

## III

(Akty przygotowawcze)

## KOMITET REGIONÓW

## 76. SESJA PLENARNA W DNIACH 8–9 PAŹDZIERNIKA 2008 R.

**Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów „Zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w skuteczniejsze zwalczanie terroryzmu”**

(2008/C 325/01)

## KOMITET REGIONÓW

- Całkowicie zgadza się, że światowe zagrożenie terroryzmem jest poważnym wyzwaniem dla demokracji, praw człowieka oraz rozwoju społeczno-gospodarczego we wspólnocie międzynarodowej.
- Podkreśla, że władze lokalne i regionalne odegrają kluczową rolę w realizacji strategii antyterrorystycznej UE. W szczególności będą wspierać realizację filara „zapobieganie” oraz przyszłych inicjatyw w zakresie zwalczania terroryzmu i łagodzenia radykalnych postaw w poszczególnych państwach członkowskich.
- Uznaje znaczenie strategii UE dotyczącej wykrywania czynników przyczyniających się do gwałtownej radykalizacji postaw, realizowanej wraz ze strategią antyterrorystyczną UE, lecz podkreśla, że obie strategie muszą zapewniać możliwość wdrażania na poziomie lokalnym, korzystać z lokalnych doświadczeń i porozumienia, tworzyć jasne ramy informowania o danej społeczności oraz zapewniać władzom lokalnym wsparcie i zasoby, by mogły realizować, tam gdzie jest to niezbędne, projekty z zakresu zwalczania radykalnych postaw. Podkreśla, że zwiększanie roli administracji publicznej na szczeblu lokalnym i regionalnym w zakresie zapobiegania terroryzmowi i gwałtownej radykalizacji postaw powinno odbywać się we współpracy z UE i rządami państw członkowskich.
- Komitet zaleca przeprowadzenie w państwach członkowskich publicznych konsultacji na szczeblu lokalnym w celu poznania wielu aspektów doświadczeń lokalnych oraz zrozumienia koncepcji terroryzmu i motywacji skłaniającej do ekstremizmu. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by konsultacje i zaangażowanie pozwoliły na udział osób, które zazwyczaj nie mają kontaktów z demokracją na poziomie lokalnym.
- Z zadowoleniem przyjmuje drugą wzajemną ocenę planów zarządzania kryzysowego, którą przeprowadza obecnie Komisja. Wzywa jednakże Komisję do zapewnienia, że władze samorządowe odegrają pełną i aktywną rolę w tym procesie.
- Wzywa Unię Europejską do zagwarantowania, że wszelkie strategie antyterrorystyczne bezpośrednio uwzględnią równość i prawa człowieka oraz nie dopuszczą, by interwencje stanowiły negatywne doświadczenie dla niektórych społeczności, co mogłoby doprowadzić do wyobcowania i zwrócenia się ku ekstremizmowi.

**Sprawozdawca:** Lord Graham TOPE (UK/ALDE), członek londyńskiej gminy Sutton oraz Londyńskiej Policji Metropolitalnej

#### Dokumenty źródłowe

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skuteczniejszej walki z terroryzmem

COM(2007) 649 wersja ostateczna

Wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady zmieniającej decyzję ramową 2002/475/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu

COM(2007) 650 wersja ostateczna

## ZALECENIA POLITYCZNE

### KOMITET REGIONÓW

#### Wzmocnienie filara „zapobieganie”

- Całkowicie zgadza się, że światowe zagrożenie terroryzmem jest poważnym wyzwaniem dla demokracji, praw człowieka oraz rozwoju społeczno-gospodarczego we wspólnocie międzynarodowej.
- Odnotowuje, że uwaga zwróci się nieuchronnie ku terroryzmowi wywołanemu przez Al-Kaidę oraz radykalizacji postaw w naszych społecznościach, prowadzącej do pełnego przemocy ekstremizmu. Przypomina jednak, że wiele ostatnich aktów terroryzmu zostało popełnionych przez osoby urodzone i wychowane w kraju, przeciwko któremu się zwracają lub w innym państwie UE; akty te są często wynikiem wewnętrznych problemów danego kraju i niekoniecznie muszą mieć podłoże religijne. Niemniej jednak Komitet odnotowuje, że groźba terroryzmu wywołanego przez Al-Kaidę stanowi dziś istotną kwestię bezpieczeństwa dla UE.
- Jest zdania, że w UE zwalczanie terroryzmu musi koncentrować się na dwóch aspektach: z jednej strony na bezpośrednim zwalczaniu działalności terrorystycznej, a z drugiej strony na prewencji. Łańcuch przyczyn prowadzących do ataków terrorystycznych trzeba przeciąć na jak najwcześniejszym etapie. Bardzo przydatne może być przy tym dokładniejsze badanie przyczyn i pobudek skłaniających ludzi do wspierania i finansowania działalności terrorystycznej oraz aktywnego w niej udziału.
- Uważa, że w przypadku terroryzmu nie można lekceważyć aspektu religijnego. Trzeba wyraźniej rozpowszechniać przesłanie, że nie ma żadnego usprawiedliwienia dla działań terrorystycznych.
- Jest w związku z tym zdania, że UE powinna podjąć inicjatywę i wspierać działania, których celem jest ograniczenie terroryzmu dzięki dialogowi między religiami i kulturami.
- W odniesieniu do zapobiegania terroryzmowi za szczególnie ważną uznaje współpracę UE z państwami trzecimi. Należy wspierać wzmocnione strategie tej zewnętrznej współpracy, zarówno w odniesieniu do wymiany informacji, jak i w odniesieniu do praktycznej współpracy policji i służb celnych.
- Podkreśla, że władze lokalne i regionalne odegrają kluczową rolę w realizacji strategii antyterrorystycznej UE. W szczególności będą wspierać, wraz z państwowymi krajowymi i regionalnymi organami ścigania posiadającymi uprawnienia w zakresie ochrony osób i mienia, realizację filara „zapobieganie” oraz przyszłych inicjatyw w zakresie zwalczania terroryzmu i łagodzenia radykalnych postaw w poszczególnych państwach członkowskich.
- Zwraca uwagę na znaczny postęp poczyniony w trzech pozostałych filarach „ochrona”, „ściganie” i „reagowanie” w państwach członkowskich od czasu przyjęcia przepisów ramowych w 2002 r. Z zadowoleniem przyjmuje również propozycje zawarte w obecnej inicjatywie, mające na celu nasilenie walki z terroryzmem, a także utworzenie podstawy prawnej obejmującej aspekty strategii antyterrorystycznej, w tym kryminalizację rekrutowania i szkolenia terrorystów oraz publicznego nawoływania do popełnienia aktów terrorystycznych, zapobieganie wykorzystywaniu materiałów wybuchowych przez terrorystów, korzystanie z informacji o pasażerach linii lotniczych w celach ścigania przestępstw, zapobieganie finansowaniu terroryzmu i jego kryminalizację oraz uznanie znaczenia badań technologicznych i rozwoju dla wspierania wysiłków służb policyjnych w UE w zakresie ochrony obywateli przed atakami terrorystycznymi.
- Jednakże stwierdza, że skuteczniejsza walka z terroryzmem wymaga od UE zwiększenia inwestycji w rozwinięcie filara „zapobieganie” we współpracy z państwami członkowskimi, organami ścigania oraz władzami lokalnymi i regionalnymi wraz z podlegającymi im służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Do zapobiegania terroryzmowi i agresywnemu ekstremizmowi nie wystarczą jedynie środki prawne i ich egzekwowanie. Ponadto same środki represji nie będą skuteczne, w związku z czym należy skoncentrować wysiłki na zapewnieniu lepszych perspektyw i miejsca w społeczeństwie dla osób szczególnie narażonych na radykalizację i rekrutację przez terrorystów.
- Uważa, że pożądane podejście do terroryzmu polega na zapobieganiu poprzez zwalczanie czynników z nim związanych, które sprzyjają radykalizacji postaw i mogą doprowadzić do działań terrorystycznych.
- Komitet odnotowuje, że terroryzm często ma światowy zasięg i podłoże. Jest jednak zdania, że jego skutki odbijają się bezpośrednio i w namacalny, indywidualny sposób na obywatelach i społecznościach. Osoby planujące i popierające ekstremistyczne akty przemocy żyją i działają swobodnie w naszych

