AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 21.9.2005
COM(2005) 313 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYEAZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

Terroristák toborzása: az erőszakos radikalizálódást elősegítő tényezők kezelése

1. Bevezetés

Az erőszakos radikalizálódás azt a jelenséget takarja, amikor bizonyos személyek olyan véleményeket, nézeteket és gondolatokat képviselnek, amelyek a terrorizmus elleni küzdelemr ől szóló kerethatározat 1. cikkében meghatározott terrorcselekményekhez vezethetnek.[1] A közelmúltbeli 2005. júliusi londoni és 2004. márciusi madridi terrortámadások megerősítették, hogy az erőszakos radikalizálódást a terrorizmus elleni küzdelem megelőzési oldalára vonatkozó átfogó megközelítésen belül kiemelten kell kezelni.

A terrorizmus elleni küzdelem annak formájától, illetve megfogalmazott céljaitól és eszméitől függetlenül egyben ideológiai küzdelem is, mivel a terrorizmus képes aláásni az Európai Unió legelemibb alapelveit. Európa a terrorizmusnak már számos változatával találkozott történelme során, azonban a mostani legfőbb fenyegetést az iszlám egy hamis értelmezésére építő terrorizmus jelenti. Ugyanakkor az erőszakos radikalizálódás motivációs tényezői, valamint az ezen közlemény által tárgyalt megoldások egyaránt vonatkoznak az erőszakos radikalizálódás nacionalista, anarchista, szeparatista, szélsőbal- vagy szélsőjobboldali formában jelentkező változataira.

Az Európai Unió elutasítja az erőszakot és a gyűlöletet, és nem tűri meg a rasszizmus és az idegengyűlölet semmiféle formáját, irányuljon az bármely vallási vagy etnikai csoport ellen[2]. Az Alapjogi Charta[3] kimondja, hogy az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik. Lényeges megőrizni az e területet érintő különböző alapjogok közötti kritikus egyensúlyt, különösen egyfelől az élethez való jog, másfelől a véleménynyilvánítás szabadságához és a magánélethez való jog között. Európának a továbbiakban is elő kell mozdítania az emberi jogok és a jogállamiság érvényesülését, és el kell utasítania az alapvető jogokkal kapcsolatos relativizmus mindenféle formáját. A terrorizmus az alapvető szabadságjogok megsértésének egyik legsúlyosabb formája, ezért feltétel nélkül el kell utasítani minden olyan érvelést, amely bizonyos erőszakos gyakorlatokat a sokféleség megnyilvánulásaként lát igazolva.

Az utóbbi években megnőtt az érdeklődés ezen téma iránt. Ez minden kétséget kizáróan rendkívül összetett kérdés, amelyre nem léteznek egyszerű válaszok, és amely óvatos, mérsékelt és jól átgondolt megközelítést igényel. A Bizottság ebben a közleményben beszámol a területtel kapcsolatos eddigi munkájáról, és javaslatot tesz olyan lehetséges módszerekre,

---

[1] A terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002. június 13-i 2002/475/IB tanácsi kerethatározat. Az 1. cikk úgy rendelkezik, hogy minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket a kifejezetten meghatározott kilenc bűncselekményként felsorolt, a nemzeti jogban bűncselekményként meghatározott azon szándékos cselekmények terrorista bűncselekményekké nyilvánítására, amelyek az elkövetés módja vagy összefüggéseik folytán egy államot vagy nemzetközi szervezetet komolyan károsíthatnak, ha azokat azzal a céllal követik el, hogy a lakosságot komolyan megfélemlítsék, vagy állami szervet vagy nemzetközi szervezetet jogellenesen arra kényszerítsenek, hogy valamely intézkedést megtegyen vagy ne tegyen meg, vagy egy állam vagy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi rendjét súlyosan megzavarják vagy lerombolják.

[2] Az Európai Unióról szóló szerződés 13. cikke, a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv (HL L 180., 2000.7.19., 22. o.), valamint a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv (HL L 303., 2000.12.2., 303. o.).

[3] Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2000 - HL C 364., 2000.12.7.

amelyekkel a hatáskörébe tartozó különböző területeken folytatott munkát hatékonyabban össze lehetne fogni a kérdés kezelése érdekében. Ezen közlemény melléklete csupán előzetes elemzését adja az erőszakos radikalizálódást és a terroristák toborzását elősegítő tényezőknek. Természetesen szükség van a jelenség mélyebbre menő kutatására és elemzésére.

