COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.9.2005
COM(2005) 313 definitief

-

MEDEDELING VAN DE COMMISSIEAAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende

rekrutering voor terrorisme: aanpakken van de factoren die bijdragen tot gewelddadige radicalisering

1. Inleiding

"Gewelddadige radicalisering" is het verschijnsel waarbij personen standpunten, zienswijzen en ideeën gaan aanhangen, die kunnen leiden tot daden van terrorisme in de zin van artikel 1 van het Kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding[1]. De recente terreuraanslagen in Londen (juli 2005) en Madrid (maart 2004) hebben ertoe geleid dat het aanpakken van gewelddadige radicalisering nog meer prioriteit heeft gekregen in het kader van de preventie van terrorisme.

De strijd tegen het terrorisme, in al zijn vormen en ongeacht de doelstellingen of "idealen" die het pretendeert na te streven, is ook een ideologische strijd omdat terrorisme de beginselen waarop de Europese Unie is gegrondvest kan ondermijnen. Hoewel Europa in de loop van de geschiedenis verscheidene soorten terrorisme heeft gekend, gaat de grootste dreiging momenteel uit van terrorisme op basis van een verkeerde interpretatie van de islam. Veel van de factoren die ten grondslag liggen aan gewelddadige radicalisering en van de oplossingen die in deze mededeling worden besproken, gelden echter voor alle soorten gewelddadige radicalisering, ongeacht of die van nationalistische, anarchistische, separatistische, extreem-linkse of extreem–rechtse aard zijn.

De Europese Unie wijst geweld en haat af en zal nooit racisme of vreemdelingenhaat in welke vorm ook of tegen welke religie of etnische groep ook dulden[2]. Zoals in het Handvest van de grondrechten[3] wordt vermeld, is de Unie gegrondvest op de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en van vrijheid, gelijkheid en solidariteit en berust zij op het beginsel van de democratie en het beginsel van de rechtsstaat. Het is belangrijk op dit gebied het cruciale evenwicht tussen de verschillende grondrechten te bewaren, met name tussen het recht op leven enerzijds en het recht van vrije meningsuiting en privacy anderzijds. Europa moet de mensenrechten en de rechtsstaat blijven bevorderen en iedere vorm van relativisme inzake grondrechten verwerpen. Terrorisme is een van de ergste schendingen van de grondrechten en alle argumenten waarmee bepaalde gewelddadige praktijken als een uiting van diversiteit worden gerechtvaardigd, moeten onvoorwaardelijk worden verworpen.

Dit onderwerp is de laatste jaren meer en meer in de belangstelling gekomen. Het is een zeer complexe kwestie waarvoor geen eenvoudige oplossingen bestaan en die een behoedzame, bescheiden en doordachte aanpak vergt. In deze mededeling brengt de Commissie verslag uit over haar lopende werkzaamheden op dit gebied en schetst zij mogelijkheden om deze

---

[1] Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding. Artikel 1 bepaalt dat iedere lidstaat de maatregelen neemt die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat negen opzettelijke gedragingen, die door hun aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd, worden aangemerkt als terroristische misdrijven, indien de dader deze feiten pleegt met het oogmerk om een bevolking ernstig vrees aan te jagen, of de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, dan wel de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

[2] Artikel 13 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22) en Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000, blz. 303).

[3] Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 2000 (PB C 364 van 7.12.2000).

problematiek op verschillende gebieden die onder haar bevoegdheid vallen, doelgerichter aan te pakken. De bijlage bij de mededeling bevat slechts een eerste analyse van de mogelijke factoren die bijdragen tot gewelddadige radicalisering en rekrutering van terroristen. Meer diepgaand onderzoek en analyse van dit verschijnsel zijn ontegenzeglijk nodig.

Dit document is, zoals specifiek gevraagd in het Haags programma[4], de eerste bijdrage van de Commissie tot de ontwikkeling van een langetermijnstrategie voor de EU (die naar verwachting voor eind 2005 door de Raad wordt opgesteld) om de factoren aan te pakken die bijdragen tot radicalisering en tot rekrutering voor terroristische activiteiten. De in dit document voorgestelde acties en aanbevelingen zijn een combinatie van zachte (bijvoorbeeld interculturele jongerenuitwisselingen) en harde maatregelen (bijvoorbeeld het verbieden van satellietuitzendingen die tot terrorisme aanzetten) en moeten worden gezien als een aanvulling en ondersteuning van de huidige nationale inspanningen. De Commissie meent evenwel dat de EU haar beleid op verschillende terreinen zou kunnen richten op het tegengaan van gewelddadige radicalisering en op Europees niveau de deskundigheid kan bundelen en verspreiden die door de lidstaten bij de aanpak van dit probleem wordt opgedaan.

