

Zvláštní zpráva

Boj proti radikalizaci vedoucí k terorismu: Komise zohlednila potřeby členských států, avšak v koordinaci a hodnocení se vyskytovaly určité nedostatky

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

AUDITNÍ TÝM

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát V, který se zaměřuje na financování a správu EU a jemuž předsedá člen EÚD Lazaros S. Lazarou. Audit vedl člen Účetního dvora Jan Gregor a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Werner Vlasselaer a tajemník kabinetu Bernard Moya, vyšší manažer Alejandro Ballester Gallardo, vedoucí úkolu Mark Marshall a auditoři Alexandre-Kim Hugé a Pascale Pucheux-Lallemandová.



Zleva doprava: Werner Vlasselaer, Alejandro Ballester Gallardo, Mark Marshall, Bernard Moya, Pascale Pucheux-Lallemandová, Jan Gregor

OBSAH

	Body
Glosář	
Shrnutí	I–VIII
Úvod	1–10
EU podporuje členské státy v jejich úsilí v boji proti terorismu	1–3
Komise uplatňuje širokou škálu opatření, aby pomohla členským státům předcházet radikalizaci	4–10
Rozsah a koncepce auditu	11–14
Rozsah auditu	11–13
Koncepce auditu	14
Připomínky	15–36
Podpora je relevantní a dobře koncipovaná	15–21
Komise až na několik výjimek zohlednila potřeby členských států	16–19
Podpora je koncipována tak, aby pro členské státy bylo výhodné postupovat na evropské úrovni	20–21
Komise podporuje synergie, ale koordinace by mohla být lepší	22–28
Komise podporuje synergie	23–25
V koordinaci existují určité nedostatky	26–27
Síť RAN nevyužívá veškeré své možnosti	28
Rámec Komise pro posuzování výsledků není dostatečně rozvinutý	29–36
Komise nehodnotí svůj celkový úspěch při dosahování cílů politiky	30–31
Komise není s to prokázat, nakolik jsou její jednotlivá opatření skutečně účinná	32–36
Závěry a doporučení	37–42
Příloha – Příklady opatření na boj proti radikalizaci financovaných EU	
Odpovědi Komise	

GLOSÁŘ

Eurojust	Agentura EU pro podporu a posilování koordinace a spolupráce mezi členskými státy při vyšetřování a stíhání závažné přeshraniční organizované trestné činnosti a terorismu
Europol	Agentura EU pro spolupráci v oblasti vymáhání práva, jejímž cílem je podporovat členské státy v předcházení všem formám mezinárodní organizované trestné činnosti a terorismu a bojovat proti nim
Evropská strategická komunikační síť	Síť odborníků z členských států EU pro sdílení osvědčených postupů v oblasti strategické komunikace
Fond pro vnitřní bezpečnost – policie	Složka „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost (2014–2020) pomáhá zajistit vysokou míru bezpečnosti v EU. Poskytuje finanční prostředky na akce řízené jednak přímo Komisí a jednak členskými státy prostřednictvím vnitrostátních programů.
IMPACT	Projekt, jehož cílem bylo vytvořit soubor nástrojů pro hodnocení iniciativ na potírání radikalizace
Internetové fórum EU	Iniciativa Komise na zapojení internetových společností do boje proti teroristické propagandě
Jednotka EU pro oznamování internetového obsahu (Internet Referral Unit – IRU)	Úkolem jednotky EU IRU při Europolu je bojovat proti radikalizaci a rekrutování teroristů na internetu odhalováním internetového obsahu propagujícího terorismus a upozorňovat na něj provozovatele příslušných internetových služeb
Protiteroristický koordinátor	Koordinuje práci Rady EU v boji proti terorismu a dbá na to, aby se EU aktivně podílela na boji proti terorismu
Radikalizace	Jev, kdy se lidé začnou přiklánět k extremistickým ideologiím a chování, které by mohly vést k teroristickým činům
Reintegrace	Proces, jehož cílem je pomoci bývalým teroristům s návratem do společnosti
Síť pro zvyšování povědomí o radikalizaci (Radicalisation Awareness Network – RAN)	Síť v rámci EU, která sdružuje odborníky z praxe za účelem výměny názorů, poznatků a zkušeností v oblasti prevence a boje proti radikalizaci vedoucí k násilnému extremismu a terorismu
STRESAVIORA	Projekt na podporu odolné společnosti podporující začlenění
Teroristická propaganda	Šíření určitého extremistického světonázoru, který vede jednotlivce k úvahám o páchání násilí a k jeho ospravedlňování
VOX-Pol	Projekt na propojení výzkumných činností zaměřených na internetový extremismus s cílem poskytnout více informací pro účely vypracování programů na národní, evropské a mezinárodní úrovni

SHRNUTÍ

I. Za národní bezpečnost včetně boje proti terorismu odpovídají členské státy Evropské unie (EU). Jejich úkolem je na vnitrostátní úrovni vypracovávat a realizovat opatření, jejichž účelem je řešit problém radikalizace, tj. jevu, kdy se jednotlivci začínou přiklánět k extremistickým ideologiím a chování, které by je mohly vést ke spáchání teroristických činů. Vzhledem k tomu, že na radikalizaci se podílí několik faktorů, k řešení tohoto problému se obecně využívá široká škála preventivních opatření. Úlohou Komise je podporovat členské státy v jejich úsilí a napomáhat výměně osvědčených postupů. Komise při tom uplatňuje rostoucí počet fondů EU.

II. Při auditu jsme zjišťovali, zda Komise tuto průřezovou podporu řídí dobře. Posuzovali jsme zejména, zda:

- a) Komise poskytuje členským státům odpovídající podporu;
- b) jsou činnosti financované z různých fondů EU koordinovány tak, aby se co nejvíce využily případné synergie;
- c) Komise zavedla rámec pro posouzení účinnosti a nákladové efektivnosti své podpory.

III. Obecně jsme zjistili, že Komise zohledňovala potřeby členských států, ale objevovaly se určité nedostatky v koordinaci a hodnocení.

IV. Komise podporovala spolupráci mezi členskými státy prostřednictvím relevantních iniciativ, jako je síť pro zvyšování povědomí o radikalizaci (síť RAN), internetové fórum EU a Evropská strategická komunikační síť.

V. Komise svou průřezovou podporu koordinovala například prostřednictvím konzultací mezi generálními ředitelstvími při schvalování pracovních programů. Díky tomu působila její opatření ve vzájemné synergii. Přes nedávná zlepšení by je však stále bylo možné koordinovat lépe. Například přehled Komise, který obsahuje opatření financovaná EU v této oblasti, nezahrnuje opatření řízená členskými státy, což by bylo užitečné pro maximální využití možných synergií. Zjistili jsme také, že síť RAN, která představuje jednu z hlavních

iniciativ Komise, nebyla v plné míře využita k šíření výsledků úspěšných projektů realizovaných pomocí finančních prostředků EU.

VI. Komise dostatečně nerozvinula svůj rámec pro posouzení toho, zda je její podpora účinná a nákladově efektivní. Nerozčlenila například celkové cíle politiky do konkrétnějších a lépe měřitelných cílů a k finančním prostředkům, které Komise použila, nejsou stanoveny ukazatele a cíle pro měření úspěšnosti při potírání radikalizace.

VII. Výsledky zvláštních opatření se navíc často měří z hlediska objemu činnosti a nikoliv podle účinnosti. V důsledku toho existuje riziko, že užitečné poznatky se nebudou předávat dál nebo že je Komise při přípravě svých opatření nebo dalším rozvíjení své politiky v této oblasti nezohlední.

VIII. Na základě svých zjištění Účetní dvůr Komisi doporučuje, aby:

- a) zlepšila rámec pro celkovou koordinaci opatření na řešení problému radikalizace;
- b) zvýšila praktickou podporu pro odborníky a tvůrce politik v členských státech;
- c) zlepšila rámec pro posuzování výsledků.

ÚVOD

EU podporuje členské státy v jejich úsilí v boji proti terorismu

1. Za svou národní bezpečnost jsou odpovědné členské státy¹. Na základě svého hodnocení rizik vypracovaly různé přístupy k boji proti terorismu. Úkolem EU je snažit se zajistit vysokou úroveň bezpečnosti² usnadňováním výměny informací, operativní spolupráce a sdílení poznatků a zkušeností. V roce 2005 přijala Rada strategii EU pro boj proti terorismu, která stojí na čtyřech pilířích³:

- a) **Prevence:** zabývat se příčinami radikalizace a získávání stoupenců terorismu.
- b) **Ochrana:** chránit občany a infrastrukturu lepším zabezpečením hranic, dopravy a kritické infrastruktury.
- c) **Pronásledování:** sledovat a vyšetřovat teroristy: narušovat plánování, přesuny a komunikaci, rozbíjet podpůrné sítě, znemožnit financování a přístup k materiálům využívaných k útokům a stavět teroristy před soud.
- d) **Reakce:** zvládat a minimalizovat následky teroristického útoku.

2. Evropský program pro bezpečnost z roku 2015⁴ vymezil, jak může EU podpořit členské státy v boji proti terorismu. Zaměřil se na prevenci radikalizace a hrozby, kterou představují zahraniční terorističtí bojovníci (ti, kteří se po působení v teroristických skupinách v oblastech konfliktů vrací do Evropy). Poukázalo se v něm na potřebu lépe chránit občany a kriticky důležité infrastruktury a zabývat se problematikou boje proti terorismu za hranicemi EU. Bylo zdůrazněno, že je důležité potrestat teroristy a ty, kteří je podporují,

¹ Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii uvádí, že národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.

² Článek 67 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že Unie usiluje o zajištění vysoké úrovně bezpečnosti. Články 82 až 89 upravují policejní a justiční spolupráci v trestních věcech.

³ Strategie Evropské unie pro boj proti terorismu, 30. listopadu 2005, 14469/4/05, přijatá dne 15. prosince 2005.

⁴ COM(2015)185 final ze dne 28. dubna 2015 „Evropský program pro bezpečnost“.

a znemožnit jim přístup k finančním prostředkům, střelným zbraním a výbušninám.

V programu se také upozornilo, že sledování osob zapojených do teroristické činnosti vyžaduje lepší výměnu informací.

3. Do boje proti terorismu jsou zapojeny různé orgány a subjekty EU. Komise prostřednictvím svých sdělení přispívá ke strategii EU, kterou Rada přijala v podobě závěrů Rady. Evropskému parlamentu a Radě rovněž překládá k projednání a přijetí návrhy právních předpisů v oblasti boje proti terorismu⁵. Odpovídá za řádné finanční řízení prostředků EU a za koordinaci jednotlivých generálních ředitelství a monitorování agentur, které poskytují podporu členským státům. Komisař pro bezpečnostní unii pracuje pod vedením prvního místopředsedy a poskytuje podporu komisaři pro migraci, vnitřní věci a občanství v souvislosti se zajišťováním reakce Komise v případě ohrožení terorismem. Úkolem protiteroristického koordinátora Rady je navázat na provádění strategie EU pro boj proti terorismu a zajistit, aby se EU aktivně podílela na boji proti terorismu.

Komise uplatňuje širokou škálu opatření, aby pomohla členským státům předcházet radikalizaci

4. Jedním ze klíčových prvků boje proti terorismu je prevence radikalizace. Většina podezřelých zapojených do nedávných teroristických útoků v Evropě byli evropští občané, kteří se radikalizovali⁶. Komise ve svých sděleních týkajících se podpory členských států při řešení problému radikalizace vedoucí k terorismu⁷ uvádí, že radikalizace je většinou výsledkem kombinace různých faktorů. Ve svém posledním sdělení Komise popisuje změť sociálních motivačních faktorů (např. marginalizace a vyloučení) a ideologických

⁵ Například směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017 o boji proti terorismu (Úř. věst. L 88, 31.3.2017, s. 6).

⁶ Evropský program pro bezpečnost. Stav: červen 2017.

⁷ KOM(2005) 313 v konečném znění ze dne 21. září 2005 „Sdělení Komise týkající se náboru teroristů: faktory přispívající k násilné radikalizaci“; COM(2013) 941 final ze dne 15. ledna 2014 „Předcházení radikalizaci vedoucí k terorismu a násilnému extremismu: silnější reakce EU“ a COM(2016) 379 final ze dne 14. června 2016 „Podpora prevence radikalizace vedoucí k násilnému extremismu“.

podněcujících faktorů (např. zneužití náboženské rétoriky těmi, kdo nabírají stoupence, k ospravedlnění násilných činů).

