

Sprawozdanie specjalne

Przeciwdziałanie radykalizacji postaw prowadzącej do terroryzmu – Komisja odpowiedziała na potrzeby państw członkowskich, ale nie uniknęła pewnych niedociągnięć dotyczących koordynacji i oceny

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V – Finansowanie Unii i administracja, której przewodniczy członek Trybunału Lazaros S. Lazarou. Kontrolą kierował członek Trybunału Jan Gregor, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Werner Vlasselaer, szef gabinetu; Bernard Moya, attaché; Alejandro Ballester Gallardo, kierownik; Mark Marshall, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Alexandre-Kim Hugé i Pascale Pucheux-Lallemand.



Od lewej: Werner Vlasselaer, Alejandro Ballester Gallardo, Mark Marshall, Bernard Moya, Pascale Pucheux-Lallemand i Jan Gregor.

SPIS TREŚCI

	Punkt
Glosariusz	
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	1-10
UE wspiera działania państw członkowskich na rzecz walki z terroryzmem	1-3
Komisja podejmuje szeroką gamę działań, aby pomóc państwom członkowskim w przeciwdziałaniu radykalizacji postaw	4-10
Zakres kontroli i podejście kontrolne	11-14
Zakres kontroli	11-13
Podejście kontrolne	14
Ustalenia	15-36
Wsparcie jest przydatne i dobrze zaplanowane	15-21
Komisja odpowiedziała na potrzeby państw członkowskich, chociaż było kilka wyjątków	16-19
Wsparcie opracowano w taki sposób, by państwa członkowskie odnosiły korzyści z działań na szczeblu europejskim	20-21
Komisja wspiera synergie, ale można poprawić koordynację	22-28
Komisja wspiera synergie	23-25
W koordynacji występują pewne niedociągnięcia	26-27
Nie w pełni wykorzystuje się potencjał sieci RAN	28
Ramy oceny rezultatów przygotowane przez Komisję nie zostały dostatecznie dopracowane	29-36
Komisja nie prowadzi oceny dotyczącej ogólnego osiągnięcia celów polityki	30-31
Komisja zazwyczaj nie jest w stanie wykazać, jak skuteczne są jej poszczególne działania	32-36
Wnioski i zalecenia	37-42
Załącznik – Przykłady finansowanych przez UE działań na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw	
Odpowiedzi Komisji	

GLOSARIUSZ

Eurojust	Agencja UE, której zadaniem jest wspieranie i wzmacnianie koordynacji i współpracy między państwami członkowskimi w zakresie prowadzenia dochodzeń w sprawie poważnej transgranicznej przestępczości zorganizowanej i terroryzmu oraz ścigania ich.
Europejska Sieć Komunikacji Strategicznej	Sieć ekspertów z państw członkowskich UE mająca na celu wymianę dobrych praktyk w zakresie komunikacji strategicznej.
Europol	Unijna agencja współpracy organów ścigania, której celem jest wspieranie państw członkowskich w zapobieganiu wszelkim rodzajom poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej i terroryzmowi oraz zwalczanie ich.
Forum UE ds. Internetu	Inicjatywa Komisji mająca na celu zaangażowanie przedsiębiorstw internetowych w przeciwdziałanie propagandzie terrorystycznej.
Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja	Część Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (lata 2014–2020) dotycząca współpracy policyjnej, mająca przyczynić się do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE. Są z niej finansowane działania zarządzane bezpośrednio przez Komisję i działania zarządzane przez państwa członkowskie w ramach programów krajowych.
IMPACT	Projekt mający na celu wypracowanie zestawu narzędzi do oceny inicjatyw przeciwdziałania radykalizacji postaw.
Koordinator ds. zwalczania terroryzmu	Koordinuje prace Rady UE dotyczące zwalczania terroryzmu i zapewnia, by UE odgrywała aktywną rolę w walce z terroryzmem.
Propaganda terrorystyczna	Propagowanie specyficznego rodzaju ekstremistycznego światopoglądu, który sprawia, że niektórzy dopuszczają i usprawiedliwiają przemoc.
Radykalizacja postaw	Zjawisko polegające na przyjmowaniu przez ludzi ideologii ekstremistycznej i zachowań, które mogą prowadzić do aktów terroryzmu.
Reintegracja	Proces, którego celem jest wsparcie byłych terrorystów w powrocie do społeczeństwa.
Sieć upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw (RAN)	Ogólnounijna sieć osób działających w terenie mająca na celu umożliwienie wymiany pomysłów, wiedzy i doświadczeń w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania radykalizacji postaw prowadzącej do brutalnego ekstremizmu i terroryzmu.
STRESAVIORA	Projekt mający na celu budowę integracyjnych i stabilnych społeczeństw.

**Unijna jednostka ds.
zgłaszania podejrzanych
treści w internecie (EU IRU)**

EU IRU w Europolu ma na celu przeciwdziałanie radykalizacji postaw i werbunkowi terrorystów w internecie poprzez sygnalizowanie treści o charakterze terrorystycznym w internecie i ostrzeganie dostawców usług obsługujących serwery, na których takie treści się znajdują.

VOX-Pol

Projekt mający na celu nawiązywanie kontaktów między zespołami prowadzącymi prace badawcze na temat ekstremizmu w internecie, aby doprowadzić do powstania programów polityki opartych o pełniejsze informacje na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym.

STRESZCZENIE

- I. Państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) są odpowiedzialne za swoje bezpieczeństwo narodowe, w tym walkę z terroryzmem. Do ich kompetencji należy opracowywanie i wdrażanie działań na szczeblu krajowym w celu przeciwdziałania radykalizacji postaw, czyli zjawisku polegającemu na przyjmowaniu przez ludzi ideologii ekstremistycznej i zachowań, które mogą doprowadzić ich do popełnienia aktów terroryzmu. Radykalizacja postaw wynika z szeregu czynników, a zatem w celu rozwiązania tego problemu podejmuje się zazwyczaj szeroką gamę działań zapobiegawczych. Komisja ma za zadanie wspierać działania podejmowane przez państwa członkowskie i pomagać w zapewnieniu wymiany dobrych praktyk. W tym celu korzysta z coraz szerszego zakresu unijnych funduszy.
- II. W ramach kontroli Trybunał sprawdził, czy Komisja sprawnie zarządza tym przekrojowym wsparciem. W szczególności Trybunał ocenił, czy:
 - a) Komisja zapewnia państwom członkowskim odpowiednie wsparcie;
 - b) działania finansowane z różnych unijnych funduszy są koordynowane, by jak najlepiej wykorzystać potencjalne synergie;
 - c) Komisja ustanowiła ramy oceny skuteczności i gospodarności wykorzystania udzielonego wsparcia.
- III. W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził, że Komisja odpowiedziała na potrzeby państw członkowskich, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia w zakresie koordynacji i oceny.
- IV. Komisja wspierała współpracę między państwami członkowskimi za pośrednictwem odpowiednich inicjatyw, takich jak sieć RAN, Forum UE ds. Internetu i Europejska Sieć Komunikacji Strategicznej.
- V. Koordynowała udzielone wsparcie przekrojowe, na przykład organizując konsultacje między dyrekcjami generalnymi przy zatwierdzaniu programów pracy. Zapewniło to synergie między jej działaniami. Niemniej jednak – mimo niedawnych usprawnień – koordynację działań Komisji wciąż można poprawić. Na przykład, komisyjny przegląd działań finansowanych przez UE w tym obszarze nie obejmuje działań zarządzanych przez państwa członkowskie, a informacje te pomogłyby w pełni wykorzystać potencjalne synergie. Trybunał

stwierdził też, że sieć RAN – jedna z głównych inicjatyw Komisji – nie jest w pełni wykorzystywana do rozpowszechniania rezultatów udanych projektów finansowanych przez UE.

VI. Komisja nie dopracowała jeszcze wystarczająco ram oceny dotyczącej tego, czy udzielne przez nią wsparcie jest skuteczne i czy zapewnia efekt gospodarności. Nie rozbiła na przykład ogólnych celów polityki na cele bardziej konkretne i mierzalne, a wykorzystanym przez Komisję środkom nie towarzyszą wskaźniki ani wartości docelowe umożliwiające ocenę wyników pod względem przeciwdziałania radykalizacji postaw.

VII. Osiągnięcia w ramach poszczególnych działań często są ponadto mierzone ich intensywnością, a nie ich skutecznością. W rezultacie istnieje ryzyko, że przydatne wnioski nie zostaną rozpowszechnione lub uwzględnione podczas opracowywania przez Komisję kolejnych działań lub strategii.

VIII. Na podstawie swoich ustaleń Europejski Trybunał Obrachunkowy zaleca, by Komisja:

- a) udoskonaliła ramy ogólnej koordynacji działań na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw;
- b) zwiększyła praktyczne wsparcie na rzecz osób działających w terenie i decydentów politycznych w państwach członkowskich; oraz
- c) udoskonaliła ramy oceny rezultatów.

WSTĘP

UE wspiera działania państw członkowskich na rzecz walki z terroryzmem

1. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za swoje bezpieczeństwo narodowe¹.

W zależności od oceny ryzyka przyjęły one różne podejścia do walki z terroryzmem. Zadanie UE polega na dążeniu do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa² przez ułatwianie wymiany informacji, współpracy operacyjnej oraz wymiany wiedzy i doświadczeń. W 2005 r. Rada przyjęła strategię UE w dziedzinie walki z terroryzmem³. Jej podstawą są cztery filary:

- a) **zapobieganie:** usuwanie przyczyn radykalizacji postaw i werbunku terrorystów;
- b) **ochrona:** ochrona obywateli i infrastruktury poprzez zapewnienie lepszego zabezpieczenia granic, transportu i infrastruktury krytycznej;
- c) **ściganie:** ściganie terrorystów i prowadzenie dochodzeń w ich sprawach, utrudnianie im sporządzania planów, podróżowania i komunikacji, zerwanie sieci wsparcia, odcięcie od finansowania i dostępu do materiałów wykorzystywanych w zamachach oraz stawianie terrorystów przed wymiarem sprawiedliwości;
- d) **reagowanie:** zarządzanie konsekwencjami ataków terrorystycznych i minimalizowanie tych konsekwencji.

2. W Europejskiej agendzie bezpieczeństwa z 2015 r.⁴ określono, w jaki sposób UE może wspierać państwa członkowskie w walce z terroryzmem. Skupiono się na zapobieganiu radykalizacji postaw i zagrożeniu stwarzanym przez zagranicznych bojowników terrorystycznych (powracających do Europy po dołączeniu do grup terrorystycznych

¹ Art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego.

² Art. 67 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że Unia dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa. Art. 82–89 przewidują z kolei współpracę policyjną i sądową.

³ Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem, 30 listopada 2005 r., 14469/4/05, przyjęta w dniu 15 grudnia 2005 r.

⁴ COM(2015) 185 final z 28 kwietnia 2015 r., Europejska agenda bezpieczeństwa.

w strefach konfliktu). Podkreślono konieczność zapewnienia lepszej ochrony obywateli i infrastruktury krytycznej oraz podjęcia walki z terroryzmem poza UE, a także znaczenie karania terrorystów i ich zwolenników oraz odcięcia im dostępu do finansowania, broni palnej i materiałów wybuchowych. Zwrócono ponadto uwagę na konieczność zapewnienia lepszej wymiany informacji, aby umożliwić śledzenie osób zaangażowanych w działalność terrorystyczną.

3. W walkę UE z terroryzmem zaangażowanych jest wiele instytucji i organów UE. Za pośrednictwem swoich komunikatów Komisja wnosi wkład w uzupełnienie strategii UE, przyjętej przez Radę w formie konkluzji Rady. Składa ponadto wnioski w sprawie aktów ustawodawczych dotyczących walki z terroryzmem, które następnie są negocjowane i przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę⁵. Jest odpowiedzialna za należyte zarządzanie finansami w odniesieniu do środków unijnych oraz koordynację działań różnych dyrekcji generalnych i monitorowanie agencji w zakresie zapewniania wsparcia na rzecz państw członkowskich. Komisarz ds. unii bezpieczeństwa pracuje pod kierownictwem pierwszego wiceprzewodniczącego i wspiera działania komisarza ds. migracji, spraw wewnętrznych i obywatelstwa i zapewnia, by w odpowiedzi na terroryzm Komisja podejmowała stosowne działania w dziedzinie bezpieczeństwa. Z kolei koordynator Rady ds. zwalczania terroryzmu ma za zadanie monitorować ogólne wdrażanie strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem oraz zapewnić, by UE odgrywała aktywną rolę w tej walce.

Komisja podejmuje szeroką gamę działań, aby pomóc państwom członkowskim w przeciwdziałaniu radykalizacji postaw

4. Przeciwdziałanie radykalizacji postaw jest kluczowym elementem walki z terroryzmem. Większość podejrzanych w ostatnich atakach terrorystycznych w Europie to obywatele państw członkowskich, którzy ulegli radykalizacji⁶. W komunikatach dotyczących wsparcia na rzecz państw członkowskich mającego na celu przeciwdziałanie radykalizacji postaw skutkującej

⁵ Na przykład dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 88 z 31.3.2017, s. 6).

⁶ Europejska agenda bezpieczeństwa – aktualna sytuacja: czerwiec 2017 r.

terroryzmem⁷ Komisja stoi na stanowisku, że radykalizacja postaw zazwyczaj jest wynikiem połączenia różnych czynników. W ostatnim z przytoczonych komunikatów Komisji opisano sieć społecznych czynników zniechęcających (np. marginalizacja i wykluczenie) i ideologicznych czynników zachęcających (np. nadużywanie przekazu religijnego przez osoby werbujące do uzasadnienia aktów przemocy).