A Hágai Program[4] kifejezett kívánalmainak megfelelően ez a dokumentum a Bizottság első hozzájárulása az EU azon hosszú távú stratégiája kidolgozásának folyamatában, amely a radikalizálódáshoz és a terrorista tevékenységek emberi utánpótlásához hozzájáruló tényezők kezelését célozza (a stratégiát a Tanács várhatóan 2005 végéig előterjeszti). Az ebben a dokumentumban megfogalmazott intézkedések és javaslatok puha (például fiatalok közötti interkulturális csereprogramok) és kemény (például a terrorizmusra uszító műholdas m ősorsugárzás tilalma) intézkedések kombinációját tartalmazzák, és a jelenlegi nemzeti er őfeszítéseket kiegészítő, illetve azokat támogató intézkedéseknek tekintendők. A Bizottság ugyanakkor úgy véli, hogy az EU-nak – az erőszakos radikalizálódás kezelésére alkalmas, sok területet lefedő szakpolitikái révén – megvannak a lehetőségei a tagállamok által a probléma kezelésével kapcsolatban időközben felhalmozott tapasztalatok európai szintű összegyűjtésére és terjesztésére.

Ez a dokumentum nem kívánja tárgyalni a már meglévő, az Európai Unióról szóló szerződés VI. címén alapuló büntetőjogi kezdeményezéseket, például a terrorizmusról szóló már elfogadott kerethatározatot, vagy a rasszizmusról és az idegengyűlöletről szóló kerethatározatra vonatkozó jelenleg tárgyalt javaslatot. Az utóbbi javaslat, melynek Tanács általi elfogadását sürgeti a Bizottság, azt kívánja elérni, hogy a rasszizmussal és az idegengy űlölő megnyilvánulásokkal kapcsolatos szándékos cselekmények, többek között az erőszakra és gyűlöletre való uszítás, a nyilvánosan elkövetett becsületsértés, a rasszizmus és az idegengy űlölet eltűrése, valamint a rasszista vagy idegengyűlölő csoportokban való részvétel büntetendő bűncselekmény legyen a tagállamokban[5].

2. az erőszakos radikalizálódás kezelésére szolgáló politikák megerősítése

A Bizottság véleménye szerint az erőszakos radikalizálódással kapcsolatos európai stratégia kidolgozása és megvalósítása szükségszerűen hosszantartó erőfeszítés lesz, továbbá az ezen közleményben javasolt rövid és hosszú távú intézkedések nem tekinthetők kimerítő jellegűnek. Különösen a témával kapcsolatban összegyűjtött nagyobb ismeretanyagnak köszönhetően a jöv őben más intézkedésekre vonatkozó javaslatok is szóba jöhetnek.

Az azonnali figyelmet igénylő legfontosabb területek a következők: műsorszolgáltatók, internet, oktatás, ifjúságpolitika, foglalkoztatás, társadalmi kirekesztés és integráció, egyenlő esélyek, megkülönböztetésmentesség és kultúrák közötti párbeszéd. Ezenkívül a Bizottság a területtel kapcsolatos ismeretek növelése érdekében támogatni fogja az erőszakos radikalizálódás kiterjedtebb elemzését, amely a jövőben a hatékonyabb politika kialakításának alapjául szolgálhat. A területet érintő jövőbeli uniós politika egyik kulcsfontosságú szempontja végül a probléma külkapcsolati összetevője.

2.1. Műsorszolgáltatók

[4] „Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban”, az Európai Tanács 2004 novemberében hagyta jóvá.

[5] Javaslat a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelemről szóló tanácsi kerethatározatra – COM(2001) 664; HL C 75 E., 2002.3.26.

A terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó első kísérleti projekt nemrég elfogadott bizottsági finanszírozási határozatával[6] (a továbbiakban: a finanszírozási határozat) összhangban a Bizottság a közeljövőben konferenciát kíván szervezni a média erőszakos radikalizálódással és terrorizmussal kapcsolatos szerepéről.

