KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.9.2005
KOM(2005) 313 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

om

Rekruttering til terrorisme: faktorer, der bidrager til voldelig radikalisering

1. Indledning

"Voldelig radikalisering" er det fænomen, der består i, at folk tager holdninger, synspunkter og idéer til sig, der kan munde ud i terrorhandlinger som defineret i artikel 1 i rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme[1]. De seneste terroristangreb i London i juli 2005 og i Madrid i marts 2004 har ført til en opprioritering af kampen mod den voldelige radikalisering som led i en samlet strategi for den forebyggende side af terrorbekæmpelsen.

Bekæmpelsen af terrorisme i alle dens afskygninger og uanset de mål eller "idealer", terroristerne gør sig til talsmænd for, er også en ideologisk kamp, eftersom terrorisme potentielt kan underminere de principper, som EU bygger på. Skønt Europa i tidens løb har oplevet forskellige former for terrorisme, stammer den største trussel i dag fra den terrorisme, der udspringer af en fejlfortolkning af islam. Mange af de faktorer, der opmuntrer til den voldelige radikalisering, og de modforanstaltninger, der gennemgås i denne meddelelse, er imidlertid lige relevante for alle former for voldelig radikalisering, hvad enten den har nationalistiske, anarkistiske, separatistiske, venstre- eller højreekstremistiske rødder.

EU tager klart afstand fra vold og had og vil aldrig tolerere racisme eller fremmedhad i nogen form overhovedet eller mod en hvilken som helst religion eller etnisk gruppe[2]. Som anført i chartret om grundlæggende rettigheder[3] bygger Unionen på de udelelige og universelle værdier, menneskets frihed, lighed og solidaritet, og på demokrati- og retsstatsprincippet. Det er vigtigt at fastholde den altafgørende balance mellem de forskellige grundlæggende rettigheder på dette område, navnlig retten til livet på den ene side og retten til ytringsfrihed og respekt for privatlivets fred på den anden side. Europa bør fortsat kæmpe for overholdelsen af menneskerettigheder og fremme retsstatsprincippet og forkaste enhver form for relativisme, når det gælder grundlæggende rettigheder. Terrorisme udgør et af de alvorligste anslag mod de grundlæggende frihedsrettigheder, og der må tages ubetinget afstand fra alle forsøg på at retfærdiggøre bestemte voldelige handlinger som et udtryk for mangfoldighed.

Interessen for dette emne er vokset de seneste år. Der er tydeligvis tale om et meget komplekst spørgsmål uden simple svar, og som kræver en forsigtig, ydmyg og velgennemtænkt tilgang. I denne meddelelse gør Kommissionen status over sin hidtidige indsats på dette område og stiller forslag til, hvordan arbejdet inden for dens forskellige kompetenceområder kan målrettes mere effektivt mod en løsning på problemet. Bilaget til meddelelsen indeholder blot en foreløbig analyse af de mulige faktorer, der bidrager til den voldelige radikalisering og rekrutteringen til

---

[1] Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme. I henhold til artikel 1 skal hver medlemsstat træffe de nødvendige foranstaltninger for sikre, at de ni nævnte forsætlige handlinger, således som de er defineret som lovovertrædelser i national lovgivning, der i kraft af deres karakter eller den sammenhæng, hvori de begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, betragtes som terrorhandlinger, når de begås med det formål alvorligt at intimidere en befolkning, uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller til at undlade at foretage en handling eller alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer.

[2] Artikel 13 i traktaten om Den Europæiske Union, Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (EFT L 180 af 19.7.2000, s. 22) og Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303 af 2.12.2000, s. 16).

[3] Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EFT C 364 af 18.12.2000).

terrorisme. Det er oplagt, at der er tale om et fænomen, der kræver en mere dybtgående forskningsindsats og et større analysearbejde.

I overensstemmelse med Haag-programmet[4] udgør dette dokument Kommissionens første bidrag til udviklingen af en langsigtet EU-strategi med henblik på at tackle de faktorer, som bidrager til radikalisering og rekruttering til terrorisme. Den endelige strategi skal efter planen præsenteres af Rådet inden udgangen af 2005. De foranstaltninger og anbefalinger, der præsenteres i dette dokument, er en kombination af "bløde" foranstaltninger (f.eks. udvekslingsprogrammer for de unge på tværs af kulturelle skel) og "hårde" foranstaltninger (f.eks. et forbud mod satellittransmissioner, der tilskynder til terrorisme), og de skal ses som et supplement til de aktuelle nationale bestræbelser. Kommissionen mener imidlertid, at EU med sin brede vifte af politikker på forskellige områder, der kunne benyttes til at bekæmpe den voldelige radikalisering, er godt placeret til på europæisk plan at indsamle og videreformidle den ekspertise, som medlemsstaterne har erhvervet i kampen mod dette problem.