5. Komise je toho názoru, že podpora členských států v jejich boji proti radikalizaci je mnohostranným a složitým úkolem, který je splnitelný, pouze pokud se zkombinují opatření z různých oblastí a pokud zúčastněné strany na místní, regionální, celostátní a evropské úrovni budou postupovat společně⁸. Tato opatření jsou financována z různých fondů, jako je Fond pro vnitřní bezpečnost, program Horizont 2020, program Spravedlnost, program Erasmus + a Evropský sociální fond (ESF). Ani v jednom z těchto fondů není řešení radikalizace specifickým cílem. Jednotlivá opatření Komise řídí osm jejích generálních ředitelství, Europol, Eurojust a členské státy (viz příloha). Přístup Komise k podpoře členských států při řešení problému radikalizace je znázorněn na obrázku 1.

⁸ Tento přístup upevnila strategie vnitřní bezpečnosti z roku 2010 a Evropský program pro bezpečnost z roku 2015.

Obrázek 1 – Jak Komise podporuje členské státy při řešení problému radikalizace



Zdroj: EÚD.

6. Z programu Horizont 2020 se poskytují granty na výzkum radikalizace. Tématem těchto výzkumů jsou současné tendence v oblasti radikalizace a vypracování komplexního přístupu k násilné radikalizaci. Osvědčené postupy se sdílí prostřednictvím takových iniciativ, jako je síť pro zvyšování povědomí o radikalizaci (*Radicalisation Awareness Network – RAN*) (viz **rámec 1**).

Rámeček 1 – Síť pro zvyšování povědomí o radikalizaci (síť RAN)

Síť pro zvyšování povědomí o radikalizaci byla zřízena v roce 2011. Sdružuje odborníky z celé Evropy včetně psychologů, učitelů, sociálních pracovníků, příslušníků policie a vězeňské a probační služby, kteří přímo pracují s těmi, u nichž hrozí radikalizace, a těmi, kdo se již radikalizovali. Smyslem sítě je podpořit pracovníky v terénu (není zaměřena na tvůrce politik a akademické pracovníky) v jejich úsilí při potírání radikalizace nebo opětovném začleňování násilných extremistů do společnosti tím, že:

- podporuje výměnu zkušeností, např. formou setkání a konferencí,
- prosazuje využívání vhodných praktických nástrojů,
- šíří informace a odborné znalosti.

Centrum excelence sítě RAN zajišťuje koordinaci a podporu sítě. S využitím svého odborného zázemí vede devět pracovních skupin sítě (tematické skupiny, v nichž si odborníci vyměňují názory, poznatky a zkušenosti), jednotlivým zemím nabízí individualizovanou podporu (například formou seminářů a školení) a předává dál znalosti a postupy. Centrum je řízeno smluvním dodavatelem a v období 2015–2019 je financováno částkou 25 milionů EUR ze složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost.

7. Bojem proti teroristické propagandě na internetu se zabývá například jednotka EU pro oznamování internetového obsahu (EU IRU), která je součástí Europolu, internetové fórum EU a Evropská strategická komunikační síť (viz **rámeček 2**).

Rámeček 2 – Boj proti teroristické propagandě

Jednotka EU pro oznamování internetového obsahu (EU IRU)

Jednotka EU pro oznamování internetového obsahu byla zřízena 1. července 2015 a působí v rámci Evropského centra pro boj proti terorismu (*European Counter Terrorism Center – ECTC*) při Europolu. Její rozpočet na rok 2017 činil 4,5 milionu EUR.

Úkolem této jednotky je bojovat proti radikalizaci a rekrutování teroristů na internetu tak, že vyhledává internetový obsah propagující terorismus a upozorňuje na něj provozovatele příslušných internetových služeb, jako je YouTube (Google), Microsoft, Facebook a Twitter, prostřednictvím hodnocení, které těmto provozovatelům umožní rozhodnout, zda daný obsah odstranit. Ve shodě s členskými státy se zaměřuje na islamistickou teroristickou propagandu, která přesahuje hranice států.

Jednotka EU IRU také poskytuje odborné znalosti v oblasti internetové komunikace, čímž napomáhá členským státům při vyšetřování, a zpracovává strategické analýzy k určení teroristických hrozeb.

Internetové fórum EU

V prosinci 2015 Komise zahájila činnost internetového fóra EU financovaného ze složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost. Toto fórum prostřednictvím schůzí a konferencí podporuje spolupráci vlád, Europolu, internetových společností, protiteroristického koordinátora, Evropské strategické komunikační sítě a sítě pro zvyšování povědomí o radikalizaci. Má dva hlavní cíle:

- snížit dostupnost internetového obsahu propagujícího terorismus,
- posílit postavení partnerů z řad občanské společnosti s cílem zvýšit objem účinné protiargumentace na internetu.

Evropská strategická komunikační síť

Evropská strategická komunikační síť je síť, jejímž prostřednictvím odborníci členských států EU sdílejí osvědčené postupy v oblasti strategické komunikace. Její tým poradců poskytuje vládám poradenství k tvorbě komunikační strategie a protiargumentačních kampaní⁹. Na financování činnosti sítě během období od ledna 2015 do září 2017 byly ze složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost poskytnuty granty ve výši 2,2 milionu EUR.

8. Odolné společnosti podporující začlenění se podporují pomocí projektů financovaných ze složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost, jako je například STRESAVIORA (viz **rámeček 3**). Zvýšit odolnost a oslovit znevýhodněné komunity se snaží také projekty financované z programu Erasmus+ a Evropského sociálního fondu. I když jsou jejich cíle mnohem širší a nejsou přímo zaměřeny na potírání radikalizace, nepřímo pomáhají jí předcházet.

⁹ Evropská strategická komunikační síť vznikla z poradního týmu pro strategickou komunikaci ohledně Sýrie (SSCAT).

Rámeček 3 – STRESAVIORA

Na projektu **STRESAVIORA I** se podíleli výzkumní pracovníci, z jejichž výzkumu vyplynulo, že je potřeba, aby se mladí lidé stali odolnějšími, mohli vyjadřovat své vlastní názory, zapojili se do debaty a byli schopni postavit se sami za sebe. Projekt se vztahoval i na osoby v jejich přímém sociálním okolí (např. rodiče, učitelé a příslušníci policie), jejichž informovanost bylo potřeba zvýšit.

Cílem projektu **STRESAVIORA II** je uplatňovat nástroje pro zvýšení odolnosti, které byly vytvořeny během první fáze projektu ve dvou městech v každé z pěti zemí EU (Belgie, Francie, Německo, Nizozemsko a Švédsko). Projekt je zaměřen na všechny druhy radikalizace (nejen islamistické), takže by mohl být rozšířen do jiných částí Evropy s jinými potřebami. Na projekt byly vyčleněny prostředky ve výši 0,7 milionu EUR ze složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost.

9. Komise pomáhá členským státům identifikovat radikalizované osoby a zakročit proti nim tím, že usnadňuje výměnu informací mezi donucovacími orgány členských států (např. v rámci Schengenského informačního systému). Podporuje také vypracování strategií, jejichž cílem je pomoci lidem vymanit se z radikalizovaných prostředí a znovu se začlenit do společnosti, prostřednictvím rehabilitačních a deradikalizačních projektů financovaných z programu Spravedlnost.

10. Problematikou radikalizace v zemích mimo Evropu se zabývají jednak konkrétní opatření pro boj proti terorismu a jednak je součástí i jiných opatření. Patří mezi ně programy financované z evropských rozvojových fondů, programu Erasmus+, evropského nástroje sousedství a nástroje přispívajícího ke stabilitě a míru.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

Rozsah auditu

11. Zkoumali jsme, zda Komise vhodným způsobem řídila svou podporu členským státům při řešení problému radikalizace vedoucí k terorismu. Cílem bylo odpovědět na následující otázky:

a) Poskytuje Komise členským státům odpovídající podporu?

Při hledání odpovědi na tuto otázku jsme posuzovali, zda cíle a činnosti Komise v této oblasti byly koncipovány s ohledem na potřeby členských států.

- b) Jsou činnosti financované z různých fondů EU koordinovány tak, aby se co nejvíce využily případné synergie?

Abychom mohli odpovědět, posuzovali jsme, zda Komise měla nezbytné postupy pro koordinaci své podpory.

- c) Zavedla Komise rámec pro posouzení účinnosti a nákladovou efektivnost své podpory?
U této otázky jsme zjišťovali, zda Komise nastavila nezbytný rámec ukazatelů a zpráv k posouzení toho, zda je její politika účinná a nákladově efektivní. Zároveň jsme zjišťovali, zda se při hodnocení jednotlivých opatření posuzovala nejen činnost, ale také účinnost.

12. Náš audit se primárně vztahoval na období od roku 2014, které se zároveň kryje s počátkem období pro financování fondů a programů Komise, tedy 2014–2020.

13. Soustředili jsme se zejména na řízení opatření v rámci EU, která se zabývají především prevencí a potíráním radikalizace, ale přihlídlí jsme také k opatřením zaměřeným na širší cíle, jako je sociální začlenění znevýhodněných skupin. Informační systémy (např. Schengenský informační systém) pro výměnu podrobných informací mezi členskými státy o radikalizovaných osobách jsme nekontrolovali.

Koncepce auditu

14. Audity na místě probíhaly od listopadu 2016 do března 2017. Naše připomínky se opírají o následující zdroje důkazních informací:

- a) přezkum dokumentace o politikách, postupech a opatřeních týkajících se podpory členských států při řešení problému radikalizace;
- b) pohovory se zástupci generálních ředitelství Komise, která spravují fondy a nástroje EU k řešení radikalizace, centra excelence sítě RAN, jednotky EU IRU při Europolu a Mezinárodního střediska pro boj proti terorismu (organizace, která podporuje výměnu poznatků a názorů v oblasti boje proti terorismu);
- c) průzkum formou dotazníku, který jsme zaslali protiteroristickým kontaktním místům ve všech stálých zastoupeních členských států EU. Dotazník vyplnilo 15 z 28

protiteroristických kontaktních míst, tedy 54 % respondentů. Obsahoval otázky týkající se relevantnosti a přidané hodnoty podpory poskytované členskými státy a výzev, které s ní jsou spojeny;

- d) návštěvy vnitrostátních orgánů v Belgii a Francii s cílem posoudit relevantnost a přidanou hodnotu podpory, které se jim dostává.

PŘIPOMÍNKY

Podpora je relevantní a dobře koncipovaná

15. Posuzovali jsme, zda rámec politiky Komise odpovídá potřebám členských států a zda v něm jsou nějaké nedostatky. Dále jsme zjišťovali, zda byla opatření koncipována tak, aby pro členské státy bylo přínosné postupovat společně na evropské úrovni.

Komise až na několik výjimek zohlednila potřeby členských států

16. Tvůrci politik členských států mohou Komisi informovat o oblastech, v nichž potřebují podporu při potírání radikalizace. Činí tak prostřednictvím různých setkání, sítí a dokumentů (např. pracovní skupiny Rady pro terorismus, síť tvůrců politik v oblasti prevence, jejíž činnost byla zahájena v únoru 2017, a závěrů Rady), nebo v rámci schvalování pracovních programů pro fondy EU. Podle našich zjištění Komise při tvorbě rámce politiky k řešení problému radikalizace vzala v úvahu potřeby, které vyjádřili tvůrci politik členských států (viz **rámeček 4**).

Rámeček 4 – Příklady, kdy Komise zohlednila potřeby vyjádřené členskými státy

V listopadu 2015 ministři spravedlnosti a vnitra členských států prostřednictvím závěrů Rady Evropské unie upozornili, že je potřeba, aby Komise členským státům poskytovala podporu při potírání radikalizace ve věznicích. V reakci na to byla radikalizace ve věznicích začleněna mezi hlavní body sdělení z roku 2016 s názvem „Podpora prevence radikalizace vedoucí k násilnému extremismu“.