Az európai jog már tartalmazza a műsorsugárzásban megjelenő faji, szexuális, vallási vagy nemzeti alapú gyűlöletre való uszítás tilalmát[7]. Ez kiterjed harmadik országok programjaira is (túlnyomórészt a műholdas televízióadásokra), amennyiben ezek valamely tagállamhoz tartozó frekvenciát, műhold kapacitást vagy műholdas kapcsolattartó berendezést használnak[8]. Ezen szabályok végrehajtásáért a tagállamok felelősek, és a legutóbb például az egyes csatornák, mint az Al-Manar vagy Sahar-1 Európán belüli átjátszására vonatkozó tilalmak[9] azt mutatják, hogy ezen szabályok hatékony alkalmazása meglehetősen jól működik.

A Bizottság meghívására 2005 márciusában első alkalommal gyűltek össze a nemzeti m űsorszolgáltatási szabályozási hatóságok elnökei, hogy európai szintű ösztönzőket biztosítsanak a műsorszolgáltatásban megjelenő gyűlöletre való uszítás elleni küzdelem számára. Sikerült megállapodniuk az együttműködésüket megerősítő konkrét intézkedésekben is, amelyeket a Bizottság támogatni fog. Kölcsönös és azonnali információcserében állapodtak meg, amely elsősorban egy munkacsoport és egy korlátozott hozzáférésű internetes fórum létrehozásával valósul meg.

2.2. Az internet

A terrorcselekményekre való felbujtás a terrorizmusról szóló európai kerethatározat értelmében bűncselekménynek minősül, és az internet felhasználása erőszakos radikalizálódásra való felbujtásra vagy terroristák toborzására különösen aggasztó, tekintve az internet globális hatókörét, valós idejűségét és hatékonyságát.

A terrorista propaganda internetről való száműzésére vonatkozó célkitűzés megfelelő figyelmet kap az elektronikus kereskedelemről szóló irányelvben[10]. A 3. cikk (4)–(6) bekezdése tartalmazza a lehetőséget az interneten keresztül történő erőszakos radikalizálódás és terroristák toborzása elleni megfelelő intézkedések megtételére. Ez a rendelkezés megfogalmazza a belső piaci záradéktól való eseti eltéréseket, amelyeket a tagállamok felhasználhatnak olyan intézkedések, például szankciók vagy átmeneti intézkedések meghozatalára, amelyekkel korlátozhatják valamely más tagállamból származó meghatározott internetes szolgáltatás nyújtását, amennyiben ezt valamely meghatározott közérdek – például b űncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése és üldözése, ideértve a kiskorúak védelmét, a faji, nemi, vallási vagy nemzeti alapú bármilyen gyűlöletre való uszítás, valamint az

---

6 A „Terrorizmus elleni küzdelem” kísérleti projektre vonatkozó, 2005. szeptember 15-én elfogadott bizottsági finanszírozási határozat meghatározza, hogy a Bizottság miként kívánja elosztani a terrorizmus elleni politikájához rendelkezésre álló 7 millió eurós költségvetését.

7 A tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezésekben megállapított, televíziós m űsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 1997. június 30-i, 97/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a határok nélküli televíziózásról szóló irányelv) 22a. cikke.

8 A határok nélküli televíziózásról szóló irányelv 2. cikkének (4) bekezdése.

9 Az Al Manar átjátszását a műholdas kapacitással rendelkező összes érintett EU-tagállam, ebben az esetben Franciaország (Eutelsat), Hollandia (NSS) és Spanyolország (Hispasat) betiltotta.

10 A belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló, 2000. június 8-i 2000/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv) - HL L 178., 2000.7.17., 1. o.

egyének emberi méltóságának megsértése elleni harcot – védelme szükségessé teszi. Ennek megfelelően a terrorizmussal összefüggésben jogellenesen nyújtott szolgáltatások ellen fel lehet lépni[11]. Az irányelv 15. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások nyújtói számára olyan kötelezettségeket írjanak elő, amelyek szerint azonnal tájékoztatniuk kell az illetékes közigazgatási hatóságokat a szolgáltatásuk igénybe vevői által folytatott, jogellenesnek vélt tevékenységekről vagy nyújtott információkról.

Ezenkívül minden tagállamnak kötelessége biztosítani a területén működő üzemeltetők hatékony felügyeletét, továbbá a közösségi joggal összhangban elfogadni a bűncselekmények megelőzése érdekében szükséges intézkedéseket. Az internet erőszakos radikalizálódással összefüggő használata az elektronikus kereskedelemmel foglalkozó szakértői csoport 2005 novemberére tervezett találkozóján is vitatéma lesz.

