

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa”

(COM(2020) 605 final)

„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Plan dla UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu: przewidywanie, zapobieganie, ochrona i reagowanie«”

(COM(2020) 795 final)

(2021/C 341/11)

Sprawozdawca: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 24.2.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	26.5.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	9.6.2021
Sesja plenarna nr	561
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	234/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje i popiera strategiczny program ochrony bezpieczeństwa obywateli Unii przed zagrożeniami związanymi z terroryzmem, który jest proponowany w ramach strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa⁽¹⁾, oraz uznaje konieczność silnej i ambitnej polityki zwalczania terroryzmu.

1.2. Jednocześnie podkreśla, że osiągnięcie tego celu musi opierać się na uznaniu i pełnym poszanowaniu podstaw prawnych prawa międzynarodowego i europejskiego, które bronią i chronią nasze pluralistyczne społeczeństwo, nasze wspólne wartości i nasz europejski styl życia.

1.3. EKES uważa, że nowy plan jest ważny i został zaproponowany we właściwym momencie. Aprobuję zawarte w nim zasadnicze rozwiązania oraz położony w nim nacisk na pojęcie odporności.

1.4. Podkreśla znaczenie stosowania nowoczesnych narzędzi technologicznych, lecz zarazem zwraca uwagę na konieczność zapewnienia ograniczeń w ich stosowaniu z punktu widzenia praworządności i praw podstawowych.

1.5. Komitet podkreśla, że jego zdaniem plan ustanawia spójne ramy działania, skierowane głównie do instytucji i władz, którym powierzono wyspecjalizowane zadania o zasadniczym znaczeniu w zakresie zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu i zwalczania go, jednakże w rozpatrywanym dokumencie nie włącza się w rozwiązywanie tego problemu w wystarczający sposób przedstawicieli społeczności lokalnych, stowarzyszeń obywateli i ofiar, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i związków zawodowych, wspólnot religijnych, środowiska akademickiego ani partnerów prywatnych.

1.6. EKES uważa, że należy przede wszystkim zapobiegać zagrożeniom i napięciom i je eliminować, zamiast zajmować się ich niepożądanymi skutkami po fakcie, co wiąże się z konkretnymi wysokimi kosztami społecznymi.

1.7. Kładzie nacisk na znaczenie badania i oceny zagrożenia, aby uniknąć tworzenia mechanizmów, które mogłyby w nieuzasadniony sposób naruszać prawa podstawowe.

⁽¹⁾ COM(2020) 605 final.

1.8. Zwraca uwagę na rolę państw członkowskich i konieczność rozwijania synergii między nimi w ramach trwałego wdrożenia planu.

1.9. Z punktu widzenia skuteczności odpowiedzi na terroryzm zasadnicze znaczenie ma zrozumienie indywidualnych i społecznych przyczyn terroryzmu w oparciu o wiedzę naukową, zamiast ograniczać się wyłącznie do reakcji politycznych.

1.10. W kwestii zapobiegania EKES zwraca uwagę na znaczenie aktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego i jego organizacji, a także partnerów społecznych, a który to aktywny udział był dotychczas niedostatecznie wykorzystywany. W związku z tym uważa, że wartością szczególnego zainteresowania inwestycją w bezpieczeństwo jest wykorzystywanie uzgodnionych działań, programów zmniejszania ryzyka i procesów pojednawczych, które zostały zapoczątkowane na szczeblu wspólnotowym.

1.11. EKES jest przekonany o konieczności skutecznej i nieustającej walki z terroryzmem, lecz bez podważania europejskich wartości i demokratycznych praw obywateli. Ich znaczące ograniczenie mogłoby oznaczać bowiem, że terroryści osiągnęli swoje cele.

1.12. Ochrona przestrzeni publicznych musi być planowana i realizowana z udziałem podmiotów prywatnych i przedstawicieli społeczności lokalnych, w taki sposób, aby osiągnąć porozumienie. Należy prowadzić stały dialog z przywódcami religijnymi, ponieważ religie mogą w znacznym stopniu przyczynić się do zmniejszenia radykalizacji i niektórych form zagrożenia oraz napięć, jakie terroryzm wywołuje między społecznościami.

1.13. Komitet podkreśla, że prawo UE zabrania ogólnego i niezróżnicowanego zatrzymywania danych, które jest dopuszczalne jedynie pod warunkiem ścisłych gwarancji, precyzyjnie określonych przepisami oraz przy stałej kontroli systemu wspierającego.

1.14. W ramach korzystania z Programu śledzenia środków finansowych należących do terrorystów (TFTP)⁽²⁾ należy zapewnić ciągłą ocenę zabezpieczeń chroniących prywatność obywateli Unii.

