

Bruselj, 22. november 2019
(OR. en)

14297/19

LIMITE

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

DOPIS

Pošiljatelj:	predsedstvo
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Zadeva:	Prihodnja usmeritev notranje varnosti EU – izid razprav – poročilo predsedstva

Hitro spreminjajoče se varnostno okolje zahteva celovit pristop k reševanju novih groženj in izzivov. S celovitim pristopom k notranji varnosti se je mogoče ustrezno soočiti z grožnjami, ki so bolj zapletene in raznolike kot v preteklosti, saj omogoča, da je v odzivanje vključena celotna družba.

Predsedstvo je v okviru izvajanja strateške agende 2019–2024 na področju pravosodja in notranjih zadev opravilo vrsto tematskih razprav za poglobitev razmisleka o nadaljnjih ukrepih v zvezi s prihodnjo usmeritvijo notranje varnosti EU. Predsedstvo je predstavilo tri temeljna načela za usmerjanje teh razmislekov: zagotavljanje območja svobode, varnosti in pravice svojim državljanom; boj proti socialni izključenosti in diskriminaciji; ter spodbujanje vrednot Unije.

Razprave so se začele julija 2019 na neuradnem srečanju Stalnega odbora za operativno sodelovanje na področju notranje varnosti (COSI) v okviru priprav na neformalno zasedanje Sveta za pravosodje in notranje zadeve (Svet PNZ), in sicer z obravnavo več ključnih horizontalnih tem¹. Tematske razprave so potekale tudi v ustreznih delovnih skupinah, kot so Delovna skupina za organe pregona, Delovna skupina za področje terorizma in Delovna skupina za izmenjavo informacij, za ministrsko razpravo pa so bile nadalje pripravljene na seji odbora COSI. Podrobno je bilo obravnavanih več tem, npr. izboljšanje okvira za operativno sodelovanje na področju kazenskega pregona, učinek novih tehnologij in hibridnih groženj na notranjo varnost, vloga agencij EU na področju PNZ, upravljanje informacij in avtomatizacija ter usposabljanje organov kazenskega pregona. Te razprave so podrobno opisane v dokumentih, pripravljenih za različne seje, ki so navedeni v prilogi k temu poročilu.

To poročilo zajema izbrane vidike, ki odražajo stališče predsedstva glede ključnih vprašanj, ki so se pojavila na podlagi teh razprav in ki jih je treba prenesti v zakonodajni cikel 2019–2024.

1. Proaktivni pristop k novim tehnologijam

Tehnološki razvoj pomembno vpliva na življenje državljanov EU in posledično na delo na področju kazenskega pregona. Vse ti dosežki, kot so med drugim umetna inteligenca, zračna plovila brez posadke, nova komunikacijska omrežja in spletna okolja, lahko podprejo delo organov, lahko pa se uporabijo tudi za nezakonite namene. Tako lahko na primer organi kazenskega pregona in službe, ki se prve odzovejo na izredne razmere, izkoristijo brezpilotne zrakoplove, na primer pri protiterorističnih dejavnostih oziroma po terorističnem napadu. Razvoj na področju inovacij je vedno hitrejši in organi kazenskega pregona se s težavo prilagajajo svetu, v katerem se tehnologija tako hitro razvija. V kontekstu digitalizacije bi bilo treba oceniti, v kolikšni meri pravni okviri, v katerih delujejo organi kazenskega pregona in zadevne agencije EU, ustrezajo trenutnim potrebam². Vsakršen razvoj v tem smislu bi moral temeljiti na ohranjanju in spodbujanju temeljnih pravic, hkrati pa bi bilo treba spoštovati stroge zahteve glede dejavnosti kazenskega pregona, ki izhajajo iz okvira za varstvo podatkov, kjer ima Unija vodilno vlogo pri določanju standardov.