5. Komisja jest zdania, że wspieranie państw członkowskich w walce z radykalizacją postaw to wielopłaszczyznowe, złożone wyzwanie, któremu można sprostać wyłącznie przez połączenie działań obejmujących różne obszary polityki i wymagających współdziałania zainteresowanych podmiotów na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim⁸. Działania te są finansowane z różnych funduszy, takich jak Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, program „Horyzont 2020”, program „Sprawiedliwość”, program Erasmus+ i Europejski Fundusz Społeczny. Przeciwdziałanie radykalizacji postaw nie jest konkretnym celem żadnego z tych funduszy. Różnymi działaniami Komisji zarządza osiem dyrekcji generalnych, Europol, Eurojust i państwa członkowskie (zob. załącznik). Podejście Komisji do wspierania państw członkowskich w przeciwdziałaniu radykalizacji postaw przedstawiono na rys. 1.

⁷ COM(2005) 313 final z dnia 21 września 2005 r., Rekrutacji terrorystów – Analiza czynników wpływających na gwałtowną radykalizację postaw; COM(2013) 941 final z dnia 15 stycznia 2014 r., Zapobieganie radykalizacji prowadzącej do terroryzmu i brutalnego ekstremizmu: Wzmocnienie działań UE; oraz COM(2016) 379 final z dnia 14 czerwca 2016 r., komunikat w sprawie zapobiegania radykalizacji postaw prowadzącej do brutalnego ekstremizmu.

⁸ Podejście to jest też zgodne ze strategią bezpieczeństwa wewnętrznego z 2010 r. i Europejską agendą bezpieczeństwa z 2015 r.

Rys. 1 – Jak Komisja wspiera państwa członkowskie w przeciwdziałaniu radykalizacji postaw



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6. W ramach programu „Horyzont 2020” udzielane są dotacje na badania mające na celu pogłębienie wiedzy o radykalizacji postaw. Przedmiotem badań są między innymi współczesne tendencje w zakresie radykalizacji postaw i opracowanie wszechstronnego podejścia do radykalizacji postaw prowadzącej do aktów przemocy. Wymianę dobrych praktyk umożliwiają inicjatywy takie jak sieć RAN (zob. **ramka 1**).

Ramka 1 – Sieć RAN

Sieć RAN powstała w 2011 r. łączy osoby z całej Europy – między innymi psychologów, nauczycieli, pracowników socjalnych, funkcjonariuszy policji, służby więziennej i kuratorów – które pracują bezpośrednio z osobami podatnymi na radykalizację i osobami, które już uległy radykalizacji postaw. Jej celem jest wspieranie i upodmiotowienie osób działających w terenie (a nie decydentów politycznych lub pracowników naukowych), aby mogli oni przeciwdziałać radykalizacji postaw lub wspierać reintegrację brutalnych ekstremistów, poprzez:

- wspieranie wymiany doświadczeń, np. na spotkaniach i konferencjach;
- zachęcanie do korzystania z odpowiednich praktycznych narzędzi;
- rozpowszechnianie informacji i specjalistycznej wiedzy.

Centrum doskonałości sieci RAN zapewnia tej sieci koordynację i wsparcie. Centrum wykorzystuje swoją specjalistyczną wiedzę do kierowania dziewięcioma grupami roboczymi sieci RAN (grupami tematycznymi, w ramach których spotkają się specjaliści, by wymieniać się pomysłami, wiedzą i doświadczeniami), zapewniania poszczególnym państwom dostosowanego do potrzeb wsparcia (np. warsztatów i szkoleń) oraz rozpowszechniania wiedzy i przykładów dobrych praktyk. Centrum jest zarządzane przez podwykonawcę i finansowane z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja za pośrednictwem umowy o łącznej wartości 25 mln euro na lata 2015–2019.

7. Terrorystycznej propagandzie w internecie przeciwdziała na przykład unijna jednostka ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie (EU IRU) utworzona przy Europolu, Forum UE ds. Internetu oraz Europejska Sieć Komunikacji Strategicznej (zob. **ramka 2**).

Ramka 2 – Przeciwdziałanie terrorystycznej propagandzie**Unijna jednostka ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie (EU IRU)**

EU IRU powstała w dniu 1 lipca 2015 r. w ramach Europejskiego Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu (ECTC) Europolu. Jej budżet na 2017 r. wynosił 4,5 mln euro.

Celem jednostki jest przeciwdziałanie radykalizacji postaw i zapobieganie werbunkowi terrorystów w internecie. W tym celu jednostka sygnalizuje treści o charakterze terrorystycznym w internecie i ostrzega dostawców usług obsługujących serwery, na których takie treści się znajdują, takich jak YouTube (Google), Microsoft, Facebook i Twitter. Po przeprowadzeniu odpowiedniej oceny dostawcy ci będą mogli zdecydować, czy dane treści należy usunąć. W porozumieniu z państwami członkowskimi EU IRU zajmuje się przede wszystkim zagadnieniem islamistycznej propagandy terrorystycznej, która jest rozpowszechniana ponad granicami krajów.

EU IRU jest też źródłem wiedzy specjalistycznej na temat komunikacji w internecie, którą to wiedzę państwa członkowskie mogą wykorzystać do prowadzonych dochodzeń. Jednostka przygotowuje też analizy strategiczne umożliwiające wykrywanie zagrożeń terrorystycznych.

Forum UE ds. Internetu

W grudniu 2015 r. Komisja uruchomiła Forum UE ds. Internetu, finansowane z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja. Na jego spotkaniach i konferencjach spotykają się organy publiczne, Europol, przedsiębiorstwa internetowe, koordynator ds. zwalczania terroryzmu, Europejska Sieć Komunikacji Strategicznej i sieć RAN. Forum ma dwa cele:

- ograniczenie dostępności treści o charakterze terrorystycznym w internecie;
- wzmocnienie pozycji partnerów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie w celu rozszerzenia skutecznych, alternatywnych sposobów przedstawiania treści w internecie.

Europejska Sieć Komunikacji Strategicznej

Europejska Sieć Komunikacji Strategicznej to sieć, w ramach której eksperci z państw członkowskich UE dzielą się przykładami dobrych praktyk w zakresie komunikacji strategicznej. Zespół doradczy sieci radzi rządowi, jak budować strategię komunikacyjną i przygotowywać kampanie alternatywnej narracji⁹. W ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja w okresie od stycznia 2015 r. do września 2017 r. przyznano 2,2 mln euro dotacji na sfinansowanie działań sieci.

8. Budowę integracyjnych i stabilnych społeczeństw wspiera się za pomocą projektów finansowanych z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja, takich jak STRESAVIORA

⁹ Europejska Sieć Komunikacji Strategicznej powstała z przekształcenia Zespołu Doradczego ds. Strategicznej Komunikacji w sprawie Syrii (SSCAT).

(zob. **ramka 3**). Również projekty finansowane w ramach Erasmus+ i Europejskiego Funduszu Społecznego mają na celu zwiększanie odporności na propagandę i dotarcie do społeczności defaworyzowanych. Ich cele są wprawdzie szersze, a projekty nie powstały specjalnie w celu przeciwdziałania radykalizacji postaw, ale pośrednio pomagają jej zapobiegać.

Ramka 3 – STRESAVIORA

Udział w projekcie **STRESAVIORA I** brali badacze, którzy stwierdzili, że młodzi ludzie muszą być bardziej odporni, wyrażać własną opinię, brać udział w dyskusji i bronić swoich racji. Konieczne jest również podniesienie poziomu świadomości osób w ich bezpośrednim otoczeniu społecznym (np. rodziców, nauczycieli i funkcjonariuszy policji).

Celem projektu **STRESAVIORA II** jest wdrożenie opracowanych w ramach pierwszego etapu projektu narzędzi, które umożliwią zwiększenie odporności, w dwóch miastach w każdym z pięciu państw UE zaangażowanych w projekt (w Belgii, we Francji, w Niemczech, w Holandii i w Szwecji). Projekt dotyczy wszystkich rodzajów radykalizacji postaw (nie tylko islamizmu), może więc zostać rozszerzony na inne części Europy o innych potrzebach. Projekt otrzymał finansowanie w wysokości 0,7 mln euro z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja.

9. Komisja wspiera państwa członkowskie w identyfikowaniu osób, których postawa uległa radykalizacji, i w działaniach dotyczących takich osób poprzez ułatwianie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich (np. za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Schengen). Wspiera też opracowywanie strategii wyjścia, które mają pomóc ludziom odciąć się od radykalnych środowisk i zresocjalizować się ze społeczeństwem dzięki projektom resocjalizacji i deradykalizacji finansowanym z programu „Sprawiedliwość”.

10. Radykalizacji postaw w państwach spoza Europy mają z kolei przeciwdziałać specjalne działania antyterrorystyczne i uwzględnienie tego aspektu w innych działaniach. Obejmuje to programy finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju, programu Erasmus+, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

Zakres kontroli

11. Trybunał sprawdził, czy Komisja odpowiednio zarządzała wsparciem na rzecz państw członkowskich mającym na celu przeciwdziałanie radykalizacji postaw skutkującej terroryzmem. Starał się uzyskać odpowiedzi na następujące pytania:

- a) Czy Komisja zapewnia państwom członkowskim odpowiednie wsparcie?
Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał ocenił, czy cele polityki i działań Komisji opracowano tak, by odzwierciedlały one potrzeby państw członkowskich.
- b) Czy działania finansowane z różnych unijnych funduszy są koordynowane, by jak najlepiej wykorzystać potencjalne synergie?
Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał ocenił, czy Komisja posiada niezbędne procedury koordynacji wsparcia.
- c) Czy Komisja ustanowiła ramy oceny skuteczności i gospodarnego wykorzystania udzielonego wsparcia?
Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał przeanalizował, czy Komisja ustanowiła niezbędne ramy wskaźników i sprawozdawczości, by być w stanie ocenić, czy jej polityka jest skuteczna i zapewnia efekt gospodarności. Trybunał zbadał ponadto, czy w ocenie poszczególnych działań uwzględniono nie tylko ich intensywność, ale też skuteczność.

12. Kontrolerzy Trybunału skupili się przede wszystkim na okresie od 2014 r., pokrywającym się z okresem finansowania 2014–2020 funduszy i programów Komisji.

13. Zasadniczy przedmiot zainteresowania kontrolerów stanowiła kwestia zarządzania działaniami w UE, które miały na celu głównie zapobieganie i przeciwdziałanie radykalizacji postaw, ale uwzględnili też te działania, których cele były szersze i obejmowały na przykład włączenie społeczne grup defaworyzowanych. Kontrola nie objęła analizy systemów informatycznych (takich jak System Informacyjny Schengen) służących do wymiany informacji o osobach, których postawa uległa radykalizacji, między państwami członkowskimi.

Podejście kontrolne

14. Prace kontrolne w terenie były prowadzone od listopada 2016 r. do marca 2017 r.

Trybunał oparł swoje uwagi na następujących źródłach dowodów:

- a) przeglądzie dokumentacji na temat polityki, procedur i działań dotyczących wsparcia na rzecz państw członkowskich mającego na celu przeciwdziałanie radykalizacji postaw;
- b) wywiadach z dyrekcjami generalnymi Komisji zarządzającymi unijnymi funduszami i narzędziami przeciwdziałania radykalizacji postaw oraz z centrum doskonałości sieci RAN, EU IRU w Europolu i Międzynarodowym Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu (organizacją wspierającą wymianę wiedzy i pomysłów dotyczących zwalczania terroryzmu);
- c) ankiecie przesłanej przez Trybunał do punktów kontaktowych ds. walki z terroryzmem we wszystkich stałych przedstawicielstwach państw członkowskich przy UE. Na ankietę odpowiedziało 15 z 28 punktów kontaktowych ds. walki z terroryzmem, wskaźnik odpowiedzi wyniósł więc 54%. Ankieta objęła pytania dotyczące przydatności i wartości dodanej wsparcia udzielanego państwom członkowskim oraz wyzwiań związanych z tym wsparciem;
- d) wizytach kontrolnych u władz krajowych w Belgii i Francji. Wizyty te miały na celu ocenę przydatności i wartości dodanej wsparcia otrzymanego przez te państwa.

USTALENIA

Wsparcie jest przydatne i dobrze zaplanowane

15. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali ramy polityki Komisji, aby ocenić, czy odzwierciedlają one potrzeby państw członkowskich oraz czy nie wstępują w nich luki. Zbadali ponadto, czy działania opracowano w taki sposób, by państwa członkowskie odnosiły korzyści z działań na szczeblu europejskim.

Komisja odpowiedziała na potrzeby państw członkowskich, chociaż było kilka wyjątków

16. Decydenci z państw członkowskich mogą poinformować Komisję, w jakich obszarach potrzebują wsparcia mającego na celu przeciwdziałanie radykalizacji postaw. Dokonują tego

na posiedzeniach, w ramach sieci lub za pośrednictwem odpowiednich dokumentów (np. Grupy Roboczej ds. Terroryzmu w ramach Rady, sieci decydentów ds. prewencji powstałej w lutym 2017 r. lub konkluzji Rady) lub w ramach procedury zatwierdzania programów prac unijnych funduszy. Trybunał stwierdził, że Komisja bierze pod uwagę potrzeby zgłoszone przez decydentów z państw członkowskich, gdy opracowuje swoje ramy polityki na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw (zob. **ramka 4**).

