EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 21.9.2005
KOM(2005) 313 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Terroristide värbamine: vägivaldsele radikaliseerumisele kaasaaitavate teguritega võitlemine

1. Sissejuhatus

Vägivaldse radikaliseerumise all mõeldakse nähtust, mille puhul inimesed võtavad omaks arvamusi, seisukohti ja ideid, mis võivad viia terrorismini, nagu see on määratletud terrorismivastast võitlust käsitleva raamotsuse[1] artiklis 1. Hiljutised terrorirünnakud 2005. aasta juulis Londonis ja 2004. aasta märtsis Madridis on tugevdanud vägivaldse radikaliseerumisega võitlemise prioriteetsust osana terviklikust ennetavast lähenemisviisist terrorismivastasele võitlusele.

Terrorismivastane võitlus selle kõigis vormides on vaatamata oma eesmärkidele või ideaalidele ka ideoloogiline võitlus, sest terrorism on suuteline õõnestama Euroopa Liidu alustalasid. Kuigi Euroopa ajalugu on kogenud erinevaid terrorismisuundumusi, tuleneb praegune põhiline oht terrorismist, mida iseloomustab islami kuritarvituslik tõlgendus. Sellegipoolest on mitmed käesolevas teatises käsitletavad vägivaldset radikaliseerumist motiveerivad tegurid ja sellevastased abinõud võrdselt kehtivad igasuguse vägivaldse radikaliseerumise puhul, olgu tegemist siis selle natsionalistliku, anarhistliku, separatistliku või parem- või vasakäärmusliku vooluga.

Euroopa Liit on vastu vägivallale ja vihkamisele ega kiida kunagi heaks mis tahes vormis rassismi või ksenofoobiat mis tahes usundi või rahvusgrupi vastu[2]. Nagu põhiõiguste hartas[3] märgitakse, rajaneb liit inimväärikuse, vabaduse, võrdsuse ja solidaarsuse jagamatutel ja universaalsetel põhiväärtustel ning liidu aluseks on demokraatia ja õigusriigi põhimõtted. Kõnealuse valdkonna erinevad põhiõigused – eelkõige ühelt poolt õigus elule ja teiselt poolt õigus sõnavabadusele ja eraelu puutumatusele – peavad olema tasakaalus. Euroopa peab jätkama inimõiguste ja õigusriigi põhimõtte edendamist ega tohi nõustuda mis tahes relativismiga põhiõiguste suhtes. Terrorism kujutab endast üht põhivabaduste kõige tõsisemat rikkumist ja mis tahes argumendid, mis püüavad põhjendada teatud vägivallategusid mitmekesisuse väljendusena, tuleb tingimusteta tagasi lükata.

Viimastel aastatel on huvi kõnealuse teema vastu suurenenud. Tegemist on kahtlemata väga kompleksse küsimusega, millele pole lihtsat vastust ning mis nõuab ettevaatlikku, mõõdukat ning läbimõeldud lähenemist. Käesolevas teatises kannab komisjon ette kõnealuses valdkonnas tehtud töödest ja pakub välja võimalikke lahendusi, millega mitmes tema kompetentsi kuuluvas valdkonnas tehtava töö võiks tulemuslikumalt suunata kõnealuse teemaga tegelemiseks. Teatise lisa kujutab endast üksnes vägivaldsele radikaliseerumisele ja terroristide värbamisele kaasaaitavate võimalike tegurite esialgset analüüsi. Loomulikult on vajalik kõnealuse nähtuse

---

[1] Terrorismivastast võitlust käsitlev nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus 2002/475/JSK. Artiklis 1 on sätestatud, et kõik liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid tagamaks, et siseriikliku õigusega selgesõnaliselt õigusrikkumisena määratletud üheksat tahtlikku tegu, mis oma laadi või seose tõttu võivad tõsiselt kahjustada mõnda riiki või rahvusvahelist organisatsiooni, käsitatakse terroriaktidena, kui nende eesmärk on tõsiselt hirmutada elanikkonda või sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni põhjendamatult mõnda tegu toime panema või sellest hoiduma või tõsiselt tasakaalust välja viia või hävitada mõne riigi või rahvusvahelise organisatsiooni poliitilist, põhiseaduslikku, majanduslikku või ühiskondlikku korda.