społecznościach jako obywatele europejscy, nawiązują kontakty z usługodawcami i obywatelami na szczeblu lokalnym oraz korzystają z demokratycznych struktur. Opierając się na doświadczeniach całej UE, państwa członkowskie odnotowują potrzebę przeprowadzenia dogłębnej analizy umożliwiającej zrozumienie i zwalczanie powodów i procesów, które wprowadzają obywatele europejskich na drogę pełnego przemocy ekstremizmu i Al-Kaidy.

12. Uważa, że walka z radykalizacją postaw wymaga ściśle ukierunkowanego działania na szczeblu lokalnym. Władze regionalne i lokalne, znajdując się najbliżej grup najbardziej podatnych na radykalizm, odgrywają szczególnie ważną rolę w zapewnieniu obywatelom UE możliwie jak najpełniejszej integracji społecznej pozbawionej wszelkiej dyskryminacji i przebiegającej w pokojowym i demokratycznym klimacie.

13. Komitet przypomina, że w 2003 r. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy przyjął konkretne zalecenia dotyczące roli władz samorządowych w zwalczaniu terroryzmu.

#### **Plan działania: rola władz lokalnych i regionalnych**

14. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji Europejskiej zmierzające do skierowania uwagi na filar „zapobieganie” w ramach strategii antyterrorystycznej i cieszy się z planowanej na 2008 r. publikacji komunikatu w sprawie zwalczania gwałtownej radykalizacji. Pragnie jednak zaznaczyć, że przesunięcie punktu ciężkości do obszaru „zapobieganie” stanowi istotną zmianę kulturową dla jednostek antyterrorystycznych i wymaga wiedzy, doświadczenia oraz współpracy władz samorządowych.

15. Popiera inicjatywę Unii Europejskiej ogłoszenia roku 2008 Rokiem Dialogu Międzykulturowego, gdyż stanowi on wyjątkową okazję do postępu w krzewieniu skutecznego dialogu, tolerancji i zrozumienia między różnymi kulturami, cywilizacjami i religiami.

16. Podkreśla, że zwiększanie roli administracji publicznej na szczeblu lokalnym i regionalnym w zakresie zapobiegania terroryzmowi i gwałtownej radykalizacji postaw powinno odbywać się we współpracy z UE i rządami państw członkowskich. Dlatego też zaleca utworzenie w każdym państwie członkowskim systemu sieci władz lokalnych i regionalnych przy współdziałaniu rządów krajowych, służb policyjnych (z udziałem służb regionalnych posiadających wyłączne uprawnienia w zakresie ochrony osób i mienia) oraz społeczności lokalnych, by ułatwić wymianę sprawdzonych rozwiązań dotyczących integracji społecznej oraz kształcenie zawodowe i zrozumienie pełnego przemocy ekstremizmu wywodzącego się z lokalnych osiedli i dzielnic.

17. Komitet zaleca przeprowadzenie w państwach członkowskich publicznych konsultacji na szczeblu lokalnym w celu poznania wielu aspektów doświadczeń lokalnych oraz zrozumienia koncepcji terroryzmu i motywacji skłaniającej do ekstremizmu. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by konsultacje i zaangażowanie pozwoliły na udział osób, które zazwyczaj nie mają kontaktów z demokracją na poziomie lokalnym.

18. Jako uzupełnienie niniejszej opinii, Komitet udzieli Komisji i koordynatorowi ds. zwalczania terroryzmu wsparcia polegającego na praktycznym doradztwie, przedstawiając sprawdzone rozwiązania z obszarów realizujących projekty z zakresu zaangażowania i partnerstwa, mające na celu stawienie czoła radykalizacji.

19. Zaleca zorganizowanie corocznej imprezy w celu ułatwienia strategicznego kształcenia poprzez wymianę doświadczeń między władzami samorządowymi na szczeblu ogólnoeuropejskim oraz zapewnienia poparcia dalszemu rozwojowi projektów lokalnych z zakresu zapobiegania terroryzmowi i podążaniu drogą agresywnego ekstremizmu.