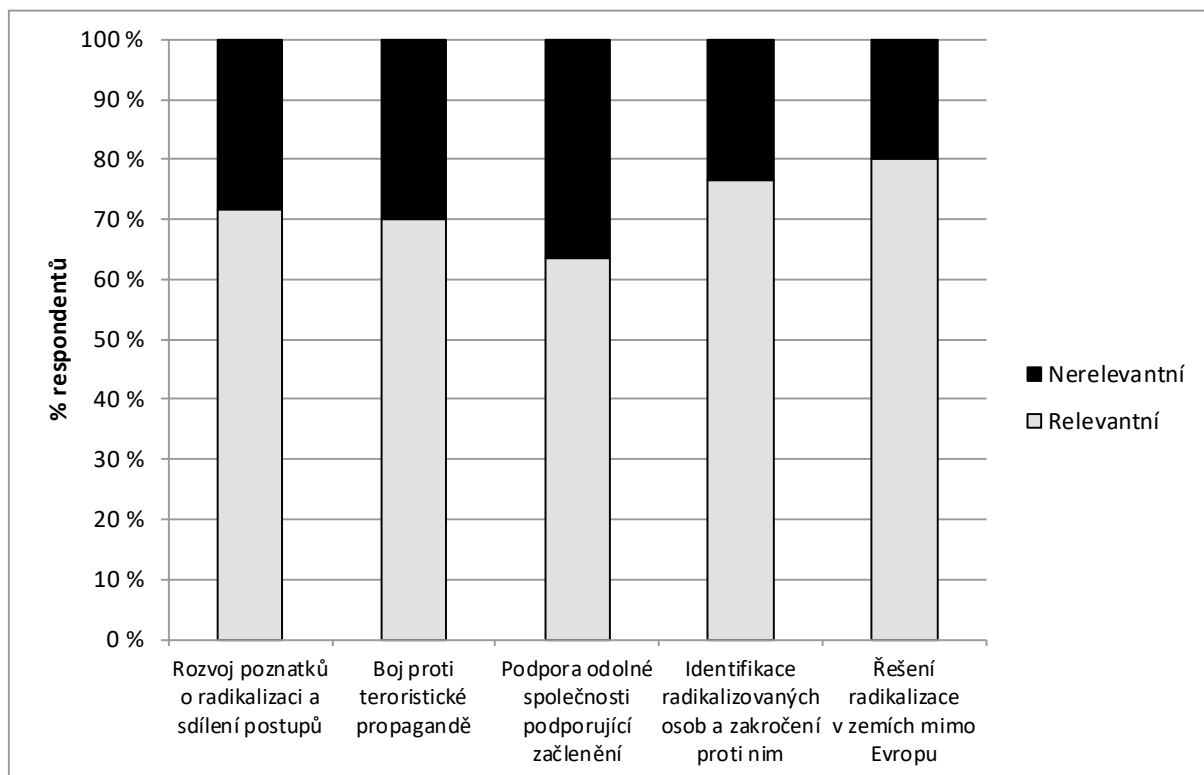
Po teroristických útocích v Paříži a Dánsku počátkem roku 2015 vydali ministři školství států EU v březnu 2015 Pařížské prohlášení o prosazování občanství a společných hodnot svobody, tolerance a nediskriminace v procesu vzdělávání. V návaznosti na toto prohlášení pak „Sdělení o podpoře prevence radikalizace vedoucí k násilnému extremismu“ z roku 2016 kladlo větší důraz na boj proti sociálnímu vyloučení.

17. Stejně jako se v závislosti na měnící se míře ohrožení proměňovaly potřeby členských států, měnila se i podpora Komise. Když Komise svou podporu upravuje, bere v úvahu práci evropských orgánů, jako je Europol, které jí poskytují informace o míře ohrožení v členských státech (viz **rámeček 5**).

Rámeček 5 – Podpora Komise se mění v závislosti na míře ohrožení

„Sdělení o podpoře prevence radikalizace vedoucí k násilnému extremismu“ z roku 2016 v reakci na nedávné teroristické útoky v Evropě a analýzy Europolu zdůraznilo hrozbu, jakou představují vracející se zahraniční terorističtí bojovníci (ti, kteří opustili svůj domov v EU a odcestovali do jiných zemí, např. do oblastí konfliktů v Sýrii a Iráku, aby bojovali v řadách teroristů nebo absolvovali teroristický výcvik). Posílilo podporu pro rozvoj strategií, které mají pomoci jednotlivcům vymanit se z radikalizovaných prostředí a znovu se začlenit do společnosti.

18. Jelikož Komise zohledňuje potřeby vyjádřené členskými státy, je podpora, kterou jim poskytuje na základě svého rámce politiky, zaměřena na relevantní oblasti. Náš dotazníkový průzkum potvrdil, že většina respondentů považovala podporu Komise v jednotlivých oblastech za relevantní (viz **obrázek 2**). Procentuálně šlo o 64 % až 80 % respondentů v závislosti na oblasti. **Příloha** ukazuje, že Komise nejen zacílila svůj rámec politiky na příslušné oblasti, ale také použila jednotlivé fondy EU k realizaci opatření, která skutečně řeší danou problematiku v praxi.

Obrázek 2 – Relevantnost podpory Komise

Zdroj: auditní průzkum ve stálých zastoupeních členských států při EU.

19. V několika výjimečných případech však potřeby nebyly dostatečně zohledněny:

- a) Belgické orgány nás informovaly, že rámec politiky se dostatečně nevěnuje otázce mainstreamových sdělovacích prostředků (televize, rádia a tisku). Podle jejich názoru je důležité tuto otázku do rámce politiky zahrnout, a podnítit tak reflexi o úloze médií, nejen pokud jde o podněcování lidí k odchodu z Evropy do bojů v Sýrii, ale také nakolik přispívají k polarizaci ve společnosti, která může způsobit napětí vedoucí k radikalizaci.
- b) V praxi nebyla dostatečně zohledněna ani potřeba vypracovat strategie na vymanění se z radikalizovaného prostředí (viz **rámček 5**). V roce 2014 Komise zveřejnila výzvu k předkládání návrhů projektů, které mají být financovány ze složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost. Výzva se zaměřovala na dvě priority: předcházet radikalizaci a vypracovat strategie na vymanění se z radikalizovaného prostředí. Financovány byly pouze projekty zabývající se prvním cílem, tedy prevencí radikalizace, které získaly vyšší hodnocení. Roční pracovní programy pro „Fond pro vnitřní bezpečnost – policie“

v letech 2015 a 2016 neobsahovaly žádné další výzvy k předkládání návrhů na vypracování programů strategií na vymanění se z radikalizovaného prostředí.

Podpora je koncipována tak, aby pro členské státy bylo výhodné postupovat na evropské úrovni

20. Komise nejen zaciluje na relevantní oblasti, ale finanční prostředky a nástroje EU využívá také k tomu, aby poskytla členským státům konkrétní podporu, která bude mít výhody plynoucí z postupu na evropské úrovni. Příkladem takové podpory je síť RAN (viz **rámeček 1**), internetové fórum EU, Evropská strategická komunikační síť a jednotka EU IRU při Europolu (viz **rámeček 2**). Tyto iniciativy, které jsou přímo zaměřené na radikalizaci, podporují spolupráci mezi členskými státy a pokud by členské státy jednaly samostatně, nerealizovaly by se vůbec nebo ne tak účinně.

21. Také vnitrostátní programy financované v rámci složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost, které řídí členské státy, jsou vytvářeny tak, aby byl postup na evropské úrovni přínosný díky zkvalitnění vnitrostátních norem a snížení rozdílů mezi nimi a díky tomu, že podporuje synergie mezi členskými státy. Konkrétní opatření boje proti radikalizaci zahrnuje do svých vnitrostátních programů 18 členských států. Belgie například financovala projekty, jejichž cílem bylo zvýšit informovanost o radikalizaci ve věznicích, podpořit síť pro pomoc ohroženým rodinám a financovat mobilní multidisciplinární týmy, jejichž úkolem bylo analyzovat potřeby místních orgánů a navrhnout místní strategie.

Komise podporuje synergie, ale koordinace by mohla být lepší

22. Komise stále aktivněji podporuje členské státy v boji proti radikalizaci. Celkem 14 z 15 respondentů našeho dotazníkového průzkumu (viz **bod 14**) se domnívalo, že Komise byla aktivnější než před pěti lety. Rozmanitost opatření Komise, na nichž se podílí různé fondy, řídí je osm generálních ředitelství a zasahují do různých oblastí politiky (viz **bod 5**), vyžaduje účinnou koordinaci. Zjišťovali jsme proto, zda Komise koordinuje svá opatření takovým způsobem, aby byly synergické účinky co největší. Kontrolovali jsme také proces konzultace s různými generálními ředitelstvími před tím, než jsou poskytnuty finanční prostředky EU. Dále jsme přezkoumali hlavní opatření financovaná z různých fondů EU, abychom určili synergie, a prověřili jsme, zda má Komise ucelený přehled o všech svých opatřeních boje

proti radikalizaci, což je předpokladem pro co nejlepší využití možných synergií. Zejména jsme kontrolovali, zda Komise plně využívá síť RAN, například k šíření výsledků opatření financovaných EU.

Komise podporuje synergie

23. **Příloha** ukazuje, že různá opatření Komise mohou řešit podobné problémy. Vzhledem k tomu, že Komise je v této oblasti stále aktivnější, vznikají příležitosti k využití synergií, zejména tam, kde se opatření protínají. Jako příklad lze uvést:

- a) pomocí finančních prostředků na školení učitelů, které se poskytují členským státům ze složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost, by bylo možné řešit podobné problémy, na které se zaměřují projekty Erasmus+;
- b) projekty financované z programu Spravedlnost na odbornou přípravu a zvyšování informovanosti zaměstnanců věznic by mohly řešit podobné problémy jako projekty programu Erasmus+ nebo projekty v rámci složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost;

24. Komise má řadu postupů k usnadnění koordinace, jejichž smyslem je dosáhnout maximálních synergií a zabránit překrývání podpory (viz **rámeček 6**).

Rámeček 6 – Příklady postupů Komise, které usnadňují koordinaci

Prostřednictvím procesu označovaného jako **konzultace mezi útvary** různá generální ředitelství na základě vzájemné spolupráce schvalují roční pracovní programy, v nichž stanoví opatření, u nichž se plánuje financování pomocí fondů EU. Některé roční pracovní programy vyžadují, aby projekty doplňovaly jiná opatření. Například:

- roční pracovní program na rok 2016 pro program Spravedlnost požadoval, aby opatření zaručovala jednotnost, doplňkovost a synergie s opatřeními podporovanými z jiných fondů EU, včetně složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost, programů Erasmus+ a Horizont 2020;
- roční pracovní program na rok 2016 pro opatření v rámci složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost, které centrálně řídí Komise, vyžadoval, aby se projekty doplňovaly s činnostmi Europolu.

Ve **výzvách k předkládání návrhů** (proces vyzývající k podávání žádostí o financování projektů) se může požadovat, aby žadatelé prokázali, že se jejich projekt nebude překrývat s již existující iniciativou. Například v souvislosti s výzvou k předkládání návrhů z roku 2014 v rámci složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost, která se týkala prevence radikalizace, měli žadatelé prokázat, že navrhované projekty neduplikují stávající práci, projekty a iniciativy, včetně aktivit sítě RAN.