Het is niet de bedoeling met dit document reeds bestaande strafrechtelijke initiatieven op grond van Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie te behandelen, zoals bijvoorbeeld het reeds aangenomen kaderbesluit inzake terrorismebestrijding of het kaderbesluit van de Raad betreffende racisme en vreemdelingenhaat dat nog wordt besproken. Dat voorstel moet ervoor zorgen dat opzettelijke gedragingen die verband houden met racisme of xenofobe handelingen, zoals het aanzetten tot geweld of haat, publiekelijk geuite beledigingen, het vergoelijken van racisme en vreemdelingenhaat en deelname aan racistische of xenofobe groepen, in de lidstaten strafbaar worden gesteld[5]. De Commissie verzoekt de Raad dringend het voorstel goed te keuren.

2. Versterking van het communautair beleid voor de bestrijding van gewelddadige radicalisering

De Commissie meent dat de ontwikkeling en de uitvoering van een Europese strategie inzake gewelddadige radicalisering een zaak van lange adem is. De in deze mededeling voorgestelde maatregelen, zowel die op korte als die op lange termijn, zijn dan ook niet als totaalpakket bedoeld. In de toekomst kunnen andere maatregelen worden voorgesteld, in het bijzonder wanneer meer inzicht in de problematiek wordt verworven.

De kerngebieden op korte termijn zijn omroepmedia, internet, onderwijs, betrokkenheid van jongeren, werkgelegenheid, sociale uitsluiting en integratieproblemen, gelijke kansen en non-discriminatie, en interculturele dialoog. Verder zal de Commissie om meer kennis te verwerven uitgebreider onderzoek naar gewelddadige radicalisering steunen, dat in de toekomst als basis zal dienen voor een betere beleidsvorming. Tenslotte is het aspect buitenlandse betrekkingen een cruciaal onderdeel van een toekomstige EU-strategie op dit gebied.

2.1. Omroep

De Commissie is van plan om in het kader van het onlangs goedgekeurde financieringsbesluit

---

[4] "Het Haags programma - Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie", aangenomen door de Europese Raad in november 2004.

[5] Voorstel voor een kaderbesluit voor de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat - COM(2001) 664; PB C 75 E van 26.2.2002.

voor haar eerste proefproject inzake terrorismebestrijding[6] (het "financieringsbesluit"), binnenkort een conferentie te organiseren over de rol van de media bij gewelddadige radicalisering.

Aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit in uitzendingen wordt reeds door het Europese recht verboden[7]. Dit geldt ook voor programma's van derde landen (hoofdzakelijk satelliettelevisie), wanneer gebruik wordt gemaakt van een frequentie, satellietcapaciteit of een aardesatellietverbinding die door een lidstaat is toegekend.[8] De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze bepalingen en uit het recente uitzendverbod voor zenders zoals Al-Manar of Sahar-1 in Europa[9] blijkt dat de toepassing van deze bepalingen in de praktijk uitstekend werkt.

De voorzitters van de nationale regelgevingsinstanties voor de omroepsector zijn op uitnodiging van de Commissie in maart 2005 voor de eerste maal bijeengekomen om een pan-Europees offensief te lanceren tegen het aanzetten tot geweld in uitzendingen. Zij kwamen concrete maatregelen overeen ter versterking van hun samenwerking, die de Commissie zal steunen. Zij maakten afspraken over de onderlinge en onmiddellijke uitwisseling van informatie, in het bijzonder door de instelling van een werkgroep en een besloten internetforum.

2.2. Internet

Overeenkomstig het Europese kaderbesluit inzake terrorismebestrijding is aanzetten tot terrorisme een strafbaar feit. Het gebruik van internet om personen aan te zetten tot gewelddadig radicalisme of als middel tot rekrutering voor terrorisme is buitengewoon zorgwekkend omdat internet een wereldwijd bereik heeft, in real-time werkt en zeer doeltreffend is.