2. Uwagi wstępne⁽³⁾

2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje i popiera strategiczny program skutecznych i skoordynowanych działań z wykorzystaniem kompleksowych narzędzi ochrony bezpieczeństwa obywateli UE przed zagrożeniami związanymi z terroryzmem, który jest proponowany w ramach strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa⁽⁴⁾.

2.2. EKES zgadza się co do potrzeby silnej i ambitnej polityki zwalczania terroryzmu, ale podkreśla, że powinna ona opierać się na analizie ryzyka opartej dowodami oraz na rygorystycznej ocenie wpływu środków już wdrożonych w UE.

2.3. EKES w pełni podziela uniwersalne wartości poszanowania życia i godności człowieka zapisane w Powszechnej deklaracji praw człowieka. EKES zgadza się również z poglądem, że demokracja, praworządność, przestrzeganie praw podstawowych, a w szczególności prawa do prywatności, wolność wypowiedzi, wolność religii oraz poszanowanie różnorodności stanowią podstawę Unii Europejskiej i dlatego wymagają zdecydowanego wspólnego podejścia, chroniącego i broniącego nasze pluralistyczne społeczeństwo, nasze wspólne wartości i nasz europejski styl życia. Te podstawowe wartości muszą być uwzględniane w sposób ciągły i systematyczny podczas planowania i wdrażania działań przewidzianych w komunikacie.

2.4. Zdaniem EKES-u nowy plan jest ważny i bardzo na czasie. Zawarty w nim mechanizm przewidywania, zapobiegania, ochrony i reagowania, a także przekrojowy charakter współpracy międzynarodowej zapewniają odpowiednie ramy i podejście do realizacji kompleksowego planu reagowania. EKES docenia również, że w komunikacie położono szczególny nacisk na różne aspekty, a w szczególności na znaczenie odporności. W istocie odporność wymaga większego udziału społeczeństwa, a tym samym społeczeństwa obywatelskiego i wspólnot obywateli, w procesie budowania i zapewniania bezpieczeństwa.

2.5. Warto również zwrócić uwagę na nacisk, jaki położono na wykorzystanie nowoczesnych narzędzi technologicznych, które w oczywisty sposób umożliwiają skuteczniejsze zwalczanie działalności terrorystycznej i wspierania terroryzmu. Konieczne jest jednak precyzyjne określenie, zgodnie z prawem unijnym, wykorzystania tych wszystkich nowych narzędzi – w szczególności służących do pozyskiwania i analizy dużych zbiorów danych – oraz tych starszych, a także uregulowanie wykorzystania i przechowywania gromadzonych danych oraz kontrolowanie stałego i ciągłego przestrzegania zasad.

⁽²⁾ Dz.U. L 195 z 27.7.2010, s. 3.

⁽³⁾ Zważywszy, że Komitet popiera a treść planu i że ma on charakter techniczny, przedmiotem niniejszej opinii są przede wszystkim zagadnienia związane ze społeczeństwem obywatelskim, praworządnością oraz prawami podstawowymi, stanowiące istotę mandatu EKES-u.

⁽⁴⁾ COM(2020) 605 final.

2.6. Komitet podkreśla, że jego zdaniem plan ustanawia spójne ramy działania, skierowane głównie do instytucji i władz, którym powierzono wyspecjalizowane zadania o zasadniczym znaczeniu w zakresie zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu i zwalczania go, jednakże w rozpatrywanym dokumencie nie włącza się w rozwiązywanie tego problemu w wystarczający sposób przedstawiciele społeczności lokalnych, stowarzyszeń obywateli i ofiar, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i związków zawodowych, wspólnot religijnych, środowiska akademickiego ani partnerów prywatnych. Usunięcie źródeł zagrożenia terrorystycznego nie będzie możliwe bez wysiłków lokalnych podmiotów społecznych, zmierzających do osiągnięcia wspólnych i zasługujących na poparcie porozumień w celu zmniejszenia ryzyka.

2.7. EKES uważa, że należy przede wszystkim zapobiegać zagrożeniom i napięciom i je eliminować, zamiast zajmować się ich niepożądanymi skutkami po fakcie, co wiąże się z konkretnymi wysokimi kosztami społecznymi. Zdaniem Komitetu ważne jest, aby wdrażanie planu nie opierało się na społecznej percepcji lub na reakcjach politycznych, lecz by jego podstawę stanowiła zawsze rzeczywista natura terroryzmu oraz prawdziwe zagrożenie, jakie stwarza, oraz by środki podejmowane w celu ich zwalczania były opracowywane na tej właśnie podstawie. Środki polityczne również należy planować w tym duchu.

