KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 21.9.2005
KOM(2005) 313 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

týkající se

náboru teroristů: faktory přispívající k násilné radikalizaci

1. Úvod

„Násilná radikalizace“ je jev, kdy jednotlivci přijímají názory, přesvědčení a ideje, které by mohly vést k teroristickým činům definovaným v článku 1 rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu[1]. Nedávné teroristické útoky spáchané v Londýně v červnu roku 2005 a v Madridu v březnu roku 2004 vedly k tomu, že se násilná radikalizace dostala do středu pozornosti v rámci komplexního přístupu k prevenci boje proti terorismu.

Boj proti terorismu ve všech jeho podobách a bez ohledu na jím prosazované cíle či „ideály“ je zároveň i ideologickým soubojem, poněvadž terorismus v sobě obsahuje potenciál narušující základní zásady Evropské unie. Přestože Evropa během své historie zažila různé druhy terorismu, hlavní hrozbu v současné době představuje terorismus vycházející z nevhodného výkladu islámu. Mnoho motivačních faktorů násilné radikalizace a jejich náprava, jež tvoří p ředmět tohoto sdělení, však platí pro všechny podoby násilné radikalizace stejně, přitom nemá význam, zda se zakládají na nacionalismu, anarchii, separatismu, levicovém nebo pravicovém extremismu.

Evropská unie odmítá násilí a nenávist a nebude nikdy tolerovat rasismus nebo xenofobii v jakékoliv podobě nebo proti jakémukoliv náboženství nebo jakékoliv etnické skupině[2]. Jak se uvádí v Listině základních práv[3], Unie se zakládá na nedílných, všeobecných hodnotách lidské důstojnosti, svobody, rovnosti a solidarity a vychází ze zásad demokracie a právního státu. Proto je důležité zachovat základní rovnováhu mezi různými základními právy v této oblasti, zejména právem na život na jedné straně a právem na svobodu slova a na soukromí na druhé straně. Evropa musí i nadále prosazovat dodržování lidských práv a zachování právního státu a důsledně odmítat relativizaci základních práv. Terorismus je jedním z nejzávažnějších porušení základních svobod a veškeré pokusy o ospravedlnění určitého násilného jednání tím, že jde o vyjádření rozmanitosti, musí být nekompromisně zamítnuty.

V posledních letech vzrostl zájem o uvedenou problematiku. Nesporně se jedná o velmi komplexní otázku, kterou nelze zodpovědět snadno a která vyžaduje opatrný, citlivý a promy šlený postup. V předkládaném sdělení Komise podává zprávu o své pokračující práci v této oblasti a navrhuje možné způsoby, jak by v rámci své pravomoce mohla pracovat na jednotlivých otázkách účinněji a zaměřit se více na podstatu problematiky. V příloze sdělení se předkládá pouze předběžná analýza možných faktorů přispívajících k násilné radikalizaci a náboru teroristů. Zajisté je třeba provést hlubší průzkum a rozbor tohoto jevu.

---

[1] Rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/JHA ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu. V článku 1 se stanoví, že každý členský stát přijme nezbytná opatření, aby bylo za teroristické trestné činy pova žováno úmyslné jednání, které odpovídá ve vnitrostátních právních předpisech vymezeným trestným činům a současně na něj výslovně odkazuje devět skutkových podstat trestných činů, které mohou vzhledem ke své povaze nebo souvislostem závažně poškodit zemi nebo mezinárodní organizaci, byly-li spáchány s cílem závažným způsobem zastrašit obyvatelstvo nebo protiprávně přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby jednala určitým způsobem nebo aby se jednání zdržela, nebo závažným způsobem destabilizovat či zničit základní politické, ústavní, hospodářské nebo sociální struktury země nebo mezinárodní organizace.

[2] Ustanovení článku 13 Smlouvy o Evropské unii, směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Ú ř. věst. L 180, 19.7.2000, s. 22) a směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 303, 2.12.2000, s. 303).

[3] Listina základních práv Evropské unie, 2000 (Úř. věst. C 364, 7.12.2000).

V souladu se zvláštním požadavkem haagského programu[4] představuje předkládaný dokument počáteční příspěvek Komise k rozvoji dlouhodobé strategie EU, která se zabývá faktory p řispívajícími k radikalizaci a náboru pro teroristickou činnost. (Předpokládá se že, Rada strategii představí na konci roku 2005.) Akce a doporučení předkládané v tomto dokumentu jsou spojením „měkkých“ opatření (jako např. mezikulturní výměny mládeže) a „tvrdých“ opat ření (jako např. zákaz satelitního vysílání podněcujícího k terorismu) a musí být považovány za doplňující a podpůrný postup k současnému úsilí vyvíjenému na vnitrostátní úrovni. Komise je však přesvědčena o tom, že kvůli rozsahu politik EU v různých oblastech, kterých by mohlo být využito při řešení problematiky násilné radikalizace, je na evropské úrovni právě Evropská unie tím správným místem pro sběr a šíření odborných znalostí získaných členskými státy při ře šení uvedené problematiky.