¹ Dokument predsedstva o prihodnji usmeritvi notranje varnosti v EU (WK 13264/19)

² Dokumenta 12496/19 in 12224/19, Nove tehnologije in notranja varnost

Cilj je zagotoviti, da bi imeli organi EU na področju kazenskega pregona proaktivno vlogo, da bi lahko izkoristili nove tehnologije, hkrati pa predvideli in nadzorovali tveganja, povezana z njimi. Na tem področju je potreben je celosten in celovit pristop na ravni EU. Ta cilj je podprt z ustanovitvijo skupnega laboratorija za inovacije v okviru Europol, ki omogoča izkoriščanje tehnološkega razvoja in trendov, inovacij in raziskav ter oceno njihove morebitne relevantnosti za kazenski pregon in dialog z industrijo in akademskimi krogi. Za polno izkoriščanje novih tehnologij je potrebno nenehno raziskovanje in usposabljanje. Centralizacija nekaterih dejavnosti in združevanje rezultatov dela obstoječih mrež v okviru inovacijskih laboratorijev bi bila koristna v smislu racionalizacije in stroškovne učinkovitosti, zlasti na področjih, na katerih države članice nimajo dovolj sredstev, da bi ukrepale same, ali kjer imata skupno ukrepanje in izmenjava najboljših praks dodano vrednost.

Ker se tehnološke raziskave in razvoj pogosto izvajajo na univerzah in v zasebnem sektorju, se organi kazenskega pregona vanje vključijo razmeroma pozno. Da bi upoštevali pomisleke organov kazenskega pregona glede prihodnosti, predsedstvo meni, da bi si bilo treba prizadevati, da bi se ti organi že na začetku proaktivno vključili v procese tehnološkega razvoja; v ta namen bi bilo treba zlasti dodatno izboljšati sodelovanje in usklajevanje med strokovnjaki s področja kazenskega pregona v raziskovalnih in razvojnih programih na področju varnosti, ki jih financira EU.

Predsedstvo spodbuja organe kazenskega pregona, naj proaktivno sodelujejo pri razvoju novih tehnologij. Inovacijski laboratoriji bi morali delovati kot platforma za podporo temu cilju. Pomembno je, da so potrebe organov kazenskega pregona znane in upoštevane v zgodnji fazi razvoja novih tehnologij, ki vplivajo na njihovo delo ali so potrebne za učinkovitejši odziv organov kazenskega pregona. Poleg tega bi bilo treba v zakonodaji, ki se nanaša na nove tehnologije, bolje upoštevati interese notranje varnosti in kazenskega pregona, da se ublažijo omejitve v pravnem okviru, zlasti tako, da se sistematično obravnavajo v ocenah groženj.

2. Učinkovito upravljanje informacij

Sodelovanje na področju kazenskega pregona na ravni EU bo vedno bolj temeljilo na boljših in učinkovitejših tehnoloških rešitvah in informacijskih sistemih ter njihovi interoperabilnosti³. V dobi velikih količin digitalnih podatkov imajo organi kazenskega pregona dostop do več podatkov in informacij kot kdaj koli prej. To se mora odražati v tehničnih rešitvah in ponudbi zmogljivosti. Hkrati ni na voljo ključnih statističnih podatkov o različnih področjih kriminala. Zato je zlasti pomembno zagotoviti, da se informacijski sistemi oskrbujejo z visokokakovostnimi in popolnimi podatki ter da se uporabljajo učinkovito. Zagotoviti moramo, da imajo ustrezni nacionalni organi dostop do teh sistemov in da so dovolj usposobljeni, da jih lahko v polni meri uporabljajo.