Dokumentet tjener ikke til at behandle de eksisterende strafferetlige initiativer baseret på EU-traktatens afsnit VI, som f.eks. den allerede vedtagne rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme eller forslaget til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad. Sidstnævnte forslag, som Kommissionen henstiller Rådet at vedtage, tjener til at sikre, at forsætlige handlinger, der kan kædes sammen med racisme eller fremmedhad, herunder tilskyndelse til vold eller had, offentlige fornærmelser, forsvar for racisme og fremmedhad samt deltagelse i racistiske eller fremmedfjendske grupper, er strafbare i medlemsstaterne[5].

2. Styrkelse af eu's politikker i kampen mod voldelig radikalisering

Kommissionen er af den opfattelse, at udformningen og gennemførelsen af en europæisk strategi til bekæmpelse af voldelig radikalisering nødvendigvis vil være en langvarig proces, og de foranstaltninger, der i denne meddelelse foreslås gennemført på såvel kort som lang sigt, må ikke betragtes som udtømmende. Der kan komme andre forslag på bordet, efterhånden som vores viden om problemet forøges.

De områder, der bør fokuseres på i første omgang, er radio og tv, internettet, uddannelse, inddragelse af de unge, beskæftigelse, social udelukkelse og integration, lige muligheder og ikke-diskrimination samt dialogen mellem de forskellige kulturer. For desuden at samle mere viden på dette område vil Kommissionen yde sit bidrag til gennemførelse af mere udførlige analyser af fænomenet voldelig radikalisering, der kan tjene som grundlag for udformningen af bedre politikker i fremtiden. Endelig vil komponenten eksterne forbindelser indtage en central plads i en fremtidig EU-strategi på dette område.

2.1. Radio og tv

I overensstemmelse med den finansieringsafgørelse, som Kommissionen for nylig har vedtaget i tilknytning til dens første pilotprojekt inden for bekæmpelse af terrorisme[6] (herefter benævnt "finansieringsafgørelsen"), agter Kommissionen i den nærmeste fremtid at afholde en

[4] "Haag-programmet: styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union", der blev godkendt af Det Europæiske Råd i november 2004.

[5] Forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad - KOM(2001) 664; EFT C 75 E af 26.3.2002.

[6] Kommissionens finansieringsafgørelse om pilotprojektet "Kamp mod terrorisme", der blev vedtaget

konference om mediernes rolle i relation til voldelig radikalisering og terrorisme.

EU-lovgivningen indeholder allerede i dag bestemmelser om, at radio- og tv-udsendelser ikke må tilskynde til had på grund af race, køn, religion eller nationalitet[7]. Dette forbud gælder også for programmer fra tredjelande (for det meste satellit-tv), hvis der benyttes en frekvens, der er tildelt af en medlemsstat, eller en satellitkapacitet, der henhører under en medlemsstat, eller en satellit-uplink beliggende i en medlemsstat[8]. Medlemsstaterne er ansvarlige for håndhævelsen af disse regler, og de seneste sager vedrørende forbuddet mod at transmittere udsendelser fra kanaler som f.eks. Al-Manar og Sahar-1 i Europa[9] viser, at disse regler fungerer ganske godt.

Efter indbydelse fra Kommissionen samledes lederne af de nationale myndigheder, der forestår tilsynet med radio- og tv-transmissioner, for første gang i marts 2005 for at puste liv i en fælleseuropæisk kamp mod tilskyndelsen til had i radio- og tv-udsendelser. De nåede til enighed om en række konkrete foranstaltninger til styrkelse af deres samarbejde, som Kommissionen vil støtte. De besluttede, at der skulle etableres et system til indbyrdes og øjeblikkelig udveksling af oplysninger gennem en arbejdsgruppe og et internetforum med begrænset adgang.

2.2. Internettet

Tilskyndelser til at begå terrorhandlinger er en lovovertrædelse i henhold til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme, og det er særdeles foruroligende, at internettet udnyttes til at tilskynde folk til at bruge vold eller til at rekruttere til terrorisme, navnlig når henses til, at internettet har en global rækkevidde, fungerer i realtid og er særdeles effektivt.