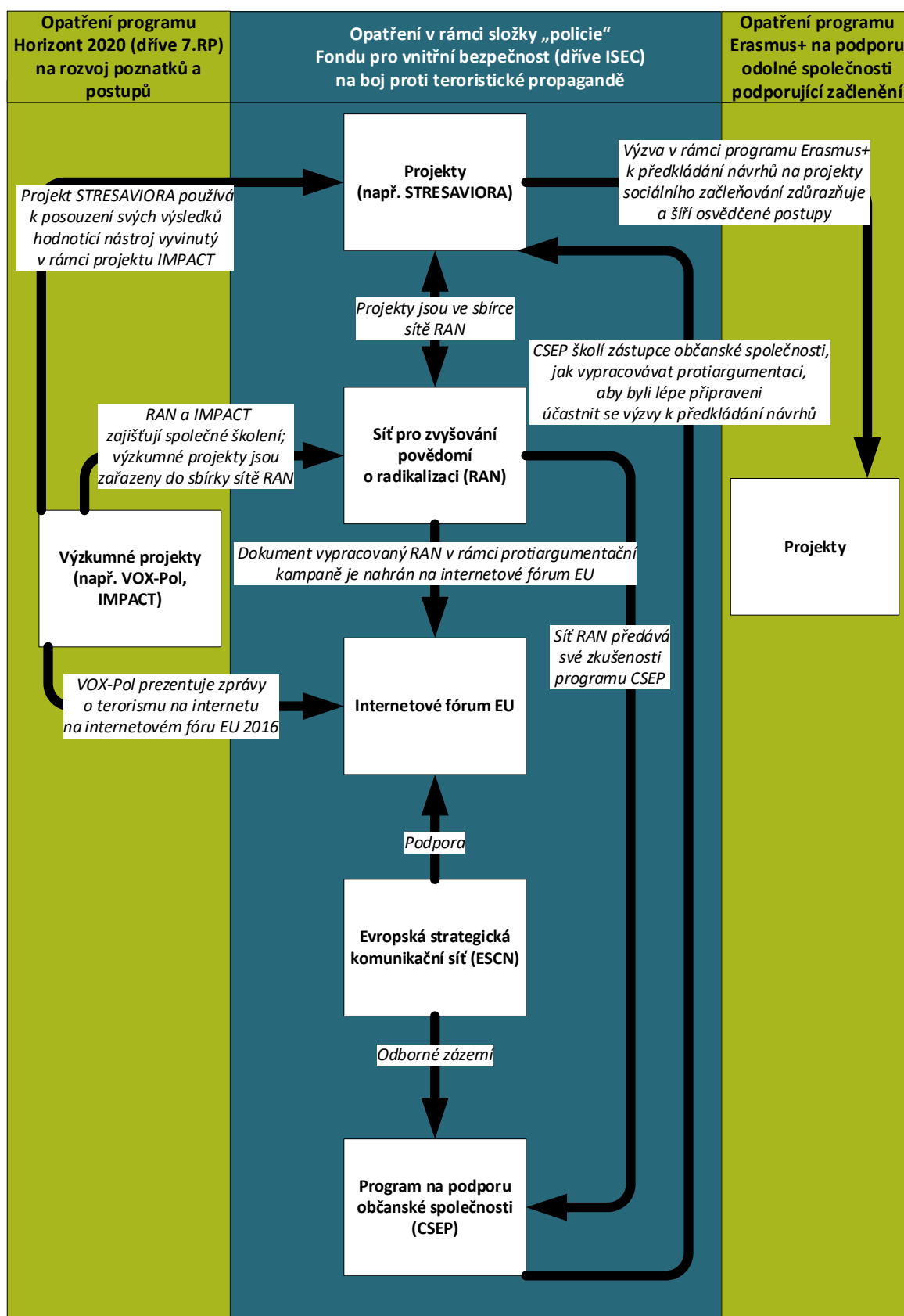
25. Přezkoumali jsme opatření v různých oblastech financovaných z různých fondů. Zjistili jsme, že díky koordinaci Komise působila její opatření ve vzájemné synergii. Prostřednictvím sítě RAN se například předávají dál výsledky o jiných projektech financovaných EU (viz **rámeček 7**). Další příklady uvádí **rámeček 3**. Ilustruje několik opatření financovaných ze tří fondů EU a prokazuje, že synergie existují uvnitř fondů i mezi nimi. Komise například využila sedmý rámcový program (rámcový program pro výzkum, který předcházel programu Horizont 2020) k tomu, aby financovala výzkumný projekt IMPACT¹⁰, který se týkal vypracování nástrojů k hodnocení opatření v oblasti radikalizace. Tyto nástroje byly využity v projektu STRESAVIORA, který byl financován ze složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost. Tento projekt byl následně zvětšen co do rozsahu a rozšířen prostřednictvím projektu financovaného z programu Erasmus+.

Rámeček 7 – Sbírka sítě RAN – příklad synergií mezi projekty financovanými EU

Sbírka koncepcí a postupů sítě RAN, která se pravidelně od roku 2014 aktualizuje, obsahuje podrobnosti o projektech týkajících se radikalizace v EU, které jsou přenositelné do jiného kontextu. Tyto projekty byly prezentovány na zasedání pracovní skupiny sítě RAN pro účely hodnocení *peer review* a schváleny jejím řídicím výborem. Sbírka obsahuje 108 postupů včetně 16 projektů financovaných EU.

¹⁰ Cílem projektu IMPACT Europe (*Innovative Method and Procedure to Assess Counter-violent-radicalisation Techniques in Europe* – Inovativní metody a postup pro posouzení metod pro boj s násilným radikalismem v Evropě) bylo vypracovat sadu nástrojů k hodnocení iniciativy v oblasti boje proti radikalizaci.

Obrázek 3 – Příklady synergií mezi opatřeními Komise na řešení problému radikalizace



Zdroj: EÚD.

V koordinaci existují určité nedostatky

26. Přestože je Komise schopna najít a využít řadu vazeb mezi opatřeními, v celkové koordinaci existují nedostatky:

- a) Za plánování a podávání zpráv o jednotlivých fondech EU odpovídají různá generální ředitelství (viz příloha). Například GŘ pro vzdělávání a kulturu se zabývá koordinací projektů financovaných z programu Erasmus+ a GŘ pro spravedlnost a spotřebitele odpovídá za koordinaci projektů financovaných z programu Spravedlnost. GŘ pro migraci a vnitřní věci je hlavním generálním ředitelstvím, které odpovídá za rozvoj rámce politiky Komise a sledování jeho provádění¹¹. Do roku 2017 však chyběl rámec pro koordinaci všech opatření EU zaměřených na potírání radikalizace, který by umožňoval určit možné synergie mezi fondy.
- b) Teprve v roce 2017 GŘ pro migraci a vnitřní věci zmapovalo projekty na řešení problému radikalizace, které financuje EU. Do té doby tedy Komise neměla k dispozici žádný ucelený seznam protiradikalizačních opatření financovaných z jednotlivých fondů EU. A i potom byl tento mapovací proces omezen na akce řízené centrálně Komisí a nevztahoval se na opatření, která řídí členské státy v rámci svých vnitrostátních programů.

27. Z pohovorů se zástupci jednotky EU IRU při Europolu a Evropské strategické komunikační sítě vyšly najevo příležitosti k lepší koordinaci mezi opatřeními financovanými EU:

- a) Europol uvedl, že by bylo možné dosáhnout větších synergií, pokud by se načasování a obsah protiargumentačních kampaní koordinovaly s odstraňováním teroristického obsahu z internetu;
- b) zástupci Evropské strategické komunikační sítě uvedli, že by jim pomohlo mít přístup k analýzám Europolu, které se týkají trendů v teroristické propagandě (v rozsahu

¹¹ Například od října 2016 prostřednictvím měsíčních zpráv o pokroku na cestě k účinné a skutečné bezpečnostní unii a komplexního posouzení bezpečnostní politiky EU z července 2017.

přípustném podle správní dohody mezi Komisí a Europol), a rovněž větší zapojení do výzkumného projektu VOX-Pol¹², který financuje EU. Tyto informace by síti umožnily poskytovat vládám lepší poradenství v oblasti rozvoje komunikačních strategií a vytváření protiargumentačních kampaní.

Síť RAN nevyužívá veškeré své možnosti

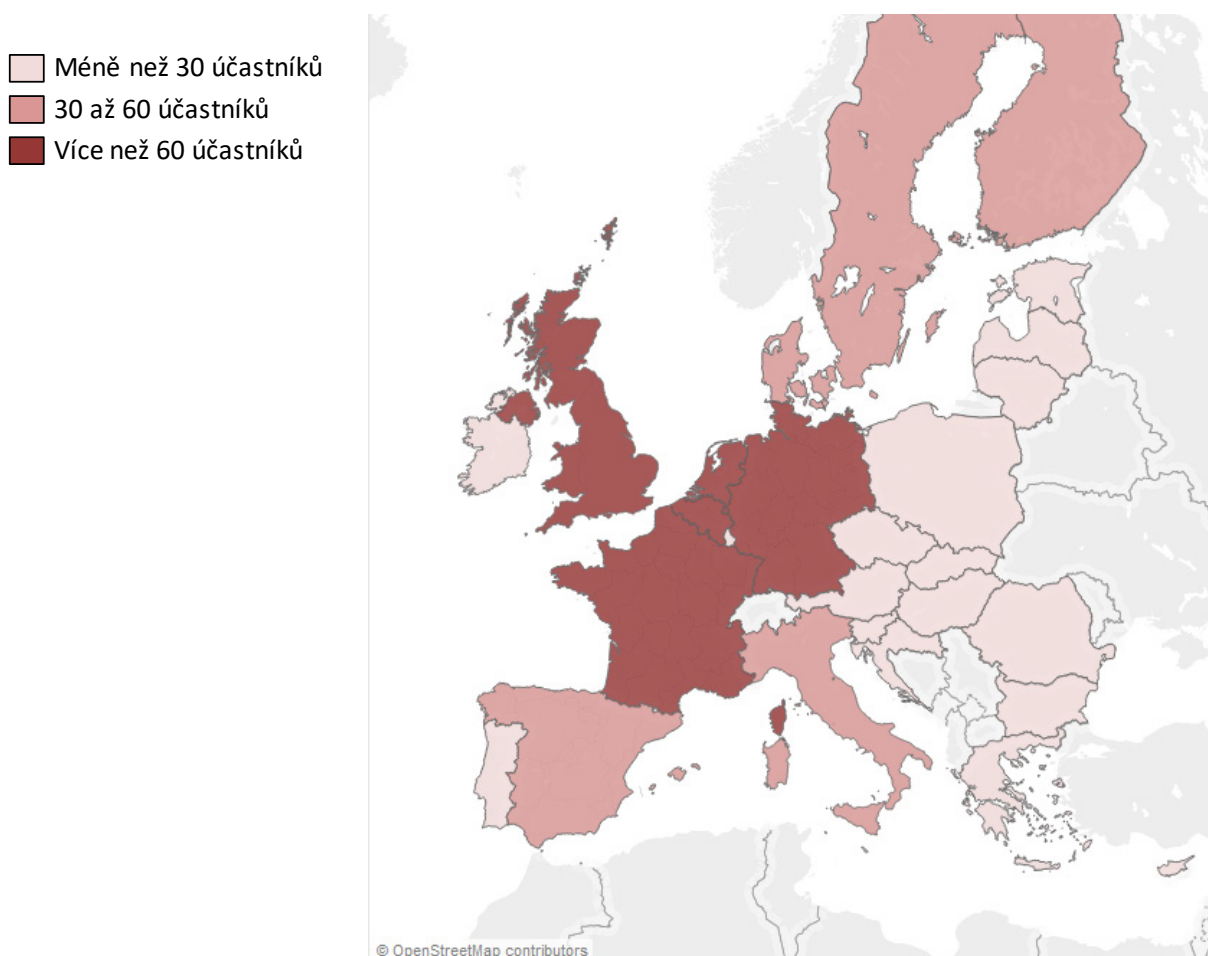
28. Přestože síť RAN přináší užitečné výhody plynoucí z postupu na evropské úrovni, zjistili jsme, že tato přidaná hodnota není v praxi maximálně využita¹³:

- a) Síť RAN by mohla vypracovávat více konkrétních výstupů a mimo jiné například analyzovat postupy v členských státech (například na základě většího počtu návštěv na místě) a sestavit podrobný srovnávací přehled přístupů, které se v členských státech uplatňují. „Sdělení o předcházení radikalizaci vedoucí k terorismu“ z roku 2014 se zmiňuje o sbírce sítě RAN, poprvé zveřejněné v roce 2014, jako o zdroji osvědčených postupů. V úvodu k této sbírce se však píše, že uváděné postupy mají být pouze informativní a sloužit jako inspirace. Zjistili jsme také, že záznamy ve sbírce neobsahují dostatečné informace o tom, jak byl projekt financován, které by zájemcům umožnily určit možné zdroje financování EU pro typy projektů, o jejichž realizaci uvažují.
- b) Komise neanalyzovala důvody, proč některé státy využívají síť RAN méně než jiné (viz **obrázek 4**). Důvodem různé míry využití sítě může být odlišné vnímání hrozby terorismu v různých zemích, skutečnost, že síť RAN se zaměřuje na určité druhy terorismu, její přístup „zdola nahoru“ (tj. informování tvůrců politik o pohledu odborníků) nebo používání angličtiny jako hlavního jazyka během zasedání. To, zda se míra účasti jednotlivých členských států během doby mění, se nijak nezaznamenává.

¹² Cílem projektu VOX-Pol je propojit výzkumné činnosti týkající se extremismu na internetu, a poskytnout tak více informací pro vypracování programů na národní, evropské a mezinárodní úrovni.

