unutarnjoj sigurnosti. Sveobuhvatan pristup sigurnosti s boljom koordinacijom, resursima i tehnološkim kapacitetima zahtijeva bolju informiranost o stanju i pripravnost na razne izazove.

Tijela za izvršavanje zakonodavstva, tijela civilne zaštite i druga relevantna tijela trebala bi nastaviti jačati razinu pripravnosti na suzbijanje hibridnih prijetnji. Potrebno je stalno poboljšavati i uključivati suradnju u području sprečavanja i suzbijanja hibridnih prijetnji među relevantnim nacionalnim tijelima, na temelju njihovih mandata, kao i institucijama, tijelima i agencijama EU-a u okviru povezanosti unutarnje i vanjske sigurnosti. Istodobno je važno povećati sinergije i izbjeći udvostručavanje napora, među ostalim i s pomoću horizontalnih radnih metoda, povećane razmjene informacija te međusektorskih osposobljavanja i vježbi.

Ističe se potreba za nastavkom rasprava o unutarnjoj dimenziji hibridnih prijetnji, posebice o ulogama agencija za PUP u jačanju sposobnosti EU-a i država članica za utvrđivanje hibridnih prijetnji i njihovih izvora.

Osim toga, za učinkovito suzbijanje dezinformacija potreban je sveobuhvatan pristup. U skladu s time trebalo bi razmotriti sudjelovanje tijela za izvršavanje zakonodavstva, među ostalim, u postojećim mehanizmima EU-a, kao što je sustav brzog uzbunjivanja. Tijela za izvršavanje zakonodavstva jačaju otpornost EU-a i njegovih država članica te se u obzir treba uzeti suzbijanje dezinformacija⁷. Predsjedništvo ističe potrebu za boljom upotrebom postojećih alata i jačanjem sveobuhvatne koordinacije na razini EU-a. U tom kontekstu treba razmotriti i potporu koje agencije za PUP pružaju državama članicama.

I dalje će rasti upotreba tehnologije i interneta u organiziranju kriminalnih aktivnosti. Na primjer, očekuje se da će se povećati upotreba internetskih platformi i na površinskoj mreži i na tamnoj mreži za trgovinu širokim rasponom nezakonite robe. Nadalje, internetski prostor može se učinkovito zloupotrijebiti za radikalizaciju, novačenje i poticanje na nasilje. Širenje sadržaja povezanog s terorizmom i zlostavljanjem djece na internetu trebalo bi učinkovito spriječiti, a relevantni sadržaj brzo ukloniti.

⁷ Hibridne prijetnje i unutarnja sigurnost: strateška komunikacija u području izvršavanja zakonodavstva i suzbijanje dezinformacija (11831/19).

Osim toga, istaknuta je uloga sprečavanja nasilne radikalizacije kao sastavnog dijela sveobuhvatnog pristupa borbi protiv terorizma. Suradnja sa stručnjacima na terenu i potpora njima i dalje je od ključne važnosti u sprečavanju i suzbijanju nasilnog ekstremizma. Postoji potreba za suzbijanjem politički ili ideološki motiviranog nasilnog ekstremizma u svim njegovim oblicima. Stoga bi naglasak i dalje trebao biti na suzbijanju i sprečavanju nasilnog ekstremizma i terorizma uz primjenu sveobuhvatnog pristupa, pri čemu bi se u obzir trebali uzeti i novi trendovi u nasilnom ekstremizmu.

Protiv prijetnje koju predstavlja desničarski nasilni ekstremizam i terorizam potrebno se boriti stvaranjem boljeg pregleda stanja, stalnom razmjenom dobrih praksi, suradnjom s ključnim trećim zemljama i rješavanjem problema širenja nezakonitog sadržaja desničarskog ekstremizma na internetu i izvan njega. Trebalo bi riješiti problem vraćanja stranih terorističkih boraca, među ostalim učinkovitijom upotrebom SIS-a.

Predsjedništvo ističe potrebu za sveobuhvatnim pristupom sigurnosti koji uključuje cijelo društvo kako bi se odgovorilo na razne prijetnje unutarnjoj sigurnosti. Ističe se važnost više strateškog, koordiniranijeg i dosljednijeg rada u svim relevantnim sektorima politike.

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