#### **Realizacja**

##### *Uczenie się poprzez zaangażowanie i wspólne działania*

20. Uznaje znaczenie strategii UE dotyczącej wykrywania czynników przyczyniających się do gwałtownej radykalizacji postaw, realizowanej wraz ze strategią antyterrorystyczną UE, lecz podkreśla, że obie strategie muszą zapewniać możliwość wdrażania na poziomie lokalnym, korzystać z lokalnych doświadczeń i porozumienia, tworzyć jasne ramy informowania o danej społeczności oraz zapewniać władzom lokalnym wsparcie i zasoby, by mogły realizować, tam gdzie jest to niezbędne, projekty z zakresu zwalczania radykalnych postaw.

21. Zaleca przyjęcie postanowień konwencji z Prüm, dotyczących intensywniejszej współpracy transgranicznej w walce z terroryzmem.

##### *Informowanie o danej społeczności*

22. Wzywa państwa członkowskie i służby policyjne do opracowania jasnego i bezpiecznego systemu wymiany informacji między partnerami na szczeblu lokalnym i regionalnym (w tym lokalnymi i regionalnymi jednostkami policji) a jednostkami antyterrorystycznymi i jednostkami odpowiedzialnymi za zapobieganie agresywnej radykalizacji postaw.

23. Podkreśla, że systemy ukierunkowane na zbieranie informacji o danej społeczności muszą wyraźnie uwzględniać implikacje w zakresie bezpieczeństwa, podstawowych praw obywatelskich i ochrony danych w wypadku jakiegokolwiek wymiany informacji między partnerami na szczeblu lokalnym a policją. Należy stworzyć obywatelom możliwość anonimowego informowania władz lokalnych czy policji o ewentualnych atakach terrorystycznych.

24. Uważa również za niezbędny jaśniejszy rozdział między policją, organami policyjnymi i władzami lokalnymi w odniesieniu do informowania o danej społeczności. Systemy powinny dawać partnerom na szczeblu lokalnym i regionalnym gwarancję, że ich udział nie doprowadzi do niepożądanych następstw dla stosunków w danej społeczności. Źródła informacji muszą być chronione, a partnerzy spoza policji powinni odgrywać rolę uzupełniającą na zasadach dobrowolności.

25. Proponuje opracowanie przez UE wytycznych w celu wspierania wymiany informacji oraz zagwarantowania, że systemy będą solidne, sprawiedliwe i bezpieczne.

*Zwalczanie radykalizacji*

26. Wzywa państwa członkowskie do wspierania władz lokalnych i regionalnych w ustanawianiu ściślejszych stosunków pracy z policją (zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym) i organami prawa karnego w celu realizacji projektów w dziedzinie zwalczania radykalizacji. Projekty te powinny być opracowywane i realizowane w oparciu o dogłębne informacje pochodzące od służb policyjnych, jak również o wiedzę i doświadczenia gromadzone na szczeblu regionalnym.

27. Zaleca wspieranie dialogu międzykulturowego i wprowadzenie w życie planu integracji społecznej na poziomie lokalnym, tak aby uniknąć zjawiska radykalizacji i odwoływania się do przemocy.

28. Jest świadomy, że zasoby udostępniane przez państwa członkowskie będą się różnić w zależności od posiadanych informacji. Komitet podkreśla jednakże, że stała współpraca ze społecznościami pozostaje koniecznością w celu oceny skuteczności bieżących projektów, budowania długotrwałych stosunków między obywatelami, organami ścigania i rządami w zakresie zwalczania terroryzmu oraz uwzględnienia zmieniających się postaw i tendencji demograficznych. Zasoby oraz punkt ciężkości projektów powinny zostać właściwie dopasowane.

29. Zaleca, by państwa członkowskie i władze lokalne i regionalne opracowały przy pomocy poszczególnych społeczności projekty służące osłabieniu agresywnej ideologii ekstremistycznej i wspieraniu uznanych powszechnie postaw. Projektom tego rodzaju powinno towarzyszyć profesjonalne doradztwo i należy oceniać je niezależnie, by móc oszacować ich skuteczność. Stąd też KR proponuje, by państwa członkowskie, a także władze lokalne i regionalne wskazały wspólnie w każdej ze społeczności liderów, dzielących powszechnie uznawane poglądy i będących w stanie zdyskredytować radykalne i agresywne postawy oraz zaoferować przekonującą alternatywę dla ekstremizmu.