Rensningen af internettet for terroristisk propaganda kan tage udgangspunkt i bestemmelserne i direktivet om elektronisk handel[10]. Artikel 3, stk. 4–6, giver mulighed for at skride ind over for brugen af internettet til fremme af voldelig radikalisering og rekruttering til terrorisme. Ifølge de pågældende bestemmelser kan medlemsstaterne fravige den såkaldte "indremarkedsklausul" og træffe foranstaltninger i form af f.eks. sanktioner eller forbud for at begrænse tilrådighedsstillelsen af en internettjeneste fra en anden medlemsstat, hvis der er behov for at beskytte bestemte ufravigelige retsgrundsætninger, især forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af lovovertrædelser, herunder beskyttelsen af mindreårige og bekæmpelsen af enhver tilskyndelse til had på grund af race, køn, religion eller nationalitet, og krænkelser af enkeltpersoners værdighed. Følgelig kan der træffes foranstaltninger mod tjenester, der stilles illegalt til rådighed i forbindelse med terrorisme[11]. Direktivets artikel 15, stk. 2, giver medlemsstaterne mulighed for at kræve, at leverandører af informationssamfundstjenester straks skal underrette de kompetente offentlige myndigheder om påståede ulovlige aktiviteter,

---

den 15. september 2005, indeholder en nærmere angivelse af, hvordan Kommissionen agter at fordele de 7 mio. EUR, der er afsat til gennemførelse af terrorbekæmpelsespolitikken.

7 Artikel 22a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF af 30. juni 1997 om ændring af Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed ("direktivet om fjernsyn uden grænser").

8 Artikel 2, stk. 4, i "direktivet om fjernsyn uden grænser".

9 Transmission af Al Manar-udsendelser i samtlige medlemsstater med den relevante satellitkapacitet, hvilket i dette tilfælde vil sige Frankrig (Eutelsat), Nederlandene (NSS) og Spanien (Hispasat), er forbudt.

10 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked ("direktivet om elektronisk handel", EFT L 178 af 17.7.2000, s. 1).

11 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og den Europæiske Centralbank - Anvendelsen af artikel 3, stk. 4-6, i direktivet om elektronisk handel - KOM(2003) 259.

der udøves, eller information, der leveres af deres tjenestemodtagere.

Desuden er alle medlemsstater forpligtet til at sikre en effektiv overvågning af operatørerne på deres territorium, og de skal træffe de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med EU-lovgivningen til at forebygge kriminelle handlinger. Brugen af internettet i forbindelse med den voldelige radikalisering vil også blive drøftet på mødet i ekspertgruppen for elektronisk handel i november 2005.

Medlemsstaterne har endvidere ret til at forlange, at tjenesteydere, der tilbyder adgang til et kommunikationsnet eller (ren) videreformidling[12], samt tjenesteydere, der tilbyder "caching"[13] og "hosting"[14], skal bringe en lovovertrædelse til ophør eller forhindre en sådan overtrædelse[15]. Navnlig gælder det, at nationale domstole og administrative myndigheder kan anvende forskellige former for foreløbige retsmidler og således bestemme, at ulovlige oplysninger skal fjernes, eller at adgangen til dem skal hindres. Visse organisationer eller politimyndigheder i nogle medlemsstater har udarbejdet sorte lister baseret på klare lovbestemte kriterier, som internetudbyderne på frivillig basis kan benytte til at identificere websider med ulovligt indhold (f.eks. børnepornografi eller racistisk materiale). Denne form for selvregulering er et eksempel, som kunne overføres til forebyggelse af voldelig radikalisering, og som medlemsstaterne kunne dele med andre.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til så effektivt som muligt at udnytte de beføjelser, som direktivet giver dem til at bekæmpe voldelig radikalisering i Europa. Det er nødvendigt at fastholde den fine balance i forhold til direktivets principper vedrørende det indre marked, og det er derfor meget vigtigt, at medlemsstaterne udveksler god praksis og ekspertise på dette område. Kommissionen er villig til at samle oplysningerne om medlemsstaternes praksis og undersøge, om der er behov for at vedtage et vejledningsdokument.