Terroristische propaganda kan van internet worden verwijderd op basis van de richtlijn inzake elektronische handel[10]. Artikel 3, leden 4 tot en met 6, biedt de mogelijkheid maatregelen te treffen tegen gewelddadige radicalisering en rekrutering voor terrorisme via internet. Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten geval per geval van de internemarktclausule af te wijken om maatregelen te nemen en bijv. sancties of een verbod op te leggen tegen het aanbieden van een specifieke on-linedienst uit een andere lidstaat, wanneer daar behoefte aan is ter bescherming van welbepaalde belangen van openbare orde zoals de preventie, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten, waaronder de bescherming van minderjarigen en de bestrijding van het aanzetten tot haat wegens ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit, en van schendingen van de menselijke waardigheid van individuele personen.

---

6 Het financieringsbesluit van de Commissie voor het proefproject "Terrorismebestrijding" , aangenomen op 15 september 2005, preciseert de manier waarop de Commissie het budget van 7 miljoen EUR in het kader van haar terrorismebestrijdingsbeleid wil besteden.

7 Artikel 22 bis van Richtlijn 89/552/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie- omroepactiviteiten (de Richtlijn "Televisie zonder grenzen") als gewijzigd bij Richtlijn 97/36/EG.

8 Artikel 2, lid 4, van de Richtlijn "Televisie zonder grenzen".

9 Het doorgeven van Al Manar werd verboden in alle EU lidstaten met sattelietcapaciteit, in casu Frankrijk (Eutelsat), Nederland (NSS) en Spanje (Hispasat).

10 Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt ("richtlijn inzake elektronische handel") - PB L 178/1 van 17.7.2000, blz. 1.

Hierdoor kunnen maatregelen worden genomen tegen diensten die illegaal worden aangeboden in de context van terrorisme[11]. Artikel 15, lid 2, van de richtlijn staat lidstaten toe verleners van diensten van de informatiemaatschappij te verplichten om onmiddellijk de bevoegde openbare instanties in te lichten over specifieke vermeende onwettige activiteiten of informatie verstrekt door afnemers van hun dienst.

Voorts rust op iedere lidstaat de verplichting doeltreffend toezicht te verzekeren op de op zijn grondgebied gevestigde aanbieders en overeenkomstig het Gemeenschapsrecht de nodige maatregelen te nemen ter preventie van criminele activiteiten. Het gebruik van internet in verband met gewelddadige radicalisering zal ook ter sprake komen in het kader van de voor november 2005 geplande vergaderingen van de groep van deskundigen op het gebied van e-commerce.

Bovendien mogen lidstaten van een aanbieder van toegang en (loutere) doorgifte[12] of een aanbieder van caching[13] en hosting[14] eisen dat die een inbreuk beëindigt of voorkomt.[15] In het bijzonder kunnen nationale rechtbanken en overheidsinstanties dwangbevelen uitvaardigen tot verwijdering van illegale informatie of blokkering van de toegang ertoe. Verder hebben bepaalde instanties of politiediensten in sommige lidstaten op basis van duidelijke, wettelijk vastgestelde criteria die bepalen wat onder illegale inhoud moet worden verstaan zwarte lijsten opgesteld, om de leveranciers van internetdiensten te helpen sites met illegale inhoud te herkennen (zoals kinderpornografie of racistische inhoud); deze zwarte lijsten worden op vrijwillige basis gebruikt. Dit soort zelfregulering zou ook kunnen worden toegepast voor de preventie van gewelddadige radicalisering en door lidstaten van elkaar kunnen worden overgenomen.

De Commissie moedigt de lidstaten aan om zo effectief mogelijk van deze machtigingsbepalingen uit de richtlijn gebruik te maken om gewelddadige radicalisering in Europa tegen te gaan. Omdat het delicate evenwicht met de internemarktbeginselen niet mag worden verstoord, is de uitwisseling van beproefde methoden en kennis op dit gebied van cruciaal belang. De Commissie is bereid dergelijke methoden van de lidstaten te verzamelen en na te gaan of het nodig is een document met richtsnoeren op te stellen.