Kazenska analiza je še vedno v središču kazenskega pregona. Analiza zagotavlja dodano vrednost za neobdelane podatke, tako da ti postanejo uporabne informacije, ki se lahko uporabijo na nacionalni ravni, pa tudi pri čezmejnih operacijah v vsej EU. Vendar pa – kljub potrebi po tem – ni jasne vizije standardov na ravni EU za analizo kriminalitete. V vsakem primeru je analiza sestavni del vseh informacijskih procesov v okviru kazenskega pregona. V ta namen so potrebni zadostni človeški in finančni viri za obdelavo in analizo informacij. Za uspešno izboljšanje in standardizacijo analize je zato potrebno boljše razumevanje potreb kazenskega pregona kot celote in različnih informacijskih procesov, med drugim tisti v zvezi s kazenskimi preiskavami in zbiranjem kriminalističnih obveščevalnih podatkov.

Uredbi o interoperabilnosti⁴ sta začeli veljati 11. junija 2019. Zagotavljanje učinkovitega izvajanja uredb je ključnega pomena. Ta tehnološka revolucija informacijskih sistemov EU bo zahtevala veliko sredstev in skladnost s časovnim načrtom, tako na ravni EU kot v državah članicah. Pri izgradnji arhitekture interoperabilnosti je pomembno, da se pri tehničnih rešitvah vedno upoštevajo potrebe končnih uporabnikov. Poleg tega je bistveno zagotoviti ustrezno in stalno usposabljanje končnih uporabnikov, da bi lahko uporabljali te nove informacijske sisteme in dokončali njihovo interoperabilnost. Jasno je, da je interoperabilnost veliko več kot le razvoj informacijskih sistemov; vključuje tudi spremembo miselnosti. Zato je za uspešno izvajanje treba spremeniti tudi naše operativne in upravne kulture.

³ Dokument 13510/19, upravljanje informacij v EU – avtomatizacija, dostop do informacij, izmenjava in analiza informacij.

⁴ EU 2019/817 in EU 2019/818.

V širšem obsegu okrepljena izmenjava informacij ni le tehnični razvoj. Da bi dosegli želene koristi, je treba zagotoviti, da bodo pristojnosti, viri in vmesniki končnih uporabnikov na nacionalni ravni ustrezali svojemu namenu. Informacije niso absolutna vrednost; biti morajo uporabne in voditi k dejanjem. Te spremembe in njihove koristi so lahko brez ustreznega izvajanja ogrožene.

Poleg učinkovite preiskave bi moralo biti delo organov kazenskega pregona enako osredotočeno na preprečevanje in onemogočanje kriminala. Učinkovite in kakovostne informacije na pravem mestu in ob pravem času prispevajo k temu cilju. Kar zadeva kazenski pregon na podlagi obveščevalnih podatkov, sta Europol in Frontex najbolj usposobljena, da te dejavnosti podpreta s svojimi analitičnimi zmogljivostmi, vključno s širšim dostopom do schengenskega informacijskega sistema (SIS), pod pogojem, da jima države članice sistematično zagotavljajo visokokakovostne neobdelane podatke.

Predsedstvo poziva k pripravi celovitega okvira EU za upravljanje informacij, s katerim bi zagotovili dostopnost, obdelavo ter hitro in učinkovito izmenjavo vseh potrebnih obstoječih informacij ter tako omogočili ukrepanje na podlagi obveščevalnih podatkov.

3. Multidisciplinarno čezmejno sodelovanje

Krepitev medsektorskega operativnega sodelovanja z zmanjševanjem podvajanja in učinkovitejšim usklajevanjem je ključnega pomena za uspešno ukrepanje. Zaradi nenehnega razvoja in večsektorske narave različnih varnostnih groženj, kot so kemično, biološko, radiološko in jedrsko orožje ter hibridne dejavnosti, je za ukrepe, sprejete v odziv na te dejavnosti in njihovo preprečevanje, potreben horizontalni pristop, pri čemer je treba upoštevati pristojnosti držav članic na področju nacionalne varnosti. Potreben je celovit in skladen pristop, da se zagotovi multidisciplinarno operativno sodelovanje, ki presega čezmejno sodelovanje na področju kazenskega pregona, in tako vključuje tudi druge organe, kot so akterji civilne zaščite.