Ramka 4 – Przykłady sytuacji, w których Komisja wzięła pod uwagę potrzeby zgłoszone przez państwa członkowskie

W listopadzie 2015 r. ministrowie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z państw członkowskich podkreślili w konkluzjach Rady Unii Europejskiej, że Komisja powinna udzielić państw członkowskim wsparcia w przeciwdziałaniu radykalizacji postaw w więzieniach. W odpowiedzi w komunikacie z 2016 r. w sprawie zapobiegania radykalizacji postaw prowadzącej do brutalnego ekstremizmu skupiono się na radykalizacji postaw w więzieniach.

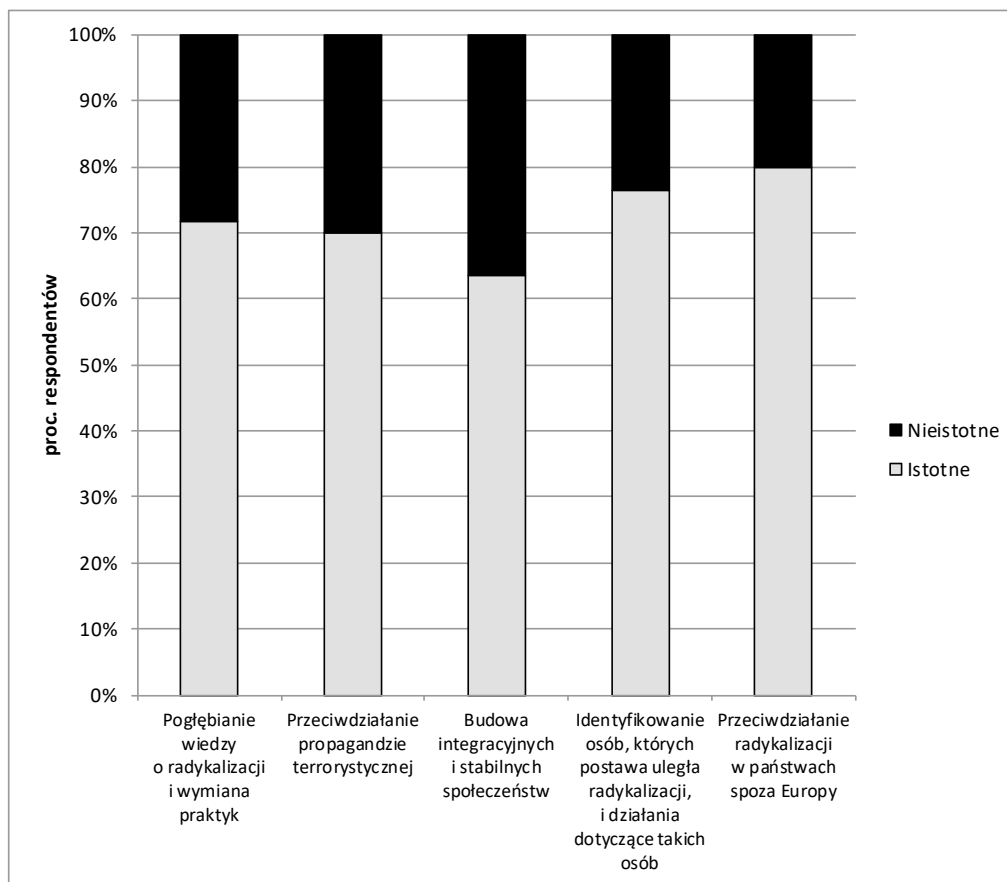
W następstwie ataków terrorystycznych z początku 2015 r. w Paryżu i w Danii w marcu 2015 r. unijni ministrowie edukacji wydali deklarację paryską w sprawie promowania – poprzez edukację – postaw obywatelskich oraz wspólnych wartości, którymi są wolność, tolerancja i niedyskryminacja. Zgodnie z deklaracją w komunikacie z 2016 r. w sprawie zapobiegania radykalizacji postaw prowadzącej do brutalnego ekstremizmu położono większy nacisk na zwalczanie wykluczenia społecznego.

17. Kiedy potrzeby państw członkowskich ewoluowały w związku ze zmianą stopnia zagrożenia, zmodyfikowano także wsparcie Komisji. Kiedy Komisja zmienia rodzaj udzielanego wsparcia, bierze pod uwagę prace europejskich organów takich jak Europol, który udziela jej informacji na temat poziomu zagrożenia w państwach członkowskich (zob. **ramka 5**).

Ramka 5 – Zmiana rodzaju wsparcia udzielanego przez Komisję wynikająca ze zmiany stopnia zagrożenia

W związku z ostatnimi atakami terrorystycznymi w Europie oraz analizą Europolu, w komunikacie z 2016 r. w sprawie zapobiegania radykalizacji postaw prowadzącej do brutalnego ekstremizmu podkreślono zagrożenie, jakie stanowią powroty zagranicznych bojowników terrorystycznych (którzy opuszczają swoje miejsce zamieszkania w UE i wyjeżdżają do innych państw, np. do stref konfliktu w Syrii i Iraku, aby brać udział w działalności terrorystycznej lub odbyć szkolenie terrorystyczne), oraz wzmocniono wsparcie na rzecz opracowania strategii wyjścia, aby pomóc poszczególnym osobom odciąć się od radykalnych środowisk i zresocjalizować się ze społeczeństwem.

18. Ponieważ Komisja uwzględnia potrzeby zgłaszane przez państwa członkowskie, ramy polityki umożliwiają ukierunkowanie wsparcia na rzecz państw członkowskich na odpowiednie obszary. Ankieta przeprowadzona przez Trybunał potwierdziła, iż większość respondentów uważa, że wsparcie Komisji na rzecz państw członkowskich w różnych obszarach było przydatne (zob. **rys. 2**). Odpowiedzi takiej udzieliło od 64% do 80% respondentów, w zależności od obszaru. W **załączniku** pokazano, w jaki sposób Komisja nie tylko skupiła się w swoich ramach polityki na odpowiednich obszarach, ale też wykorzystwała różne unijne fundusze, aby przeprowadzić praktyczne działania na tych obszarach.

Rys. 2 – Przydatność wsparcia Komisji

Źródło: ankieta kontrolna przeprowadzona w stałych przedstawicielstwach państw członkowskich przy UE.

19. Były jednak wyjątki – potrzeby nie zostały w wystarczającym stopniu odzwierciedlone w następujących przypadkach:

- a) Władze belgijskie poinformowały Trybunał, że w ramach polityki nie uwzględniono w wystarczającym stopniu kwestii głównych środków masowego przekazu (telewizji, radia i prasy). Ich zdaniem kwestia ta powinna zostać uwzględniona, aby ułatwić analizę roli środków masowego przekazu, które nie tylko zachęcają ludzi do wyjazdu z Europy, by walczyć w Syrii, ale też przyczyniają się do polaryzacji społeczeństwa, co może rodzić napięcia prowadzące do radykalizacji postaw.
- b) Konieczność opracowania strategii wyjścia (zob. **ramka 5**) nie przełożyła się w wystarczającym stopniu na działania praktyczne. W 2014 r. Komisja opublikowała zaproszenie do składania wniosków dotyczące projektów, które miały być finansowane

z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja. Zaproszenie to miało dwa priorytety: przeciwdziałanie radykalizacji postaw i opracowanie strategii wyjścia. Finansowanie otrzymały jednak tylko projekty dotyczące pierwszego celu – przeciwdziałania radykalizacji postaw – ponieważ uzyskały one więcej punktów. W 2015 i 2016 r. roczne programy prac Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja nie objęły kolejnych zaproszeń do składania wniosków dotyczących opracowania programów strategii wyjścia.

Wsparcie opracowano w taki sposób, by państwa członkowskie odnosiły korzyści z działań na szczeblu europejskim

20. Komisja nie tylko skupia swoje działania na odpowiednich obszarach, ale też wykorzystuje unijne fundusze i narzędzia, by zapewnić konkretne wsparcie na rzecz państw członkowskich, opracowane w taki sposób, by państwa członkowskie odnosiły korzyści z działań na szczeblu europejskim. Przykłady takiego wsparcia obejmują sieć RAN (zob. [ramka 1](#)), Forum UE ds. Internetu, Europejską Sieć Komunikacji Strategicznej i EU IRU w Europolu (zob. [ramka 2](#)). Inicjatywy te, mające na celu konkretnie przeciwdziałanie radykalizacji postaw, wspierają współpracę między państwami członkowskimi, a ich wdrożenie nie byłoby możliwe – bądź też byłoby mniej skuteczne – gdyby państwa członkowskie działały indywidualnie.

21. Programy krajowe Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja, którymi zarządzają państwa członkowskie, również opracowano tak, by działania na szczeblu europejskim przynosiły korzyści dzięki podniesieniu standardów krajowych w celu zmniejszenia dysproporcji i stymulowania synergii między państwami członkowskimi. 18 państw członkowskich uwzględniło konkretne działania mające przeciwdziałać radykalizacji postaw w swoich programach krajowych. Na przykład Belgia sfinansowała projekty na rzecz zwiększenia świadomości na temat radykalizacji postaw w więzieniach, wspierania sieci pomocy dla rodzin w trudnej sytuacji oraz finansowania mobilnych zespołów multidyscyplinarnych, które analizują potrzeby władz lokalnych i proponują strategie lokalne.

Komisja wspiera synergie, ale można poprawić koordynację

22. Komisja coraz bardziej aktywnie wspiera państwa członkowskie w przeciwdziałaniu radykalizacji postaw. 14 z 15 respondentów (zob. [pkt 14](#)) stwierdziło w ankiecie, że Komisja

jest obecnie aktywniejsza niż pięć lat temu. Działania podejmowane przez Komisję są bardzo różnorodne – obejmują różne fundusze, zarządzane przez osiem dyrekcji generalnych, i rozmaite obszary polityki (zob. **pkt 5**), w związku z czym wymagają skutecznej koordynacji. Trybunał sprawdził w związku z tym, czy Komisja koordynuje swoje działania w taki sposób, by zmaksymalizować synergie. Kontrolerzy Trybunału ocenili procedury konsultacji z różnymi dyrekcjami generalnymi przed przyznaniem unijnego finansowania. Zbadali też najważniejsze działania finansowane z różnych unijnych funduszy, by odnaleźć synergie, i przeanalizowali, czy Komisja ma kompleksowy obraz wszystkich swoich działań służących przeciwdziałaniu radykalizacji postaw – niezbędny, by jak najlepiej wykorzystać potencjalne synergie. W szczególności kontrolerzy Trybunału sprawdzili, czy Komisja w pełni wykorzystuje potencjał sieci RAN, na przykład do rozpowszechniania wyników działań finansowanych przez UE.

Komisja wspiera synergie

23. W **załączniku** pokazano, że różne działania Komisji mogą dotyczyć podobnych kwestii. Komisja jest coraz aktywniejsza w tym obszarze, możliwe jest więc powstanie synergii, zwłaszcza w przypadkach, w których działania krzyżują się. Na przykład:

- a) środki z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja, które państwa członkowskie otrzymały na kształcenie nauczycieli, mogą być przeznaczane na kwestie podobne do problematyki projektów Erasmus+;
- b) projekty finansowane w ramach programu „Sprawiedliwość”, mające na celu szkolenie funkcjonariuszy służby więziennej i zwiększenie ich świadomości, mogą być przeznaczane na kwestie podobne do problematyki projektów Erasmus+ lub Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja.

24. Komisja ustanowiła szereg procedur ułatwiających koordynację, aby zmaksymalizować synergie i uniknąć powielania wsparcia (zob. **ramka 6**).

Ramka 6 – Przykłady procedur Komisji ułatwiających koordynację

W ramach procedury **konsultacji pomiędzy służbami** różne dyrekcje generalne współpracują, by zatwierdzić roczne programy prac, określające planowane działania, które mają być sfinansowane ze

środków unijnych. W niektórych rocznych programach prac wymaga się, by projekty uzupełniały inne działania. Na przykład:

- w rocznym programie prac programu „Sprawiedliwość” na 2016 r. wymagano, by działania zapewniały spójność, komplementarność i synergię z działaniami wspieranymi w ramach innych unijnych funduszy, w tym w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja oraz programów Erasmus+ i „Horyzont 2020”;
- w rocznym programie prac Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja na 2016 r. w ramach działań zarządzanych centralnie przez Komisję wymagano, by projekty zapewniały komplementarność z działaniami Unii Europejskiej.

Zaproszenia do składania wniosków (procedura przyjmowania wniosków o dofinansowanie dla projektów) mogą zawierać wymóg, by wnioskodawcy udowodnili, że nie duplikują istniejących inicjatyw. Na przykład zaproszenie do składania wniosków z 2014 r. w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja, dotyczące przeciwdziałania radykalizacji postaw, obejmowało wymóg, by wnioskodawcy wykazali, że ich wnioski nie powielają istniejących prac, projektów i inicjatyw, w tym działań sieci RAN.

25. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali działania prowadzone w różnych obszarach i finansowane z różnych funduszy. Trybunał stwierdził, że dzięki prowadzonej przez Komisję koordynacji wystąpiły synergie między jej działaniami. Na przykład sieć RAN jest wykorzystywana do rozpowszechniania wyników innych projektów finansowanych przez UE (zob. **ramka 7**). Więcej przykładów podano na **rys. 3**. Przedstawiono na nim kilka działań finansowanych z trzech funduszy UE i pokazano synergie, które występują zarówno w obrębie funduszy, jak i między funduszami. Komisja wykorzystwała na przykład 7. program ramowy (program badawczy poprzedzający program „Horyzont 2020”) do sfinansowania projektu badawczego IMPACT¹⁰, w ramach którego opracowano narzędzia oceny działań radykalizacyjnych. Narzędzia te wykorzystano w projekcie STRESAVIORA, finansowanym

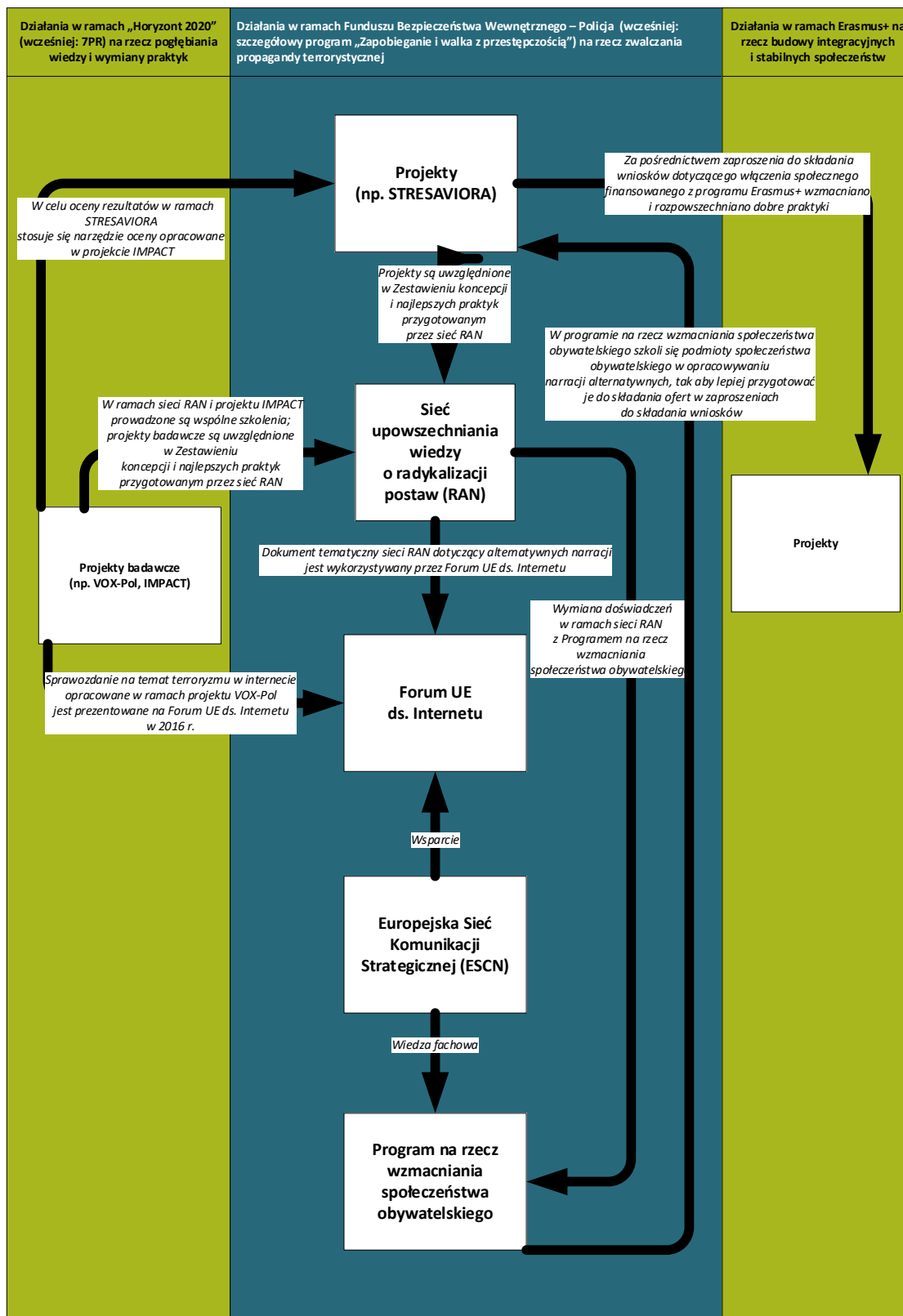
¹⁰ Celem projektu IMPACT Europe (*Innovative Method and Procedure to Assess Counter-violent-radicalisation Techniques in Europe* – innowacyjne metody i procedury oceny technik przeciwdziałania radykalizacji postaw prowadzącej do aktów przemocy w Europie) było opracowanie zestawu narzędzi do oceny inicjatyw mających przeciwdziałać radykalizacji postaw.

z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja. Następnie projekt poszerzono i rozpowszechniono w ramach projektu finansowanego z programu Erasmus+.

Ramka 7 – Zestawienie koncepcji i najlepszych praktyk przygotowane przez sieć RAN – przykład synergii między projektami finansowanymi przez UE

Zestawienie koncepcji i najlepszych praktyk przygotowane przez sieć RAN, aktualizowane regularnie od 2014 r., zawiera szczegółowe informacje na temat prowadzonych w UE projektów dotyczących radykalizacji postaw, które to projekty można zastosować w innych kontekstach. Projekty te zostały przedstawione na posiedzeniu grupy roboczej sieci RAN w celu poddania ocenie partnerskiej oraz zatwierdzone przez komitet sterujący tej sieci. Zestawienie obejmuje 108 przykładów dobrych praktyk, w tym 16 projektów finansowanych przez UE.

Rys. 3 – Przykłady synergii między działaniami Komisji na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W koordynacji występują pewne niedociągnięcia

26. Komisja jest wprawdzie w stanie określić i wykorzystać powiązania między działaniami, ale w ogólnej koordynacji występują niedociągnięcia:

- a) Za planowanie i sprawozdawczość w odniesieniu do różnych unijnych funduszy odpowiedzialne są różne dyrekcje generalne (zob. załącznik). DG ds. Edukacji i Kultury jest na przykład odpowiedzialna za koordynację projektów finansowanych z programu Erasmus+, a DG ds. Sprawiedliwości i Konsumentów – za koordynację projektów finansowanych z programu „Sprawiedliwość”. DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych jest wiodącą dyrekcją generalną odpowiedzialną za opracowywanie ram polityki Komisji i monitorowanie ich wdrażania¹¹. Do 2017 r. nie istniały jednak ramy koordynacji wszystkich działań UE na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw, które pozwoliłyby na odnalezienie potencjalnych synergii między funduszami.
- b) DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych przeprowadziła mapowanie finansowanych przez UE projektów na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw dopiero w 2017 r. Oznacza to, że do tamtej pory Komisja nie posiadała skonsolidowanego wykazu działań na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw finansowanych z różnych unijnych funduszy. Nawet wówczas proces mapowania ograniczono jednak do działań zarządzanych centralnie przez Komisję i nie uwzględniono w nim działań, którymi zarządzają państwa członkowskie w ramach programów krajowych.

27. W wywiadach z EU IRU w Europolu i Europejską Siecią Komunikacji Strategicznej wskazano, jak można poprawić koordynację działań finansowanych przez UE:

- a) Europol zasugerował, że istnieje możliwość zwiększenia synergii poprzez skoordynowanie harmonogramu i treści kampanii alternatywnej narracji z usuwaniem materiałów terrorystycznych z internetu;

¹¹ Na przykład za pomocą publikowanych od października 2016 r. miesięcznych sprawozdań z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa oraz za pomocą kompleksowej oceny polityki bezpieczeństwa UE z lipca 2017 r.

- b) Europejska Sieć Komunikacji Strategicznej zasugerowała, że mogłaby z pożytkiem wykorzystać dostęp do analiz Europolu dotyczących tendencji w propagandzie terrorystycznej (w zakresie, w jakim mogłaby taki dostęp uzyskać zgodnie z porozumieniem administracyjnym Komisji z Europolem) oraz że korzystne byłoby większe zaangażowanie projektu VOX-Pol¹² – finansowanego przez UE projektu badawczego. Dzięki tym informacjom sieć byłaby w stanie zapewnić organom publicznym lepszej jakości doradztwo w dziedzinie opracowania strategii komunikacyjnych i przygotowania kampanii alternatywnej narracji.

Nie w pełni wykorzystuje się potencjał sieci RAN

28. Działania sieci RAN na szczeblu europejskim są wprowadzane korzystnie, ale Trybunał stwierdził, że jej wartość dodana nie jest w pełni zmaksymalizowana w praktyce¹³:

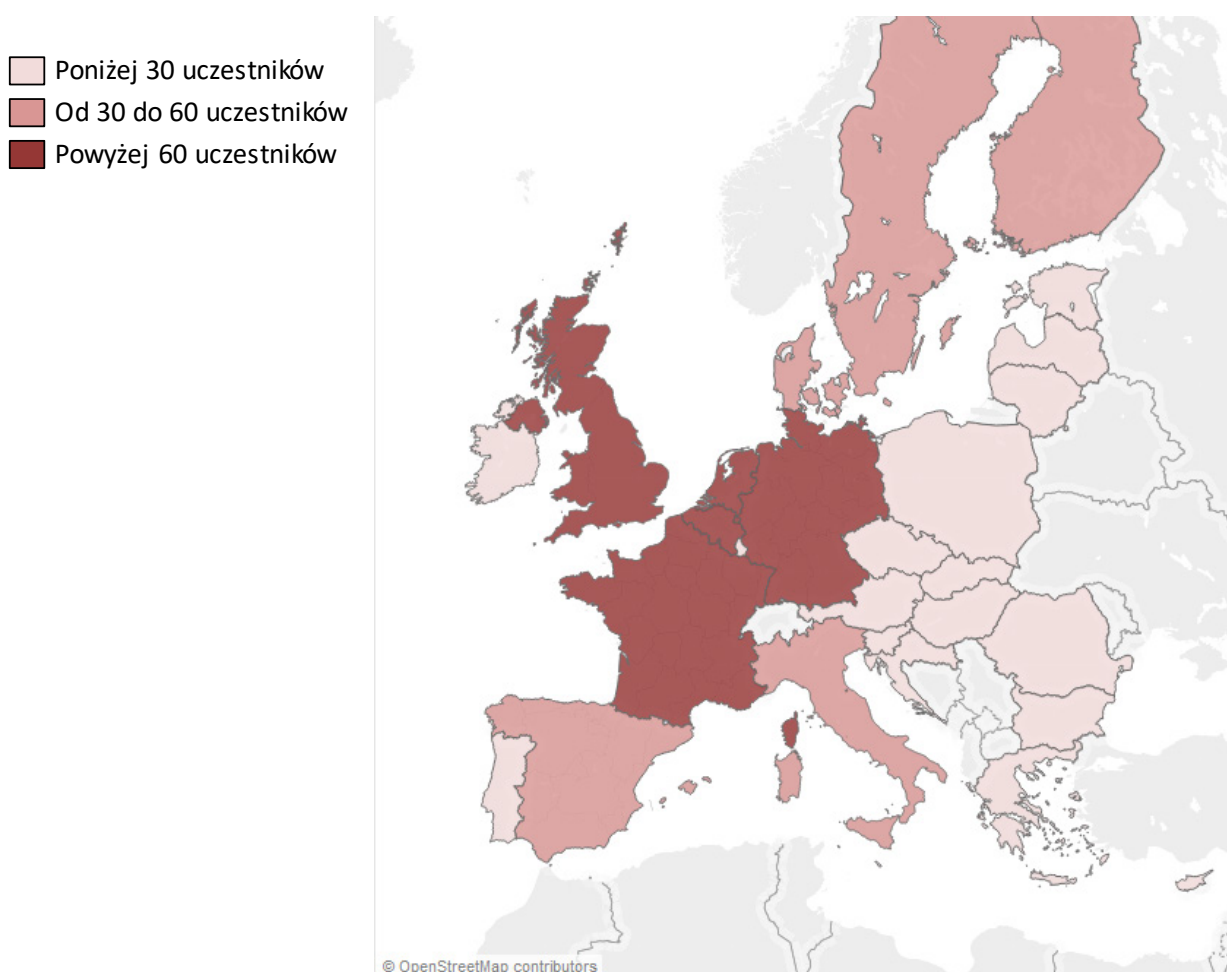
- a) Sieć RAN mogłaby tworzyć bardziej praktyczne produkty, na przykład analizując praktyki stosowane przez państwa członkowskie (np. za pomocą większej liczby wizyt na miejscu) i sporządzając szczegółowe porównawcze wykazy działań wdrażanych przez państwa członkowskie. W komunikacie z 2014 r. w sprawie zapobiegania radykalizacji prowadzącej do terroryzmu mowa jest o przygotowanym przez sieć RAN zestawieniu – opublikowanym po raz pierwszy w 2014 r. i zawierającym wykaz najlepszych praktyk. We wprowadzeniu do tego zestawienia stwierdzono jednak, że ujęte w nim praktyki mają być jedynie źródłem informacji i inspiracji. Trybunał stwierdził ponadto, że zestawienie nie obejmuje wystarczającej ilości informacji na temat finansowania projektów, które to informacje pozwoliłyby zainteresowanym podmiotom określić potencjalne źródła finansowania unijnego dla branż pod uwagę rodzajów projektów.
- b) Komisja nie przeanalizowała, dlaczego niektóre państwa korzystają z sieci RAN w większym stopniu niż inne (zob. rys. 4). Różnicę tę może wyjaśniać fakt, że

¹² Celem projektu VOX-Pol jest nawiązywanie kontaktów między zespołami prowadzącymi prace badawcze na temat ekstremizmu w internecie, aby doprowadzić do powstania programów polityki opartych o pełniejsze informacje na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym.

¹³ Potwierdziła to przeprowadzona przez Trybunał ankieta. 8 z 13 respondentów (62%) stwierdziło w ankiecie, że ich zdaniem sieć RAN mogłaby zwiększyć wartość dodaną swoich działań.

poszczególne państwa różnie postrzegają zagrożenie terroryzmem oraz że sieć skupia się na określonych rodzajach terroryzmu, stosuje podejście oddolne (tj. przekazuje decydom politycznym informacje z punktu widzenia osób działających w terenie), a na jej posiedzeniach głównym stosowanym językiem jest angielski. Nie prowadzi się dokumentacji na temat zmian wskaźników uczestnictwa różnych państw członkowskich w sieci na przestrzeni czasu.