Cílem předkládaného dokumentu není zabývat se již existujícími iniciativami v oblasti trestního práva vycházejícími z hlavy VI Smlouvy o Evropské unii, jako například již přijatým rámcovým rozhodnutím o terorismu nebo projednávaným návrhem rámcového rozhodnutí o rasismu a xenofobii. Ve zmíněném návrhu, k jehož přijetí Komise Radu důrazně vybízí, se usiluje o to, aby úmyslné jednání motivované rasismem nebo xenofobií, včetně podněcování k násilí a k nenávisti, veřejného hanobení, schvalování rasismu a xenofobie a účasti v rasisticky nebo xenofobně smýšlejících skupinách, bylo v členských státech trestné jako trestný čin[5].

2. Posílení politik Společenství za účelem potlačení násilné radikalizace

Komise má za to, že rozvoj a provádění evropské strategie týkající se násilné radikalizace bude nutně vyžadovat neustálé úsilí, a je si vědoma toho, že opatření navrhovaná v předkládaném sd ělení nejsou ve své podstatě vyčerpávající ani v krátkodobé, ani v dlouhodobé perspektivě. V budoucnu lze navrhnout další opatření, zejména ve světle lepších znalostí získaných v souvislosti s problematikou.

Základními oblastmi bezprostředního zájmu jsou vysílací media, internet, vzdělávání, zapojení mládeže, zaměstnanost, problematika sociálního vyloučení a integrace, rovné příležitosti, nediskriminace a mezikulturní dialog. Komise bude navíc podporovat rozsáhlejší analýzu násilné radikalizace, aby získala patřičné hlubší znalosti, a mohla tak v budoucnu vytvářet účinn ější politiku. A konečně je třeba při řešení problematiky zmínit otázku vnějších vztahů, které p ředstavují rozhodující hledisko budoucí strategie EU v uvedené oblasti.

2.1. Vysílací média

V souladu s nedávným přijetím rozhodnutí Komise o financování jejího prvního pilotního projektu týkajícího se boje proti terorismu[6] („rozhodnutí o financování“) Komise plánuje uspo řádat v blízké budoucnosti konferenci o úloze médií ve vztahu k násilné radikalizaci a terorismu.

Evropské právo už zakázuje podněcování k nenávisti z důvodu rasy, pohlaví, náboženství nebo

[4] „Haagský program – posílení svobody, bezpečnosti a spravedlnosti v EU“, schválený Evropskou radou v listopadu roku 2004.

[5] Návrh rámcového rozhodnutí Rady o boji proti rasismu a xenofobii – KOM(2001) 664; Úř. věst. C 75 E, 26.3.2002.

[6] V rozhodnutí Komise o financování pilotního projektu „Boj proti terorismu“, přijatém dne 15. zá ří 2005, je podrobně rozveden způsob, jakým Komise hodlá použít 7 milionů EUR z rozpočtu na politiku boje proti terorismu.

národnosti[7]. Tento zákaz zahrnuje i programy třetích zemí (většinou satelitní televize), pokud využívají kmitočty, kapacitu družice nebo družicové spojení tohoto členského státu[8]. Členské státy nesou odpovědnost za provádění těchto pravidel a nedávné případy zákazu vysílání kanál ů Al-Manar nebo Sahar-1 v Evropě[9] ukazují, že účinné uplatňování těchto pravidel funguje poměrně dobře.

Na pozvání Komise se ředitelé vnitrostátních orgánů pro regulaci vysílání poprvé sešli v březnu roku 2005, aby na celoevropské úrovni dali podnět k boji s podněcováním k nenávisti ve vysílání. Shodli se na konkrétních opatřeních k posílení spolupráce, což Komise podpoří. Konkrétně dospěli ke shodě ve věci vzájemné a bezprostřední výměny informací, zejména pomocí nově zřízené pracovní skupiny a internetového fóra s omezenou kapacitou.

2.2. Internet

Podněcování k terorismu je trestným činem podle evropského rámcového rozhodnutí o terorismu. Využívání internetu k podněcování jednotlivců k násilnému radikalismu nebo k náboru teroristů vyvolává velmi vážné obavy vzhledem ke globálnímu dosahu internetu, jeho fungování v reálném čase a jeho účinnosti.

K cíli odstranit propagaci terorismu z internetu lze řádně přihlédnout ve směrnici o elektronickém obchodu[10]. Ustanovení čl. 3 odst. 4 až 6 upravují možnost přijmout příslušná opatření proti násilné radikalizaci a náboru teroristů prostřednictvím internetu. Uvedená ustanovení předpokládají v jednotlivých případech výjimky z doložky o vnitřním trhu, kterých mohou členské státy využít při přijímání opatření (např.: sankce nebo příkazy) k omezení poskytnutí konkrétní služby online z jednoho členského státu do druhého, jestliže je třeba chránit určité veřejné zájmy (např.: prevenci, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů, v četně ochrany nezletilých a boje proti podněcování k nenávisti z důvodu rasy, pohlaví, nábo ženství nebo národnosti a porušení lidské důstojnosti jednotlivce). Z tohoto důvodu lze p řijmout opatření namířená proti nezákonným službám poskytovaným v souvislosti s terorismem[11]. V ustanovení čl. 15 odst. 2 směrnice je členským státům dovoleno uložit poskytovatelům služeb informační společnosti povinnost, aby neprodleně informovali příslušné orgány veřejné moci o pravděpodobných protiprávních činnostech vykonávaných příjemci slu žeb nebo o protiprávních informacích, které příjemci služeb poskytují.