2.3. Onderwijs, betrokkenheid van jongeren en actief Europees burgerschap

Programma's die zich richten op jongeren van een leeftijd waarop ze worden gevormd en vatbaar zijn voor gewelddadig radicale ideeën, kunnen zeer goede resultaten opleveren. Het bevorderen van culturele diversiteit en tolerantie kan de ontwikkeling van gewelddadig radicale denkbeelden tegengaan.

Een van de doelstellingen van het programma "Jeugd" is "het bevorderen van (…) een beter begrip van de culturele diversiteit van Europa en van zijn fundamentele gemeenschappelijke waarden, hetgeen zal bijdragen tot de eerbiediging van mensenrechten en tot de bestrijding van racisme, antisemitisme en vreemdelingenhaat". De Europese Commissie zorgt ervoor dat dergelijke thema's regelmatig terugkeren in de oproepen tot het indienen van innoverende

---

[11] Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank - De toepassing op financiële diensten van artikel 3, leden 4 tot en met 6, van de richtlijn inzake elektronische handel - COM(2003) 259.

[12] In artikel 12, lid 1, van de e-commerce-richtlijn omschreven tussenpersonen ("doorgeefluik").

[13] In artikel 13, lid 1, van de e-commerce-richtlijn omschreven tussenpersonen.

[14] In artikel 14, lid 1, van de e-commerce-richtlijn omschreven tussenpersonen.

[15] Artikel 12, lid 3, artikel 13, lid 2, en artikel 14, lid 3, van de e-commerce-richtlijn.

projecten. Het programma "Jeugd" help daarom te voorkomen dat gewelddadig radicaal gedrag bij jongeren wortel kan schieten.

In het kader van het programma "Cultuur" worden ook activiteiten gefinancierd ter bevordering van de interculturele dialoog en ter versterking van de culturele verscheidenheid in Europa door het wederzijdse begrip tussen personen uit verschillende landen te stimuleren. De bevordering van de dialoog tussen culturen is een van de hoofddoelstellingen van het voorgestelde nieuwe programma "Cultuur 2007"[16].

Tegelijkertijd voert de Commissie in het kader van het programma "Socrates" vele projecten uit om de concepten Europees burgerschap en begrip tussen de culturen te ontwikkelen, waardoor personen met verschillende achtergronden een gemeenschappelijke Europese identiteit kunnen delen waarin culturele diversiteit wordt geëerbiedigd en bevorderd. Deze activiteiten komen meer in detail aan bod in de acties voor school en volwassenenonderwijs ("Comenius" en "Grundtvig") van het programma. Een van de doelstellingen van deze programma's, de bevordering van het "intercultureel bewustzijn", draagt ook bij tot de bestrijding van het probleem van de gewelddadige radicalisering van marginale en moeilijk te bereiken groepen binnen de samenleving.

De Commissie heeft onlangs een voorstel gedaan voor een nieuw programma "Burgers voor Europa" ter bevordering van een actief Europees burgerschap[17], en een van de doelstellingen daarvan is het wederzijds begrip tussen de Europese burgers te vergroten, waarbij de culturele verscheidenheid wordt gerespecteerd en gewaardeerd en de interculturele dialoog wordt bevorderd. Als het programma wordt aangenomen, zal de Unie financiële steun verlenen om evenementen te organiseren, netwerken op te zetten en de uitwisseling te bevorderen van goede methoden om de fundamentele waarden en belangrijke mijlpalen van Europa te belichten, waarmee zij indirect bijdraagt aan de uitbreiding van het pakket van zachte maatregelen tegen gewelddadige radicalisering. Verder heeft de Commissie bij het maatschappelijk middenveld een dialoog op gang gebracht tussen de EU en de kandidaat-lidstaten, om het wederzijds begrip te verbeteren en de burgers en verschillende culturen dichter bij elkaar te brengen.

2.4. Aanmoediging van integratie, interculturele dialoog en dialoog tussen de godsdiensten

2.4.1. Integratie

De meeste immigranten uit derde landen integreren met succes in de samenleving van de EU-lidstaten. Als de integratie echter mislukt, kan dit een vruchtbare voedingsbodem opleveren voor de ontwikkeling van gewelddadige radicalisering. Zoals in de bijlage wordt besproken kan de vervreemding van zowel het land van herkomst als het gastland de kans vergroten dat iemand probeert aan iets anders zijn identiteit en een gevoel van verbondenheid te ontlenen, bijvoorbeeld aan een sterke extremistische ideologie.