Razlike v nacionalnih postopkih odločanja, zakonodaji in operativnih modelih so glavni izzivi za operativno čezmejno sodelovanje. Poleg tega čezmejno sodelovanje ovirajo neskladja pri nacionalnih praksah zbiranja in obdelave podatkov, ki so posledica razlik med posameznimi državami članicami v smislu upravnih sistemov, tehničnih rešitev in funkcionalnih ureditev. Drug izziv je opredelitev in odprava ovir za operativno sodelovanje med organi kazenskega pregona, kot so obravnavanje nezdržljivih radijskih frekvenc na obmejnih območjih, jezikovne ovire in potreba po dopolnitvi obstoječih pravnih podlag s podrobnejšimi dvostranskimi sporazumi. V nujnih primerih nacionalni subjekti morda ne poznajo nabora operativnih alternativ, ki so razdrobljene v več instrumentih EU, in razpoložljivih kanalov za izmenjavo informacij.

Multidisciplinarno operativno sodelovanje med organi kazenskega pregona bi bilo treba okrepiti z razvojem in uporabo novih metod sodelovanja in izmenjave informacij, pri tem pa se opreti na nove tehnološke aplikacije in orodja. Te aplikacije lahko vključujejo na primer avtonomne sisteme brez posadke, samodejne tehnologije za prepoznavanje registrskih tablic ali enotne vmesnike za iskanje za zbirke podatkov, ki so na voljo. Obstaja jasen zagon in priložnost za nadaljevanje in nadaljnjo podporo temu razvoju.

Vseživljenjsko učenje in usposabljanje sta še toliko bolj pomembna pri izkoriščanju vseh obstoječih možnosti in pri pripravi na prihodnje izzive. Usposabljanje, ki ga zagotavljajo agencije EU, je treba učinkovito uporabljati. Obenem je treba zagotoviti, da se dejavnosti agencij EU dopolnjujejo, prekrivanja pa odpravijo.

Upoštevati moramo regionalne razlike in nacionalne posebnosti, hkrati pa si prizadevati za skupno kulturo na področju kazenskega pregona med zadevnimi organi v EU. Izboljšanje znanja jezikov, medsebojno spoznavanje drugih kultur in izmenjava najboljših praks prispevajo k boljšemu razumevanju regionalnih in kulturnih razlik ter podpirajo skupni cilj.

Dvostranske in večstranske ureditve so še vedno pomembne za lokalno in regionalno sodelovanje, zato je potrebna prožnost, da bi zagotovili spoštovanje regionalne raznolikosti in različnih operativnih interesov. Pri vsakem nadaljnjem razvoju je treba upoštevati opredelitev delitve odgovornosti, pristojnosti in suverenosti.

Agencije EU na področju PNZ imajo še vedno pomembno vlogo pri podpiranju prizadevanj držav članic v okviru svojih pristojnosti. Na splošno velja, da je z resničnim čezmejnim sodelovanjem med organi držav članic ob hkratni močni podpori ustreznih agencij EU mogoče najuspešneje na vzdržen način vzpostaviti varnostno unijo ter se soočiti z obstoječimi in novimi grožnjami v nenehno razvijajočem se okolju⁵.