Rys. 4 – Uczestnicy grupy roboczej sieci RAN od października 2015 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji.

- c) Komisja usiłuje rozpowszechnić informacje o projektach finansowanych przez UE, zachęcając uczestników projektów do dzielenia się rezultatami za pośrednictwem grupy roboczej sieci RAN. Na przykład na 20 projektów finansowanych w ramach szczegółowego

programu „Zapobieganie i walka z przestępczością”¹⁴, które ukończono od 2011 r. (kiedy to powstała sieć RAN) i które Komisja oceniła jako dobre, bardzo dobre lub doskonałe, w 16 przypadkach Komisja zaproponowała rozpowszechnienie rezultatów na pośrednictwem sieci RAN. Trybunał stwierdził jednak, że w przypadku ponad połowy tych projektów rezultatów ostatecznie nie rozpowszechniono w ramach sieci. Do momentu przeprowadzenia kontroli przez Trybunał grupie roboczej sieci RAN, na warsztatach lub na konferencjach przedstawiono jedynie siedem projektów (44%).

- d) Władze belgijskie poinformowały Trybunał, że osoby działające w małych organizacjach w terenie, niezwiązanych z organami publicznymi (np. w lokalnych sieciach grup matek zagranicznych bojowników), nie angażują się w prace sieci RAN w stopniu zapewniającym faktycznie oddolne podejście.
- e) Celem sieci RAN jest poprawa oddolnej komunikacji między osobami pracującymi w terenie a decydentami politycznymi. Z ankiety przeprowadzonej przez sieć RAN w 2016 r. wynika jednak, że mniej niż połowa respondentów jest zdania, że sieć umożliwiła im wpłynięcie na decydentów. Czterej respondenci w ankiecie Trybunału zasugerowali ponadto, że powiązania między siecią RAN a decydentami politycznymi można by wzmocnić, na przykład za pomocą formalnej wymiany pomysłów i informacji na temat stosowanych rozwiązań. Proces odzwierciedlania potrzeb stwierdzonych w terenie w ramach polityki Komisji może trwać zbyt długo. Na przykład o problemie radykalizacji postaw w więzieniach specjaliści (np. funkcjonariusze więzienni, kuratorzy, nauczyciele i pracownicy socjalni) dyskutowali w ramach grupy roboczej sieci RAN ds. więzień i nadzoru kuratorskiego od 2011 r., jednak dopiero w 2015 r. Komisja wskazała konkretne działania finansowane z programu „Sprawiedliwość”, by podjąć próbę rozwiązania tego problemu.

¹⁴ Szczegółowy program „Zapobieganie i walka z przestępczością” był częścią programu ramowego na lata 2007–2013 dotyczącego zapewnienia i ochrony swobód – poprzednika Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja (lata 2014–2020).

Ramy oceny rezultatów przygotowane przez Komisję nie zostały dostatecznie dopracowane

29. Trybunał zbadał, czy Komisja dysponuje wskaźnikami wykonania umożliwiającymi ocenę skuteczności ogólnego wsparcia Komisji i ocenę, czy wyznaczone wartości docelowe były realistyczne. Trybunał zweryfikował ponadto, czy wskaźniki dotyczą nie tylko podejmowanych działań, ale też faktycznych postępów w osiągnięciu ogólnego celu, jakim jest wsparcie państw członkowskich w przeciwdziałaniu radykalizacji postaw prowadzącej do terroryzmu. Na poziomie poszczególnych działań Trybunał zbadał, czy Komisja ocenia skuteczność swojego wsparcia, aby stwierdzić, które rozwiązania się sprawdzają, a które nie i dlaczego. Komisja potrzebuje tych informacji, aby móc:

- a) udzielić odpowiedzi na wnioski Parlamentu Europejskiego dotyczące oceny strategii UE dotyczącej przeciwdziałania radykalizacji postaw i werbunkowi do grup terrorystycznych¹⁵;
- b) stale ulepszać i dostosowywać kierunek polityki i udzielane wsparcie w odpowiedzi na zmiany stopnia zagrożenia i potrzeby użytkowników;
- c) upowszechniać i promować przykłady udanych projektów w celu maksymalizacji synergii (oraz by uniknąć rozpowszechniania rezultatów projektów nieskutecznych lub przynoszących efekty odwrotne do zamierzonych);
- d) pokazać obywatelom, że jej inicjatywy mogą być skuteczne.

Komisja nie prowadzi oceny dotyczącej ogólnego osiągnięcia celów polityki

30. Trybunał stwierdził, że Komisja w niewystarczającym stopniu opracowała swoje ramy oceny skuteczności i zapewniania efektu gospodarności polityki wsparcia na rzecz państw członkowskich w przeciwdziałaniu radykalizacji postaw. Na przykład:

- a) nie rozbiła ogólnych celów polityki przeciwdziałania radykalizacji postaw na cele bardziej konkretne i mierzalne;

¹⁵ Zob. np. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie zapobiegania radykalizacji oraz rekrutacji obywateli europejskich przez organizacje terrorystyczne.

- b) nie określiła odpowiednich wskaźników i wartości docelowych dla wykorzystywanych funduszy UE, aby móc zmierzyć efektywność przeciwdziałania radykalizacji postaw;
- c) nie sporządziła kompleksowego przeglądu finansowanych przez UE działań na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw (zob. **pkt 26**);
- d) nie określiła dokładnie kosztów przeciwdziałania radykalizacji postaw. W komunikacie z 2014 r. w sprawie zapobiegania radykalizacji prowadzącej do terroryzmu nie zawarto informacji na temat kwot finansowania. Komisja wyjaśniła, że działania będą wdrażane za pomocą istniejących zasobów, ale nie określiła, których. W komunikacie z 2016 r. w sprawie zapobiegania radykalizacji postaw prowadzącej do brutalnego ekstremizmu i w kompleksowej ocenie polityki bezpieczeństwa UE z lipca 2017 r. podano kilka informacji na temat finansowania i kosztów¹⁶. Niemniej jednak:
 - (i) pomięto niektóre działania, na przykład projekty finansowane w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja;
 - (ii) nie podano kosztów niektórych działań, w szczególności EU IRU, Forum UE ds. Internetu, programu na rzecz wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego i Europejskiej Sieci Komunikacji Strategicznej;
 - (iii) informacje o finansowaniu poszczególnych działań dotyczą różnych okresów;
 - (iv) nie wprowadzono rozróżnienia na koszty działań, których głównym celem jest przeciwdziałanie radykalizacji postaw (np. 25 mln euro na centrum doskonałości sieci RAN), i koszty działań, których główny cel jest inny, ale które pomimo tego zapobiegają radykalizacji postaw (np. 25,6 mln euro z Europejskiego Funduszu Społecznego na wspieranie włączenia społecznego grup defaworyzowanych).

31. W rezultacie nie istnieje ogólne podsumowanie kosztów i osiągnięć finansowanych przez UE działań na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw. Kwestie te są ujęte w różnych

¹⁶ SWD(2017) 278 z dnia 26 lipca 2017 r.: kompleksowa ocena polityki bezpieczeństwa UE.

sprawozdaniach, w których opisuje się jednak głównie podejmowane działania, zamiast ocenić ich skuteczność w osiągnięciu celów polityki (zob. **ramka 8**).

Ramka 8 – Przykłady sprawozdań, w których opisano podejmowane działania, zamiast ocenić ich postępy w osiągnięciu celów polityki

W sprawozdaniu końcowym z realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE w latach 2010–2014 opisano działania podjęte w celu wspierania państw członkowskich w przeciwdziałaniu radykalizacji postaw, ale nie oceniono skuteczności tych działań¹⁷. Działania te obejmują:

- utworzenie sieci RAN we wrześniu 2011 r.;
- przyjęcie w styczniu 2014 r. komunikatu w sprawie zapobiegania radykalizacji prowadzącej do terroryzmu;
- publikację zestawienia koncepcji i najlepszych praktyk przygotowanego przez sieć RAN.

W rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych za 2016 r. w tabelach wyników Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja podano informacje na temat opracowanych narracji alternatywnych.

EU IRU okresowo podaje informacje o liczbie treści terrorystycznych usuniętych z internetu.

Komisja zazwyczaj nie jest w stanie wykazać, jak skuteczne są jej poszczególne działania

32. Większa intensywność działań niekoniecznie przekłada się na większą skuteczność.

Trybunał stwierdził, że w ramach działań Komisji na rzecz wsparcia państw członkowskich w przeciwdziałaniu radykalizacji postaw osiągnięcia często mierzy się poziomem aktywności (np. liczbą odbytych spotkań lub sporządzonych dokumentów), a nie skuteczności (np. wiedzą zdobytą przez uczestników sieci RAN, sposobami zastosowania tej wiedzy w praktyce oraz jej wpływem na codzienną pracę uczestników). Również w opublikowanej niedawno kompleksowej ocenie polityki bezpieczeństwa UE podkreślono konieczność oceny rezultatów i skuteczności działań mających na celu walkę z terroryzmem. W związku z tym, jak wyjaśniono

¹⁷ COM(2014) 365 final z dnia 20 czerwca 2014 r., sprawozdanie końcowe z realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE w latach 2010–2014.

w poniższych punktach, Komisja nie jest w stanie wykazać, jak skuteczne są w rzeczywistości finansowane przez UE działania na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw.

33. Planuje się przeprowadzenie ocen dotyczących projektów finansowanych z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja. Przygotowując projekty, w wielu przypadkach nie określono jednak wskaźników skuteczności. Na przykład w przypadku pięciu zwyczajnych wniosków projektowych, które złożono w odpowiedzi na zaproszenie do składania wniosków z 2014 r. dotyczące radykalizacji postaw (zob. **pkt 19 lit. b)**), w trzech projektach¹⁸ strategie oceny i monitorowania były – zdaniem Komisji – ograniczone, nieprecyzyjne lub mało rozbudowane oraz brakowało wskaźników do pomiaru faktycznej skuteczności projektów.

34. W przypadku szczegółowego programu „Zapobieganie i walka z przestępczością” (funduszu, który poprzedzał Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja) Komisja oceniała sprawozdanie końcowe¹⁹ z każdego projektu i opisywała osiągnięte rezultaty w kategoriach konkretnych produktów. Oceniała ponadto jakość rezultatów, tj. to, czy były one przydatne, czy można je było dalej wykorzystywać oraz czy i w jaki sposób należy je rozpowszechniać. Oceny te nie objęły jednak opartej na dowodach oceny oddziaływania projektów. Ze względu na brak wskaźników skuteczności stanowiących integralną część projektów w ocenach zawarto jedynie opinię ich autorów na temat prawdopodobieństwa, jak skuteczny będzie dany projekt.

35. EU IRU zgłasza treści terrorystyczne w internecie dostawcom usług obsługującym serwery, na których takie treści się znajdują, aby mogli oni te treści usunąć. Wyniki mierzy się w kategoriach ilości i odsetka zgłoszonych treści, które dostawcy usług usunęli (zob. **rys. 5)**.

Takie dane statystyczne mają jednak następujące ograniczenia:

- a) nie wynika z nich, ile treści usunięto wyłącznie w wyniku działań EU IRU. EU IRU może bowiem zwrócić się do przedsiębiorstw internetowych o usunięcie propagandy

¹⁸ FIRST LINE, LIAISE II oraz SAFFRON.

¹⁹ Sprawozdanie oraz sprawozdanie finansowe z działań i wyników w ramach projektu, sporządzone na zakończenie projektu przez beneficjenta finansowania UE.

terrorystycznej, którą sygnalizowały też państwa członkowskie²⁰. Ryzyko takiej sytuacji jest mniejsze, kiedy EU IRU analizuje treści propagandowe w językach niebędących językami urzędowymi UE (np. arabskim, rosyjskim i tureckim) – gdyż krajowe jednostki ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie poświęcają im mniej uwagi. EU IRU nie posiada informacji o tym, ile treści terrorystycznych zostało usuniętych przez przedsiębiorstwa internetowe wyłącznie w wyniku wniosku złożonego przez tę jednostkę, bez sygnałów ze strony jednostek krajowych, społeczeństwa obywatelskiego bądź też samych przedsiębiorstw internetowych. Przedsiębiorstwa internetowe nie podają informacji zwrotnych na temat przyczyn usunięcia danych treści.

- b) Z danych jednostki nie wynika, jaka jest jej skuteczność pod względem tego, ile propagandy terrorystycznej wciąż jest dostępnej w internecie. 10 respondentów stwierdziło w ankiecie, że jednym z wyzwań dla EU IRU jest to, że usuwana propaganda jest po prostu ponownie umieszczana w internecie lub przesuwana na inną platformę. Na posiedzeniu Forum UE ds. Internetu w grudniu 2016 r. (zob. **ramka 2**) najważniejsze przedsiębiorstwa internetowe przedstawiły inicjatywę mającą na celu zapobieganie ponownemu umieszczaniu propagandy w internecie. Przedstawiciele organów francuskich, z którymi spotkali się kontrolerzy Trybunału, podkreślili konieczność wykazania skuteczności tego mechanizmu. Zwrócili też uwagę na problem, jakim jest znalezienie równowagi między zmniejszeniem dostępności propagandy terrorystycznej w internecie a popychaniem terrorystów do stosowania bardziej złożonych nielegalnych systemów komunikacji, co mogłoby utrudnić prace organów ścigania.
- c) Dane statystyczne nie uwzględniają ponadto prędkości reakcji, tj. czasu, jaki upływa od umieszczenia podejrzanych treści w internecie do ich odnalezienia przez EU IRU i czasu, jaki upływa od powiadomienia przedsiębiorstw internetowych o takich treściach do ich usunięcia.