Het integratiebeleid – dat op zichzelf staat en eigen specifieke doelstellingen heeft – kan

---

[16] Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma Cultuur 2007 (2007-2013) - COM(2004) 469 van 14.7.2004.

[17] Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling voor de periode 2007-2013 van het programma "Burgers voor Europa" ter bevordering van een actief Europees burgerschap - COM (2005) 116 van 6.4.2005.

positieve neveneffecten hebben op de preventie van gewelddadige radicalisering. De Commissie heeft zich er in het kader van het Haags Programma toe verbonden in de lidstaten voor onderdanen van derde landen een krachtiger integratiebeleid aan te moedigen, dat is gebaseerd op de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basisbeginselen inzake integratie die door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken in november 2004 zijn vastgesteld. De Commissie heeft haar voorstellen toegelicht in een mededeling die in september 2005 is goedgekeurd[18]. De Commissie heeft ook, in het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013, een Europees fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voorgesteld, bedoeld voor gerichte acties op dat gebied.

Integratie vraagt om een holistische aanpak, waarbij niet alleen wordt gestreefd naar toegang tot de arbeidsmarkt voor alle groepen, maar ook maatregelen worden genomen in verband met sociale, culturele, godsdienstige, taalkundige- en nationale verschillen. Het non-discriminiatierecht, zoals verder ontwikkeld door de anti-discriminatierichtlijnen van de EU[19], is ook een belangrijk aspect van integratie. 20% van het budget van het Europees Sociaal Fonds is al bestemd voor de verbetering van de gelijke kansen inzake werkgelegenheid voor kansarme groepen, maar ook ander beleid kan effect hebben: revitalisering en toegankelijker maken van achterstandsgebieden en –buurten, verbetering van woonomstandigheden, aanmoediging van de toegang tot het onderwijs en bescherming tegen sociale uitsluiting. Voorts zijn op persoonlijk vlak een goede levenskwaliteit en betrokkenheid bij de samenleving van essentieel belang om rekrutering door radicale groepen te voorkomen (zie bijlage).

2.4.2. Dialoog tussen staat en godsdiensten

Het komt niet vaak tot een spontane dialoog, zeker niet wanneer het gaat om belangrijke waarden en beginselen. Daarom is het nodig om te leren hoe ideeën en standpunten het best kunnen worden uitgewisseld en om een communicatiemethode te ontwikkelen om obstakels weg te nemen en begrip te kweken voor culturele verschillen die met godsdienst te maken hebben (in het bijzonder wanneer het radicale, extremistische en fundamentalistische opvattingen). Dat is in ieders belang, maar het is tevens een noodzakelijke voorwaarde om op een solide basis een dialoog tussen culturen en godsdiensten op gang te brengen.

De Europese Unie eerbiedigt en doet geen afbreuk aan de status die kerken en religieuze verenigingen en gemeenschappen volgens het nationale recht in de lidstaten hebben (verklaring nr. 11 bij het Verdrag van Amsterdam). De relatie tussen staat en kerk behoort niet tot de bevoegdheid van de EU. Er bestaat evenwel een traditie van dialoog tussen de Commissie en de godsdiensten, kerken en geloofsgemeenschappen. De Commissie heeft sinds enkele jaren een uitgebreid netwerk van contacten met een groot aantal confessionele en niet-confessionele partners. De Commissie organiseert regelmatig conferenties, seminars en andere bijeenkomsten, om de onderlinge verstandhouding te versterken en Europese waarden uit te dragen. In 2003 werd een EU-conferentie van de ministers van Binnenlandse Zaken gehouden over de interreligieuze dialoog ("The inter-faith dialogue – a social cohesion factor in Europe and an instrument of peace in the Mediterranean area")[20], met het doel de instelling van een Europees forum voor interreligieuze dialoog en voor dialoog tussen geloofsgemeenschappen

---

[18] Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: een gemeenschappelijke agenda voor integratie – kader voor de integratie van onderdanen van derde landen in de Europese Unie - COM(2005) 389 van 1.9.2005.

[19] Richtlijn 2000/43/EG van de Raad en Richtlijn 2000/78/EG van de Raad, zie voetnoot 2.