[2] Euroopa Liidu lepingu artikkel 13, nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (EÜT L 180, 19.7.2000, lk 22) ja nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EMÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT L 303, 2.12.2000, lk 303).

[3] Euroopa Liidu põhiõiguste harta, 2000 (EÜT C 364, 7.12.2000).

tõsisem uurimine ja süvaanalüüs.

Nagu Haagi programmiga[4] konkreetselt taotletud, on käesolev dokument komisjoni esialgne panus ELi pikaajalisse strateegiasse (mille nõukogu esitab kava kohaselt 2005. aasta lõpus), mis käsitleb terroristliku tegevuse radikaliseerumist ja uute terroristide värbamist soodustavaid tegureid. Kõnealuses dokumendis esitatud tegevused ja soovitused koosnevad mahedatest (nt kultuuridevaheline vahetus noorte hulgas) ja karmidest (nt terrorismi õhutavate satelliitülekannete keelustamine) meetmetest, mida tuleb vaadelda kui siseriiklikke jõupingutusi täiendavaid ja toetavaid meetmeid. Arvestades, et ELi poliitika ulatub üle erinevate valdkondade ja seda asjaolu saaks kasutada vägivaldse terrorismiga võitlemiseks, on ELil komisjoni arvates ideaalne asend, et koguda ja jagada Euroopa tasemel asjakohaseid teadmisi, mida liikmesriigid on kõnealuse probleemiga tegeldes omandanud.

Käesoleva dokumendi eesmärk ei ole käsitleda Euroopa Liidu asutamislepingu VI jaotisel põhinevaid kriminaalõiguslikke algatusi, nagu näiteks juba vastu võetud terrorismi käsitlev raamotsus, või arutelu all olevat ettepanekut raamotsuseks rassismi ja ksenofoobia kohta. Komisjon ärgitab nõukogu kõnealust ettepanekut vastu võtma kindlustamaks, et rassismi või ksenofoobsete tegudega seotud tahtlik käitumine, kaasa arvatud vägivalla või viha õhutamine, avalikud solvangud, rassismi ja ksenofoobia sallimine ning osalemine rassistlikes või ksenofoobsetes rühmitustes, on liikmesriikides kuriteona karistatav[5].

2. Ühenduse poliitika tugevdamine võitluses vägivaldse radikaliseerumisega

Komisjoni arvates eeldab vägivaldse radikaliseerumise Euroopa strateegia arendamine ja rakendamine pidevat tegevust ning käesoleva teatisega nii lühemas kui ka pikemas perspektiivis võetavad meetmed ei pea olema põhjaliku iseloomuga. Tulevikus võib kavandada teisi meetmeid, seda eriti valdkonna kohta saadud uute teadmiste valguses.

Vahetu tähelepanu alusteks põhivaldkondadeks on ringhääling, Internet, haridus, noorte kaasamine, tööhõive, sotsiaalse tõrjutuse ja integratsiooniga seotud küsimused, võrdsed võimalused ja mittediskrimineerimine ning kultuuridevaheline dialoog. Et omandada rohkem teadmisi kõnealuses valdkonnas, toetab komisjon vägivaldse radikaliseerumise laiaulatuslikumat analüüsi, mis oleks aluseks tõhusamatele poliitilistele otsustele tulevikus. ELi kõnealust valdkonda käsitleva tulevase strateegia otsustavaks aspektiks on välissuhete kasutamine probleemi lahendamisel.

2.1. Ringhääling

Kooskõlas hiljuti vastuvõetud terrorismivastase võitluse katseprojekti[6] käsitleva komisjoni rahastamisotsusega (edaspidi „rahastamisotsus“) kavandab komisjon lähitulevikus konverentsi korraldamist meedia rolli kohta seoses vägivaldse radikaliseerumise ja terrorismiga.

Euroopa õigus keelustab juba praegu vaenu õhutamise rassi, soo, usu või rahvuse põhjal

---

[4] Haagi programm – Vabaduse, julgeoleku ja õiguse tugevdamine ELis, kinnitatud Euroopa Ülemkogus novembris 2004.

[5] Ettepanek nõukogu raamotsuseks rassismi- ja ksenofoobiavastase võitluse kohta - KOM(2001) 664; EÜT C 75 E, 26.3.2002.