²⁰ Antyterrorystyczna jednostka ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie zgłasza około 100 000 przypadków rocznie.

Rys. 5 – Dane statystyczne EU IRU

	od 1 lipca 2015 r. do 1 lipca 2016 r.	od 1 lipca 2016 r. do 1 czerwca 2017 r.
Zgłoszenia	9 787	20 174
Treści usunięte przez dostawców usług	8 949	16 143
Odsetek	91,4%	80,0%

Źródło: Europol – sprawozdanie z pierwszego roku działalności EU IRU i dane Europolu.

36. DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych określa ilościowe wartości docelowe sieci RAN w rocznym planie działań i ocenia postępy w kwartalnych i rocznych sprawozdaniach z postępów. Plany i sprawozdania zawierają jednak tylko wykazy podjętych działań, np. liczbę spotkań, uczestników, dokumentów przygotowawczych, wizyt studyjnych, seminariów, konferencji, biuletynów, szkoleń, warsztatów, dokumentów programowych i tematycznych. Komisja nie poprosiła centrum doskonałości sieci RAN o informacje mające umożliwić monitorowanie jego skuteczności, np. informacje o poziomie zadowolenia uczestników, zdobytej wiedzy, nawiązanych kontaktach, sposobach wykorzystania i rozpowszechniania zdobytej wiedzy w państwach członkowskich oraz wpływie powyższych czynników na pracę lub wyniki organizacji (np. czy szkolenie faktycznie pomogło policji rozpoznawać osoby, których postawa uległa radykalizacji, i ograniczyć ryzyko, jakie te osoby stanowią). Centrum doskonałości sieci RAN przeprowadziło jednak z własnej inicjatywy ankietę, które dają pewien obraz przydatności produktów centrum. Na przykład z ankiety z sierpnia 2016 r. wynika, że prawie 90% uczestników wydarzeń organizowanych przez sieć RAN uważało, że ich udział będzie miał pozytywny wpływ na ich codzienną pracę.

WNIOSKI I ZALECENIA

37. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za swoje bezpieczeństwo narodowe, w tym za walkę z terroryzmem. UE również ma do odegrania rolę w zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa poprzez ułatwianie wymiany informacji, współpracy operacyjnej oraz wymiany wiedzy i doświadczeń. W 2005 r. UE przyjęła strategię w dziedzinie walki z terroryzmem. Opiera się ona na czterech filarach. Celem pierwszego filaru jest zapobieganie sytuacjom, które popychają ludzi w kierunku działalności terrorystycznej, poprzez usuwanie

przyczyn radykalizacji postaw i wstępowania w szeregi terrorystów. Radykalizacja postaw wynika z kilku czynników, w celu rozwiązania problemu podejmuje się więc zazwyczaj szeroką gamę działań. Aby wspierać państwa członkowskie, Komisja korzysta więc z coraz szerszego zakresu istniejących unijnych funduszy.

38. W ramach kontroli Trybunał sprawdził, czy Komisja odpowiednio zarządzała swoim wsparciem na rzecz państw członkowskich mającym na celu przeciwdziałanie radykalizacji postaw skutkującej terroryzmem. W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził, że Komisja odpowiedziała na potrzeby państw członkowskich, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia w zakresie koordynacji i oceny.

39. Komisja wspierała współpracę między państwami członkowskimi za pośrednictwem odpowiednich inicjatyw, takich jak sieć RAN, Forum UE ds. Internetu i Europejska Sieć Komunikacji Strategicznej (zob. **pkt 15–21**).

40. Komisja koordynowała swoje przekrojowe wsparcie, na przykład organizując konsultacje między dyrekcjami generalnymi przy zatwierdzaniu programów pracy. Zapewniło to synergie między jej działaniami. Niemniej jednak – mimo niedawnych usprawnień – koordynację działań Komisji wciąż można poprawić. Na przykład, komisyjny przegląd działań finansowanych przez UE w tym obszarze nie obejmuje działań zarządzanych przez państwa członkowskie, a informacje te pomogłyby w pełni wykorzystać potencjalne synergie. Trybunał stwierdził też, że sieć RAN – jedna z głównych inicjatyw Komisji – nie jest w pełni wykorzystywana do rozpowszechniania rezultatów udanych projektów finansowanych przez UE (zob. **pkt 22–28**).

Zalecenie 1 – Udoskonalenie ram ogólnej koordynacji działań na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw

Komisja powinna udoskonalic ramy ogólnej koordynacji finansowanych przez UE działań na rzecz wsparcia państw członkowskich w przeciwdziałaniu radykalizacji postaw.

W szczególności Komisja powinna:

- a) zawrzeć najważniejsze finansowane przez UE działania, którymi zarządzają państwa członkowskie, w wykazie finansowanych przez UE działań na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw. Komisja powinna regularnie aktualizować ten wykaz, aby

zmaksymalizować synergie, w szczególności w przypadkach, w których fundusze i narzędzia krzyżują się. Wykaz ten powinien być dostępny dla wnioskodawców;

- b) jak najlepiej wykorzystać potencjalne synergie między działaniami Komisji poprzez wprowadzenie formalnego wymogu, by wyniki udanych projektów finansowanych przez UE były rozpowszechniane na pośrednictwem sieci RAN.

Termin: czerwiec 2019 r.

Zalecenie 2 – Zwiększenie praktycznego wsparcia na rzecz osób działających w terenie i decydentów politycznych w państwach członkowskich

Komisja powinna:

- a) poprawić komunikację z osobami działającymi w terenie i decydentami politycznymi za pomocą regularnej i ustrukturyzowanej wymiany pomysłów i informacji na temat stosowanych rozwiązań;
- b) przeanalizować udział osób działających w terenie z państw członkowskich w sieci RAN, z szczególnym naciskiem na to, czy państwa mniej aktywne nie powinny zwiększyć swojego zaangażowania;
- c) przeanalizować zaangażowanie osób działających w terenie w działania sieci RAN, aby zapewnić, że odpowiednio reprezentowane są różne rodzaje zainteresowanych podmiotów, w tym sieci organizacji działających w terenie niezwiązanych z organami publicznymi, aby promować podejście oddolne;
- d) wspierać kierowników projektów na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw w ocenie skuteczności i możliwości przenoszenia praktyk oraz zwiększyć przydatność zestawienia koncepcji i najlepszych praktyk przygotowanego przez sieć RAN poprzez uwzględnienie w nim większej ilości informacji o skuteczności praktyk i okolicznościach, w jakich można je przenosić;

- e) zawrzeć w zestawieniu koncepcji i najlepszych praktyk przygotowanym przez sieć RAN wyraźne informacje o sposobie finansowania działań ze środków unijnych.

Termin: czerwiec 2019 r.

41. Komisja nie dopracowała jeszcze wystarczająco ram oceny dotyczącej tego, czy udzielne przez nią wsparcie jest skuteczne i czy zapewnia efekt gospodarności. Nie rozbiła na przykład ogólnych celów polityki na cele bardziej konkretne i mierzalne, a fundusze wykorzystane przez Komisję w celu przeciwdziałania radykalizacji postaw nie obejmują wskaźników i wartości docelowych umożliwiających ocenę wyników pod względem osiągnięcia tego celu (zob. **pkt 29–31**).

42. Osiągnięcia poszczególnych działań często są ponadto mierzone ilością poczynań, a nie ich skutecznością. W rezultacie istnieje ryzyko, że przydatne wnioski nie zostaną rozpowszechnione lub uwzględnione podczas opracowywania przez Komisję kolejnych działań lub strategii (zob. **pkt 32–36**).

Zalecenie 3 – Udoskonalenie ram oceny rezultatów

Komisja powinna oceniać swoje postępy w osiągnięciu celów polityki i zapewnić, by w odniesieniu do działań finansowanych przez UE istniała dokumentacja potwierdzająca faktyczną skuteczność działań. W szczególności Komisja powinna:

- a) przeprowadzić niezbędne konsultacje i badania, aby określić cele i wskaźniki oceny skuteczności i gospodarnego wykorzystania pomocy na rzecz państw członkowskich w przeciwdziałaniu radykalizacji postaw w kontekście osiągnięcia celów polityki Komisji. Powinna ponadto regularnie informować o ogólnych postępach w osiągnięciu celów polityki przeciwdziałania radykalizacji postaw, w tym o przeznaczonych na ten cel środkach unijnych;
- b) wezwać centrum doskonałości sieci RAN do podawania bardziej szczegółowych informacji o jego skuteczności, np. informacji o poziomie zadowolenia uczestników, zdobytej wiedzy, nawiązanych kontaktach, sposobach wykorzystania zdobytej wiedzy oraz wpływie powyższych czynników na pracę lub wyniki organizacji;

- c) w ramach forum UE poświęconego internetowi nadzorować:
- współpracę pomiędzy EU IRU i krajowymi jednostkami ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie, aby zapewnić komplementarność i uniknąć podwójnego zgłaszania przedsiębiorstwom internetowym tych samych treści terrorystycznych;
 - zakres, w jakim usuwanie propagandy terrorystycznej ma wpływ na obecność tej propagandy w internecie;
 - czas upływający od zgłoszenia treści przez EU IRU do ich usunięcia;
- d) zapewnić, by wnioskodawcy wykazywali, w jaki sposób mierzona będzie skuteczność ich projektów.

Termin: czerwiec 2019 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczył Lazaros S. LAZAROU, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 20 marca 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK**Przykłady finansowanych przez UE działań na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw****Pogłębianie wiedzy o radykalizacji i wymiana praktyk**

Działanie	Cel w zakresie przeciwdziałania radykalizacji postaw	Finansowanie	Zarządzanie
Sieć upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw (RAN)	Wspieranie państw członkowskich w opracowaniu i wdrażaniu skutecznych działań prewencyjnych, dostarczanie wytycznych i podręczników na temat ustanowienia struktur wielu agencji, stworzenie platformy wymiany doświadczeń i praktyk oraz dalsze ukierunkowanie badań nad radykalizacją	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja	DG HOME
Dotacje na badania	Zmniejszenie dystansu między środowiskami akademickimi a osobami zajmującymi się kwestiami bezpieczeństwa w dziedzinie radykalizacji postaw, aby zwiększyć zdolność państw członkowskich do dostosowania istniejących podejść dotyczących polityki i opracowania nowych polityk i praktyk (tematy badań: opracowanie kompleksowego podejścia do gwałtownej radykalizacji postaw i współczesnych tendencji w tym zakresie)	Program „Horyzont 2020”	DG HOME DG RTD
Projekty dotyczące bezpieczeństwa objęte zarządzaniem bezpośrednim i dzielonym	Opracowanie narzędzi mających na celu dotarcie do podmiotów lokalnych i rodzin, zaangażowanie ich oraz wsparcie na ich rzecz w celu przeciwdziałania radykalizacji postaw	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja	DG HOME

Przeciwdziałanie propagandzie terrorystycznej

Działanie	Cel w zakresie przeciwdziałania radykalizacji postaw	Finansowanie	Zarządzanie
Unijna jednostka ds. zgłaszania podejrzaných treści w internecie (EU IRU)	Przeciwdziałanie propagandzie terrorystycznej w internecie	Europol	Europol
Forum UE ds. Internetu	Inicjatywa Komisji mająca na celu zaangażowanie przedsiębiorstw internetowych w przeci	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego	DG HOME
Europejska Sieć Komunikacji Strategicznej	Zapewnienie państwom członkowskim, społeczeństwu obywatelskiemu i instytucjom UE specjalistycznej wiedzy w celu opracowania ram polityki, kampanii komunikacyjnych lub indywidualnych inicjatyw. Stworzenie sieci wymiany dobrych praktyk i zapewnienie wsparcia i doradztwa na rzecz opracowania skutecznych narracji alternatywnych	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego	DG HOME
Projekty dotyczące bezpieczeństwa objęte zarządzaniem bezpośrednim i dzielonym	Rozwiązanie problemu treści w internecie mogących prowadzić do radykalizacji postaw	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja	DG HOME