30. Zwraca uwagę na to, że do głównych znanych przyczyn terroryzmu zalicza się zniechęcenie w stosunku do społeczeństwa oraz poczucie bezradności i wykluczenia. W dobrze funkcjonującym demokratycznym społeczeństwie mniejsze jest niebezpieczeństwo, że terrorystyczna ideologia i sieci terrorystyczne znajdą podatny grunt i rozpowszechnią się. Za szczególnie ważne uznaje w związku z tym uczynienie demokracji i poszanowania praw obywatelskich i politycznych istotnym elementem rozwiązań służących zwalczaniu terroryzmu.

31. Stwierdza, że terminologia stanowi złożoną i delikatną kwestię i wymaga znacznej wiedzy oraz chęci podążania nowymi ścieżkami ze strony podmiotów odpowiedzialnych za inicjatywy w zakresie zwalczania radykalizacji.

32. Zaleca, by państwa członkowskie i władze regionalne wspierały wrażliwe instytucje lokalne, takie jak szkoły, ośrodki szkolenia, uniwersytety, meczety i instytucje religijne, w celu rozpoznania agresywnych działań w tych placówkach, pokrzyżowania planów osób szerzących radykalne postawy oraz udzielenia pomocy osobom najbardziej narażonym na radykalizację dzięki zapewnieniu pozytywnych i atrakcyjnych alternatyw dla ekstremistycznych poglądów.

33. Zaleca państwom członkowskim ścisłą współpracę z więzieniami, kuratorami sądowymi oraz ośrodkami resocjalizacji

w celu wyodrębniania osób o radykalnych zapatrywaniach, pokrzyżowania ich planów i powstrzymania ich przed zastosowaniem przemocy.

34. Jest zdania, że realizacja takich projektów powinna być koordynowana regionalnie ze służbami policyjnymi i monitorowana przez władze samorządowe bądź podobne instytucje, które następnie przedłożą sprawozdanie rządowi centralnemu, by mógł on ocenić stopień rozwoju projektów.

35. Sądzi, że dla wsparcia tych projektów niezbędna jest rozbudowa przez Unię Europejską, państwa członkowskie oraz służby policyjne ogólnounijnych sieci, w skład których weszłyby zależne od regionów jednostki policji posiadające uprawnienia w zakresie ochrony osób i mienia czy też jednostki antyterrorystyczne, by wskazać sprawdzone rozwiązania, zapewnić doradztwo, pomoc i szkolenie dla podmiotów odpowiedzialnych za realizację na szczeblu lokalnym.

*Zaangażowanie społeczeństwa oraz przywództwo*

36. Uznaje, że rola przywódcza władz samorządowych jest kluczowa dla realizacji strategii zapobiegania terroryzmowi w poszczególnych państwach członkowskich.

37. Zaleca, by władze lokalne i regionalne zwiększyły zdolność danej społeczności do przeciwstawiania się agresywnym ekstremistom poprzez przyjęcie na siebie funkcji przywódczej. Powinny więc one dążyć do:

- Podkreślenia wspólnych wartości w społecznościach lokalnych oraz współpracy z grupami, partnerstwami i wiodącymi osobami w celu budowania spójności społecznej.
- Znajdowania łatwiejszych sposobów odpierania bądź rozpoznawania i zwalczania nieporozumień mogących prowadzić do wyobcowania i stanowiących motywację do agresywnego ekstremizmu.
- Skutecznego stawienia czoła przestępstwom wywołanym przez nienawiść w ścisłej współpracy z policją i w ramach lokalnych projektów wsparcia.
- Odgrywania roli mediatora w danej społeczności po rozpoczęciu operacji w zakresie bezpieczeństwa.
- Zapewniania pomocy oraz doradztwa grupom i organizacjom działającym w danej społeczności i przeciwstawiającym się ekstremistycznej ideologii przemocy.