¹³ Tuto skutečnost potvrdil náš průzkum: 8 ze 13 (62 %) respondentů, kteří se k tomu vyjádřili, se domnívalo, že přístup sítě RAN by mohl přinášet větší hodnotu.

Obrázek 4 – Účastníci pracovní skupiny sítě RAN od října 2015



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

- c) Komise se snaží zvýšit povědomí o projektech financovaných z prostředků EU tím, že účastníky projektů vybízí k tomu, aby předávali své výsledky dál prostřednictvím pracovní skupiny sítě RAN. Navrhla to například u 16 z 20 projektů financovaných v rámci programu ISEC¹⁴, které od roku 2011 (kdy byla síť RAN zřízena) skončily a které Komise označila za dobré, velmi dobré nebo výborné. Zjistili jsme však, že u více než poloviny těchto projektů k tomu v praxi nedošlo. V době našeho auditu bylo pracovní

¹⁴ ISEC (Předcházení trestné činnosti a boj proti ní) byl součástí rámcového programu „Bezpečnost a ochrana svobod“ (2007–2013), který byl předchůdcem složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost (2014–2020).

skupině sítě RAN, na semináři nebo konferenci prezentováno pouze sedm těchto projektů (44 %).

- d) Belgické orgány nás informovaly, že odborníci z malých organizací působících na místě bez vazby na vládní instituce (např. sítě místních skupin matek zahraničních bojovníků) nejsou do sítě RAN zapojeni v dostatečné míře, která by zaručovala opravdový přístup zdola nahoru.
- e) Síť RAN usiluje o lepší komunikaci zdola nahoru, tedy od odborníků směrem k tvůrcům politik. Avšak v průzkumu mezi odborníky, který provedla síť RAN v roce 2016, se méně než polovina respondentů domnívala, že jim síť RAN umožnila tvůrce politik nějak ovlivnit. Čtyři respondenti v našem vlastním průzkumu kromě toho uvedli, že vazbu mezi sítí RAN a tvůrci politik by bylo možné posílit například formální výměnou přístupů a názorů. Může totiž trvat příliš dlouho, než se potřeby zjištěné odborníky odrazí v rámci politiky Komise. O otázce radikalizace ve věznicích se například na úrovni odborníků (jako jsou příslušníci vězeňské a probační služby, učitelé a sociální pracovníci) diskutuje od roku 2011 v rámci pracovní skupiny sítě RAN pro vězeňství a probaci. Teprve v roce 2015 však Komise určila zvláštní opatření na řešení tohoto problému, která se financují z programu Spravedlnost.

Rámec Komise pro posuzování výsledků není dostatečně rozvinutý

29. Zjišťovali jsme, zda má Komise ukazatele výkonnosti pro hodnocení účinnosti své celkové podpory a zda byly stanoveny realistické cíle. Zkoumali jsme, zda ukazatele měří nejen činnost, ale také reálný pokrok při plnění obecného cíle, kterým je pomoc členským státům řešit radikalizaci vedoucí terorismu. Na úrovni jednotlivých opatření jsme zkoumali, zda Komise posuzuje účinnost své podpory s cílem zjistit, která z nich fungují a kde a která nikoliv a proč. Komise tyto údaje potřebuje k tomu, aby mohla:

- a) reagovat na žádosti Evropského parlamentu o vyhodnocení strategie EU pro boj proti radikalizaci a náboru do teroristických skupin¹⁵;
- b) průběžně zlepšovat a upravovat svou politiku a podporu v závislosti na tom, jak se mění míra ohrožení a potřeby uživatelů;
- c) šířit a zdůrazňovat příklady úspěšných projektů s cílem dosáhnout maximálních synergií (a vyhnout se šíření neúčinných nebo kontraproduktivních projektových výsledků);
- d) před občany prokázat, že její iniciativy mají šanci být účinné.

Komise nehodnotí svůj celkový úspěch při dosahování cílů politiky

30. Zjistili jsme, že Komise dostatečně nerozvinula svůj rámec pro posouzení toho, zda je její politika zaměřená na podporu členských států při řešení problému radikalizace účinná a nákladově efektivní. Komise například:

- a) nerozčlenila obecné cíle své politiky boje proti radikalizaci na konkrétnější a měřitelné cíle;
- b) nestanovila odpovídající ukazatele a cíle pro využití finanční prostředky EU, jimiž by měřila výkonnost při řešení problému radikalizace;
- c) neposkytla ucelený přehled opatření proti radikalizaci financovaných EU (viz **bod 26**);
- d) neuvedla celkové náklady na řešení problému radikalizace. „Sdělení o předcházení radikalizaci vedoucí k terorismu“ z roku 2014 neobsahovalo žádné informace o objemu financování. Komise vysvětlila, že opatření budou probíhat s využitím stávajících zdrojů, ale neupřesnila kterých. Určité informace o financování a nákladech poskytlo „Sdělení o podpoře prevence radikalizace vedoucí k násilnému extremismu“ z roku 2016 a také „Komplexní posouzení bezpečnostní politiky EU“ z července 2017¹⁶. Nicméně:

¹⁵ Viz například usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. listopadu 2015 o předcházení radikalizaci a náboru evropských občanů do teroristických organizací.

¹⁶ SWD(2017) 278 final ze dne 26. července 2017, „Komplexní posouzení bezpečnostní politiky EU.

- i) některé činnosti, jako jsou projekty financované z položky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost, v nich nejsou zahrnuty,
- ii) u některých opatření nejsou vyčísleny náklady, zejména v případě jednotky EU IRU, internetového fóra EU, programu na podporu občanské společnosti a Evropské strategické komunikační sítě,
- iii) informace o financování jednotlivých opatření se vztahují k různým obdobím;
- iv) nijak se nerozlišuje mezi náklady na opatření, která jsou speciálně určena k řešení radikalizace (např. 25 milionů pro centrum excelence sítě RAN), a těmi, která takto koncipována nejsou, ale která přesto pomáhají radikalizaci předcházet (např. 25,6 miliardy EUR z Evropského sociálního fondu na podporu sociálního začlenění znevýhodněných skupin).

31. V důsledku toho neexistuje žádná souhrnná zpráva uvádějící náklady a dosažené výsledky opatření proti radikalizaci financovaných EU. O těchto tématech místo toho pojednávají nejrůznější zprávy, které spíše popisují, čeho bylo dosaženo, než že by hodnotily úspěch při dosahování stanovených cílů (viz **rámeček 8**).

Rámeček 8 – Příklady zpráv, které spíše popisují, čeho bylo dosaženo, než že by hodnotily úspěšnost při dosahování cílů dané politiky

Závěrečná zpráva o provádění strategie vnitřní bezpečnosti pro období 2010–2014 popisovala, jaké kroky byly podniknuty na podporu členským státům při řešení problému radikalizace, ale neposuzovala účinnost¹⁷:

- v září 2011 byla zřízena síť RAN,
- v lednu 2014 bylo přijato „Sdělení o předcházení radikalizaci vedoucí k terorismu“,
- zveřejnění sbírky sítě RAN.

¹⁷ COM(2014) 365 final ze dne 20. června 2014 „Závěrečná zpráva o provádění strategie vnitřní bezpečnosti EU pro období 2010–2014“.

Výroční zpráva o činnosti GŘ pro migraci a vnitřní věci za rok 2016 a tabulky výkonnosti týkající se složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost obsahují informace o počtu vypracovaných protiargumentačních příspěvků.

Jednotka EU IRU pravidelně informuje o objemu teroristického obsahu, který byl odstraněn z internetu.

Komise není s to prokázat, nakolik jsou její jednotlivá opatření skutečně účinná

32. Více aktivit nemusí nutně znamenat větší účinnost. Zjistili jsme, že v posouzeních opatření Komise na pomoc členským státům s řešením problému radikalizace se dosažené výsledky často měří z hlediska objemu (tj. počtu pořádaných jednání nebo vypracovaných dokumentů) namísto účinnosti (tedy poznatků nabytých účastníky sítě RAN, jak tyto poznatky uplatnili nebo jaký měly dopad na jejich práci). V nedávném „Komplexním posouzení bezpečnostní politiky EU“ se rovněž zdůraznila potřeba hodnotit výsledky a účinnost opatření, jejichž cílem je předcházet terorismu. Komise tedy nemůže prokázat, nakolik jsou opatření na potírání radikalizace financovaná EU skutečně účinná, jak dokládají následující body této zprávy.

33. Podle plánu by měla být provedena hodnocení projektů financovaných ze složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost. K projektům však často chybí ukazatele účinnosti. Například u tří z pěti úspěšných návrhů v rámci výzvy k předkládání návrhů na projekty proti radikalizaci z roku 2014 (viz **bod 19 b)**) se Komise domnívala¹⁸, že měly nepočtené, nejasné nebo jen elementární strategie pro monitorování a hodnocení a že jim chyběly ukazatele pro měření skutečné účinnosti.

34. V případě fondu ISEC (předchůdce složky „policie“ Fondu pro vnitřní bezpečnost) Komise přezkoumala závěrečnou zprávu¹⁹ každého projektu a dosažené výsledky popsala z hlediska konkrétních výstupů. Posoudila také kvalitu výsledků, tj. zda byly užitečné

¹⁸ FIRST LINE, LIAISE II a SAFFRON.

¹⁹ Popisnou a finanční zprávu o projektových činnostech a dosažených výsledcích vypracovanou na konci projektu příjemcem finančních prostředků EU.

a přenosné a zda a jak by měly být šířeny. Tyto přezkumy však nebyly důkazně podloženým hodnocením projektových dopadů. Vzhledem k tomu, že součástí projektů nebyly žádné ukazatele účinnosti, spočívaly tyto přezkumy v zaznamenání názoru dané osoby na to, nakolik je pravděpodobná účinnost projektu.

35. Jednotka EU IRU při Europolu upozorňuje na internetový obsah propagující terorismus a informuje o něm provozovatele příslušných internetových služeb, aby jej mohli odstranit. Výsledek se měří podle objemu a podílu obsahu, který je provozovatelem na základě upozornění jednotky odstraněn (viz **obrázek 5**). Tyto statistiky však mají následující omezení:

- a) nelze z nich rozpoznat, kolik obsahu bylo odstraněno výhradně díky činnosti jednotky EU IRU. Tato jednotka totiž může požádat internetové společnosti o odstranění teroristické propagandy, na kterou upozornily i členské státy²⁰. Tento případ je méně pravděpodobnější, pokud jednotka EU IRU zkoumá propagandu v jazycích, které nejsou jazyky EU (např. arabština, ruština nebo turečtina) a jimiž se vnitrostátní jednotky pro oznamování internetového obsahu zabývají v menší míře. Jednotka EU IRU nemá informace o tom, kolik teroristického obsahu bylo internetovými společnostmi odstraněno jen na základě její žádosti, tedy aniž by na ně upozornily vnitrostátní jednotky pro oznamování internetového obsahu, občanská společnost nebo samotné internetové společnosti. Internetové společnosti o důvodech odstranění obsahu z internetu informace neposkytují.
- b) Neprokazují účinnost, pokud jde o množství teroristické propagandy, která zůstává na internetu. Deset osob, které odpověděly v našem průzkumu, se domnívalo, že jednou z výzev pro jednotku EU pro oznamování internetového obsahu je skutečnost, že odstraněná propaganda se zkrátka nahraje nebo přesune na jiné platformy (označováno jako efekt hry na kočku a myš). Na internetovém fóru EU v prosinci 2016 (viz **rámeček 2**) hlavní internetové společnosti představily iniciativu, která má pomoci zabraňovat opětovnému nahrávání propagandy na internet. Zástupci francouzských orgánů nám při pohovorech zdůraznili, že je potřeba prokázat účinnost tohoto mechanismu. Dále

²⁰ Jednotka pro oznamování internetového obsahu Spojeného království oznamuje přibližně 100 000 položek ročně.

upozornili, jak je náročné najít správnou rovnováhu mezi tím, jak učinit teroristickou propagandu méně dostupnou na internetu, a zároveň nedotlačit teroristy k tomu, aby používali složitější a utajenější komunikační systémy, které by mohly vyšetřování ztížit.

- c) Neměří rychlost reakce, např. jak dlouho jednotce EU IRU trvá, než identifikuje podezřelý obsah od okamžiku, kdy se objevil na internetu, a kolik času potřebují internetové společnosti k jeho odstranění poté, co na něj byly upozorněny.