[6] Komisjoni rahastamisotsuses terrorismivastast võitlust käsitleva katseprojekti kohta, mis võeti vastu 15. septembril 2005, täpsustatakse, millisel moel kavatseb komisjon eraldada 7 miljonit eurot terrorismivastasele strateegiale.

ringhäälingus[7]. See käsitleb kolmandate riikide saateid (enamasti satelliittelevisioon), kui kasutatakse liikmesriigile kuuluvat sagedust, satelliitvõimsust või satelliitside juhtimiskeskust[8]. Liikmesriigid vastutavad nende eeskirjade rakendamise eest ja hiljutine telekanalite Al-Manar ja Sahar-1 Euroopas taasedastamise keelustamine[9] näitab, et nende eeskirjade tõhus rakendamine töötab küllalt hästi.

Komisjoni kutsel tulid 2005. aasta märtsis esimest korda kokku ringhäälingu valdkonnas tegutsevate siseriiklike reguleerivate asutuste juhid, et anda ringhäälingus vihaõhutamise vastasele võitlusele üleeuroopaline mõõde. Osalejad leppisid kokku omavahelist koostööd tugevdavates konkreetsetes meetmetes, mida toetab ka komisjon. Lepiti kokku ühises ja vahetus teabevahetuses loodava töörühma ja piiratud juurdepääsuga internetifoorumi kaudu.

2.2. Internet

Terrorismile õhutamine on terrorismivastase võitluse Euroopa raamotsuse kohaselt kuritegu ja Interneti kasutamine inimeste õhutamisel vägivaldsele radikalismile või terroristide värbamise vahendina on tänu Interneti ülemaailmsele levikule, reaalajas oleku võimalusele ja tõhususele äärmiselt muret tekitav.

Eesmärki kõrvaldada terrorismi propageerimine Internetist tuleks arvesse võtta e-kaubanduse direktiivis[10]. Direktiivi artikli 3 lõiked 4–6 hõlmavad võimalust võtta Interneti teel ilmneva vägivaldse radikaliseerumise ja terroristide värbamise suhtes asjakohased meetmed. Kõnealune säte näeb ette siseturu klauslist juhtumi kaupa kohaldatavaid erandeid, mida liikmesriigid võivad kasutada selliste meetmete nagu sanktsioonide või ettekirjutuste võtmiseks, et piirata teatava *online*-teenuse pakkumist teisest liikmesriigist, kui on vajadus kaitsta avaliku korraga seotud huvisid, nagu kuritegude ennetamine, uurimine, avastamine ja nende eest vastutusele võtmine, kaasa arvatud alaealiste kaitse ja võitlus rassilise, soolise, usulise või rahvusliku viha õhutamise ning üksikisikuid puudutavate inimväärikuse rikkumiste vastu. Seepärast tuleks võtta meetmeid teenuste suhtes, mida terrorismiga seoses ebaseaduslikult osutatakse[11]. Direktiivi artikli 15 lõige 2 võimaldab liikmesriikidel kehtestada infoühiskonna teenuste osutajatele kohustuse koheselt teatada pädevatele ametivõimudele nende teenuste saajate väidetavalt ebaseaduslikust tegevusest või pakutavast teabest.

Lisaks on igal liikmesriigil kohustus tagada tõhus järelevalve tema territooriumil tegutsevate operaatorite üle ning võtta kooskõlas EÜ õigusega vajalikke meetmeid, et takistada kuritegevust. Interneti kasutamine vägivaldses radikaliseerumises tuleb arutlusele ka e-kaubanduse ekspertrühma 2005. aasta novembrisse kavandatud koosoleku raames.

Veel on liikmesriikidel lubatud nõuda juurdepääsu ja (ainult) edastamise teenuse osutajalt[12]

---

7 Euroopa parlamendi ja nõukogu 30. juuni 1997. aasta direktiivi 97/36/EÜ (teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta – piirideta televisiooni käsitlev direktiiv) artikkel 22a.

8 Piirideta televisiooni käsitleva direktiivi artikli 2 lõige 4.

9 Telekanali Al-Manar taasedastamine kõigis asjaomastes ELi liikmesriikides, praegusel juhul Prantsusmaa (Eutelsat), Madalmaade (NSS) ja Hispaania (Hispsat) satelliitside vahendusel on keelatud.