Pri prihodnjem razvoju na področju notranje varnosti bi zato morale agencije še naprej imeti aktivno vlogo, tudi zaradi pričakovanega povečanega obsega obstoječih nalog in novih odgovornosti, ki izhajajo iz političnih in operativnih potreb. Glede na omejenost virov je treba razpravljati o kontekstu, v katerem lahko agencije najučinkoviteje ustvarijo dodano vrednost, na primer o področjih, na katerih bi države članice morale dobiti dostop do virov ali tehnične opreme z združevanjem virov, na katerih bi bilo mogoče okrepiti zmogljivosti za analizo podatkov in na katerih bi lahko zagotavljali večjo operativno podporo. Določiti bi bilo treba pregledna merila za odločanje o tem, na katerih področjih države članice potrebujejo največ podpore, hkrati pa bi bilo treba upoštevati tehnološki napredek ter konkretne potrebe po materialnih in drugih virih. Pri razvijanju vloge agencij bi moral biti cilj, da se najde uravnotežena rešitev, pri kateri bodo upoštevane potrebe držav članic. Bistveno je, da se uporabi usklajen in celosten pristop, s katerim bi okrepili osnovno strokovno znanje in prednosti posameznih agencij ter ustvarili dodano vrednost na stroškovno učinkovit način in brez prekrivanja nalog in funkcij.

Treba je izboljšati izmenjavo informacij in sodelovanje med agencijami, saj postajajo obstoječe in nastajajoče grožnje za notranjo varnost vse bolj kompleksne, vedno bolj pa imajo tudi čezmejno naravo. Pri izmenjavi informacij je potrebna tudi učinkovitejša interakcija z zasebnimi strankami. Zlasti je treba preučiti pravno podlago, ki jo Europol uporablja, da zahteva in prejema osebne podatke neposredno od zasebnih strank⁶.

⁵ Vloga agencij EU je bila posebej obravnavana na sejah iCOSI in ISveta v juliju, v dokumentih WK 13271/19 in WK 13266/19, ter je bila kot medsektorska tema vključena v vse razprave.

⁶ Razprave o sodelovanju Europola z zasebnimi strankami so potekale v okviru Delovne skupine za organe pregona; dok. 10494/19, 11832/19, 12858/1/19.

Da bi dolgoročno okrepili Europolov večdisciplinarni pristop do kazenskega pregona, bi bilo treba še naprej razvijati sodelovanje med carinskimi organi in Europolom s povečanjem števila uradnikov za zvezo v Europolu, spodbujanjem uporabe sistema SIENA s strani carinskih organov v vseh državah članicah EU ter krepitvijo redne in strukturirane izmenjave informacij med stranmi, vključno z informacijami o obvladovanju tveganja in obveščevalnimi informacijami. Kratkoročni cilj bi moral biti okrepitev prispevka carinskih organov in njihovo vključevanja v izvajanje operativnih akcijskih načrtov v okviru EMPACT. S temi ukrepi bi se nadaljeval pozitiven razvoj sodelovanja med carinskimi organi in Europolom v zadnjih letih.

Treba se je soočiti z izzivi pri sodelovanju med Evropsko unijo in Interpolom. Pomembno je, da bodo lahko organi držav članic EU zbirke podatkov, ki predstavljajo glavne vire informacij za sodelovanje s tretjimi državami na področju kazenskega pregona, tudi v prihodnje učinkovito uporabljali. Istočasno pa je seveda treba dosledno upoštevati veljavno zakonodajo o varstvu podatkov.

Predsedstvo poudarja, da je treba pregledati pravni okvir za čezmejno sodelovanje na področju kazenskega pregona in mandat Europola, da bi ga prilagodili sedanjim razmeram in prihodnjim izzivom. Še naprej bi bilo treba podpirati razvoj skupne kulture na področju kazenskega pregona med zadevnimi organi v EU.

4. Celovit pristop k varnosti

V bližnji prihodnosti je mogoče pričakovati nekatere trende in razvoj, ki bodo vplivali na raven ogroženosti v EU. Kriminal še vedno temelji na povpraševanju in na tem, kakšne so možnosti za kazniva dejanja. Poleg tega našo notranjo varnost še naprej ogrožajo varnostne spremembe v sosednjih regijah in različne oblike nasilne radikalizacije v Evropi. Za celovit pristop k varnosti z boljšim usklajevanjem, viri in tehnološkimi zmogljivostmi sta potrebna boljše spremljanje razmer in boljša pripravljenost na vrsto različnih izzivov.