Obrázek 5 – Statistika EU IRU

	1. července 2015 až 1. července 2016	1. července 2016 až 1. června 2017
Návrhy na ohlášení obsahu	9 787	20 174
Obsah odstraněný provozovatelem služeb	8 949	16 143
Úspěšnost	91,4 %	80,0 %

Zdroj: Europol – Zpráva z prvního roku činnosti jednotky EU IRU a údaje Europolu.

36. GŘ pro migraci a vnitřní věci stanoví v ročním plánu činnosti podrobné vyčíslené cíle pro síť RAN a přezkoumává pokrok ve čtvrtletních a ročních zprávách o pokroku. Tyto plány a zprávy však uvádějí pouze činnosti, např. počet jednání, účastníků, předběžných dokumentů, studijních návštěv, seminářů, konferencí, informačních bulletinů, vzdělávacích kurzů, workshopů, politických dokumentů a dokumentaci. Komise nepožádala centrum excelence sítě RAN o informace pro sledování jejich účinnosti, např. spokojenost účastníků, získané znalosti a kontakty, jak byly využity a sdíleny v rámci členských států a jejich dopad na práci nebo na výsledky organizace (tj. zda školení skutečně pomohlo policii rozpoznávat radikalizované jednotlivce a zmírnit riziko, jež tyto osoby představovaly). Centrum excelence sítě RAN z vlastního podnětu však provádělo výzkumy, které poskytují určité vodítko o užitečnosti jejich produktů. Například jeden průzkum v srpnu 2016 zjistil, že téměř 90 % účastníků akcí RAN mělo za to, že jejich účast příznivě ovlivní jejich každodenní práci.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

37. Za svou národní bezpečnost včetně boje proti terorismu odpovídají členské státy. Úkolem EU je zajistit vysokou úroveň bezpečnosti usnadňováním výměny informací, operativní spolupráce a sdílení poznatků a zkušeností. V roce 2005 přijala EU strategii pro boj proti terorismu, která stojí na čtyřech pilířích. Cílem prvního pilíře je předcházet tomu, aby se lidé uchýlovali k terorismu, a to řešením příčin radikalizace a získávání stoupenců terorismu. Vzhledem k tomu, že na radikalizaci se podílí několik faktorů, uplatňuje se k řešení tohoto problému široká škála opatření. Komise proto na podporu členských států využívá čím dál více existujících fondů EU.

38. Při auditu jsme zkoumali, zda Komise vhodným způsobem řídila podporu, kterou poskytuje členským státům při řešení problému radikalizace vedoucí k terorismu. Obecně jsme zjistili, že Komise zohledňovala potřeby členských států, ale objevovaly se určité nedostatky v koordinaci a hodnocení.

39. Komise podporovala spolupráci mezi členskými státy prostřednictvím relevantních iniciativ, jako je síť pro zvyšování povědomí o radikalizaci (síť RAN), internetové fórum EU a Evropská strategická komunikační síť (viz **body 15–21**).

40. Komise svou průřezovou podporu koordinovala například prostřednictvím konzultací mezi generálními ředitelstvími při schvalování pracovních programů. Díky tomu působila její opatření ve vzájemné synergii. Přes nedávná zlepšení by je však stále bylo možné koordinovat lépe. Například přehled Komise, který obsahuje opatření financovaná EU v této oblasti, nezahrnuje opatření řízená členskými státy, což by bylo užitečné pro maximální využití možných synergií. Zjistili jsme také, že síť RAN, která představuje jednu z hlavních iniciativ Komise, nebyla v plné míře využita k šíření výsledků úspěšných projektů realizovaných pomocí finančních prostředků EU (viz **body 22–28**).

Doporučení 1 – Zlepšit rámec pro celkovou koordinaci opatření zaměřených na řešení radikalizace

Komise by měla zlepšit rámec pro celkovou koordinaci opatření financovaných EU, která podporují členské státy při řešení problému radikalizace. Komise by zejména měla:

- a) zahrnout hlavní opatření financovaná EU, která řídí členské státy, do seznamu protiradikalizačních opatření financovaných EU. Komise by tento seznam měla pravidelně aktualizovat, aby byly synergie co největší, zejména pokud se různé fondy a nástroje překrývají. Tento seznam by měl být k dispozici žadatelům o financování projektu.
- b) co nejlépe využívat potenciální synergie mezi opatřeními Komise a za tím účelem formálně zakotvit požadavek šířit prostřednictvím sítě RAN výsledky úspěšných projektů financovaných EU.

Časový rámec: červen 2019.

Doporučení 2 – Zvýšit praktickou podporu pro odborníky a tvůrce politik v členských státech

Komise by měla:

- a) zlepšit komunikaci mezi odborníky a tvůrci politik formou pravidelné a strukturované výměny přístupů a názorů;
- b) analyzovat účast odborníků členských států v síti RAN a zaměřit se zejména na to, zda by méně aktivní státy neměly být více zapojeny;
- c) analyzovat zapojení odborníků v rámci sítě RAN a v zájmu posílení přístupu „zdola nahoru“ zajistit odpovídající zastoupení různých zainteresovaných stran, včetně sítí organizací působících v terénu, bez vazby na vládní instituce.

- d) podpořit manažery protiradikalizačních projektů při posuzování účinnosti a přenositelnosti postupů a zvýšit relevantnost sbírky sítě RAN tím, že do ní bude zahrnuto více informací o účinnosti postupů a kontextu, v němž je lze přenést.
- e) zahrnout do sbírky sítě RAN jasné údaje o tom, jak jsou opatření z fondů EU financována.

Časový rámec: červen 2019.

41. Komise dostatečně nerozpracovala svůj rámec pro posouzení toho, zda její podpora je účinná a nákladově efektivní. Nerozčlenila například celkové cíle politiky do konkrétnějších a lépe měřitelných cílů a k prostředkům, které využila k řešení problému radikalizace, nejsou stanoveny ukazatele a cíle k měření úspěšnosti při naplňování tohoto účelu (viz **body 29–31**).

42. Výsledky zvláštních opatření jsou kromě toho často měřeny z hlediska objemu činností, nikoliv podle účinnosti. V důsledku toho existuje riziko, že užitečné poznatky se nebudou předávat dál nebo že je Komise při přípravě svých opatření nebo dalším rozvíjení své politiky v této oblasti nezohlední (viz **body 32–36**).

Doporučení 3 – Zlepšit rámec pro posuzování výsledků

Komise by měla vyhodnotit svou úspěšnost při dosahování cílů politiky a zajistit, aby u opatření financovaných EU bylo možné prokázat, nakolik jsou skutečně účinná. Komise by zejména měla:

- a) provést nezbytné konzultace a výzkum, aby stanovila cíle a ukazatele pro hodnocení úspěšnosti a nákladové efektivnosti při dosahování svých cílů, pokud jde o pomoc členským státům při řešení problému radikalizace. Následně by měla pravidelně předkládat zprávy o celkovém pokroku při dosahování cílů své politiky v oblasti boje proti radikalizaci a o objemu vynaložených finančních prostředků EU.

- b) vyžadovat, aby centrum excelence sítě RAN poskytovalo podrobnější zprávy o účinnosti svých aktivit, např. o spokojenosti účastníků, získaných znalostech a kontaktech, jak byly využity a jejich dopad na práci nebo na výsledky organizace.
- c) prostřednictvím internetového fóra EU dohlížet:
- na spolupráci jednotky EU IRU s vnitrostátními jednotkami IRU, pokud jde o to, aby byla zajištěna doplňkovost a nedocházelo ke zbytečnému dvojímu nahlašování internetového obsahu propagujícího terorismus společností působícím v oblasti IT,
 - na to, nakolik má odstraňování teroristické propagandy vliv na její výskyt na internetu,
 - na to, jak rychle je odstraňován obsah, na který upozornila EU IRU;
- d) zajistit, aby žadatelé prokázali, jak budou měřit účinnost svých projektů.

Časový rámec: červen 2019.

Tuto zprávu přijal senát V, jemuž předsedá Lazaros S. LAZAROU, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne úterý 20. března 2018.

Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

PŘÍLOHA**Příloha – Příklady opatření na boj proti radikalizaci financovaných EU**

Opatření	Cíl při řešení problému radikalizace	Financování	Řídící subjekt
Síť pro zvyšování povědomí o radikalizaci (RAN)	Poskytovat podporu členským státům při navrhování a provádění účinné prevence, poskytovat pokyny a příručky pro zřizování multiinstitucionálních struktur, vytvářet platformu pro výměnu zkušeností a postupů a pokračovat v dalším mapování výzkumu v oblasti radikalizace.	Fond pro vnitřní bezpečnost – policie	GŘ HOME
Granty na výzkum	Překlenout rozdíly mezi zástupci akademické obce a odborníky na bezpečnost, kteří se zabývají radikalizací, s cílem zvýšit schopnost členských států doladit stávající přístupy a vypracovat nové politiky a postupy (téma výzkumu: vypracovat komplexní přístup k násilné radikalizaci a současným tendencím v oblasti radikalizace)	Program Horizont 2020	GŘ HOME GŘ RTD
Bezpečnostní projekty v rámci přímého a sdíleného řízení	Vypracovat nástroje umožňující zaměřit se na místní aktéry a rodiny, , zapojit je a pomoci jim při předcházení radikalizace	Fond pro vnitřní bezpečnost – policie	GŘ HOME

Boj proti teroristické propagandě

Opatření	Cíl při řešení problému radikalizace	Financování	Řídící subjekt
Jednotka EU pro oznamování internetového obsahu (EU IRU)	Bojovat proti teroristické propagandě	Europol	Europol
Internetové fórum EU	Iniciativa Komise zapojit internetové společnosti do boje proti teroristické propagandě	Fond pro vnitřní bezpečnost	GŘ HOME
Evropská strategická komunikační síť	Poskytnout členským státům, občanské společnosti a orgánům EU odborné zázemí pro účely vypracování rámců politiky, komunikačních kampaní nebo jednotlivých iniciativ. Poskytnout síť pro sdílení a výměnu osvědčených postupů a praktickou podporu a poradenství s cílem pomoci vypracovat účinné protiterroristické kampaně	Fond pro vnitřní bezpečnost	GŘ HOME
Bezpečnostní projekty v rámci přímého a sdíleného řízení	Zaměřit se na otázku internetového obsahu, který může vést k radikalizaci	Fond pro vnitřní bezpečnost – policie	GŘ HOME

Prosazování odolné společnosti podporující začlenění

Opatření	Cíl při řešení problému radikalizace	Financování	Řídící subjekt
Nadnárodní partnerství	Vypracovat inovativní přístupy a postupy, které upřednostňují sociální začleňování, podporu společných hodnot a mezikulturní porozumění	Erasmus+	GŘ EAC
Podpora reformy politiky v dané oblasti	Posílit a šířit inovativní osvědčené postupy, které spadají do působnosti Pařížské deklarace		
Evropská dobrovolná služba	Prosazovat základní hodnoty a oslovit znevýhodněné osoby a komunity		
Pracovníci s mládeží	Vytvořit sadu osvědčených postupů týkajících se toho, jak: - pomoci mladým lidem zvýšit jejich demokratickou odolnost, rozvinout mediální gramotnost a kritické myšlení - naučit mladé lidi řešit konflikty a respektovat názory druhých - rozpoznat rizika marginalizace nebo určit zranitelné skupiny	Evropský sociální fond	GŘ EMPL GŘ REGIO
eTwinning	Propojit učitele a žáky v Evropě prostřednictvím internetové platformy eTwinning s cílem najít osvědčené postupy na podporu rozmanitosti ve třídě, předávání společných hodnot žákům a rozpoznání rizika marginalizace nebo určení zranitelných skupin		
Podpora pro vnitrostátní programy a malé místní projekty	Posílit sociální začleňování znevýhodněných skupin, např. prostřednictvím programů odborné přípravy šitých na míru a programů sociální podpory Pomoci školám řešit problém předčasného ukončování školní docházky a zvýšit dostupnost kvalitního vzdělávání pro všechny		
Projekty v oblasti zaměstnanosti a sociálních inovací	Financovat inovativní projekty v terénu, které podporují sociální začleňování	Program EU pro zaměstnanost a sociální inovace	GŘ EMPL
Projekty týkající se práv, rovnosti a občanství	Napomoci lepšímu porozumění mezi komunitami, včetně náboženských komunit, a přispět tak k prevenci a boji proti rasismu a xenofobii prostřednictvím mezináboženských a mezikulturních aktivit	Program Práva, rovnost a občanství	GŘ JUST
Bezpečnostní projekty v rámci přímého a sdíleného řízení	Zvýšit informovanost a vyškolit odborníky v terénu v tom, jak rozpoznat proces radikalizace potenciálních zahraničních bojovníků a jak na něj reagovat	Fond pro vnitřní bezpečnost – policie	GŘ HOME