2.8. EKES zwraca uwagę na fakt, że UE będzie w stanie skutecznie przeciwdziałać radykalizacji postaw tylko pod warunkiem jednoczesnego skutecznego przeciwdziałania wykluczeniu, którego doświadczają zarówno jej własne rdzenne mniejszości (np. Romowie), jak również osoby, które niedawno przybyły na jej terytorium.

2.9. Aby nie zaszkodzić procesowi integracji społecznej i zapewnić proporcjonalność wprowadzanych rozwiązań, należy zadbać o to, by rozbieżność między postrzeganiem zagrożenia terrorystycznego w społeczeństwie a jego rzeczywistym rozmiarem nie była zbyt duża, jak to się dzieje w niektórych państwach członkowskich. Badanie i ocena zagrożenia są zatem ważne, aby uniknąć tworzenia mechanizmów, które mogłyby w nieuzasadniony sposób naruszać prawa podstawowe. Polityki bezpieczeństwa mogą być dostosowywane wyłącznie na podstawie opartego na dowodach przeglądu rzeczywistych zidentyfikowanych zagrożeń i ryzyka.

2.10. EKES uważa również, że zdecydowane zaangażowanie w ramach planu na rzecz walki z radykalizacją stanowi istotny pozytywny element zwalczania terroryzmu. Sądzi jednak, że niezależnie od zwalczania radykalnych treści w internecie bardzo ważne w tej dziedzinie jest zrozumienie i przeanalizowanie mechanizmów radykalizacji i deradykalizacji, zbadanie charakteru i procesu radykalizacji oraz, na tej podstawie, zapobieganie tym zjawiskom. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i wspólnot obywatelskich mogą odegrać kluczową rolę w tym zakresie.

2.11. EKES jest przekonany o konieczności skutecznej i nieustającej walki z terroryzmem, lecz bez podważania europejskich wartości i demokratycznych praw obywateli. Ich znaczące ograniczenie mogłoby oznaczać bowiem, że terroryści osiągnęli swoje cele.

2.12. Nawet w przypadku najlepiej zaprojektowanych i najbardziej kompleksowych planów powodzenie zależy w dużej mierze od woli wzajemnej współpracy państw członkowskich zaangażowanych w ich realizację, a także od ich odporności i decyzji politycznych podjętych w celu wspierania tych planów. W tym zakresie wola polityczna odgrywa kluczową rolę.

2.13. EKES uważa, że opracowaniu planu powinna być towarzyszyć dokładna ocena sytuacji, wskazująca procesy, wobec których plan powinien przynieść stosowne rozwiązania, oraz wyniki osiągnięte dzięki dotychczasowym wysiłkom.

3. Kwestie merytoryczne

3.1. Przewidywanie

3.1.1. Istotne jest, aby wykorzystywanie sztucznej inteligencji (AI) w ramach wczesnego wykrywania i walki z terroryzmem ogólnie było przejrzyste i weryfikowalne i obejmowało wyłącznie treści i osoby, których dotyczy walka z terroryzmem, oraz aby było spełnionych siedem kluczowych wymagań strategii w zakresie AI ⁽⁵⁾.

3.1.2. W zakresie ochrony przestrzeni publicznej słuszny jest obrany w planie kierunek zakładający wykorzystanie nowych technologii. EKES ubolewa jednak, że dokument odnosi się jedynie w sposób dorożumiany do przygotowań do ataków przy użyciu taranujących pojazdów, chociaż w ostatnich latach były one bardzo częste. W ten sposób przeprowadzono szereg tzw. strategicznych ataków terrorystycznych (duża liczba ofiar, rozgłos medialny i wywołanie strachu).

⁽⁵⁾ COM(2020) 65 final.

3.1.3. Z punktu widzenia skuteczności rozwiązań wobec terroryzmu zasadnicze znaczenie ma naukowe zrozumienie jego przyczyn indywidualnych i społecznych. Dlatego zdaniem EKES-u należy zwrócić szczególną uwagę na tę kwestię, ponieważ wiedza zdobyta w ten sposób może skutecznie zmniejszyć szkody dla ludzi i mienia.

3.2. Zapobieganie

3.2.1. W zakresie zapobiegania EKES zwraca szczególną uwagę na fakt, że jest to dziedzina walki z terroryzmem, w której sfera obywatelska może odegrać – i już odgrywa – ważną rolę, istotną z punktu widzenia treści, počawszy od wzmacniania poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie, poprzez wykrywanie i zapobieganie radykalizacji oraz zwalczanie jej, aż do wspierania i monitorowania działań operacyjnych instytucji zwalczających terroryzm. Dlatego w planie należy bardziej szczegółowo zbadać ramy i treść współpracy, którą można propagować na wszystkich poziomach społeczeństwa. Współpraca międzyludzka lub na poziomie grup i społeczności może przynieść sprawdzone i długoterminowe efekty na rzecz ograniczania zagrożeń i promowania trwałej integracji. Plan powinien położyć większy nacisk na podejście proaktywne, a nie tylko reaktywne.