2.3. Uddannelse, inddragelse af de unge og et aktivt medborgerskab i Europa

Programmer rettet mod de unge i den alder, hvor deres personlighed dannes, og hvor de samtidig er mest sårbare over for voldelige og radikale ideologier, kan give meget gode resultater. Ved at lære de unge at respektere den kulturelle mangfoldighed og udvise tolerance kan man bremse udviklingen af en voldelig mentalitet.

Et af formålene med EU-programmet "Ungdom" er at udvikle forståelsen af den kulturelle mangfoldighed og de grundlæggende fælles værdier i Europa for derigennem at fremme respekten for menneskerettigheder og bekæmpe racisme, antisemitisme og fremmedhad. Kommissionen sikrer, at der tages hensyn til disse mål i forbindelse med indkaldelsen af forslag til innovative projekter. Programmet "Ungdom" bidrager således til at forebygge en voldelig adfærd blandt unge mennesker.

Gennem programmet "Kultur" finansieres der også projekter, som kan fremme den tværkulturelle dialog, og projekter, der kan styrke den kulturelle mangfoldighed i Europa ved at forbedre den indbyrdes forståelse mellem personer fra forskellige lande. Styrkelsen af den tværkulturelle dialog bliver et af hovedtemaerne i det nye program "Kultur 2007"[16].

---

[12] Formidlere som defineret i artikel 12, stk. 1, i direktivet om elektronisk handel ("mere conduit").

[13] Formidlere som defineret i artikel 13, stk. 1, i direktivet om elektronisk handel.

[14] Formidlere som defineret i artikel 14, stk. 1, i direktivet om elektronisk handel.

[15] Artikel 12, stk. 3, artikel 13, stk. 2, og artikel 14, stk. 3, i direktivet om elektronisk handel.

[16] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om oprettelse af programmet Kultur 2007 (2007-

Samtidig gennemfører Kommissionen mange projekter under Socrates-programmet, der handler om videreudvikling af medborgerskabet i Europa og om forbedring af forståelsen på tværs af kulturelle skel, således at personer med forskellige baggrunde vil kunne dele en fælles europæisk identitet, der ikke desto mindre respekterer og fremmer den kulturelle mangfoldighed. Disse aktiviteter behandles mere detaljeret i de dele af Socrates-programmet, der vedrører skole- og voksenuddannelse (Comenius og Grundtvig). Et af programmernes formål er at fremme den tværkulturelle bevidsthed, som på flere måder kan bidrage til bekæmpelsen af den voldelige radikalisering blandt marginaliserede grupper og grupper, der ellers er vanskelige at nå ud til.

Kommissionen har også for nylig fremsat forslag om indførelse af et nyt program kaldet "Borgere for Europa"[17] til fremme af et aktivt medborgerskab i Europa. Et af formålene med programmet er at bidrage til at fremme den gensidige forståelse mellem de europæiske borgere og respektere og fremhæve den kulturelle mangfoldighed og samtidig bidrage til dialogen mellem de forskellige kulturer. Hvis programmet bliver vedtaget, vil EU yde finansiel støtte til forskellige arrangementer, oprettelsen af netværk og udvekslingen af bedste praksis, navnlig med det formål at fremhæve EU's grundlæggende værdier og vigtigste resultater og derigennem yde et indirekte bidrag til de mange "bløde" foranstaltninger til bekæmpelse af voldelig radikalisering. Kommissionen har desuden lanceret en civilsamfundsdialog mellem EU og ansøgerlandene for at forbedre den gensidige forståelse og bringe borgerne og de forskellige kulturer tættere på hinanden.

2.4. Forbedring af integrationen, den tværkulturelle dialog og dialogen med trossamfund

2.4.1. Integration

De fleste tredjelandsstatsborgere bliver godt integreret i medlemsstaterne. Hvis integrationen mislykkes, kan dette imidlertid skabe grobund for voldelig radikalisering. Som nævnt i bilaget kan fremmedgørelse i forhold til både hjemlandet og værtslandet øge risikoen for, at en person søger en identitet og et tilhørsforhold andetsteds, f.eks. hos en gruppe, der repræsenterer en stærk og ekstremistisk ideologi.

Integrationspolitik, der er et selvstændigt politisk område med egne specifikke mål, kunne også yde et vigtigt bidrag til bekæmpelsen af den voldelige radikalisering. Kommissionen har inden for rammerne af Haag-programmet forpligtet sig til at tage initiativ til at fremme nogle mere aktive integrationspolitikker for tredjelandsstatsborgere i medlemsstaterne med udgangspunkt i de fælles grundprincipper for integration, der blev vedtaget af Rådet (RIA) i november 2004. Kommissionen præsenterede i september 2005 sine forslag i en meddelelse[18]. Inden for rammerne af de finansielle overslag for 2007-2013 har Kommissionen også stillet forslag om oprettelse af en europæisk fond for integration af tredjelandsstatsborgere, der skal finansiere målrettede foranstaltninger på dette område.