10 Euroopa parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/31/EÜ, infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul (direktiiv elektroonilise kaubanduse kohta) - EÜT L 178, 17.7.2000, lk 1.

11 Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa parlamendile ja Euroopa Keskpangale elektroonilise kaubanduse direktiivi artikli 3 lõigete 4–6 finantsteenuste suhtes kohaldamise kohta - KOM(2003) 259.

ning vahemällu salvestamise[13] ja teabe talletamise teenuse osutajalt[14] rikkumise lõpetamist või ärahoidmist[15]. Liikmesriikide kohtud ja haldusasutused võivad teha ettekirjutusi, millega nõutakse ebaseadusliku teabe kõrvaldamist või sellele juurdepääsu tõkestamist. Mõnedes liikmesriikides on teatud organid või politseiasutused koostanud seadustel põhinevate kriteeriumide alusel ebaseadusliku sisu määratlemiseks mustad nimekirjad, et aidata Interneti-teenuse osutajatel tuvastada ebaseaduslikku sisu (nt lasteporno ja vägivaldne sisu) talletavaid veebilehti. Nende nimekirjade kasutamine on Interneti-teenuste osutajatele vabatahtlik. Kõnealune isereguleeruv praktika on näide, mida võiks üle kanda vägivaldse radikaliseerumise ennetamisse ning mida liikmesriigid võiksid teistega jagada.

Komisjon kutsub liikmesriike üles võimalikult tõhusalt ära kasutama käesoleva direktiivi sätteid vägivaldse radikaliseerumisega võitlemiseks Euroopas. Kuna tuleb järgida ka direktiivi siseturu põhimõtteid, on olulise tähtsusega heade tavade ja teadmiste vahetamine kõnealuses valdkonnas. Komisjon soovib liikmesriikide asjaomased kogemused kokku koguda ja uurida vajadust koostada sellekohased suunised.

2.3. Haridus, noorte osalemine ja Euroopa kodanikuaktiivsus

Väga häid tulemusi võivad anda programmid, mis on suunatud noorukitele, kes on alles kujunemiseas ja vanuses, kus nad on kõige vastuvõtlikumad vägivaldselt radikaalsetele ideedele. Kultuurilise mitmekesisuse ja sallivuse edendamine võib kaasa aidata vägivaldselt radikaalsete ideede arengu takistamisele.

Programmi „Noored“ eesmärk on soodustada Euroopa kultuurilise mitmekesisuse ja ühiste põhiväärtuste mõistmist, aidates seeläbi edendada inimõiguste austamist ja võidelda rassismi, antisemitismi ja ksenofoobia vastu. Euroopa komisjon tagab, et selliseid küsimusi võetakse regulaarselt arvesse innovatiivseid projekte käsitlevates ettepanekutes. Programm „Noored“ aitab seetõttu kaasa vägivaldse käitumise noorte hulgas juurdumise ärahoidmisele.

Programmiga „Kultuur“ rahastatakse kultuuridevahelise dialoogi edendamisega seotud meetmeid, nagu ka meetmeid, mis edendavad Euroopa kultuurilist mitmekesisust, aidates kaasa üksteise mõistmisele erinevatest riikidest pärit inimeste vahel. Kultuuridevahelise dialoogi edendamine on uue kavandatava programmi „Kultuur 2007-2013“[16] keskne osa.

Samal ajal teostab komisjon Socratese programmi raames mitmeid projekte, mis tegelevad ELi kodakondsuse ja kultuuridevahelise mõistmise kontseptsioonide arendamisega. See võimaldab erineva taustaga inimestel jagada ühist Euroopa identiteeti, mis austab ja edendab kultuurilist mitmekesisust. Sellealast tegevust käsitletakse põhjalikumalt programmi kooliõppe ja täiskasvanukoolitusega seotud meetmeprogrammides (“Comenius" ja “Grundtvig”). Üks nende programmide eesmärke on aidata eri kultuuride alase teadlikkuse tõstmise kaudu käsitleda marginaliseeritud ja “raskesti juurdepääsetavate” ühiskonnagruppide vägivaldse radikaliseerumise probleemi.