Organi pregona, civilna zaščita in drugi ustrezni organi bi morali še naprej povečevati raven svoje pripravljenosti na preprečevanje hibridnih groženj. Treba je nenehno izboljševati in vključevati sodelovanje na področju preprečevanja hibridnih groženj in boja proti temu pojavu med ustreznimi nacionalnimi organi na podlagi njihovih pooblastil, pa tudi med institucijami, organi in agencijami EU v okviru povezanosti notranje in zunanje varnosti. Hkrati je treba povečati sinergije in preprečiti podvajanje prizadevanj, tudi s horizontalnimi delovnimi metodami, povečano izmenjavo informacij ter medsektorskim usposabljanjem in vajami.

Treba je nadaljevati razprave o notranji razsežnosti hibridnih groženj, zlasti o vlogi agencij s področja PNZ pri krepitvi zmogljivosti EU in držav članic za prepoznavanje hibridnih groženj in njihovih virov.

Poleg tega je za učinkovito spopadanje z dezinformacijami potreben celovit pristop. V skladu s tem bi bilo treba razmisliti o sodelovanju organov kazenskega pregona, tudi v obstoječih mehanizmih EU, kot je sistem hitrega obveščanja. Organi kazenskega pregona krepijo odpornost EU in njenih držav članic, zato je pri tem treba upoštevati spopadanje z dezinformacijami⁷. Predsedstvo poudarja, da je treba boljše izkoristiti obstoječa orodja in okrepiti celostno usklajevanje na ravni EU. V tem kontekstu je treba obravnavati tudi podporo, ki jo agencije na področju PNZ nudijo državam članicam.

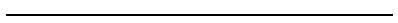
Uporaba tehnologije in interneta pri načrtovanju kriminalnih dejavnosti se bo še naprej povečevala. Pričakuje se, na primer, da se bo povečala uporaba spletnih platform na površinskem in na temnem spletu za namene trgovanja s širokim spektrom nezakonitega blaga. Poleg tega je mogoče spletno okolje učinkovito zlorabiti za radikalizacijo, novačenje in spodbujanje k nasilju. Treba bi bilo učinkovito preprečiti razširjanje terorističnih in otroških pornografskih vsebin prek spleta, zadevne vsebine pa čim prej odstraniti.

⁷ Hibridne grožnje in notranja varnost: Strateško komuniciranje na področju kazenskega pregona in spopadanje z dezinformacijami (dok. 11831/19).

Pomembno vlogo ima tudi preprečevanje nasilne radikalizacije, ki je sestavni del celovitega pristopa k boju proti terorizmu. Sodelovanje s strokovnjaki na terenu in podpora tem strokovnjakom sta še naprej ključnega pomena pri preprečevanju nasilnega ekstremizma in boju proti njemu. Spopasti se je treba z vsemi oblikami politično in ideološko motiviranega nasilnega ekstremizma. Zato bi moral poudarek biti še naprej na preprečevanju nasilnega ekstremizma in terorizma ter boju proti njima z uporabo širokega pristopa, pri čemer bi bilo treba upoštevati tudi nove trende v nasilnem ekstremizmu.

Z grožnjo, ki jo predstavljata desni nasilni ekstremizem in terorizem, se je treba spopasti z boljšim spremljanjem razmer, stalno izmenjavo dobrih praks, sodelovanjem s ključnimi tretjimi državami ter reševanjem problema širjenja nezakonitih desnih ekstremističnih vsebin na spletu in zunaj njega. Treba bi se bilo soočiti z izzivom vračanja tujih terorističnih bojnikov, tudi z učinkovitejšo uporabo SIS.

Predsedstvo poudarja, da je za spopadanje z različnimi grožnjami za notranjo varnost potreben celovit in vsedružbeni pristop k varnosti. Opozarja tudi, da je treba zagotoviti bolj strateško, usklajeno in dosledno delovanje v vseh ustreznih političnih sektorjih.



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