Budowa integracyjnych i stabilnych społeczeństw

Działanie	Cel w zakresie przeciwdziałania radykalizacji postaw	Finansowanie	Zarządzanie
Partnerstwa ponadnarodowe	Opracowanie innowacyjnych podejść dotyczących polityki i praktyk wspierających włączenie społeczne oraz promujących wspólne wartości i rozumienie między kulturami		
Wsparcie reformy polityki	Upowszechnianie i promowanie przykładów innowacyjnych dobrych praktyk wchodzących w zakres deklaracji paryskiej		
Wolontariat europejski	Promowanie podstawowych wartości oraz dotarcie do osób i społeczności defaworyzowanych		
Osoby pracujące z młodzieżą	Stworzenie katalogu najlepszych praktyk w zakresie: - wspierania młodych osób w zwiększeniu ich uczestnictwa w życiu demokratycznym, ich umiejętności korzystania z mediów oraz krytycznego myślenia; - uczenia młodych osób rozwiązywania konfliktów i szanowania zdania innych; - wykrywania ryzyka marginalizacji oraz w zakresie identyfikacji grup szczególnie zagrożonych	Erasmus+	DG EAC
eTwinning	Nawiązanie kontaktów między nauczycielami i klasami w całej Europie za pośrednictwem internetowej platformy eTwinning w celu określenia najlepszych praktyk w zakresie pracy z uczniami pochodzącymi z różnych środowisk, przekazywania im wspólnych wartości oraz wykrywania ryzyka marginalizacji lub identyfikowania grup szczególnie zagrożonych		
Wsparcie na rzecz programów krajowych i małych projektów lokalnych	Wspieranie włączenia społecznego grup defaworyzowanych, np. za pomocą specjalnie przygotowanych programów szkoleniowych i programów wsparcia socjalnego. Pomoc szkołom w rozwiązaniu problemu wczesnego kończenia nauki i zwiększenie dostępu do kształcenia wysokiej jakości dla wszystkich	Europejski Fundusz Społeczny	DG EMPL DG REGIO
Projekty w dziedzinie zatrudnienia i innowacji społecznych	Finansowanie innowacyjnych projektów w terenie, wspieranie włączenia społecznego	Program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych	DG EMPL
Projekty w dziedzinie praw, równości i obywatelstwa	Zwiększenie zrozumienia między społecznościami, w tym społecznościami wyznaniowymi, aby zapobiegać rasizmowi i ksenofobii oraz je zwalczać za pośrednictwem działań międzywyznaniowych i międzykulturowych	Program „Prawa, równość i obywatelstwo”	DG JUST
Projekty dotyczące bezpieczeństwa objęte zarządzaniem bezpośrednim i dzielonym	Zwiększenie świadomości i szkolenie osób działających w terenie, aby były w stanie rozpoznać proces radykalizacji postaw potencjalnych zagranicznych bojowników i zapobiec mu	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Policja	DG HOME

Identyfikowanie osób, których postawa uległa radykalizacji, i działania dotyczące takich osób

Działanie	Cel w zakresie przeciwdziałania radykalizacji postaw	Finansowanie	Zarządzanie
Programy resocjalizacji i deradykalizacji	Resocjalizacja i deradykalizacja w więzieniach i poza nimi, narzędzia oceny ryzyka i szkolenie specjalistów		
Szkolenia dla funkcjonariuszy służby więziennej i kuratorów	Zaangażowanie Organizacji Europejskich Służb Probacyjnych i Europejskiej Organizacji Służby Więziennej i Kuratorskiej w specjalne szkolenia funkcjonariuszy służby więziennej i kuratorów	Program „Sprawiedliwość”	DG JUST

Przeciwdziałanie radykalizacji w państwach spoza Europy

Działanie	Cel w zakresie przeciwdziałania radykalizacji postaw	Finansowanie	Zarządzanie
Działania na rzecz walki z terroryzmem	Zapewnienie państwom trzecim ukierunkowanego wsparcia na rzecz walki z terroryzmem	Europejski Fundusz Rozwoju i Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju	DG DEVCO
Uwzględnienie aspektu przeciwdziałania radykalizacji postaw	Włączenie problematyki przeciwdziałania radykalizacji postaw w różne rodzaje wsparcia na rzecz państw trzecich	Europejski Instrument Sąsiedztwa	DG NEAR
		Europejski Fundusz Rozwoju i Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju	DG DEVCO
		Europejski Instrument Sąsiedztwa	DG NEAR
eTwinning Plus	Rozszerzenie platformy eTwinning na wybrane kraje objęte europejską polityką sąsiedztwa, w szczególności kraje zmagające się z problemami związanymi z gwałtowną radykalizacją postaw, w których pilnie potrzebny jest dialog międzykulturowy	Erasmus+	DG EAC

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie komunikatu Komisji w sprawie zapobiegania radykalizacji postaw prowadzącej do brutalnego ekstremizmu.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„PRZECIWDZIAŁANIE RADYKALIZACJI POSTAW PROWADZĄCEJ DO TERRORYZMU – KOMISJA ZAJĘŁA SIĘ POTRZEBAMI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH, ALE NIE UNIKNĘŁA NIEDOCIĄGNIĘĆ DOTYCZĄCYCH KOORDYNACJI I OCENY”

STRESZCZENIE

V. Od 2017 r. Komisja usprawniła swój przegląd działań finansowanych przez UE i jest w stanie określić synergie między różnymi funduszami i działaniami, w szczególności w ramach grupy zadaniowej ds. unii bezpieczeństwa i jej specjalnej podgrupy ds. radykalizacji.

VI. Cele polityki Komisji w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania radykalizacji zostały określone w odpowiednich dokumentach programowych. Mają one z konieczności charakter bardziej ogólny, natomiast bardziej konkretne cele należy określić w ramach odpowiednich inicjatyw.

VII. Komisja podkreśla, że poszczególne projekty i inicjatywy są oceniane, a dokonywane w ich ramach osiągnięcia są rejestrowane. Wpływa to na ogólną ocenę funduszy i programów. Komisja przyznaje jednak, że długoterminowego wpływu tych działań nie mierzy się w sposób systematyczny.

WPROWADZENIE

6. Rozwój wiedzy na temat radykalizacji następuje nie tylko dzięki projektom finansowanym w ramach programu „Horyzont 2020”, ale również dzięki innym funduszom UE, w szczególności Funduszowi Bezpieczeństwa Wewnętrznego w części dotyczącej współpracy policyjnej, w tym sieci upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw (RAN), której zadaniem jest również dzielenie się dobrymi praktykami i ich ustalanie.

8. Projekty finansowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego mają między innymi na celu wzmocnienie odporności w szerszym ujęciu, ale mogą one również dotyczyć konkretnie radykalizacji postaw (np. projekt BAANA).

9. Strategie wychodzenia z ekstremizmu w szerszym rozumieniu, a także projekty dotyczące resocjalizacji i deradykalizacji są finansowane nie tylko w ramach programu „Sprawiedliwość”, ale mogą być również finansowane przez Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego w części dotyczącej współpracy policyjnej, tak jak ma to miejsce w przypadku ogólnego zaproszenia do składania wniosków w związku z zapobieganiem radykalizacji ogłoszonego w listopadzie 2017 r.

UWAGI

Ramka 5

Chociaż Komisja faktycznie dostosowuje swoją politykę do zmieniającego się obrazu zagrożeń, prace Komisji w zakresie zapobiegania radykalizacji przebiegają zgodnie z celami długoterminowymi i krótkoterminowymi. W tym sensie wiele obszarów tych prac dotyczy wszystkich form radykalizacji.

19.

a) Do tematu mediów i komunikacji odniesiono się na różne sposoby: został on uwzględniony w komunikacie Komisji z 2005 r. (rozdział 2.1. Środki masowego przekazu); temat ten (w tym w szczególności kwestia polaryzacji) był również omawiany w ramach sieci RAN, a także ESCN (Europejskiej Sieci Komunikacji Strategicznej) i Komisja nadała temu tematowi priorytet w ostatnim zaproszeniu do składania wniosków w 2017 r. (ISF-2017-AG-RAD).

Ponadto kwestię tę poruszyła Grupa Ekspertka Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw, zalecając w swoim sprawozdaniu okresowym z grudnia 2017 r., aby państwa członkowskie

(przy wsparciu Komisji) zbadały, czy istniejące narzędzia są wystarczające, aby skutecznie zapobiegać rozprzestrzenianiu agresywnej ekstremistycznej propagandy za pośrednictwem tradycyjnych mediów.

b) Komisja wprowadziła niezbędne środki w celu zaspokojenia potrzeb w zakresie opracowania strategii wychodzenia z ekstremizmu. Już w przeszłości Komisja finansowała kluczowe strategie wychodzenia z ekstremizmu w ramach programu „Zapobieganie i walka z przestępczością”, przy czym najważniejszym przykładem jest tu finansowanie europejskiej sieci deradykalizacji (ang. *European Network of De-radicalisation*, ENOD) w latach 2012–2013. Ponadto po przyjęciu komunikatu z 2014 r. w sprawie radykalizacji postaw Komisja wezwała państwa członkowskie do uwzględnienia rozwoju strategii wychodzenia z ekstremizmu jako priorytetu w zakresie finansowania w ramach ich programów krajowych. Strategie wychodzenia z ekstremizmu pozostają priorytetem i zostały włączone do zaproszenia do składania wniosków ogłoszonego w listopadzie 2017 r.¹

Ramka 6

Oprócz procedur i mechanizmów ułatwiających koordynację między różnymi funduszami i inicjatywami wymienionymi przez Trybunał Obrachunkowy koordynacja ma również miejsce na szerszym poziomie polityki, w szczególności od 2017 r., w ramach grupy zadaniowej ds. unii bezpieczeństwa, a także bardziej konkretnie w ramach podgrupy ds. radykalizacji.

26. Komisja uważa, że chociaż jeden dokument zwiększa przejrzystość, nawet bez skonsolidowanej listy finansowanych przez UE działań przeciw radykalizacji postaw odpowiednie służby Komisji koordynowały działania w ramach istniejących procedur.

W 2017 r. Komisja utworzyła grupę zadaniową ds. unii bezpieczeństwa i jej podgrupę ds. radykalizacji w celu poprawy koordynacji działań UE na rzecz przeciwdziałania radykalizacji postaw oraz odnalezienia synergii między różnymi funduszami i działaniami.

27. Sugerowana możliwość zwiększenia synergii między usuwaniem treści i kampaniami alternatywnej narracji nigdy nie została przedłożona Komisji ani Forum UE ds. Internetu, które realizuje oba cele, a zatem stanowiłoby odpowiednie forum. W związku z tym Komisja nie uważa, że zabrakło koordynacji ze strony Komisji.

W szczególności poprzez spotkania w ramach Forum UE ds. Internetu lub w kontekście grupy doradczej ECTC (Europejskiego Centrum ds. Zwalczenia Terroryzmu) Europolu utworzonej w październiku 2016 r., w której uczestniczą VoxPol i ESCN, odpowiednio Komisja i Europol ułatwiły ściślejsze zaangażowanie i koordynację działań finansowanych przez UE.

28.

a) sieć RAN wytworzyła już wiele praktycznych produktów w postaci m.in. podręczników i szkoleń (np. programy szkoleniowe dla europejskich funkcjonariuszy policji, manifest na temat kształcenia, podręcznik „Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families” – to tylko niektóre z nich).

Głównym celem zestawienia przygotowanego przez sieć RAN jest inspirowanie innych ekspertów i nie jest raczej miejscem, w którym eksperci będą szukać możliwości finansowania. Informacje na temat finansowania projektów są dostępne w innych kontekstach.

b) Komisja zna przyczyny różnicy w udziale zainteresowanych podmiotów z poszczególnych państw członkowskich. Poza przyczynami wymienionymi przez Trybunał Obrachunkowy, należy pamiętać, że jest rzeczą normalną, że eksperci z krajów, które borykają się z większym zagrożeniem terrorystycznym lub posiadają bardziej zaawansowane podejścia i praktyki w zakresie prewencji, a także wiedzę fachową, są reprezentowani liczniej niż inni. Komisja nadal uważa, że ważne jest omawianie z państwami członkowskimi ich priorytetów, potrzeb i wyzwania, przed

¹ Zaproszenie [2017-ISFP-AG-RAD](#)

którymi stoją. Od 2017 roku odbywa się to w szczególności w ramach Grupy Eksperckiej Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw. Jej sprawozdanie okresowe, wydane w listopadzie 2017 r., dostarczyło przydatnych wskazówek dotyczących działań, które mają być organizowane przez sieć RAN i ESCN w 2018 r.

Sieć RAN prowadzi, monitoruje i aktualizuje wykaz uczestników zawierający przegląd ekspertów z każdego państwa członkowskiego. Na podstawie tego wykazu sieć RAN i Komisja mogą obserwować zmiany pod względem udziału ekspertów z poszczególnych państw członkowskich.

d) Sieć RAN obejmuje już wiele organizacji w terenie bez powiązań z rządami, a także dużą liczbę innych odpowiednich ekspertów zajmujących się bezpośrednio przedmiotową tematyką. Komisja uważa, że spostrzeżenia i doświadczenia tych ekspertów są uwzględniane w debacie politycznej, która zapewnia podejście oddolne.

e) Wymiana informacji między ekspertami a decydentami odbywa się w różny sposób: miało miejsce szereg wydarzeń, podczas których ustalenia i zalecenia ekspertów zostały udostępnione decydentom (np. konferencja RAN na wysokim szczeblu w listopadzie 2016 r. lub konferencja RAN w sprawie osób powracających w czerwcu 2017 r.). Komisja uważa, że konferencja RAN w sprawie osób powracających wraz z podręcznikiem i dalszymi warsztatami dotyczącymi tej samej kwestii z przedstawicielami państw członkowskich mają znaczący wpływ na rozwój polityk w tej dziedzinie w UE, ale, co ważniejsze, na szczeblu państw członkowskich.

Komisja współpracuje również z państwami członkowskimi w celu ustalenia, gdzie państwa członkowskie widzą możliwość dalszego wsparcia za pośrednictwem sieci RAN lub w inny sposób. Utworzona w lipcu 2017 r. Grupa Ekspercka Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw jest grupą doradczą, która pomaga Komisji zidentyfikować takie potrzeby i formułować odpowiednie odpowiedzi. Zalecenie zawarte w sprawozdaniu okresowym Grupy Eksperckiej Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw z listopada 2017 r., które odnoszą się do sieci RAN, znajdują odzwierciedlenie w rocznym planie działań na 2018 r. W ten sposób Komisja zapewnia maksymalizację wartości dodanej sieci RAN w praktyce dzięki oferowaniu usług dotyczących priorytetów i wyzwań zidentyfikowanych przez państwa członkowskie.