Komisjon on hiljuti teinud ettepaneku võtta vastu uus programm "Kodanikud Euroopale"[17], et edendada aktiivset Euroopa kodakondsust. Üks programmi eesmärke on suurendada Euroopa

---

12 Vahendajad on määratletud e-kaubanduse direktiivi artikli 12 lõikes 1 (ainult edastamine).

13 Vahendajad on määratletud e-kaubanduse direktiivi artikli 13 lõikes 1.

14 Vahendajad on määratletud e-kaubanduse direktiivi artikli 14 lõikes 1.

15 E-kaubanduse direktiivi artikli 12 lõige 3, artikli 13 lõige 2 ja artikli 14 lõige 3.

16 Ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse kohta, millega luuakse programm „Kultuur 2007“ (2007-2013) - KOM(2004) 469, 14.7.200.

kodanike vahelist vastastikust mõistmist, austada kultuurilist mitmekesisust ja aidata kaasa kultuuridevahelisele dialoogile. Kui programm vastu võetakse, annaks Euroopa Liit rahalist abi, et korraldada üritusi, luua võrgustikke ja edendada heade tavade vahetust, eelkõige Euroopa põhiväärtuste esile tõstmiseks. Seeläbi aidatakse kaudselt kaasa mahedate vägivaldse radikaliseerumise vastase võitluse meetmete rakendamisele. Lisaks on komisjon käivitanud Euroopa Liidu ja kandidaatriikide vahel kodanikuühiskonda käsitleva dialoogi, et suurendada vastastikust arusaamist ja lähendada eri kultuure ja eri rahvustest kodanikke.

2.4. Integratsiooni ning kultuuride- ja usunditevahelise dialoogi edendamine

2.4.1. Integratsioon

Enamikel juhtudel on kolmandate riikide kodanikud Euroopa Liidu liikmesriikidesse hästi integreerunud. Integratsiooni ebaõnnestumine võib aga osutuda viljakaks pinnaseks vägivaldse radikaliseerumise arengule. Nii päritolu- kui ka vastuvõtvast riigist võõrandumine võib muuta tõenäolisemaks, et inimesed hakkavad oma identiteeti ja kuuluvustunnet otsima mujalt, näiteks mõjuvõimsast äärmuslikust ideoloogiast. Seda küsimust käsitletakse lisas.

Eraldiseisval ja konkreetsete eesmärkidega integratsioonipoliitikal võib olla vägivaldse radikaliseerumise ärahoidmisele positiivne kõrvalmõju. Komisjon on kohustatud Haagi programmi raames toetama liikmesriikides teostatavaid kolmandate riikide kodanikele suunatud jõulisemaid integratsioonimeetmeid, mille aluseks on õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimustega tegeleva nõukogu 2004. aasta novembris vastuvõetud integratsiooni käsitlevate ühiste aluspõhimõtete rakendamine. Komisjon on oma ettepanekud esitanud 2005. aasta septembris vastuvõetud teatises[18]. 2007.–2013. aasta finantsperspektiivide alusel on komisjon teinud ettepaneku luua kolmandate riikide kodanike integreerimise Euroopa fond, mis rakendaks kõnealuse valdkonna sihtmeetmeid.

Integratsiooni tuleb suhtuda terviklikult, käsitledes mitte üksnes kõikide rühmade juurdepääsu tööjõuturule, vaid ka meetmeid sotsiaalsete, kultuuriliste, religioossete, keeleliste ja rahvuslike erinevuste lahendamiseks. Õigus diskrimineerimisvabale kohtlemisele, mida on edasi arendatud ELi diskrimineerimisevastastes direktiivides[19], on samuti üks integratsiooni võtmeaspekte. 20% Euroopa Sotsiaalfondi eelarvest on juba eraldatud selleks, et parandada ebasoodsas olukorras olevate inimeste võrdseid tööhõivevõimalusi. Kasuks tuleks ka vaesunud piirkondade ja elurajoonide taaselustamine ja neile hõlpsamate juurdepääsuvõimaluste loomine, paremate elamistingimuste ja koolitusvõimaluste soodsam kättesaadavus ning kaitse sotsiaalse tõrjutuse eest. Rahuldav elukvaliteet ja kodanike isiklik osalemine ühiskonna tegevuses on samuti võtmetegurid radikaalsetesse rühmitustesse värbamise ärahoidmisel (vt lisa).