Der er behov for en holistisk tilgang til integration, der ikke blot består i at sikre adgang til

---

2013) - KOM(2004) 469 af 14.7.2004.

17 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om programmet "Borgere for Europa" til fremme af et aktivt medborgerskab i Europa (2007-2013) - KOM(2005) 116 af 6.4.2005.

18 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: En fælles dagsorden for integration - en ramme for integration af tredjelandsstatsborgere i Den Europæiske Union - KOM(2005) 389 af 1.9.2005.

arbejdsmarkedet for alle grupper, men også foranstaltninger, der har berøring med sociale, kulturelle, religiøse, sproglige og nationale forskelle. Retten til ligebehandling, der er blevet videreudviklet gennem EU's direktiver om ligebehandling[19], udgør også et vigtigt aspekt af integrationsspørgsmålet. Mens 20 % af Den Europæiske Socialfonds budget allerede går til at forbedre ligestillingen på arbejdsmarkedet for dårligt stillede grupper, kunne også andre politikker yde et vigtigt bidrag til integrationsindsatsen. Der kunne f.eks. tages skridt til at fremskynde saneringen af nedslidte områder og kvarterer og til efterfølgende at sikre indvandrere bedre adgang hertil. Boligforholdene kunne forbedres, og det samme gælder uddannelsesmulighederne og beskyttelsen mod social udstødelse. Desuden er en tilfredsstillende livskvalitet og et personligt engagement i samfundet nøglen til at forhindre rekruttering til radikale grupper (se bilaget).

2.4.2. Dialog mellem stat og trossamfund

En dialog opstår sjældent spontant, navnlig ikke, når den drejer sig om vigtige værdier og principper. Det er derfor nødvendigt at undersøge, hvordan vi bedst udveksler synspunkter og meninger og skaber en kommunikationsmodel, der kan nedbryde barrierer og forbedre forståelsen af kulturelle forskelle, der beror på forskellige religiøse overbevisninger (navnlig når det drejer sig om radikale, ekstremistiske og fundamentalistiske ideer). Dette er både i den almene interesse og en forudsætning for at kunne indlede en dialog mellem forskellige kulturer og religioner på et solidt grundlag.

EU respekterer og anfægter ikke den status i henhold til national lovgivning, som kirker og religiøse sammenslutninger eller samfund har i medlemsstaterne (erklæring nr. 11 til Amsterdam-traktaten). Skønt forholdet mellem stat og kirke ikke er et EU-anliggende, er der tradition for en dialog mellem Kommissionen og forskellige religioner, kirker og trossamfund. Kommissionen har i de seneste år etableret et bredt netværk af samtalepartnere fra forskellige trossamfund og konfessionsløse organisationer. Kommissionen tilrettelægger regelmæssigt konferencer, seminarer og andre møder for at styrke den gensidige forståelse yderligere og udbrede europæiske værdier. I 2003 deltog medlemsstaternes indenrigsministre i en konference over emnet "den tværreligiøse dialog – en faktor for den sociale samhørighed og et instrument for fred i Middelhavsområdet"[20]. Formålet med konferencen var at drøfte planerne om at etablere et europæisk forum for dialog mellem de religiøse samfund og mellem de religiøse samfund og regeringerne. I februar 2004 tilrettelagde Kommissionen en konference om antisemitisme, hvor EU bekræftede sit tilsagn om at bekæmpe og overvåge antisemitismen.

Kommissionen vil bygge videre på nogle af disse initiativer og især se nærmere på dem, der eventuelt kan kobles sammen med forebyggelsen af voldelig radikalisering.

2.4.3. Europæisk år for tværkulturel dialog

Kommissionen agter at fremsætte forslag om at gøre 2008 til Det Europæiske År for Tværkulturel Dialog. Året skal benyttes til at gøre borgerne i Europa mere opmærksomme på de forskellige aspekter af en tværkulturel dialog, og de skal lære at gøre bedre brug af EU's forskellige programmer til at udbrede kendskabet til de positive resultater af en sådan dialog. De emner, der er gennemgået i denne meddelelse, kunne tildeles en central plads ved de forskellige "events", som EU vil yde støtte til i løbet af året.