Identifikace radikalizovaných osob a zakročení proti nim

Opatření	Cíl při řešení problému radikalizace	Financování	Řídící subjekt
Rehabilitační a deradikalizační programy	Rehabilitace a deradikalizace ve věznicích i mimo ně, nástroje k posouzení rizik a školení profesionálů	Program Spravedlnost	GŘ JUST
Školení zaměstnanců vězeňské a probační služby	Zapojit Evropskou organizaci pro probaci a Evropskou organizaci vězeňských a nápravných zařízení do speciálních školení pro zaměstnance vězeňské a probační služby		

Řešení radikalizace v zemích mimo Evropu

Opatření	Cíl při řešení problému radikalizace	Financování	Řídící subjekt
Protiteroristická opatření	Poskytnout třetím zemím konkrétní protiteroristickou podporu	Evropské rozvojové fondy a nástroj přispívající ke stabilitě a míru	GŘ DEVCO
Zohlednění protiradikalizačního rozměru podpory	Začlenit protiradikalizační problematiku do různých typů podpory pro třetí země	Evropský nástroj sousedství	GŘ NEAR
eTwinning Plus	Rozšířit platformu eTwinning na vybrané země evropského sousedství, zejména na ty, které mají problémy související s násilnou radikalizací a v nichž je mezikulturní dialog nejvíce zapotřebí.	Evropské rozvojové fondy a nástroj přispívající ke stabilitě a míru	GŘ DEVCO
		Evropský nástroj sousedství	GŘ NEAR
		Erasmus+	GŘ EAC

Zdroj: EÚD na základě sdělení Komise o podpoře prevence radikalizace vedoucí k násilnému extremismu.

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „BOJ PROTI RADIKALIZACI VEDOUcí K TERORISMU: KOMISE ZOHLEDNILA POTŘEBY ČLENSKÝCH STÁTŮ, AVŠAK V KOORDINACI A HODNOCENÍ SE VYSKYTOVALY NEDOSTATKY“

SHRNUTÍ

V. Komise od roku 2017 zdokonalila svůj přehled opatření financovaných Evropskou unií, takže je nyní schopna zjišťovat synergie mezi jednotlivými fondy a opatřeními, a to zejména v rámci Pracovní skupiny pro bezpečnostní unii a její specializované podskupiny pro radikalizaci.

VI. Cíle politiky Komise v oblasti předcházení radikalizaci a boji proti ní jsou stanoveny v příslušných politických dokumentech. Tyto cíle jsou nevyhnutelně obecnějšího rázu, neboť konkrétnější cíle jsou stanoveny teprve v rámci příslušných iniciativ.

VII. Komise zdůrazňuje, že jednotlivé projekty a iniciativy jsou předmětem hodnocení a jejich výsledky jsou zaznamenávány. Na základě toho se pak provádí celkové hodnocení fondů a programů. Komise nicméně uznává, že dlouhodobější dopady těchto opatření nejsou systematickým způsobem měřeny.

ÚVOD

6. Znalosti týkající se radikalizace nejsou rozvíjeny jen prostřednictvím projektů financovaných v rámci programu Horizont 2020, ale také prostřednictvím dalších fondů EU, zejména pak Fondu pro vnitřní bezpečnost – policie (Internal Security Fund Police – ISF-P) a sítě pro zvyšování povědomí o radikalizaci (Radicalisation Awareness Network – RAN), jejímž úkolem je zjišťovat a sdílet osvědčené postupy.

8. Projekty financované v rámci Evropského sociálního fondu mají za cíl mimo jiné posilovat v širším měřítku odolnost, ale mohou se konkrétně zaměřovat i na problematiku radikalizace (např. projekt BAANA).

9. Obecněji pojaté strategie na vymanění se z radikalizovaného prostředí či rehabilitační a deradikalizační projekty nejsou financovány jen z prostředků programu Spravedlnost, ale mohou být financovány i v rámci Fondu pro vnitřní bezpečnost – policie, jako je tomu v případě stávající obecné výzvy k předkládání návrhů projektů týkajících se radikalizace, která byla vyhlášena v listopadu 2017.

POZNÁMKY

Rámeček 5

Ačkoli Komise svou politickou reakci přizpůsobuje měnící se bezpečnostní situaci, její práce v oblasti předcházení radikalizaci se řídí dlouhodobými i krátkodobými cíli. Řada jednotlivých aktivit se v tomto smyslu zabývá všemi formami radikalizace.

19.

a) Sdělovací prostředky a komunikace jsou téma, kterým se Komise zabývá různým způsobem: bylo součástí jejího sdělení z roku 2005 (kapitola 2.1 „Vysílací média“); toto téma (které zahrnuje i otázku polarizace) bylo rovněž předmětem jednání v rámci sítě RAN a Evropské strategické komunikační sítě (ESCN) a mezi své priority je Komise zařadila ve své nedávné výzvě k předkládání návrhů z roku 2017 (ISF-2017-AG-RAD).

Otázkou se zabývala rovněž expertní skupina Komise na vysoké úrovni pro radikalizaci (HLCEG-R), která ve své průběžné zprávě z prosince 2017 členským státům (s podporou Komise) doporučila, aby prověřily, zda stávající nástroje umožňují dostatečně účinným způsobem předcházet šíření násilné extremistické propagandy v tradičních sdělovacích prostředcích.

b) Komise zavedla nezbytná opatření, která umožňují řešit potřeby spojené s rozvíjením strategií na vymanění se z radikalizovaného prostředí. Již v minulosti Komise financovala významné programy tohoto druhu v rámci programu ISEC (zvláštní program „Předcházení trestné činnosti a boj proti ní“), čehož nejdůležitějším příkladem je financování evropské sítě pro deradikalizaci (ENoD) v letech 2012–2013. V návaznosti na přijetí sdělení týkajícího se radikalizace v roce 2014 navíc Komise vybídla členské státy k tomu, aby vypracování strategií na vymanění se z radikalizovaného prostředí zařadily mezi finanční priority svých národních programů. Strategie na vymanění se z radikalizovaného prostředí zůstávají prioritou i nadále a jsou předmětem výzvy k předkládání návrhů, která je vyhlášena od listopadu 2017¹.

Rámeček 6

Kromě postupů a mechanismů usnadňujících koordinaci mezi jednotlivými fondy a iniciativami, které zmiňuje Účetní dvůr, probíhá koordinace i na širší politické úrovni, a to zejména od roku 2017 díky Pracovní skupině pro bezpečnostní unii a konkrétněji pak její podskupině pro radikalizaci.

26. Komise má za to, že jednotný dokument přispívá sice k vyšší transparentnosti, příslušné služby Komise však byly schopny koordinovat jednotlivá opatření v rámci stávajících postupů, a tedy i bez konsolidovaného seznamu opatření zaměřených proti radikalizaci, která byla financována z EU.

V roce 2017 zřídila Komise Pracovní skupinu pro bezpečnostní unii včetně její podskupiny pro radikalizaci s cílem zlepšit koordinaci opatření EU zaměřených na problematiku radikalizace a nacházet součinnosti mezi jednotlivými fondy a opatřeními.

27. Návrh na posílení součinnosti mezi odstraňováním obsahu a vedením protiargumentačních kampaní nebyl nikdy předložen ani Komisi, ani na internetovém fóru EU, které sleduje oba cíle, a představovalo by tudíž vhodné fórum pro takový návrh. Komise se proto nedomnívá, že by koordinace na její straně byla nedostatečná.

Zejména díky setkáním, k nimž dochází v rámci internetového fóra EU nebo v rámci poradní skupiny Evropského centra pro boj proti terorismu (European Counter Terrorism Center – ECTC) při Europolu, která byla zřízena v říjnu 2016 a které se účastní sítě VoxPol i ESCN, se Komisi i Europolu podařilo usnadnit užší zapojení a koordinaci jednotlivých opatření financovaných z EU.

28.

a) Síť RAN má za sebou již celou řadu praktických výsledků, mj. v podobě příruček a školení (např. programy školení pro evropské policejní důstojníky, Manifest pro vzdělávání, Příručku pro postup vůči vracejícím se zahraničním teroristickým bojovníkům a mnohé další).

Hlavním účelem sbírky sítě RAN je inspirovat další odborné pracovníky a neměla by být zřejmě považována za zdroj informací o možnostech financování. Informace o financování projektů lze získat jinde.

b) Komisi jsou známy důvody různé účasti zainteresovaných subjektů z jednotlivých členských států. Kromě důvodů, které zmiňuje Evropský účetní dvůr, je třeba mít na zřeteli i to, že je normální, mají-li odborní pracovníci ze zemí, které čelily větším teroristickým hrozbám nebo které mají rozvinutější praxi, postupy a poznatky v oblasti prevence, ve srovnání s jinými zeměmi také silnější zastoupení. Komise se i nadále domnívá, že je důležité diskutovat s členskými státy o jejich prioritách, potřebách a problémech. Od roku 2017 probíhají tyto diskuse především v rámci expertní skupiny Komise na vysoké úrovni pro boj proti radikalizaci (HLCEG-R). Její průběžná zpráva vydaná v listopadu 2017 již přinesla užitečná doporučení pro aktivity, které má v průběhu roku 2018 organizovat síť RAN a síť ESCN.

Síť RAN spravuje, sleduje a aktualizuje seznam účastníků, který nabízí přehled o odborných pracovnících z jednotlivých členských států. Na základě tohoto seznamu mohou účastníci sítě RAN a Komise sledovat, jak se účast odborných pracovníků z jednotlivých členských států vyvíjí.

¹ Výzva [2017-ISFP-AG-RAD](#).

d) Síť RAN v současnosti již zahrnuje množství organizací působících přímo v místě, které nemají žádné vazby na orgány státní správy, a vedle toho i značný počet dalších odborných pracovníků působících v první linii. Komise se domnívá, že v politické debatě našly názory a zkušenosti těchto lidí své uplatnění, čímž je zajištěn přístup zezdola.

e) Výměny mezi odbornými pracovníky a tvůrci politik probíhají různým způsobem: Uskutečnila se řada akcí, kde odborní pracovníci sdíleli své poznatky a doporučení s tvůrci politik (např. konference sítě RAN na vysoké úrovni, která se konala v listopadu 2016, či konference sítě RAN o navrátilcích, která se konala v červnu 2017). Komise se domnívá, že konference sítě RAN o navrátilcích, jakož i příručka a semináře, které byly následně na toto téma uspořádány za účasti zástupců členských států, mají v EU, ale ještě více pak na úrovni členských států významný dopad na rozvoj politik v této oblasti.

Komise v jednání s členskými státy rovněž zjišťuje, kde členské státy vidí možnosti další podpory, ať už poskytované prostřednictvím sítě RAN, nebo nějakým jiným způsobem. Expertní skupina Komise na vysoké úrovni pro boj proti radikalizaci (HLCEG-R), která byla zřízena v červenci 2017, je poradní skupinou, která Komisi pomáhá zjišťovat tyto potřeby a formulovat náležité odpovědi. Doporučení uvedená v průběžné zprávě této skupiny z listopadu 2017, která se týká sítě RAN, jsou zohledněna v ročním plánu činnosti na rok 2018. Komise dbá tímto způsobem o to, aby přidaná hodnota sítě RAN byla v praxi co nejvyšší a aby síť za tím účelem nabízela služby, které umožní řešit priority a problémy, na něž poukázaly členské státy.

Jednou z politických priorit se stal problém radikalizace ve věznicích a zvyšování informovanosti příslušných zúčastněných stran působících v oblasti vězeňství a dohledu nad osobami ve výkonu trestu. Organizace, jako je Rada Evropy, EuroPris a CEP (Evropská organizace pro probaci), se touto otázkou začaly aktivně zabývat teprve v roce 2015, kdy Komise stanovila opatření financovaná v rámci programu Spravedlnost.