Každý členský stát je navíc povinen zajistit účinný dohled nad provozovateli zřízenými na jeho území a v souladu s právem ES přijmout nezbytná opatření k prevenci kriminality. Používání internetu v souvislosti s násilnou radikalizací se bude rovněž projednávat na schůzce skupiny odborníků z oblasti elektronického obchodu, která je plánována na listopad roku 2005.

Kromě toho jsou členské státy oprávněny požadovat od poskytovatelů přístupu a (prostého) p

---

[7] Ustanovení čl. 22a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/36/ES ze dne 30. června 1997 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání (směrnice „Televize bez hranic“).

[8] Ustanovení čl. 2 odst. 4 směrnice „Televize bez hranic“.

[9] Všechny dotčené státy používající kapacitu družice zakázaly vysílání Al Manar – jedná se o Francii (Eutelsat), Nizozemsko (NSS) a Španělsko (Hispasat).

[10] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu („sm ěrnice o elektronickém obchodu“) - Úř. věst. L 178, 17.7.2000, s. 1.

[11] Sdělení Radě, Evropskému parlamentu a Evropské centrální bance o uplatňování finančních služeb upravených čl. 3 odst. 4 až 6 směrnice o elektronickém obchodu - KOM(2003) 259.

řenosu[12], jakožto i od poskytovatelů služby ukládání do vyrovnávací paměti[13] a poskytovatelů služby shromažďování informací[14], aby ukončili porušování práv nebo mu předcházeli[15]. Vnitrostátní soudy a správní orgány jsou konkrétně oprávněny vydávat příkazy k odstranění nezákonných informací nebo znemožnění přístupu k těmto informacím. Za účelem vymezení toho, co se považuje za nezákonný obsah, vypracovaly policejní nebo jiné konkrétní orgány n ěkterých členských států černé listiny, vycházející z jasně stanovených zákonných hledisek, jako pomůcku pro poskytovatele internetových služeb při odhalování stránek s nezákonným obsahem (například s dětskou pornografií nebo s rasistickým podtextem), kterou poskytovatelé dobrovolně používají. Tento způsob samoregulace by mohl být případně přenesen i do podmínek prevence násilné radikalizace a členské státy by jej mohly využívat spolu s ostatními zeměmi.

Komise nabádá členské státy, aby co nejúčinněji využily možností nabízených ve směrnici s cílem řešit násilnou radikalizaci v Evropě. Vzhledem k tomu, že je důležité, aby byla zachována citlivá rovnováha se zásadami vnitřního trhu ve zmíněné směrnici, představuje vým ěna osvědčených postupů a odborných znalostí stěžejní bod v této oblasti. Komise hodlá shrnout postupy členských států a prověřit potřebu přijmout příslušné pokyny.

2.3. Vzdělávání, zapojení mládeže a aktivní evropské občanství

Velmi kladné výsledky mohou přinést programy zaměřené na mladistvé v nejkřehčím období jejich života, kdy velmi snadno podlehnou radikálním myšlenkám spojeným s násilím. Podpora kulturní rozmanitosti a tolerance může pomoci zastavit rozvoj radikálních myšlenkových model ů spojených s násilím.

Cílem programu „Mládež“ je „rozvinout pochopení kulturní rozmanitosti Evropy a jejích základních společných hodnot, a podpořit tak dodržování lidských práv a boj proti rasismu, antisemitismu a xenofobii.“ Evropská komise zajistí, aby tato témata byla vždy brána v úvahu p ři nabídkových řízeních vyhlášených k předkládání inovačních projektů. Program „Mládež“ proto přispívá k prevenci tím, že předchází tomu, aby násilné chování v mladých lidech zako řenilo.

Program „Kultura“ také financuje činnost spojenou s podporou mezikulturního dialogu a s posílením kulturní rozmanitosti Evropy, čímž rozvíjí porozumění mezi lidmi z různých zemí. Podpora mezikulturního dialogu je jeden z hlavních bodů navrhovaného nového programu „Kultura 2007“[16].

V rámci programu „Sokrates“ Komise zároveň realizuje mnoho projektů, které se zabývají rozvíjením koncepcí evropského občanství a mezikulturního porozumění. Tyto projekty umož ňují lidem z různého prostředí sdílet evropskou identitu, která přesto respektuje kulturní rozmanitosti a podporuje ji. Podrobněji je tato činnost rozvedena v akcích zaměřených na vzd ělávání ve školských zařízeních a na vzdělávání dospělých a realizovaných v rámci programů („Comenius“ a „Grundtvig“). Jeden z cílů uvedených programů – podpora „mezikulturního v ědomí“ – jistým způsobem přispívá k řešení problematiky násilné radikalizace skupin na okraji společnosti a skupin, které lze těžko oslovit.