A tagállamoknak továbbá jogában áll előírni a hozzáférési vagy (egyszerű) továbbítási szolgáltatók[12], valamint a gyorsítótárolóban történő rögzítést[13] vagy tárhelyet[14] biztosító szolgáltatók számára a jogsértés megszüntetését vagy megelőzését[15]. Különösen a nemzeti bíróságok és közigazgatási hatóságok bocsáthatnak ki olyan határozatokat, amelyek a jogellenes adat eltávolítását vagy az ahhoz való hozzáférés megszüntetését rendelik el. Egyes tagállamok hatóságai vagy rendvédelmi szervei tiltólistákat is készítettek, amelyek a törvényekben meghatározott világos kritériumok alapján meghatározzák a jogellenes tartalom fogalmát; ezek a listák, amelyeket az internetszolgáltatók önkéntes alapon használnak, segítségére vannak a szolgáltatóknak a jogellenes tartalmat (például gyermekpornográfiát vagy rasszista tartalmat) tároló internetes helyek azonosításában. Ezt a fajta önszabályozó gyakorlatot például az erőszakos radikalizálódás megelőzésében is alkalmazni lehetne, és a tagállamok megoszthatnák egymással.

A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy az irányelv által nyújtott lehetőségeket olyan módon használják ki, hogy azok a leghatékonyabban megelőzzék az európai erőszakos radikalizálódást. Mivel ugyanilyen fontos az irányelvben szereplő belső piaci elvekkel kapcsolatos kényes egyensúly megőrzése, kulcsszerepet kap a legjobb gyakorlatok és a tapasztalatok cseréje. A Bizottság ezen tagállami gyakorlatokat összegyűjti, és megvizsgálja egy útmutató dokumentum elfogadásának szükségességét.

2.3. Oktatás, ifjúságpolitika és aktív európai polgárság

Rendkívül eredményesek lehetnek azok a programok, amelyek a fiatalokat a személyiségük kialakulása szempontjából legfogékonyabb életkorban célozzák meg, vagy olyan életkorban, amikor a leginkább kiszolgáltatottak annak, hogy erőszakos radikális eszmék áldozatául essenek. A kulturális sokféleség és tolerancia előmozdítása hozzájárulhat ahhoz, hogy elejét

---

[11] Közlemény a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Központi Bank részére az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv 3. cikke (4)–(6) bekezdésének a pénzügyi szolgáltatásokra való alkalmazásáról – COM(2003) 259.

[12] Az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében meghatározott közvetítő szolgáltatók (egyszerű továbbítás).

[13] Az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében meghatározott közvetítő szolgáltatók.

[14] Az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv 14. cikkének (1) bekezdésében meghatározott közvetítő szolgáltatók.

[15] Az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv 12. cikkének (3) bekezdése, 13. cikkének (2) bekezdése és 14. cikkének (3) bekezdése.

lehessen venni a megrögzött erőszakosan radikális gondolkodás kifejlődésének.

A „Youth” program egyik célkitűzése „Európa kulturális sokfélesége és alapvető közös értékei megértésének előmozdítása, amely hozzájárul az emberi jogok tiszteletben tartásának el ősegítéséhez, valamint a rasszizmus, antiszemitizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelemhez.” Az Európai Bizottság biztosítja, hogy az innovatív projektek pályázati kiírásában rendszeresen érvényesüljenek az említett témák. A „Youth” program ezáltal hozzájárul annak megel őzéséhez, hogy az erőszakos magatartás gyökeret verjen a fiatalok körében.

A Kultúra program a kultúrák közötti párbeszéd előmozdításához kapcsolódó tevékenységeket, valamint Európa kulturális sokféleségét támogató olyan tevékenységeket is finanszíroz, amelyek előmozdítják a különböző országokból származó egyének közötti megértést. A kultúrák közötti párbeszéd előmozdítása lesz az egyik sarkköve a javasolt új „Kultúra 2007”[16] elnevezésű programnak.