29. Komise se domnívá, že je opravdu důležité, aby o pokroku a účinnosti celkové podpory, kterou poskytuje na tato opatření, bylo k dispozici dostatek informací. Komise provádí systematická průběžná i následná hodnocení fondů EU. Výsledky průběžného hodnocení podporují zacílení fondů a umožňují jejich přizpůsobení měnící se situaci v mezích stanovených jejich právním základem. Výsledky následného hodnocení jsou podkladem pro další rozvoj politik. Avšak vzhledem k tomu, že bezpečnostní situace a potřeby členských států se mohou rychle měnit, je třeba, aby bylo možné v danou chvíli politicky reagovat, bez hloubkového hodnocení předchozích opatření.

Její celková podpora byla rovněž předmětem přezkumu tvořícího součást komplexního posouzení bezpečnostních politik z července 2017, které Komise provedla na žádost Evropského parlamentu.

30.

a) Cíle politiky Komise v oblasti předcházení radikalizaci a boji proti ní jsou stanoveny v příslušných politických dokumentech. Tyto cíle jsou nevyhnutelně obecnějšího rázu, neboť konkrétnější cíle jsou stanoveny teprve v rámci příslušných iniciativ.

b) I když použité fondy EU nemají žádné zvláštní ukazatele a cíle týkající se radikalizace, účinnost a hodnota projektů zaměřených na řešení problému radikalizace v poměru k vynaloženým prostředkům jsou hodnoceny na základě programových a specifických ukazatelů, které odrážejí rozsah a cíle jednotlivých financovaných programů či fondů. Takové hodnocení se provádí systematicky u každého fondu. Například účinnost programů, jako je Erasmus+, program na podporu kvalitního inkluzivního vzdělávání a prosazování společných hodnot, se měří na základě programových a odvětvových cílů a ukazatelů. Odhady nákladů se obvykle provádějí s ohledem na tyto širší cíle související se vzděláváním, a nikoli s ohledem na radikalizaci jako takovou, protože k předcházení radikalizaci přispívají nepřímo.

c) Ucelený přehled všech opatření proti radikalizaci (kromě opatření EU řízených členskými státy) byl předložen v rámci komplexního posouzení bezpečnostní politiky EU z července 2017, které přináší informace o fondech a nákladech (viz odpovědi na bod 26).

d) Provést úplný rozpis nákladů na opatření proti radikalizaci by bylo nesmírně náročné, zejména v případě opatření, která mají více účelů, a v případě opatření, která mají různé harmonogramy. Komise poukazuje na to, že politické dokumenty, jako jsou různá sdělení týkající se radikalizace, nemají obsahovat konkrétní a vyčerpávající údaje o finančních prostředcích uvolněných na určitá opatření. Sdělení Komise nejsou dokumenty, ve kterých jsou evidovány nebo oznamovány konkrétní finanční závazky.

32. Měření účinnosti preventivních opatření je ze své podstaty obtížné a vyžaduje úzkou spolupráci Komise, členských států, jednotlivých zúčastněných stran a výzkumných pracovníků. Jedná se o proces o mnoha fázích, při němž se využívá metod hodnocení, které se zkoumají a uplatňují postupně. Jak poznamenává Komise ve svém komplexním posouzení bezpečnostních politik, výsledky a účinnost je třeba hodnotit lépe a Komise by měla i nadále hledat způsoby, jak lépe prokazovat účinnost svých opatření.

Komise se domnívá, že posouzení výkonnosti střediska excelence sítě RAN nespočívá v pouhém výčtu akcí a činností, nýbrž obsahuje hodnocení jednotlivých úkolů, jak je zřejmé z výroční zprávy o pokroku sítě RAN za rok 2016.

33. Proces výběru v rámci nástrojů financování z EU zahrnuje i posouzení spolehlivosti strategie hodnocení a sledování, kterou žadatelé navrhnou, a je součástí analýzy silných a slabých stránek jednotlivých projektů. S výsledky tohoto posouzení jsou žadatelé seznámeni, aby na jeho základě koncepci svého projektu zlepšili. Z tohoto posouzení Komise rovněž vychází ve své strategii sledování projektu v době jeho uskutečňování. Kvalita strategie hodnocení a sledování, která je nedílnou součástí projektu, však není jediným kritériem, podle něhož se o výběru projektu rozhoduje. Projekty jsou ve skutečnosti vybrány nejprve na základě jejich významu z hlediska politického cíle stanoveného ve výzvách k podávání návrhů a na základě jejich přidané hodnoty Unie (např. na základě toho, zda se na nich podílí více členských států nebo zda mají dopad na více členských států).

Z toho, že nejsou stanoveny ukazatele účinnosti, navíc nevyplývá, že účinnost není možné nijak posuzovat, protože řešitelé projektů jsou povinni předkládat podrobné zprávy, na jejichž základě může Komise posoudit, zda projekt účinným způsobem přispěl k plnění daného politického cíle.

34. Prostředky na projekty spolufinancované Evropskou unií se vyplácejí na základě toho, zda byl projekt realizován v souladu s jeho počátečními cíli.

V rámci tohoto závěrečného posouzení Komise hodnotí určitý počet bodů, jako je kvalita, užitečnost a přenositelnost výsledků.

Z hodnocení jednotlivých projektů pak vychází obecné hodnocení finančního programu, které se provádí s pomocí externích hodnotitelů.

Příkladem může být program „Předcházení trestné činnosti a boj proti ní“ (ISEC), který je celkově, ale i pokud jde o výzvy k podávání návrhů a výsledky jednotlivých projektů vnímán členskými státy a zúčastněnými stranami obecně velmi dobře, jak se uvádí v následném hodnocení programu „Předcházení trestné činnosti a boj proti ní“ v období 2007–2013.

Kromě hodnocení používá Komise konečně i další, doplňkové nástroje, které ještě upevňují její faktické znalosti, na jejichž základě pak může v jednotlivých případech zasahovat. V rámci projektu IMPACT, který financuje Evropská unie, byly například vyvinuty nástroje, které vedoucím projektů umožňují provádět lepší hodnocení účinnosti jejich opatření. Pro některé konkrétní projekty financované Evropskou unií (jako jsou projekty financované v rámci programu na podporu občanské společnosti) Komise s ohledem na inovativní charakter alternativních výkladů či protiargumentů navíc plánuje provést následné hodnocení programu. A v rámci opatření

přijímaných v návaznosti na průběžnou zprávu skupiny HLCEG-R bude Komise spolu s členskými státy hledat možnosti lepšího hodnocení příslušných programů a intervencí.

35. Komise společně s Europolem požaduje od internetových společností údaje o odstraňování teroristického obsahu, ale zpětná vazba je omezená. Europol rovněž vyvinul aplikaci pro správu hlášení obsahu na internetu (Internet Referral Management Application), která pomůže zajistit koordinaci s členskými státy a sníží tak pravděpodobnost duplicitních opatření. Co se týče problému opětovného uveřejňování téhož obsahu na jiném místě (whack-a-mole effect), Komise věří, že databáze hashů, kterou budou vytvářet samy společnosti, pomůže zabránit opětovnému nahrávání teroristického obsahu a jeho šíření. V této souvislosti nabídl Europol v rámci fóra svou podporu při zajišťování optimalizace tohoto nástroje.

Jednotka EU pro oznamování internetového obsahu (EU IRU) zavedla tzv. dekonflikční postup, který má zajistit, aby se členské státy mohly vyjadřovat k tomu, jaký obsah má tato jednotka oznamovat společně, a zamezit tak jakýmkoli negativním dopadům oznamování a následného odstraňování obsahu, které by mohly ohrozit vyšetřování. Jednotka EU pro oznamování internetového obsahu (EU IRU) se zaměřuje hlavně na internetovou propagandu, jejímž prostřednictvím chtějí teroristé přilákat do svých řad co nejvíce stoupenců. K utajené individuální komunikaci dochází zpravidla až v pozdější fázi tohoto procesu. Budou-li tyto metody prevence plně účinné, mohly by v dlouhodobém výhledu reálně snížit zatížení operačních partnerů, protože by pak probíhalo méně vyšetřování.

Výše uvedená opatření jsou v souladu s akčním plánem internetového fóra EU, který byl odsouhlasen v červenci 2017; součástí opatření jsou rovněž ujednání o podávání zpráv na základě určitého počtu ukazatelů. Doporučení Komise týkající se nelegálního obsahu online staví na pokroku, jehož bylo dosaženo v rámci internetového fóra EU, a stanoví podmínky pro podávání zpráv.

36. Komise uložila středisku excelence sítě RAN povinnost podávat zprávy o účinnosti jeho opatření. Středisko excelence sítě RAN má na základě rámcové smlouvy ve svých čtvrtletních zprávách o pokroku, ale zejména pak ve svých výročních zprávách o pokroku podávat zprávu o tom, jak jeho opatření přispívají k plnění vytyčených politických cílů. Od roku 2017 tedy výroční zprávy o pokroku obsahují takovéto hodnocení jednotlivých úkolů. Tyto zprávy nejsou pouhým výčtem aktivit. Síť RAN navíc v souvislosti s některými (klíčovými) akcemi provádí průzkumy (byť nesystematické).

Komise také společně se členy řídicího výboru střediska excelence sítě RAN na základě hodnocení práce střediska excelence sítě RAN posuzuje dosažený pokrok, výzvy a možnosti zlepšení (např. co se týče obeznámenosti příslušných zainteresovaných subjektů a šíření či přenositelnosti poznatků). Tyto schůze řídicího výboru se konají vždy jednou za čtvrt roku.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

40. Komise od roku 2017 získala v rámci Pracovní skupiny pro bezpečnostní unii a její podskupiny pro radikalizaci lepší přehled o opatřeních financovaných z EU a je schopna nacházet součinnosti mezi jednotlivými fondy a opatřeními.

Doporučení č. 1

Doporučení č. 1 Komise přijímá. První přehled možností financování a projektů vznikl v rámci práce Pracovní skupiny pro bezpečnostní unii, resp. její podskupiny pro radikalizaci, a služby Komise tento přehled využívají k tomu, aby hledaly možnosti součinnosti a spojovaly příslušné znalosti a zkušenosti.

Doporučení č. 2

Doporučení č. 2 Komise přijímá. Komise by ráda zdůraznila, že užší spolupráce s členskými státy je jedním z bodů, k nimž dospěla expertní skupina Komise na vysoké úrovni pro boj proti radikalizaci (HLCEG-R), a že Komise v tomto směru již provádí konkrétní kroky (příkladem mohou být

politické a praktické akce pro tvůrce politik a odborné pracovníky, které jsou již naplánovány na rok 2018).

41. Cíle politiky Komise v oblasti předcházení radikalizaci a boji proti ní jsou stanoveny v příslušných politických dokumentech. Tyto cíle jsou nevyhnutelně obecnějšího rázu, neboť konkrétnější cíle jsou stanoveny teprve v rámci příslušných iniciativ.

Viz odpovědi Komise k bodům 29 a 30.

42. Komise zdůrazňuje, že jednotlivé projekty a iniciativy jsou předmětem hodnocení a jejich výsledky jsou zaznamenávány. Na základě toho se pak provádí celkové hodnocení fondů a programů. Komise nicméně uznává, že dlouhodobější dopady těchto opatření nejsou systematickým způsobem měřeny.

Viz odpovědi Komise k bodům 32 až 36.

Doporučení č. 3

Doporučení č. 3 Komise přijímá.

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	25.10.2016
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	8.2.2018
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	20.3.2018
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	25.4.2018

Radikalizace je jev, kdy lidé začnou zastávat myšlenky, které by je mohly vést ke spáchání teroristických činů. Komise podporuje členské státy v jejich úsilí řešit problém radikalizace, například formou výměny osvědčených postupů. Využívá k tomu širokou škálu fondů EU. Zkoumali jsme, zda Komise řídila svou podporu dobře. Zjistili jsme, že zohledňovala potřeby členských států a podporovala spolupráci prostřednictvím relevantních iniciativ, jako je síť pro zvyšování povědomí o radikalizaci. Existovaly však jisté nedostatky v tom, jak Komise celkově koordinovala opatření zaměřená na řešení radikalizace, a v jejím rámci pro hodnocení účinnosti její podpory. Předkládáme proto Komisi několik doporučení, jak zlepšit koordinaci, aby bylo možné co nejvíce využít potenciální synergie, a jak zlepšit rámec pro posuzování výsledků.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2018

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.