---

12 Zprostředkovatelé jsou definováni v čl. 12 odst. 1 směrnice o elektronickém obchodu (prostý přenos).

13 Zprostředkovatelé jsou definováni v čl. 13 odst. 1 směrnice o elektronickém obchodu.

14 Zprostředkovatelé jsou definováni v čl. 14 odst. 1 směrnice o elektronickém obchodu.

15 Viz ustanovení v čl. 12 odst. 3, čl. 13 odst. 2 a čl. 14 odst. 3 směrnice o elektronickém obchodu.

16 Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří program Kultura 2007 (2007–2013) - KOM(2004) 469, 14.7.2004.

Komise nedávno předložila také návrh k přijetí nového programu „Občané pro Evropu“ k podpoře aktivního evropského občanství[17]. Jedním z cílů programu je prohlubovat vzájemné porozumění mezi evropskými občany a zároveň respektovat a uchovat kulturní rozmanitost a p řispívat k mezikulturnímu dialogu. Jestliže bude program přijat, Unie poskytne finanční pomoc na organizování akcí, budování sítí a podporu vzájemné výměny osvědčených postupů, zejména na zachování základních evropských hodnot a hlavních evropských úspěchů, a tak nep římo přispěje k měkkým opatřením proti násilné radikalizaci. Komise kromě toho zahájila dialog mezi EU a kandidátskými zeměmi na téma občanská společnost s cílem prohloubit vzájemné porozumění a navzájem sblížit občany a různé kultury.

2.4. Podpora integrace, mezikulturního dialogu a dialogu s náboženstvími

2.4.1. Integrace

Ve většině případů se státní příslušníci třetích zemí úspěšně integrovali v členských státech EU. Jestliže však integrace úspěšná není, může vzniknout úrodná půda pro rozvoj násilné radikalizace. V příloze se blíže vysvětluje, že odcizení se zemi původu a současně i hostitelské zemi může spíše vést k tomu, že jednotlivec bude hledat smysl své identity a sounáležitost. Tuto najde například ve vlivné extremistické ideologii.

Integrační politiky, které jsou samostatnými politikami s vlastními konkrétními cíli, by se mohly kladně projevit v prevenci násilné radikalizace. Komise má podle rámcového haagského programu povinnost učinit opatření k prosazování účinnějších integračních politik v členských státech zaměřených na státní příslušníky třetích zemí. Vychází se přitom z provádění spole čných základních zásad o integraci přijatých Radou pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost v listopadu roku 2004. Komise vysvětlila své návrhy ve sdělení přijatém v září roku 2005[18]. V souladu s finančními výhledy 2007–2013 Komise zároveň navrhla zřídit Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí s cílem financovat akce naplánované v této oblasti.

K integraci je třeba přistupovat komplexně tak, aby zahrnovala nejen přístup všech skupin na trh práce, ale i integrační opatření, která řeší sociální, kulturní, náboženské, jazykové a národnostní rozdíly. Klíčovým aspektem integrace je rovněž právo na nediskriminaci blíže rozpracované ve směrnicích EU proti diskriminaci[19]. 20 % rozpočtu Evropského sociálního fondu je již vyhrazeno ke zlepšení rovných příležitostí znevýhodněných skupin na trhu práce. Další politiky, které mohou být prospěšné, se týkají obnovy a zpřístupnění sociálně zanedbaných venkovských a městských oblastí, zlepšení kvality bydlení, usnadnění přístupu ke vzdělávání a ochrany před sociálním vyloučením. Stěžejními faktory při prevenci náboru do radikálních skupin jsou naplnění kvality života a osobní zapojení jednotlivců do společnosti (viz příloha).

2.4.2. Dialog mezi státem a náboženstvími

Dialog není často spontánní, zejména při řešení důležitých hodnot a zásad. Proto je nutné se naučit, jak si nejlépe vyměňovat názory, a najít metodu komunikace k odstranění bariér

---

[17] Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se na období 2007–2013 vytváří program „Občané pro Evropu” k propagaci aktivního evropského občanství - KOM(2005) 116, 6.4.2005.

[18] Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: společná agenda pro integraci – rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii - KOM(2005) 389, 1.9.2005.

[19] Směrnice Rady 2000/43/ES a směrnice Rady 2000/78/ES , viz pozn. č. 2.

a rozvíjení pochopení kulturních rozmanitostí vycházejících z náboženských idejí, zejména pokud jde o jde o radikální, extremistické a fundamentalistické výklady. Je to jak obecným zájmem, tak i nezbytnou podmínkou pro konstruktivní zahájení mezikulturního a mezinábo ženského dialogu.

EU uznává status přiznaný vnitrostátním právním řádem členských států církvím a nábo ženským sdružením nebo společenstvím (viz prohlášení č. 11 k Amsterodamské smlouvě) a nepoškozuje jej. Vztah mezi státem a církvemi a náboženskými sdruženími nepatří do pravomocí EU. Zároveň je tradicí, že probíhá dialog mezi Komisí a náboženstvími, církvemi, společenstvími náboženského vyznání. Během několika let Komise vybudovala širokou síť nejr ůznějších kontaktů s celou řadou konfesních i nekonfesních partnerů. Komise pravidelně organizuje konference, semináře a další setkání za účelem posílení vzájemného porozumění a prosazování evropských hodnot. V roce 2003 byla uspořádána konference ministrů vnitra EU na téma „Mezináboženský dialog – faktor sociální soudržnosti v Evropě a nástroj míru v oblasti Středomoří“[20], jež si kladla za cíl projednat vytvoření „Evropského fóra pro dialog mezi jednotlivými náboženstvími a mezi náboženstvími a vládami“. V únoru roku 2004 Komise nap říklad zorganizovala konferenci na téma antisemitismu, kde se Evropská unie zavázala bojovat proti antisemitismu a monitorovat projevy této formy xenofobie.