---

[19] Rådets direktiv 2000/43/EF og Rådets direktiv 2000/78/EF, jf. fodnote 2.

[20] Afholdt i Rom den 30.-31. oktober 2003.

2.5. Politi og sikkerhedstjenester

Der bør overvejes andre metoder til at engagere politiet og de retshåndhævende myndigheder mere i det lokale arbejde med de unge. De medlemsstater, der bestræber sig på at rekruttere personer fra forskellige baggrunde, burde tilskynde andre medlemsstater til at gøre det samme ved at informere dem om, hvad de betragter som den bedste praksis, selv i de medlemsstater, der ikke officielt opererer med begrebet etniske minoriteter. På denne måde kunne der tilvejebringes en gensidig forståelse og respekt mellem dem på tværs af alle medlemsstater.

Medlemsstaterne bør tilskyndes til at styrke den forebyggende indsats mod terrorisme og samarbejdet mellem myndighederne på det operationelle niveau, efterretningsniveauet og det politiske niveau. Kommissionen opfordrer de medlemsstater, der allerede har opnået gode resultater, til at dele deres erfaringer og bedste praksis med andre medlemsstater via EU's strukturer. Medlemsstaterne har pligt til at samarbejde med f.eks. Europol, men de opfordres også kraftigt til at samarbejde med det fælles situationscenter (SitCen). Når det gælder politiske initiativer, vil Kommissionen indsamle og evaluere medlemsstaternes bedste praksis og regelmæssigt samle dem i et sæt retningslinjer til brug for samtlige medlemsstater.

2.6. Netværk af eksperter

I overensstemmelse med den nyligt vedtagne finansieringsafgørelse vil Kommissionen afsætte midler til etablering af et ekspertnetværk til brug for udveksling af forskningsresultater og nye idéer om, hvilken politik der kan føres på dette område. Eksperterne vil i begyndelsen af 2006 gøre foreløbig status over den aktuelle viden om fænomenet voldelig radikalisering.

Kommissionen vil også lancere et offentligt udbud med henblik på gennemførelse af undersøgelser af de faktorer, der henholdsvis motiverer til og dæmper risikoen for voldelig radikalisering, og undersøgelser af de socioøkonomiske faktorer, der bidrager til den voldelige radikalisering. Pilotprojektet vil muligvis blive ført videre i 2006. Både netværkene og undersøgelserne vil bl.a. gøre status over den afsluttede eller igangværende forskning inden for rammerne af rammeprogrammet for forskning og andre forskningsprogrammer. Der bør også gøres status over den relevante viden inden for rammerne af programmet "sikkerhed og sikring af frihedsrettigheder" som led i de fremtidige finansielle overslag, og der bør gennemføres ny forskning på dette område som led i det syvende rammeprogram for forskning.

2.7. Observation og dataindsamling

Kommissionen har konsulteret netværket af uvildige eksperter i grundlæggende rettigheder og modtaget en tilbagemelding i form af en undersøgelse[21] vedrørende forholdet mellem voldelig radikalisering og grundlæggende rettigheder i medlemsstaterne.

Kommissionen vil benytte den ekspertise, som Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad (EUMC) ligger inde med på områder som f.eks. indvandrernes egne erfaringer[22], racistisk vold[23] og islamofobi[24]. Kommissionen vil også anmode EUMC om at foretage

---

[21] "Beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i forbindelse med bekæmpelsen af voldelig radikalisering og rekruttering af potentielle terrorister" – Udtalelse nr. 3-2005 af 23. august 2005 http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm

[22] EUMC er i færd med at udarbejde en rapport om indvandreres erfaringer med racisme og diskriminering.

[23] EUMC fremlagde i april 2005 en rapport om racistisk vold i de 15 medlemsstater.

undersøgelser af forskellige former for udtryk for had mod EU's grundlæggende og traktatfæstede værdier, såsom religionsfrihed og ligestilling mellem mænd og kvinder. Desuden vil omdannelsen af EUMC til et agentur for grundlæggende rettigheder forbedre mulighederne for at afdække nye områder (f.eks. politiets interaktion med forskellige samfundsgrupper).