A Bizottság egyidejűleg a Socrates-program keretében számos olyan projektet is végrehajt, amelyek az európai polgárság és a kultúrák közötti megértés fogalmainak tisztázásával foglalkoznak, és amelyek elősegíthetik a különböző hátterű személyekben a közös európai identitás kialakulását, a kulturális sokféleség tiszteletben tartása és előmozdítása mellett. E tevékenységek részletes kifejtése a program iskolai és felnőttoktatási intézkedéseiben található meg („Comenius” és „Grundtvig”). E programok egyik célkitűzése, az „interkulturális tudatosság” előmozdítása, bizonyos tekintetben hozzájárul a marginalizált helyzetű vagy „nehezen elérhető” társadalmi csoportok erőszakos radikalizálódásával kapcsolatos probléma kezeléséhez.

A Bizottság nemrégiben egy javaslatot is benyújtott, amely az „Európai polgárokat” elnevezésű új program elfogadásával az aktív európai polgárságot[17] kívánja támogatni; a program egyik célkitűzése a kulturális sokféleséget tiszteletben tartó és elismerő európai polgárok közötti kölcsönös megértés elősegítése, és a kultúrák közötti párbeszédhez való hozzájárulás. A program elfogadása esetén az Unió pénzügyi támogatást biztosítana olyan események szervezéséhez és hálózatok létrehozásához, illetve az olyan tapasztalatcserék ösztönzéséhez, amelyek Európa alapvető értékeit és fő vívmányait népszerűsíthetik, és amelyek így közvetett módon az erőszakos radikalizálódás elleni puha eszközök sorát növelik. Továbbá a Bizottság társadalmi párbeszédet indított az EU és a tagjelölt országok között a kölcsönös megértés er ősítése, valamint a polgárok és a különböző kultúrák egymáshoz közelebb való hozása érdekében.

2.4. Az integráció, a kultúrák közötti párbeszéd és a vallásokkal folytatott párbeszéd elősegítése

2.4.1. Integráció

Az esetek többségében a harmadik országok állampolgárai jól integrálódtak az EU tagállamaiban. A sikertelen integráció azonban termékeny talajként szolgálhat az erőszakos radikalizálódás kifejlődéséhez. A mellékletben tárgyaltaknak megfelelően ha valaki mind a

[16] A Kultúra 2007 program (2007-2013) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslat – COM(2004) 469, 2004.7.14.

[17] A 2007–2013. évi, aktív európai polgárságot támogató „Európai polgárokat” című program létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslat – COM(2005) 116, 2005.4.6.

származási országától, mind a befogadó országtól elidegenedik, valószínűbben fogja az identitás érzését keresni, vagy a valahová tartozást, amely lehet egy erőteljes szélsőséges ideológia.

Az integrációs politikáknak – amelyek egyedi politikák saját meghatározott célokkal – pozitív járulékos hatásuk lehet az erőszakos radikalizálódás megelőzésében. A Bizottság a Hágai Program keretében kötelezte magát arra, hogy a Bel- és Igazságügyi Tanács által 2004 novemberében elfogadott, a beilleszkedés közös alapelvei alapján a harmadik országok állampolgárai javára intézkedéseket hoz a tagállamok határozottabb integrációs politikáinak el őmozdítása érdekében. A Bizottság a javaslatait egy 2005 szeptemberében elfogadott közleményben tette közzé[18]. A Bizottság a 2007–2013-as pénzügyi terv keretében javaslatot tett egy a harmadik országok állampolgárainak integrációját szolgáló európai alap létrehozására is, amelynek célja az e területen tervezett intézkedések finanszírozása.

Az integráció holisztikus szemléletű megközelítésére van szükség, amely nemcsak az összes csoport munkaerőpiacra való belépését jelenti, hanem a szociális, kulturális, vallási, nyelvi és nemzeti különbségekkel foglalkozó intézkedéseket is magában foglalja. Az EU megkülönböztetés elleni irányelvei[19] által továbbfejlesztett megkülönböztetésmentességhez való jog is kulcsfontosságú eleme az integrációnak. Miközben az Európai Szociális Alap költségvetésének 20%-át már most is annak elősegítésére fordítják, hogy a hátrányos helyzetű csoportok a foglalkoztatásban egyenlő esélyekkel rendelkezzenek, más – szintén hasznosnak t űnő – politikák a válsággal küszködő területek és városrészek fokozott rehabilitálására és megközelíthetőségére, a szociális célú lakások számának növelésére, az oktatáshoz való jobb hozzáférés biztosítására és a társadalmi kirekesztés megakadályozására irányulnak. Ezenkívül az egyének szintjén a kielégítő életszínvonal, illetve annak biztosítása, hogy mindenki a társadalom hasznos tagjának érezze magát, kulcsfontosságúak a radikális csoportokba való tagtoborzás megelőzésében (lásd a mellékletet).