Komise bude vycházet z některých uvedených iniciativ při projednávání dalších kroků, které lze potenciálně uvést do souvislosti s prevencí násilné radikalizace.

2.4.3. Evropský rok mezikulturního dialogu

Komise předloží návrh na vyhlášení roku 2008 evropským rokem mezikulturního dialogu. Rok mezikulturního dialogu má za cíl zvýšit citlivost občanů EU k problémům mezikulturního dialogu a naučit je lépe využívat programy EU při posazování kladných hodnot, které z tohoto dialogu vyplývají.. Akce podporované Unií v průběhu zmíněného roku 2008 by se mohly zejména zaměřit na témata obsažená v tomto sdělení.

2.5. Donucovací orgány a bezpečnostní služby

Ke zvýšení účinnosti práce s mládeží na místní úrovni by se mělo uvažovat o režimech pro policejní a donucovací orgány. Členské státy, které podporují nábor pracovníků z různého prostředí, by v tomto smyslu měly podporovat i jiné členské státy (dokonce i takové členské státy, které podle oficiálních údajů nemají žádné etnické menšiny) tak, že jim poskytnou své osvědčené postupy. Tento postup by mohl být způsobem jak ve všech členských státech zlepšit vzájemné porozumění a respekt mezi lidmi.

Členské státy by měly více podporovat prevenci v oblasti boje proti terorismu spolu s prohlubováním vzájemné spolupráce na operační, zpravodajské a politické úrovni. Komise žádá, aby členské státy, které mezitím dosáhly velmi dobré úspěchy, své zkušenosti a osvěd čené postupy zprostředkovaly ostatním členským státům prostřednictvím struktur EU. Členské státy jsou povinny spolupracovat s orgány jako Europol a zároveň se doporučuje spolupracovat i se společným situačním centrem (SitCen). Komise bude shromažďovat osvěd čené postupy členských států v souvislosti s politickými iniciativami, posuzovat je a zapracovávat do pravidelných pokynů pro všechny členské státy.

2.6. Sítě odborníků

[20] Konference se konala v Římě ve dnech 30. a 31. října 2003.

Na základě nedávno přijatého rozhodnutí Komise o financování vyhradí Komise finanční prost ředky na zřízení sítě odborníků pro výměnu výsledků výzkumu a politických idejí, a přispěje tak předběžně ke stavu znalostí o násilné radikalizaci na začátku roku 2006.

Komise zároveň zahájí nabídkové řízení pro vypracování studií k uvedené problematice, které se budou zabývat „motivačními a odrazujícími faktory násilné radikalizace“ a „sociálně hospodářskými faktory přispívajícími k násilné radikalizaci“. Pilotní projekt může pokračovat i v roce 2006. Sítě i studie provedou inventarizaci výsledků průzkumů dokončených nebo probíhajících na základě rámcového výzkumného programu ES a dalších výzkumných program ů. Zmíněná inventarizace příslušných znalostí by se měla provést pro budoucí finanční výhledy v rámci programu „Bezpečnost a ochrana svobod“ a nový výzkum v uvedené oblasti by se měl realizovat v rámci sedmého rámcového výzkumného programu.

2.7. Monitorování a sběr údajů

Komise konzultovala síť nezávislých odborníků z oblasti základních práv a získala studii[21] o vazbě mezi násilnou radikalizací a základními právy v právním rámci členských států.

Komise využije odborných znalostí a zkušeností Evropského střediska pro sledování rasismu a xenofobie (EUMC) v oblastech jako například zkušenosti přistěhovalců[22], násilí páchané z rasových důvodů[23] a xenofobie motivovaná strachem před islámem[24]. Zároveň Komise po žádá EUMC o vypracování studií o různých projevech nenávisti vůči základním ústavním hodnotám EU jako svobodě náboženského vyznání a rovnosti mezi muži a ženami. Přeměna EUMC v Agenturu pro základní práva navíc rozšíří možnosti jak pojmout i širší oblasti (nap říklad kontakt policie s různými komunitami).

2.8. Vnější vztahy

Dialog, případně technická pomoc třetím zemím a regionálním partnerům, musí být nedílnou součástí našeho přístupu k řešení otázek násilné radikalizace a náboru teroristů. Nepřímým zp ůsobem hraje EU již nyní aktivní roli při uplatňování své vnější politiky. Společenství spolu se členskými státy jsou největším dárcem rozvojové pomoci na světě, která kromě své prvotní rozvojové funkce slouží jako cenný prostředek při řešení základních příčin spojených se vznikem terorismu. Rozvojová pomoc může pomoci při likvidaci základny teroristických sítí a hnutí tím, že se zaměří na snížení nerovností, podporu demokratizace a úcty k lidským právům, navíc bude klást důraz na řádnou správu věcí veřejných, boj proti korupci a reformu bezpe čnostního systému.