2.8. Eksterne forbindelser

Dialogen med tredjelande og regionale partnere, eventuelt ledsaget af teknisk bistand, skal være en integrerende del af tilgangen til bekæmpelse af voldelig radikalisering og rekruttering til terrorisme. Som led i sin politik over for tredjelande spiller EU allerede en aktiv om end indirekte rolle. EU og medlemsstaterne er tilsammen de største donorer af udviklingsstøtte i verden, der foruden at fremme udviklingen i tredjelande også bidrager til at tackle nogle af grundårsagerne til terrorisme. Udviklingsbistand kan bidrage til at svække opbakningen til terrornetværk og terrorristbevægelser ved at fokusere på mindskelsen af uligheder, gennemførelse af demokratiseringsprocesser og respekt for menneskerettigheder, god regeringsførelse, bekæmpelse af korruption samt reformer af sikkerhedssystemer.

Der skal desuden tages skridt til at forebygge kriselignende tilstande på et tidligt tidspunkt, dvs. længe før der skabes grobund for terrorisme. EU vil forøge sin støtte til partnerlandes og regionale organisationers indsats for at forbedre deres systemer for tidlig varsling, indføre god regeringsførelse og opbygge den fornødne institutionelle kapacitet samt forbedre beskyttelsen af menneskerettigheder, således at de kan deltage aktivt i en forebyggende tilgang. EU vil også forbedre sin evne til at opsnappe tidlige tegn på statslig sårbarhed ved sammen med andre donorlande at forbedre analyserne, overvågningen og vurderingerne af problemfyldte, sårbare og svækkede stater[25]. Dette udgør en integrerende del af en samlet sikkerheds- og udviklingsstrategi som led i EU's politik over for tredjelande.

Inden for rammerne af EU's naboskabspolitik (ENP) omfatter de handlingsplaner, der gennemføres sammen med Middelhavslandene, en række foranstaltninger til bekæmpelse af radikaliseringen. De forskellige årsager til tendensen til radikalisering i befolkningen er blevet diskuteret på adskillige bilaterale og regionale møder. Denne dialog kan uddybes via de institutioner, der er blevet oprettet ved associeringsaftalerne med Middelhavslandene.

Mere generelt er der behov for at forbedre den tværkulturelle og tværreligiøse forståelse mellem Europa og tredjelandene og især de lande, hvor islam er den dominerende religion. Eftersom terrorister også ofte retter deres handlinger mod den moderate islam, er det vigtigt at samarbejde med moderate islamiske regimer og organisationer om bekæmpelsen af terrorisme. Støtte til moderate islamiske grupper og den moderate islamiske tænkning både hjemme og i udlandet kan desuden bidrage til at begrænse tilslutningen til ekstremisme og dermed forringe mulighederne for at rekruttere til terrorisme.

Som led i sit samarbejde med tredjelande på menneskerettighedsområdet lægger Kommissionen stor vægt på behovet for at bekæmpe racisme og fremmedhad. Dette afspejler sig også i finansieringsprioriteterne under Det Europæiske Initiativ til Støtte for Demokrati og Menneskerettigheder[26], der er et tematisk instrument, der fungerer som supplement til den

---

[24] EUMC er i færd med at udarbejde to rapporter om dette emne.

[25] Se også KOM(2005) 311: Forslag til fælleserklæring fra Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen om Den Europæiske Unions udviklingspolitik – "Den europæiske konsensus".

[26] Det Europæiske Initiativ til Støtte for Demokrati og Menneskerettigheder, programmeringsdokument 2002-2004. Vedtaget af Kommissionen den 20. december 2001.

politiske dialog og de landespecifikke strategier, der fastlægges sammen med partnerlandenes regeringer. EU kunne følge samme vej i bestræbelserne på at udbrede sine grundlæggende værdier til andre lande, men uden dermed at påtvinge dem bestemte modeller.

3. Konklusion

Kommissionen leverer hermed sit første bidrag til den EU-strategi, der er under udvikling på området. Den har forklaret, hvordan forskellige EU-politikker kan målrettes mod eller udnyttes bedre til at modvirke de faktorer, der potentielt bidrager til den voldelige radikalisering. Kommissionen er opmærksom på, at der er tale om en langsigtet indsats, og at der er behov for at finjustere tilgangen, i takt med at vores viden om emnet bliver større, og den er samtidig fast besluttet på at supplere og støtte de foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne og deres regionale og lokale myndigheder i forsøget på at skabe et klima, der er fjendtligt over for voldelig radikalisering.

---

http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm

ANNEX

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.