2.4.2. Párbeszéd az állam és az egyházak között

A párbeszéd, különösen ha fontos értékekről és elvekről van szó, nem feltétlenül magától értet ődő. Ezért szükség van a nézet- és véleménycsere hatékony formáinak, valamint annak kutatására, hogy milyen – vallási nézeteken alapuló – kommunikációs módszert kell kialakítani a korlátok felszámolása és a kulturális különbözőségek jobb megértése érdekében (különösen a radikális, szélsőséges és fundamentalista felfogásokkal kapcsolatban). Ez egyszerre általános érdek és szükséges feltétele annak, hogy a kultúrák és vallások közötti párbeszédet biztos alapról lehessen elkezdeni.

Az EU tiszteletben tartja és nem korlátozza az egyes tagállamok egyházai, vallási egyesületei és közösségei nemzeti jog szerinti jogállását (az Amszterdami Szerződéshez csatolt 11. nyilatkozat). Az állam és az egyházak, illetve vallási egyesületek közötti viszony nem tartozik az EU hatáskörébe. Ugyanakkor a Bizottság hagyományosan párbeszédet folytat a felekezetekkel, egyházakkal és vallási gyülekezetekkel. A Bizottság néhány éve különböző kapcsolatokból álló átfogó hálózatot épített ki számos egyházi és egyházon kívüli partnerrel. A kölcsönös megértés erősítése és az európai értékek előmozdítása érdekében a Bizottság időről

---

[18] A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Közös integrációs cselekvési program – a harmadik országbeli állampolgárok Európai Unióba történő beilleszkedésének keretprogramja – COM(2005) 389, 2005.9.1.

[19] A 2000/43/EK tanácsi irányelv és a 2000/78/EK tanácsi irányelv, lásd a 2. lábjegyzetet.

időre konferenciákat, szemináriumokat és egyéb találkozókat szervez. 2003-ban az EU belügyminiszterei konferenciát tartottak „A vallások közötti párbeszéd – szociális kohéziós tényező Európában és a béke eszköze a mediterrán térségben” címmel[20]; a konferencia vitatémája a felekezetek közötti, illetve a felekezetek és kormányok közötti párbeszéd európai fórumának létrehozására volt. A Bizottság 2004 februárjában például konferenciát rendezett az antiszemitizmusról, ahol az Európai Unió megerősítette az antiszemitizmus figyelemmel kísérésére és az ellene való küzdelemre vonatkozó ígéretét.

A Bizottság ezen kezdeményezések közül néhányat tovább fog fejleszteni, és meg fogja vizsgálni, hogy hogyan kapcsolhatók össze potenciálisan a radikalizálódás megelőzésével.

2.4.3. Az kultúrák közötti párbeszéd európai éve

A Bizottság javasolni fogja, hogy a 2008-as évet nyilvánítsák a kultúrák közötti párbeszéd európai évévé. A tematikus év azt kívánja elérni, hogy az európaiak fogékonyabbá váljanak a kultúrák közötti párbeszéddel kapcsolatos kérdésekre, továbbá hogy hatékonyabb EU-programok szülessenek az e párbeszédből származó pozitív értékek előmozdítására. Az e közleményben felvetett témák az év során az Unió által támogatott rendezvényeken kiemelt figyelmet kaphatnának.

2.5. Bűnüldöző szervek és biztonsági szolgálatok

A rendőrséget és a bűnüldöző szerveket mozgósító programokat is meg kellene fontolni az ifjúság nagyobb mértékű helyi bevonása érdekében. Azok a tagállamok, amelyek támogatják a különböző hátterű emberek bevonását, saját bevált tapasztalataik megosztásával a többi tagállamot is erre ösztönözhetnék még akkor is, ha e tagállamok hivatalosan nem tartanak nyilván etnikai kisebbségeket. Ez jó módszer lehetne az összes tagállamban az egymás iránti kölcsönös megértés és tisztelet javítására.