Dále je třeba učinit příslušné kroky k tomu, aby se v počáteční etapě zabránilo oslabení státu, a sice dříve než by mohly vzniknout příznivé podmínky pro terorismus. Společenství zintensivní svou pomoc partnerským zemím a regionálním organizacím při podpoře jejich úsilí posílit systémy včasného varování, vybudovat správu / institucionální kapacitu a prosazovat ochranu lidských práv, aby se mohly účinně podílet na prevenci. Zároveň se tak zdokonalí schopnost v

---

[21] Stanovisko č. 3/2005 ze dne 23. srpna 2005 o požadavcích ve vztahu k lidským právům vznesených v rámci prevence násilné radikalizace a náboru potenciálních teroristů, dostupné na internetové stránce: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm.

[22] EUMC právě vypracovává zprávu o „zkušenostech přistěhovalců s rasismem a diskriminací“.

[23] V dubnu roku 2005 předložilo EUMC zprávu o násilí páchaném v 15 členských státech z rasových d ůvodů.

[24] EUMC právě vypracovává dvě zprávy ke zmíněné problematice.

čas rozeznat projevy oslabení státu pomocí zlepšeného společného provádění analýz spolu s ostatními dárci, společného monitorování a posuzování problematických, křehkých a selhávajících států[25]. Tento postup je nedílnou součástí komplexního přístupu k bezpečnosti a rozvoji v oblasti vnějších vztahů.

Akční plány EU prováděné v rámci evropské politiky sousedství (ENP) ve spolupráci se zeměmi Středomoří obsahují celou řadu opatření proti radikalismu. Při nejrůznějších příležitostech byly na úrovni dvoustranných a regionálních výměn názorů projednávány možné faktory přispívající k radikalizaci obyvatelstva. Tento dialog lze prohloubit v rámci orgánů zřízených dohodami o přidružení uzavřenými se zeměmi Středomoří.

Obecně lze konstatovat, že musí být účinněji podporováno mezikulturní a mezináboženské porozumění mezi Evropou a třetími zeměmi, zejména takovými zeměmi, ve kterých je islám převažujícím náboženstvím. Primárním cílem islámských extrémistů často bývá umírněný islám. Proto je důležité navázat kontakt s umírněnými islámskými skupinami a umírněnými islámskými organizacemi za účelem spolupracovat při potlačování terorismu. Kromě toho podporování jak umírněných islámských skupin, tak umírněného islámského myšlení doma i v zahraničí může přispět k omezení podpory extremismu, a snížit tak rozsah náboru teroristů.

V rámci spolupráce s třetími zeměmi v oblasti lidských práv Komise přiznala větší význam nezbytnému boji proti rasismu a xenofobii. Tato skutečnost se odráží ve stanovení priorit při rozdělování finančních prostředků tak, jak jsou vymezeny v rámci Evropské iniciativy pro demokracii a lidská práva EU[26], tématického nástroje doplňujícího dialog a strategie zemí vyjednané s vládami partnerských zemí. EU by mohla zaujmout stejný postoj k šíření hodnot, na kterých je založena, v jiných státech, aniž by jim vnucovala konkrétní modely.

3. Závěr

Komise tímto předkládá svůj počáteční příspěvek k rozvoji strategie EU v uvedené oblasti. Ve sdělení se vysvětluje, v jakém smyslu by se mohlo pracovat na různých politikách EU nebo jak by mohly být lépe využívány k řešení možných faktorů přispívajících k násilné radikalizaci. Komise si je vědoma dlouhodobého charakteru tohoto úsilí a nezbytného zpřesňování přístupu v závislosti na hlubších znalostech získávaných o dané problematice, a proto je rozhodnuta zachovat, doplňovat a rozvíjet akce členských států, jejich regionů a lokalit s cílem vytvořit takové prostředí, jež nebude tolerovat žádné projevy násilné radikalizace.

---

[25] Viz návrh společného prohlášení Rady, Evropského parlamentu a Komise: rozvojová politika Evropské unie „Evropský konsensus“ - KOM(2005) 311.

[26] Programový dokument Evropská iniciativa pro demokracii a lidská práva 2002–2004, přijatý Komisí dne 20. prosince 2001, dostupný na internetové stránce http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm.

PŘÍLOHA

Introduction

Violent Radicalisation is defined under section 1, above. In order to understand its historical and psychological roots one needs to look at a wide range of movements, organisations and struggles, with political, religious, national and ethnic motivations, or combinations of these. Radicalisation has become a particular area of focus due to its link with combating terrorism. Europe has a long experience of fighting terrorism. Examples such as the ETA, the IRA and the Brigate Rosse come to mind. Terrorists under many guises and invoking different ideologies and motives have claimed victims in many Member States. The ideologies and propaganda have varied and included extremism of different types – whether from the extreme left or right, anarchist and religious or in many cases nationalist. All these groups have tried to terrorise democratic societies to concede political transformations by non-democratic means. While they sometimes invoked aspirations shared by wider parts of the population, the use of terrorism has always been rejected both by societies as a whole and by the very groups whose interests the groups purportedly sought to promote.