3.2.2. W rozpatrywanym planie słusznie przywiązano dużą wagę do zwalczania propagowania ekstremistycznych ideologii w internecie. W tym kontekście odniesiono się do transmitowania na żywo przez internet aktów terroru przez terrorystów. Nie wspomniano jednak o znacznie częstszym zjawisku, jakim jest rozpowszechnianie w mediach społecznościowych aktów terrorystycznych przez ich świadków, a któremu zapobieganie ma zdaniem Komitetu zasadnicze znaczenie.

3.2.3. W planie uznano społeczną rolę bardzo dużych platform internetowych, przy jednoczesnym określeniu ich obowiązków. W tej kwestii oprócz elementów już wspomnianych w rozpatrywanym dokumencie – przydatne byłoby przeprowadzanie regularnych ocen zagrożeń systemowych związanych z prawami podstawowymi, podziałami społecznymi i technikami manipulacyjnymi, które są źródłem radykalizacji.

Konieczne jest również prowadzenie ciągłej oceny zagrożeń w odniesieniu do podmiotów przemysłowych, gospodarczych i handlowych, małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, a także wzmocnienie ich roli jako partnerów w zapobieganiu terroryzmowi za pośrednictwem ich organizacji patronackich.

3.2.4. Odnośnie do zapobiegania należy zauważyć, że do radykalizacji w znacznym stopniu przyczynia się, równoległe do mowy nienawiści, rozpowszechnianie fałszywych informacji i teorii spiskowych. Zwalczanie tego zjawiska ma zatem zasadnicze znaczenie dla powodzenia walki z terroryzmem.

3.2.5. EKES podkreśla znaczenie komunikacji strategicznej nie tylko w następstwie zamachu terrorystycznego, ale także jako narzędzia prewencyjnego, które uwzględniłoby również przesłanie wypracowane przez społeczeństwo obywatelskie, aby osłabić atrakcyjność terroryzmu i zaoferować alternatywne rozwiązania.

3.2.6. Zbiorowe zaangażowanie i odporność miast i gmin mogą skutecznie przyczynić się do ochrony społeczności. W dziedzinie zapobiegania EKES uważa, że wartą szczególnego zainteresowania inwestycją w bezpieczeństwo jest wykorzystywanie uzgodnionych działań, programów zmniejszania ryzyka i procesów pojedynczych zapoczątkowanych na szczeblu wspólnotowym. Rozpatrywanie, rozwiązywanie i docelowo wygaszanie napięć mogłoby sprawić, że obowiązek działania w ryzykownych sytuacjach stałby się zbędny, a tym samym uwolnione zostałyby znaczne zasoby, a także zwiększyłby się stopień integracji społecznej. Wymaga to zrozumienia, skąd się bierze terroryzm i jaka jest jego natura, oraz ciągłego monitorowania interwencji.

3.2.7. Nasze miasta muszą mieć lepszy dostęp do finansowania, wytycznych i szkoleń, aby móc sprostać aktualnym wyzwaniom i zwiększyć swoją odporność. EKES stanowczo popiera pomoc Komisji na rzecz działalności lokalnych koordynatorów ds. zapobiegania za pośrednictwem sieci upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw. Uważa, że inicjatywa „Miasta UE przeciwko radykalizacji postaw” oraz strategiczny dialog między miastami mają bardzo istotne znaczenie. Komitet jest zdania, że dialog ten powinien być stale obecny w aglomeracjach miejskich poprzez tworzenie odpowiednich forów.

3.2.8. Komisja Europejska powinna zintensyfikować działania przeciwko rasizmowi, ponieważ wykluczenie społeczne rzeczywiste i postrzegane, dyskryminacja i marginalizacja mogą zwiększać wrażliwość na radykalną propagandę i generować dodatkowe zagrożenia dla spójności społecznej. Istnieje zatem potrzeba wdrożenia odpowiedniej polityki społecznej na rzecz zmniejszania ryzyka i wzmacniania zaufania, ponieważ akty terrorystyczne można również interpretować jako skrajne przejawy napięć społecznych i nieufności.