Minden tagállamot ösztönözni kell arra, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben tovább folytassa a megelőző munkát, valamint az operatív, hírszerző és rendőri szervek közötti együttműködést. A Bizottság arra biztatja a már sikereket felmutatni képes tagállamokat, hogy tapasztalataikat és legjobb gyakorlataikat az EU struktúráin keresztül osszák meg másokkal is. A tagállamok kötelesek együttműködni az Europollal és a hasonló szervekkel, és erősen ajánlott a Közös Helyzetelemző Központtal (SitCen) folytatott együttműködés is. Ami a szakpolitikai kezdeményezéseket illeti, a Bizottság összegyűjti és értékeli a tagállamok legjobb gyakorlatait, és ezeket beépíti az összes tagállamnak szóló rendszeresen kibocsátott iránymutatásokba.

2.6. Szakértői hálózatok

A Bizottság a nemrég elfogadott finanszírozási határozatnak megfelelően pénzeszközöket fog rendelkezésre bocsátani a kutatási és politikai ötletek megosztását szolgáló szakértői hálózat létrehozására, amely 2006 elején fogja előterjeszteni előzetes jelentését az erőszakos radikalizálódással kapcsolatos ismeretanyagról.

A Bizottság a területet érintő tanulmányokra közbeszerzési eljárást is indít, amelyek témái között szerepelni fognak az erőszakos radikalizálódást elősegítő és azt megelőző tényezők, valamint az erőszakos radikalizálódáshoz hozzájáruló társadalmi-gazdasági tényezők. Lehet

[20] Róma, 2003. október 30–31.

őség van arra, hogy a kísérleti projekt 2006-ban is folytatódjon. Mind a hálózatok, mind a tanulmányok áttekintik többek között az Unió kutatási keretprogramjában és egyéb kutatási programjaiban lefolytatott vagy folyamatban lévő kutatásokat. A témával kapcsolatos ismeretek ezen leltározását a „Biztonság és a szabadságjogok védelme" programban is végre kell hajtani a jövőbeli pénzügyi tervekre vonatkozóan, és a területre vonatkozó újabb kutatásokat a 7. kutatási keretprogramban kell megvalósítani.

2.7. Megfigyelés és adatgyűjtés

A Bizottság konzultált az alapvető jogok független szakértői hálózatával azzal kapcsolatban, hogy a tagállamok jogi keretén belül hogyan viszonyulnak egymáshoz az erőszakos radikalizálódás és az alapvető jogok kérdéskörei, és a szakértői hálózat válaszát egy tanulmány[21] formájában kapta meg.

A Bizottság hasznosítani fogja a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyel őközpontjának (EUMC) szakismereteit a bevándorlók tapasztalatai[22], a rasszista erőszak[23] és az iszlámellenesség[24] témakörében. A Bizottság olyan tanulmányokat is kérni fog az EUMC-t ől, amelyek témája az EU alapvető alkotmányos értékei, így a vallásszabadság, valamint a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség elleni gyűlölet különféle megnyilvánulási formái. Továbbá az EUMC átalakulása Alapjogi Ügynökséggé szélesebb területek kezelését fogja lehetővé tenni (például a különböző közösségekkel kapcsolatos rendőri bánásmódot).

2.8. Külkapcsolatok

A harmadik országokkal és a regionális partnerekkel folytatott párbeszéd, illetve a részükre nyújtott technikai segítség lényeges részét kell, hogy képezze az erőszakos radikalizálódással és a terroristák toborzásával kapcsolatos kérdések kezelésének. Az EU külpolitikája keretében, bár csak közvetett módon, ebben már aktív szerepet játszik. A Közösség és a tagállamok együttesen a világ legnagyobb fejlesztésisegély-nyújtói, mely segélyek elsődleges fejlesztési szerepük mellett segítenek a terrorizmus terjedése egyes kiváltóokainak kezelésében is. A fejlesztési segélyek – a felelősségteljes kormányzással, a korrupció elleni küzdelemmel és a biztonsági rendszer reformjával kapcsolatos intézkedések mellett – hozzájárulhatnak a terrorhálózatok és -mozgalmak támogatói bázisának felmorzsolásához, amennyiben az egyenl őtlenségek mérséklésére, a demokratizálódás támogatására, illetve az emberi jogok tiszteletben tartására irányulnak.