2.4.2. Riigi ja usundite vaheline dialoog

Dialoog pole tihtipeale spontaanne, eriti kui tegemist on oluliste väärtuste ja põhimõtetega. Seetõttu on vajalik õppida vahetama arvamusi ja seisukohti ning looma suhtlusvahendeid, mis eemaldavad tõkked ja arendavad religioossete ideedega seotud kultuurierinevuste mõistmist

---

[17] Ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse kohta, millega kehtestatakse ajavahemikuks 2007-2013 programm "Kodanikud Euroopale", et edendada aktiivset Euroopa kodakondsust - KOM(2005) 116, 6.4.2005.

[18] Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele: Ühine integratsiooni kava – kolmandate riikide kodanike Euroopa Liitu integreerimise raamistik - KOM(2005) 389, 1.9.2005.

[19] Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ ja nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, vt joonealune märkus 2.

(eriti radikaalsete, äärmuslike ja fundamentalistlike kontseptsioonide puhul). See on oluline üldistes huvides ja vajalik tingimus kultuuride- ja usunditevahelise dialoogi alustamiseks.

Euroopa Liit austab liikmesriikide kirikute ja usuühenduste või -koguduste siseriikliku õigusega kehtestatud staatust ega kahjusta seda (Amsterdami lepingu deklaratsioon nr 11). Riigi ja kirikute ning usuühenduste vaheline suhe ei kuulu ELi pädevusse. Samas on komisjoni ning usundite ja kirikukoguduste vahelise dialoogi traditsioon siiski olemas. Komisjon lõi juba mitu aastat tagasi laialdase kontaktvõrgustiku mitmete konfessionaalsete ja mittekonfessionaalsete partneritega. Võrgustik korraldab regulaarselt konverentse, seminare ja muid koosolekuid vastastikuse mõistmise tugevdamiseks ja Euroopa väärtuste edendamiseks. 2003. aastal peeti Euroopa Liidu siseministrite konverents teemal "Usunditevaheline dialoog sotsiaalse ühtekuuluvuse edendajana Euroopas ja rahu vahendina Vahemere piirkonnas"[20]. Konverentsi eesmärk oli arutleda Euroopa foorumi asutamist usunditevahelise ning valitsuste ja usundite vahelise dialoogi jaoks. Komisjon näiteks korraldas 2004. aasta veebruaris antisemitismi käsitleva konverentsi, kus Euroopa Liit rõhutas antisemitismivastase võitluse ja sellealase järelevalve vajadust.

Komisjon toetub nendele algatustele, et töötada välja uusi algatusi, mis võiksid olla seotud vägivaldse radikaliseerumise ärahoidmisega.

2.4.3. Euroopa kultuuridevahelise dialoogi aasta

Komisjon teeb ettepaneku kuulutada 2008. aasta Euroopa kultuuridevahelise dialoogi aastaks. Aasta eesmärk on teavitada eurooplasi kultuuridevahelise dialoogiga seotud tundlikest teemadest ning kasutada paremini ära ELi programme, millega edendatakse sellisest dialoogist tulenevaid positiivseid väärtusi. Käesolevas teatises tõstatatud teemad võiksid liidu poolt kõnealuse aasta jooksul toetatavatel üritustel olla erilise tähelepanu all.

2.5. Õiguskaitseorganid ja julgeolekuteenistused

EL peaks kaaluma selliste kavade vajalikkust, mis kaasaksid politseid ja õiguskaitseorganeid rohkem koostööle noortega kohalikul tasandil. Liikmesriigid, kes soodustavad erineva taustaga inimeste töölevõtmist, peaksid julgustama ka teisi liikmesriike sarnaselt toimima, jagades oma kogemusi nendeski liikmesriikides, kus ametlikult ei eristata rahvusvähemusi. Nii oleks võimalik parandada vastastikust mõistmist ja austust kõikide liikmesriikide elanike vahel.