3.2.9. Komitet uważa, że należy poświęcić więcej uwagi, niż to miało miejsce do tej pory, badaniom i rozpoznawaniu procesów radykalizacji w zakładach karnych oraz skutecznemu zapobieganiu im. EKES ma nadzieję, że programy wsparcia wdrażane na podstawie ocen przeprowadzonych w poprzednim okresie będą w dalszym ciągu utrwalane, i wyraża swoje poparcie w tym zakresie. Należy dopilnować, poprzez właściwie opracowane strategie, aby więzienia nie były siedliskiem radykalizacji, lecz w miarę możliwości miejscem, w których jest ona zwalczana.

3.3. Ochrona

3.3.1. Rozdział zatytułowany „Pozbawianie terrorystów dostępu do środków służących do przeprowadzania ataków” nie obejmuje działań proponowanych w celu uniemożliwienia ataków przy użyciu pojazdów taranujących. Z uwagi na częstotliwość tego rodzaju ataków w ostatnich latach zagadnienie to powinno zostać bezwzględnie wzięte pod uwagę w planie.

3.3.2. EKES zachęca również, aby kontynuowano prace w celu uniemożliwienia wykorzystania najmowanych i współdzielonych pojazdów jako narzędzi ataków terrorystycznych oraz opracowano skuteczne praktyki miejskiego planowania przestrzennego w celu zapobiegania szkodom powodowanym przez pojazdy wykorzystywane do tego celu.

3.3.3. Ochrona przestrzeni publicznych musi być planowana i realizowana z udziałem podmiotów prywatnych i przedstawicieli społeczności lokalnych, w taki sposób, aby osiągnąć porozumienie, starając się w jak najmniejszym stopniu ograniczać swobodne użytkowanie tych przestrzeni. EKES zgadza się, że istnieje potrzeba ustanowienia minimalnych norm ochrony miejsc szczególnie zatłoczonych i mających wartość symboliczną.

3.3.4. Należy prowadzić stały dialog z przywódcami religijnymi, ponieważ religie mogą w znacznym stopniu przyczynić się do zmniejszenia radykalizacji i niektórych form zagrożenia oraz napięć, jakie terroryzm wywołuje między społecznościami. Dopełnieniem tego podejścia powinien być dialog międzywyznaniowy oraz, w razie potrzeby, procesy pojednania.

3.4. Reagowanie

3.4.1. Biorąc pod uwagę wysoce wyspecjalizowany charakter działań antyterrorystycznych, EKES szczególnie nalega na potrzebę i znaczenie regularnego informowania na temat wyników.

3.4.2. Komitet podkreśla, że prawo UE zabrania ogólnego i nieodróżnionego zatrzymywania danych, które jest dopuszczalne jedynie pod warunkiem ścisłych gwarancji, precyzyjnie określonych przepisami oraz przy stałej kontroli systemu wspierającego.

3.4.3. Działania unijnego centrum wiedzy specjalistycznej dla ofiar terroryzmu, na obecnym etapie o charakterze wyłącznie pilotażowym, powinny być kontynuowane i rozszerzane w celu oceny wpływu walki z terroryzmem na społeczeństwo obywatelskie i prawa podstawowe. Mechanizmy wsparcia na rzecz ofiar w państwach członkowskich również powinny zostać ponownie zbadane i wzmocnione w ramach pierwszej strategii UE w zakresie praw ofiar (2020–2025) ⁽⁶⁾. Niezbędne jest także prawidłowe funkcjonowanie krajowych punktów kontaktowych dla ofiar terroryzmu ⁽⁷⁾.

3.4.4. Wiele danych wywiadowczych gromadzonych jest w ramach Programu śledzenia środków finansowych należących do terrorystów (TFTP) ⁽⁸⁾. W związku z tym, zwłaszcza gdy informacje te są wykorzystywane przez stronę zewnętrzną (na przykład w ramach współpracy między UE a USA), zabezpieczenia służące ochronie prywatności obywateli UE muszą być poddawane ciągłej ocenie. To samo dotyczy cyberbezpieczeństwa, obsługi zaszyfrowanych informacji podczas dochodzeń, zarządzania dowodami elektronicznymi (eEDES) oraz dochodzeń cyfrowych prowadzonych wraz z partnerami międzynarodowymi. We wszystkich przypadkach na uwzględnienie zasługują w pierwszej kolejności interesy obywateli w zakresie ochrony sądowej.

Bruksela, dnia 9 czerwca 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁶⁾ COM(2020) 258 final.

⁽⁷⁾ Zgodnie z konkluzjami Rady w sprawie ofiar terroryzmu z dnia 4 czerwca 2018 r. (9719/18).

⁽⁸⁾ Dz.U. L 195 z 27.7.2010, s. 3.