Ezenkívül időben meg kell hozni az állam sebezhetőségét megelőző intézkedéseket, még miel őtt a terrorizmus táptalaja kiszélesedhetne. A Közösség – hogy biztosítsa a megelőző megközelítésben való hatékony részvételt – növelni fogja hozzájárulását a partnerországok és regionális szervezetek azon erőfeszítéseinek támogatásához, amelyek a korai figyelmeztető rendszerek megerősítésére, a kormányzati/intézményi kapacitások kiépítésére és az emberi jogok védelmének előmozdítására irányulnak. Javítani fogja továbbá az állami sebezhetőség korai jeleinek felismerésére vonatkozó képességét, a többi adományozóval folytatott, a

---

[21] „Alapjogi követelmények az erőszakos radikalizálódás és a terroristák toborzásával kapcsolatos megel őző intézkedések keretében" – 2005/3. sz. vélemény, 2005.8.23.; http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm.

[22] Az EUMC most készíti jelentését a bevándorlók rasszizmussal és diszkriminációval kapcsolatos tapasztalatairól.

[23] Az EUMC 2005 áprilisában terjesztette be jelentését Rasszista erőszak a 15 tagállamban címmel.

[24] Az EUMC jelenleg két jelentést is készít ebben a témában.

bonyolult, kényes és gyengülő állapotok jobb közös elemzése, megfigyelése és értékelése révén[25]. Ez szerves részét képezi a biztonság és a fejlesztés átfogó külpolitikai intézkedésekben jelentkező megközelítésének.

Az európai szomszédságpolitika keretében a mediterrán országokkal kapcsolatos uniós cselekvési tervek számos radikalizálódás elleni intézkedést tartalmaznak. A lakosság radikalizálódásához hozzájáruló lehetséges tényezők számos alkalommal napirenden voltak, mind kétoldalú mind regionális eszmecseréken. Ez a párbeszéd tovább mélyíthető a mediterrán országokkal kötött társulási megállapodások alapján létrehozott intézmények keretében.

Ezen túlmenően jobban kell támogatni a kultúrák és vallások közötti megértést Európa és a harmadik országok között, különösen mely utóbbiakban az iszlám az uralkodó vallás. Mivel a terroristák számára gyakran a mérsékelt iszlám is célpontot jelent, fontos, hogy a mérsékelt iszlám rendszerek és szervezetek is részt vegyenek a terrorizmusellenes politikákban. Továbbá a mérsékelt iszlám csoportok és a mérsékelt iszlám gondolkodás támogatása úgy bel- mint külföldön hozzájárulhat a szélsőségesség támogatásának korlátozásához, és így csökkentheti a terroristák toborzásának lehetőségét.

A Bizottság a harmadik országokkal az emberi jogok területén folytatott együttműködés keretén belül kiemelten hangsúlyozza a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelem szükségességét. Ez kifejezésre jut az EU „Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért" elnevezésű programjának[26] finanszírozási prioritásai között; ez a tematikus eszköz a politikai párbeszédet és a partnerországok kormányaival egyeztetett országstratégiákat egészíti ki. Az EU ugyanezt a megközelítést alkalmazhatná saját alapértékei más államokban való terjesztéséhez, de anélkül, hogy valamely saját modelljét megpróbálná rájuk erőltetni.

3. Következtetés

E közlemény a Bizottság első hozzájárulása a területre vonatkozó uniós stratégia kidolgozásához. A Bizottság kifejtette, hogyan lehetne a különböző uniós politikákat irányítani, illetve jobban felhasználni az erőszakos radikalizálódást elősegítő tényezők kezelése érdekében. Tudatában ezen erőfeszítés hosszú távú jellegének, valamint annak, hogy a kérdésre vonatkozó ismeretek bővülését követően a megközelítést finomítani kell, a Bizottság szándéka, hogy kiegészítse és támogassa a tagállamok, valamint régióik és településeik fellépéseit egy olyan környezet létrehozása érdekében, mely szembehelyezkedik az erőszakos radikalizálódással.

---

[25] Lásd még: COM(2005) 311, „Javaslat a Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság közös nyilatkozatára – az Európai Unió fejlesztési politikája „Európai Konszenzus".

[26] Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért, programozási dokumentum 2002–2004. A Bizottság 2001. december 20-án fogadta el. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm

MELLÉKLET

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.