Liikmesriikides tuleks rohkem toetada terrorismivastases võitluses tehtavat ennetavat tööd ning süvendada koostööd operatiiv- ja politseitöö ning luuretegevuse tasandil. Komisjon soovib, et liikmesriigid, kes on juba häid tulemusi saavutanud, jagaksid oma kogemusi ja häid tavasid ka teistega ELi struktuuride kaudu. Liikmesriikidel on kohustus teha koostööd selliste organitega nagu Europol, samuti on soovitatav koostöö ühise vaatluskeskusega (*Joint Situation Centre*). Seoses poliitikaalgatusega koondab komisjon liikmesriikide parimad tavad, hindab neid ja koostab nende põhjal kõikidele liikmesriikidele saadetavad korrapärased suunised.

2.6. Asjatundjate võrgustikud

Kooskõlas hiljuti vastuvõetud komisjoni rahastamisotsusega eraldab komisjon vahendeid, et luua asjatundjate võrgustik selliste teadus- ja poliitikaalaste ideede jagamiseks, mis aitaksid esialgselt välja selgitada, mil määral teadvustatakse vägivaldse radikaliseerumise olukorda

[20] Rooma, 30.–31. oktoober 2003.

2006. aasta alguses.

Samuti algatab komisjon avaliku pakkumise kõnealuse valdkonna teadusprojektidele, mis käsitlevad vägivaldse radikaliseerumise ajendeid ja selle vastu võitlemist ning vägivaldsele radikaliseerumisele kaasaaitavaid sotsiaalmajanduslikke tegureid. Võimalik, et katseprojekti jätkatakse ka aastal 2006. Nii võrgustikud kui ka teadusprojektid teevad muu hulgas kokkuvõtte EÜ teadusuuringute raamprogrammi ja muude teadusprogrammide raames tehtud ja käsilolevatest uuringutest. Selline kokkuvõte asjaomastest teadmistest tuleks edaspidiste finantsperspektiivide jaoks teha ka programmi „Turvalisus ja vabaduste kaitse“ raames ja teadusuuringute seitsmendas raamprogrammis tuleks jätkata sellealaseid teadusuuringuid.

2.7. Andmete kogumine ja järelevalve

Komisjon on küsinud põhiõigustega tegelevatelt sõltumatutelt asjatundjatelt arvamust vägivaldse radikaliseerumise ja põhiõiguste vahelise seose kohta liikmesriikide õiguslikus raamistikus ja saanud selle kohta tagasisidet uuringu vormis[21].

Komisjon kasutab Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Järelevalvekeskuse teadmisi sellistes valdkondades nagu migrantide kogemused[22], rassistlik vägivald[23] ja islamofoobia[24]. Komisjon palub järelevalvekeskusel teha teadusuuringuid, mis käsitleksid ELi põhiseaduses sisalduvate põhiväärtuste (nagu usuvabadus ning meeste ja naiste võrdõiguslikkus) vastu suunatud vihkamise eri väljendusvorme. Järelevalvekeskuse muutmine põhiõiguste ametiks avardab võimalusi käsitleda ka laiemaid valdkondi, nagu näiteks politsei suhted eri kogukondadega.

2.8. Välissuhted

Kolmandate riikide ja piirkondlike partneritega peetav dialoog ja nende võimalik tehniline abistamine peaks olema lahutamatu osa vägivaldse radikaliseerumise ja terroristide värbamise vastasest võitlusest. Euroopa Liit tegutseb selles küsimuses aktiivselt juba oma välispoliitika raames, ehkki mõnevõrra kaudselt. Ühendus ja liikmesriigid on suurimad arenguabi andjad maailmas. Lisaks arendustegevusele aitavad nad käsitleda terrorismi tekkepõhjusi. Arenguabi võib aidata kaasa terrorivõrgustike ja -liikumiste toetusbaasi nõrgendamisele, keskendudes lisaks heade valitsemistavade edendamisele, korruptsioonivastasele võitlusele ja julgeolekusüsteemi reformimisele ka ebavõrdsuse vähendamisele, demokraatia toetamisele ja inimõiguste austamisele.