Terrorism is never legitimate. It therefore always attempts to justify itself by abusively referring to views, aspirations or beliefs which may, themselves, be legitimate and which it most often insidiously deforms. The Commission believes that there is no such thing as "Islamic terrorism", nor "catholic" nor "red" terrorism. None of the religions or democratic political choices of European citizens tolerates, let alone justifies, terrorism. The fact that some individuals unscrupulously attempt to justify their crimes in the name of a religion or an ideology cannot be allowed in any way and to any extent whatsoever to cast a shadow upon such a religion or ideology. Stating this fact clearly is, in the Commission's view, the first requirement for the Union in the fight against violent radicalisation.

In the recent past, terrorist groups, abusively claiming their legitimacy in the name of Islam, have been known to operate both within and outside Europe and often reasons for their acts are claimed to be related to political situations. Both military and civilians have been victims within Europe of terrorist attacks. Terrorist organisations are known to have had cells within Europe, long before the Madrid train attacks on 11 March 2004 or the London attacks of 7 July 2005. There are also alleged links between those who orchestrated the World Trade Centre and Pentagon attacks, and the Madrid attacks. To date, it appears that organisations are trans-national, logistically well organised and well-funded. Moreover, the range of nationalities involved in various stages of the sophisticated organisation of the attacks indicate how global such terrorist organisations have become and also indicates how those involved may be European citizens, whose motivations defy simplistic categorisation; not being socially-excluded, socio-economically disadvantaged, unemployed or living in deprived suburbs of large cities or inner-city housing estates, or from immigrant families.

It is important to remember that certain regional terrorist activities, such as attacks related to the Israel-Palestine conflict, are *not* necessarily linked to global networks and should not be automatically discussed together, or be seen to be carrying out "joined-up" terrorist acts together for one cause. The common "religious" denominator, and the actual religion itself, are often not the basis upon which attacks have been carried out. Small-scale organisations and groups across Member States advocate radical beliefs or encourage young people to take

social or political action against Islamophobia or perceived anti-Islamic politics. The same goes for radical beliefs (often voiced in verbally violent terms) against, for instance, immigration or globalisation. Not all the groups that express such beliefs carry out terrorist attacks. Those who do, however, often exist at local levels within Member States, as opposed to globally with sophisticated financing, sponsorship and planning. Terrorist organisations and networks rely on volunteers, logistical networks and funds from others who have raised money as they have similar views. They also have been known to deal in other areas of organised crime, in order to finance terrorism[27].

There is also a potential distinction between trans-national groups having funds and logistics, on the one hand, and local or independent groups able to conduct small-scale operations, on the other. This distinction is the ideological and operational influence exerted by organised groups on locally-based groups. The success recorded by the organised ones and their diffusion through the global information society is an incitement to actions for smaller groups.

1. Factors contributing to radicalisation

The reasons for becoming involved in groups which use terrorism against others as a way of expressing their ideas often stem from a combination of perceived or real injustice or exclusion. Focusing on fighting under a common political, religious, national or ethnic banner enables people to find affiliations with groups, and with these groups, carrying out acts of violence can become part of partaking in a cause. Other reasons can be found in the misinterpretation of writings or ideologies, or gaps between what one reads or has been told and the reality of ones contemporary social context.

On a more individual psychological level, not feeling accepted in society, feeling discriminated against and the resulting unwillingness even to try to identify with the values of the society in which one is living, can also lead to feelings of alienation or low self-esteem – a gap which might also be filled by making contact with the powerful ideals and purpose-driven motivations of certain groups or movements. Often the desire to engage with a particular locus of identity that represents one's opinions can be a powerful motivating force. The phenomenon is very much similar irrespective of the powerful ideal; be it neo-nazism, nationalist or separatist causes, social revolution or extreme interpretations of religions. It is clear that not all those who come into contact with radical groups will in turn become radical themselves. The number of people who actually try to commit terrorist acts of whatever nature or gravity is small. It is important to keep in mind that it is always possible for an individual to renounce violent radicalisation, and many do. A successful policy to combat violent radicalisation needs therefore to understand such processes, but never justify violence.

One needs to investigate the ease by which people come into contact with violent radical groups. Some come into contact with them when they go to university. Away from the familiar environment and support structures of friends and family they start to become aware of politics and pressure groups. Those looking for recruits often take advantage of this situation. Others find them and are influenced when they are surfing the internet, via entering chat rooms or reading inflammatory articles on websites, which encourage and motivate people into wanting to change situations of perceived injustice or inequality. Places of worship or political

[27] Communication to the Council and the European Parliament on the Prevention of and the Fight against Terrorist Financing - COM(2004) 700.

party/organisation cells can also be breeding grounds for terrorist recruitment, as in a similar way, they can become places where people become exposed to new ideas through sermons or lectures. Of those individuals who do become involved in groups or organisations, not all will then actually become ready to act on certain beliefs or opinions, or be influenced by what they hear and subsequently become involved in terrorist activities. It is the very small proportion of people who actually go from being radical to wanting to carry out terrorist acts that should be kept in mind during discussions on violent radicalisation. However, an awareness of the causes of the problem is important.

Those people who attempt to influence others into joining terrorist groups should also be investigated and fought with determination. The Commission is already working to find ways of preventing the financing of terrorism through charities and non-profit organisations.