38. Uważa, że przejrzystość i odpowiedzialność służb policyjnych ma fundamentalne znaczenie dla budowania zaufania do działań antyterrorystycznych i wiary w ich skuteczność, jak również zapewniania wsparcia społeczeństwa dla operacji antyterrorystycznych oraz krajowych i lokalnych interwencji przeciwko agresywnemu ekstremizmowi. Dlatego też Komitet proponuje, by zarówno państwa członkowskie, jak i władze regionalne posiadające uprawnienia w zakresie bezpieczeństwa i ochrony osób i mienia oraz dysponujące jednostkami lub oddziałami do walki z terroryzmem rozważyły sposoby wzmocnienia odpowiedzialności służb policyjnych na poziomie lokalnym, poszukując przy tym, tam gdzie jest to właściwe, pomocy ze strony europejskich i międzynarodowych partnerów oraz korzystając ze zdobytej przez nich wiedzy.

39. Wzywa Komisję, by zastanowiła się, w jaki sposób może wesprzeć państwa członkowskie w ich wysiłkach zmierzających do uwzględnienia zagadnienia walki z terroryzmem we wszystkich służbach policyjnych, ułatwiając jednocześnie we właściwych sytuacjach wymianę wiedzy między państwami członkowskimi a organami policji.

40. Uznaje znaczenie służb policyjnych, odzwierciedlających różnorodność w społeczeństwie, dla budowania zaufania oraz tworzenia pozytywnych dróg komunikacji między policją a społeczeństwem. Komitet sądzi więc, że we wszystkich państwach członkowskich należy ułatwiać na szczeblu lokalnym pozytywne dyskusje krzewiące różnorodność i równość szans w ramach służb policyjnych.

#### *Gotowość i plany awaryjne*

41. Z zadowoleniem przyjmuje drugą wzajemną ocenę planów zarządzania kryzysowego, którą przeprowadza obecnie Komisja.

42. Wzywa jednakże Komisję do zapewnienia, że władze samorządowe odegrają pełną i aktywną rolę w tym procesie. Korzystając z oceny przeprowadzonej po atakach w Londynie w lipcu 2005 r., należy zapewnić jasny podział odpowiedzialności oraz hierarchię podległości między różnymi agencjami i organizacjami, którym przypadło zadanie przygotowania planów awaryjnych i świadczenia usług w sytuacjach kryzysowych.

43. Zdecydowanie popiera utworzenie sieci stowarzyszeń świadczących pomoc ofiarom ataków terrorystycznych i odnotowuje rolę KR-u w sprzyjaniu uczeniu się w państwach członkowskich.

44. Z zadowoleniem przyjmuje plany promowania badań i szukania rozwiązań technicznych, by wspierać działania organów policyjnych na terytorium Unii w celu ochrony obywateli przed atakami terrorystycznymi. Wzywa Unię Europejską do wsparcia rozwiązań technologicznych we wszystkich czterech filarach, włączając w to utrudnienie ekstremistom korzystania z internetu i wykraczając poza zwyczajne egzekwowanie prawa. KR wzywa więc państwa członkowskie do zapewnienia odpowiednich zasobów dla tego typu projektów rozwojowych.

45. Wzywa państwa członkowskie do ustanowienia mechanizmów koordynacji, z uwzględnieniem uprawnień władz lokalnych i regionalnych w zakresie bezpieczeństwa, tak by władze te, w ramach swych kompetencji, były w stanie zapewnić bezpieczeństwo publiczne w zatłoczonych miejscach, w szczególności poprzez zmniejszenie zagrożenia terroryzmem dzięki planowaniu urbanistycznemu.

46. Wzywa Unię Europejską do zagwarantowania, że wszelkie strategie antyterrorystyczne bezpośrednio uwzględnią równość i prawa człowieka oraz nie dopuszczą, by interwencje stanowiły negatywne doświadczenie dla niektórych społeczności, co mogłoby doprowadzić do wyobcowania i zwrócenia się ku ekstremizmowi.

Bruksela, 8 października 2008 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów  
Luc VAN DEN BRANDE

---