Tuleb võtta meetmeid, et vältida riigi nõrgenemist juba varases etapis, enne kui see põhjustaks terrorismile soodsa kasvulava teket. Ühendus suurendab oma abi, et toetada partnerriikide ja piirkondlike organisatsioonide jõupingutusi tugevdada varajase hoiatamise süsteeme, suurendada juhtimis-/institutsioonilist suutlikkust ja edendada inimõiguste kaitset, osaledes seeläbi tulemuslikult ennetamistegevuses. Samuti täiustab ühendus oma suutlikkust tunda ära varajasi märke riigi nõrgenemisest, rakendades koos teiste arenguabi andjatega raskustes olevate, nõrkade ja mittetoimivate riikide suhtes tõhustatud ühisanalüüsi ning ühist järelevalvet

---

21 „Põhiliste inimõigustega seotud nõuded vägivaldse radikaliseerumise ja terroristide potentsiaalse värbamise takistamise meetmete raames“, arvamus nr 3-2005, 23. august 2005; http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm.

22 Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Järelevalvekeskus valmistab praegu ette aruannet teemal „Migrantide kogemused seoses rassismi ja diskrimineerimisega“.

23 Järelevalvekeskus esitas 2005. aasta aprillis aruande, mis käsitleb rassistlikku vägivalda 15 liikmesriigis.

24 Järelevalvekeskus valmistab praegu ette kaht selleteemalist aruannet.

ja hindamist[25]. Kõik see moodustab lahutamatu osa julgeoleku ja arenguga seotud laiaulatuslikest välismeetmetest.

Euroopa naabruspoliitika raames hõlmavad ELi Vahemere maid käsitlevad meetmekavad mitmeid radikaliseerumisvastaseid meetmeid. Mitme kahepoolse ja piirkondliku mõttevahetuse käigus on käsitletud võimalikke radikaliseerumisele kaasaaitavaid tegureid. Vahemere maadega sõlmitud assotsiatsioonilepingute alusel loodud asutuste kaudu on võimalik seda dialoogi süvendada.

Üldisemalt on vaja paremini edendada kultuuride ja usundite vastastikust mõistmist Euroopa ja kolmandate riikide, eriti valdavalt islamiusuliste riikide vahel. Kuna islamiäärmuslaste üks sihtmärke on tihti mõõdukas islam, on oluline toetada mõõdukaid islami organisatsioone ja teha nendega koostööd terrorismivastase poliitika vallas. Lisaks võib mõõdukate islami rühmituste ja mõõduka islamistliku mõtlemise toetamine nii kodu- kui ka välismaal aidata panna piiri äärmusluse toetamisele ja seeläbi vähendada terroristide värbamise ulatust.

Komisjon on inimõiguste valdkonnas kolmandate riikidega tehtavas koostöös rohkem rõhku asetanud vajadusele võidelda rassismi ja ksenofoobia vastu. See kajastub rahastamisprioriteetides, mis on kehtestatud ELi Euroopa demokraatia ja inimõiguste algatuse[26] raames. Kõnealune algatus täiendab partnerriikide valitsuste vahelist poliitilist dialoogi ja kokkulepitud riigipõhiseid strateegiaid. EL võib sama lähenemisviisi rakendada ka oma väärtusi teistele riikidele tutvustamiseks, oma mudelit siiski teistele riikidele peale surumata.

3. kokkuvõtteks

Käesolev teatis on komisjoni esialgne panus vägivaldse radikaliseerumise vastast võitlust käsitleva ELi strateegia väljatöötamisse. Teatises selgitatakse, kuidas ELi poliitika eri valdkondade kaudu paremini käsitleda vägivaldsele radikaliseerumisele kaasaaitavaid tegureid. Komisjon on teadlik, et tegemist on pikaajalise protsessiga, mida tuleb pidevalt täiustada vastavalt selles vallas omandatud uutele teadmistele. Komisjon täiendab ja toetab liikmesriikide valitsuste ning nende piirkondlike ja kohalike omavalitsuste meetmeid, et ühiselt luua keskkond, mis näitab üles sallimatust vägivaldse radikaliseerumise vastu.

---

[25] vt ka KOM(2005) 311 „Ettepanek nõukogu, Euroopa Parlamendi ja komisjoni ühisavaldus Euroopa Liidu arengupoliitika kohta – „Euroopa konsensus“.

[26] Euroopa demokraatia ja inimõiguste algatuse programmdokument 2002–2004. Komisjon võttis dokumendi vastu 20. detsembril 2001. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm

LISA

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.