Kwestia radykalizacji postaw w więzieniach stała się priorytetem politycznym wraz ze wzrostem świadomości wśród odpowiednich zainteresowanych stron w dziedzinie więziennictwa i probacji. Organizacje, takie jak Rada Europy, EuroPris oraz Organizacja Europejskich Służb Probacyjnych, zaczęły aktywnie angażować się w tę kwestię dopiero w 2015 r., kiedy Komisja określiła działania, które mają być finansowane w ramach programu „Sprawiedliwość”.

29. Komisja uważa, że posiadanie wystarczających informacji o postępach i skuteczności ogólnego wsparcia jej działań jest rzeczywiście ważne. Komisja przeprowadza systematyczne przeglądy śródk okresowe i oceny *ex post* w odniesieniu do funduszy UE. Wyniki przeglądów śródk okresowych wspierają ukierunkowanie funduszy, umożliwiając ich dostosowanie do zmieniającego się kontekstu w granicach podstawy prawnej. Wyniki ocen przyczyniają się *ex post* do rozwoju polityki. Biorąc jednak pod uwagę, że obraz zagrożeń i potrzeby państw członkowskich mogą się szybko zmienić, potrzebne są szybkie reakcje polityczne bez dogłębnej oceny wcześniejszych działań, która koniecznie musi być dostępna w tym momencie.

Ponadto ogólne wsparcie zostało poddane przeglądowi w ramach kompleksowej oceny polityki bezpieczeństwa opublikowanej w lipcu 2017 r., która stanowiła odpowiedź Komisji na wniosek Parlamentu Europejskiego.

30.

a) Cele polityki Komisji w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania radykalizacji są określone w odpowiednich dokumentach programowych. Mają one z konieczności charakter bardziej ogólny, natomiast bardziej konkretne cele należy określić w ramach odpowiednich inicjatyw.

b) Nawet jeżeli w odniesieniu do wykorzystanych funduszy UE nie określono konkretnych wskaźników i celów związanych z radykalizacją postaw, skuteczność i opłacalność projektów dotyczących radykalizacji postaw jest oceniana za pomocą programu i konkretnych wskaźników, które odzwierciedlają zakres i cele różnych programów finansowania / funduszy. Taka ocena jest przeprowadzana systematycznie w ramach każdego funduszu. Przykładowo skuteczność programów, takich jak Erasmus+, wspierających edukację wysokiej jakości sprzyjającą włączeniu społecznemu oraz promowanie wspólnych wartości, mierzy się za pośrednictwem celów oraz wskaźników programowych i sektorowych. Preliminarze kosztów są zwykle powiązane z takimi szerszymi celami edukacyjnymi, a nie z radykalizacją postaw jako taką, zważywszy na ich pośredni wkład w zapobieganie radykalizacji postaw.

c) Kompleksowy obraz wszystkich działań służących przeciwdziałaniu radykalizacji postaw, z wyjątkiem działań UE zarządzanych przez państwa członkowskie, został przedstawiony w ramach kompleksowej oceny polityki bezpieczeństwa opublikowanej w lipcu 2017 r., zawierającej informacje na temat funduszy i kosztów (zob. odpowiedź do pkt 26).

d) Pełne określenie kosztów przeciwdziałania radykalizacji postaw, w szczególności w przypadku działań realizujących wiele celów i działań o różnych ramach czasowych, stanowiłoby ogromne wyzwanie. Komisja zaznacza, że dokumenty programowe, takie jak różne komunikaty w sprawie radykalizacji postaw, nie obejmują konkretnych i wyczerpujących odniesień do środków finansowych udostępnionych na niektóre działania. Komunikaty Komisji nie są dokumentami, w których rejestruje się lub ogłasza konkretne zobowiązania finansowe.

32. Mierzenie skuteczności działań zapobiegawczych jest z natury trudne i wymaga ścisłej współpracy między Komisją, państwami członkowskimi, poszczególnymi zainteresowanymi stronami i badaczami. Jest to powolny proces, w ramach którego stopniowo bada się i stosuje techniki oceny. Jak wskazano w kompleksowej ocenie polityki bezpieczeństwa Komisji, istnieje potrzeba lepszej oceny rezultatów i skuteczności, a także potrzeba dalszego poszukiwania przez Komisję sposobów lepszego wykazania skuteczności swoich działań.

Komisja uważa, że ocena efektywności Centrum Doskonałości w ramach Sieci Upowszechniania Wiedzy o Radykalizacji Postaw wykracza poza zwykły wykaz wydarzeń i działań, jednak zawiera ocenę każdego zadania, co wyraźnie pokazuje roczne sprawozdanie z postępów sieci RAN za 2016 r. (APR 2016).

33. Proces wyboru w ramach unijnych instrumentów finansowania obejmuje ocenę zaproponowanej przez wnioskodawców solidności strategii oceny i monitorowania i stanowi część analizy mocnych i słabych stron różnych projektów. Ocenę tę udostępnia się wnioskodawcom w celu zachęcenia ich do poprawy struktury projektu. Stanowi ona również element strategii Komisji w zakresie monitorowania projektu w toku jego realizacji. Jakość strategii oceny i monitorowania stanowiącej integralną część projektu nie jest jedynym elementem decydującym o wyborze. Faktycznie projekty są najpierw wybierane w oparciu o ich znaczenie dla osiągnięcia celu politycznego określonego w zaproszeniach do składania wniosków i o ich europejską wartość dodaną (np. czy dotyczą one kilku państw członkowskich lub mają na nie wpływ).

Ponadto brak wskaźników skuteczności nie oznacza, że nie można jej ocenić, ponieważ w ramach projektów należy dostarczyć szczegółowe sprawozdania opisowe, które pozwala Komisji ocenić, czy projekt przyczynił się w skuteczny sposób do osiągnięcia celu polityki.

34. Płatności na rzecz projektów współfinansowanych przez UE uzależnione są od tego, czy projekt został zrealizowany zgodnie z pierwotnymi celami.

W ramach tej końcowej oceny Komisja ocenia szereg elementów, w tym jakość, przydatność i możliwość przenoszenia rezultatów.

Oceny poszczególnych projektów służą następnie do ogólnej oceny programu finansowego, którą przeprowadza się z udziałem zewnętrznych podmiotów oceniających.

Przykładowo ogólnie program „Zapobieganie i walka z przestępczością”, poszczególne zaproszenia i rezultaty projektu są w zasadzie bardzo pozytywnie postrzegane przez państwa członkowskie i zainteresowane strony, jak stwierdzono w ocenie *ex post* programu „Zapobieganie i walka z przestępczością” na lata 2007–2013.

Ponadto oceny są uzupełniane innymi narzędziami, za pomocą których Komisja umacnia bazę dowodową w odniesieniu do poszczególnych interwencji. Przykładowo dzięki narzędziom opracowanym w ramach projektu IMPACT finansowanego ze środków UE kierownicy projektów uzyskują pomoc w przeprowadzaniu lepszych ocen skuteczności swoich działań. Ponadto na przykład w przypadku konkretnych projektów finansowanych przez UE (takich jak projekty finansowane w ramach programu na rzecz wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego) Komisja przewiduje ocenę *ex post* programu z uwagi na innowacyjny charakter alternatywnych narracji. W ramach działań prowadzonych w związku ze sprawozdaniem okresowym Grupy Ekspertckiej Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw Komisja wspólnie z państwami członkowskimi zbada, w jaki sposób lepiej ocenić odpowiednie programy i interwencje.

35. Komisja oraz Europol żądały od przedsiębiorstw internetowych danych na temat usuwania treści o charakterze terrorystycznym, jednak informacje zwrotne były ograniczone. Ponadto stworzona przez Europol aplikacja do zarządzania zgłaszaniem podejrzanych treści w internecie (ang. *Internet Referral Management Application*) pomoże zapewnić koordynację z państwami członkowskimi, ograniczając w ten sposób prawdopodobieństwo powielania. Jeśli chodzi o rozwiązanie problemu ponownego umieszczania w internecie lub przesuwania usuwanej propagandy na inną platformę, Komisja ma nadzieję, że „baza hashów” opracowana przez same przedsiębiorstwa pomoże zapobiec ponownemu umieszczaniu w internecie treści o charakterze terrorystycznym i ich rozpowszechnianiu. W związku z tym w ramach przedmiotowego forum Europol zaoferował wsparcie w zakresie optymalizacji tego narzędzia.

Unijna jednostka ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie posiada tak zwaną procedurę usuwania pomyłek, aby zapewnić państwom członkowskim prawo decydowania o tym, co unijna jednostka ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie przekazuje przedsiębiorstwom, unikając w ten sposób negatywnych skutków zgłaszania i późniejszego usuwania, które mogłyby zagrozić postępom wyjaśniającym. Ponadto unijna jednostka ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie koncentruje się na internetowej propagandzie, którą terroryści chcą wykorzystać, aby przyciągnąć jak najwięcej zwolenników. Nielegalna komunikacja jeden do jednego zazwyczaj ma miejsce później. Gdyby te metody zapobiegania okazały się w pełni skuteczne, mogłyby to faktycznie zmniejszyć obciążenie partnerów operacyjnych w dłuższej perspektywie, ponieważ zmniejszyłaby się liczba postępowań wyjaśniających.

Powyższe działania są zgodne z planem działania dotyczącym Forum UE ds. Internetu uzgodnionym w lipcu 2017 r.; działania te obejmują również ustalenia dotyczące sprawozdawczości oparte na szeregu wskaźników. Zalecenie Komisji w sprawie nielegalnych treści w internecie opiera się na postępach w ramach Forum UE ds. Internetu i ustanawia ustalenia dotyczące sprawozdawczości.

36. Komisja zleciła Centrum Doskonałości sieci RAN składanie sprawozdań na temat skuteczności jego działań. Zgodnie z umową ramową Centrum Doskonałości sieci RAN ma składać kwartalne sprawozdania z postępu prac, a w szczególności roczne sprawozdania z postępu prac dotyczące sposobu, w jaki jego działania przyczyniają się do osiągnięcia wyznaczonych celów politycznych. Od 2017 r. roczne sprawozdanie z postępu prac zawiera zatem taką ocenę w odniesieniu do każdego zadania. Sprawozdania te nie zawierają wykazu „samyh działań”. Ponadto sieć RAN przeprowadza ankiety (nawet jeśli nie w sposób systematyczny), w szczególności w odniesieniu do niektórych (kluczowych) wydarzeń.

Oprócz tego Komisja ocenia wraz z członkami Komitetu Sterującego Centrum Doskonałości sieci RAN postępy, wyzwania i możliwości poprawy w oparciu o ocenę pracy Centrum Doskonałości sieci RAN (np. w zakresie kontaktów z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, możliwości

poprawy upowszechniania i możliwości przenoszenia zdobytej wiedzy). Przedmiotowe spotkania Komitetu Sterującego odbywają się raz na kwartał.

WNIOSKI I ZALECENIA

40. Od 2017 r. w ramach grupy zadaniowej ds. unii bezpieczeństwa i jej specjalnej podgrupy ds. radykalizacji postaw Komisja usprawniła swój przegląd działań finansowanych przez UE i jest w stanie określić synergie między różnymi funduszami i działaniami.

Zalecenie 1

Komisja przyjmuje zalecenie 1. Pierwszy przegląd możliwości finansowania i projektów został przeprowadzony w ramach prac podgrupy ds. radykalizacji postaw grupy zadaniowej ds. unii bezpieczeństwa i jest wykorzystywany przez służby do określania synergii oraz gromadzenia odpowiedniej wiedzy i doświadczeń.

Zalecenie 2

Komisja przyjmuje zalecenie 2. Komisja pragnie podkreślić, że ściślejsza współpraca z państwami członkowskimi jest jednym z wniosków Grupy Eksperckiej Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw, w następstwie którego podejmowane są już konkretne kroki (np. wydarzenia polityczne i praktyczne z udziałem decydentów i ekspertów już zaplanowane na 2018 r.).

41. Cele polityki Komisji w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania radykalizacji zostały określone w odpowiednich dokumentach programowych. Mają one z konieczności charakter bardziej ogólny, natomiast bardziej konkretne cele należy określić w ramach odpowiednich inicjatyw.

Zobacz odpowiedzi Komisji do pkt 29 i 30.

42. Komisja podkreśla, że poszczególne projekty i inicjatywy są oceniane, a dokonywane w ich ramach osiągnięcia są rejestrowane. Wpływa to na ogólną ocenę funduszy i programów. Komisja przyznaje jednak, że długoterminowego wpływu tych działań nie mierzy się w sposób systematyczny.

Zobacz odpowiedzi Komisji do pkt 32–36.

Zalecenie 3

Komisja przyjmuje zalecenie 3.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	25.10.2016
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	8.2.2018
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	20.3.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	25.4.2018

Radykalizacja postaw jest zjawiskiem polegającym na przyjmowaniu przez ludzi poglądów, które mogą doprowadzić ich do popełnienia aktów terroryzmu. Komisja wspiera państwa członkowskie w działaniach na rzecz wyeliminowania radykalizacji, na przykład poprzez wymianę dobrych praktyk, korzystając w tym celu z szerokiego zakresu funduszy unijnych. W ramach kontroli Trybunał sprawdził, czy Komisja sprawnie zarządza udzielanym wsparciem. Stwierdził, że odpowiedziała ona na potrzeby państw członkowskich i promowała współpracę między nimi za pośrednictwem odpowiednich inicjatyw, takich jak sieć upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw (RAN). Niemniej jednak w opracowanych przez Komisję ramach ogólnej koordynacji działań i oceny skuteczności wsparcia wystąpiły pewne niedociągnięcia. Z tego względu Trybunał sformułował szereg zaleceń, które mają na celu ulepszenie sprawowanej przez Komisję koordynacji, tak aby mogła ona jak najlepiej wykorzystać potencjalną synergię, oraz usprawnienie ram oceny rezultatów.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.