The role of media is significant in this area in a number of ways. Firstly, some media – notably radio, satellite television and the internet - disseminate propaganda which contributes to violent radicalisation. Typically this conveys a reductionist and conspiratorial worldview where inequity and oppression are dominant and entire countries, religions or societies are depicted in a way which denies them human dignity and presents them as collectively guilty. Some form of self-regulation principle or possible code of conduct within the media might be beneficial.

Secondly, the media can play a role in facilitating recruitment into terrorist groups, by giving expression to terrorist views and organisations and facilitating the contact between radicalised individuals, e.g. via the internet.

Thirdly, the media have an influence in the way they inform the general public about terrorist acts. Terrorism exploits open societies and the media are the main vehicle through which it attempts to affect citizens and leaders alike. Journalists face the difficult responsibility of reconciling their duty to inform the public with the need not to facilitate the aims of terrorists. These concerns, which are not new, remain an issue of reflection within the profession. Moreover, if certain groups feel they are being targeted via the media, this might reinforce their desire to become hostile in return.

Investigating the means by which terrorist cells or networks develop today and maintain themselves - facilitated by global communications such as the internet and mobile phones - and what factors enable new recruits or volunteers to become involved are also areas for analysis investigated since the emergence of political terrorism in the 70's and the development of modern technologies. Based on this previous work and on detailed studies made by security forces of the radicalisation process of every suspected terrorist placed in custody, research must now turn to the development of new tools – both operational and legal – for those involved in the fight against this process. Such new tools, eg. the standard questionnaires developed by the G8 Practitioners group, should be used by law enforcement and security services to carry out a detailed study of the radicalisation process of every suspected terrorist placed in custody and to provide useful and comparable information to understand more precisely the factors intervening in the radicalisation process and terrorist recruitment.

Security services and police forces within the Member States have been studying the phenomenon of violent radicalisation concentrating on recruitment hotspots like prisons, religious centres and schools. We should therefore draw upon such expertise but at the same

time not limit ourselves to it.

2. Root Causes of Radicalisation

Precisely identifying the root causes of violent radicalisation is a very hard task and experts are only starting to understand the phenomenon. Violent radicalisation can often be a combination of an individual's *negative* feelings of exclusion, existing alongside *positive* mobilising feelings about becoming part of a group and taking action for change.

Social factors such as exclusion - perceived or real - are often partial reasons given for becoming prone to radical opinion or joining radical movements. It can be one's own perceptions of injustice or discrimination about one's situation that is seen to affect certain groups and that mobilises people into action.

Factors relating to exclusion, which can relate to being part of minority or immigrant groups – either individually or shared by the group with which one identifies or belongs to as a whole –can result in feelings of being discriminated against within the European societies in which people live. Similar feelings can also occur to those that feel their identity is threatened by immigration, globalisation or, in the case of separatists, insertion within wider, often undesired political societies.

Feelings of "belonging" and of identity are often fragmented and personal allegiances can cause confusion. For example, young people born to immigrant parents and brought up in Europe often have different expectations of the country in which they live from those of their parents. Many do not feel allegiance to their parents or grandparents' countries of origin, religion or cultural background, and thus can only really be part of the country where they have grown up and live, but yet they may sometimes encounter discrimination within these societies, often due to their cultural, linguistic, religious, national and physical differences.

All young children of whatever background want to "fit in" with others. It is only later on, as older teenagers, that feelings of wanting to rebel become more likely. The resulting alienation from both parental roots and country of origin and the society in which they live, can lead to a desire to identify with a more motivating or powerful locus of identity. It is this crisis of identity that can be seen as being a strong motivating force for many to become involved in organisations with strong beliefs who wish to avenge certain people or society in general, through terrorist acts.

Political beliefs, national, linguistic, religious identity and self expression, or combinations of the above, are often the motivating factors behind wanting to try to change the status quo. The sense of finding an identity and belonging can be stronger and more significant as a locus of difference, than simply inheriting an ethnic identity, or acquiring or being born into a citizenship especially for children who have had no personal or first-hand experience of their parents' country of origin. For some young people from Muslim immigrant families, Islam becomes something different from the Islam of their parents, and as they find out more about it, it becomes a positive and more accessible means of expression for an individual. Many of society's perceptions of immigrant Islam in Europe are cultural norms which have been taken from the countries of origin of immigrants, as opposed to the religion per se. For some

Muslims, the quest for a "pure" Islam is important and they do so by engaging with organisations and groups from which they feel they might learn new things.

It might be that a small percentage of these organisations take advantage of this and become fora for influencing young people. It is this false attribution of certain values and practices to Islam that creates negative stereotypes in the media and society about the religion, particularly since the attacks of 11 September 2001 in the U.S. This can contribute to negative stereotypes, thus fuelling grounds for attacks on Muslims on the one hand and exacerbating feelings of discrimination within Muslim communities on the other.

The quest for a pure, simple ideology might also be felt by those that feel left out of social and economic change. Individuals, particularly young people from poorer, or excluded backgrounds, may feel a strong attraction for the "certainties" of extreme (or anti-globalisation) ideologies, although of course it is not only individuals in these categories who are found to have turned to violent radicalisation.