[20] Gehouden te Rome op 30 en 31 oktober 2003.

en staten te bespreken. De Commissie heeft bijvoorbeeld in februari 2004 een conferentie over antisemitisme georganiseerd, waarbij de Europese Unie haar engagement om het antisemitisme te bestrijden en in het oog te houden bevestigde.

De Commissie zal op sommige van deze initiatieven voortbouwen om nader te onderzoeken welke daarvan mogelijk kunnen dienen voor de preventie van gewelddadige radicalisering.

2.4.3. Europees Jaar van de interculturele dialoog

De Commissie zal voorstellen lanceren om 2008 tot Europees Jaar van de interculturele dialoog uit te roepen. Het jaar is bedoeld om de interculturele dialoog in al zijn facetten onder de aandacht van het Europese publiek te brengen en meer gebruik te maken van de EU-programma's om de positieve resultaten van die dialoog uit te dragen. Bij de evenementen die tijdens dat jaar door de Unie worden gesteund, zouden de onderwerpen die in deze mededeling worden behandeld, nadrukkelijk kunnen worden belicht.

2.5. Wetshandhavingsinstanties en veiligheidsdiensten

Er zouden initiatieven moeten worden overwogen om het contact tussen politie- en wetshandhavingsdiensten en jongeren op lokaal niveau te bevorderen. Lidstaten die de indienstneming van mensen met verschillende achtergronden stimuleren, moeten ook andere landen aanmoedigen dat te doen door beproefde methoden uit te wisselen, zelfs in lidstaten die officieel geen etnische minderheden erkennen. Dat zou een manier kunnen zijn om in alle lidstaten meer begrip en respect tussen deze mensen te kweken.

Verdere preventieve maatregelen op het gebied van terrorismebestrijding, alsmede de voortzetting van de samenwerking tussen de operationele diensten, de inlichtingendiensten en het beleidsniveau zouden in alle lidstaten moeten worden aangemoedigd. De Commissie dringt erop aan dat lidstaten die al goede resultaten hebben behaald, hun ervaringen en beste methoden via de EU-structuren met de andere zouden delen. Op de lidstaten rust de verplichting samen te werken met instanties zoals Europol en ook samenwerking met het Gemeenschappelijk Situatiecentrum (Sitcen) wordt ten zeerste aangemoedigd. Wat de beleidsinitiatieven betreft zal de Commissie de beste methoden van de lidstaten verzamelen en beoordelen, en ze bundelen in periodieke richtsnoeren voor alle lidstaten.

2.6. Netwerken van deskundigen

De Commissie zal, overeenkomstig het onlangs goedgekeurde financieringsbesluit, middelen toewijzen voor de oprichting van een netwerk van deskundigen voor het uitwisselen van ideeën op het vlak van onderzoek en beleid, dat begin 2006 een eerste bijdrage over de stand van de kennis betreffende gewelddadige radicalisering zal indienen.

De Commissie zal tevens een openbare aanbesteding uitschrijven voor onderzoeksprojecten op dit gebied en met name over factoren die aanzetten tot of doen afstappen van gewelddadige radicalisering en sociaal-economische factoren die bijdragen tot gewelddadige radicalisering. Het is mogelijk dat het proefproject in 2006 wordt voortgezet. Zowel de netwerken als de onderzoeksprojecten zullen de balans opmaken van het voltooide of lopende onderzoekswerk in het kader van het EG kaderprogramma voor onderzoek en andere onderzoeksprogramma's. Een dergelijke inventarisatie van relevante kennis zou ook moeten worden nagestreefd in het programma "Veiligheid en bescherming van de vrijheden" voor de toekomstige financiële vooruitzichten en in het zevende kaderprogramma voor onderzoek zou in nieuw onderzoek op

dit gebied moeten worden gepland.

2.7. Controle en verzameling van gegevens

De Commissie heeft het netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van grondrechten geraadpleegd en feedback ontvangen in de vorm van een onderzoeksverslag[21] over het verband tussen gewelddadige radicalisering en de grondrechten binnen het juridisch kader van de lidstaten.

De Commissie zal de deskundigheid van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (EUMC) aanwenden op gebieden zoals de ervaringen van migranten[22], racistisch geweld[23] en islamofobie[24]. Voorts zal de Commissie het EUMC verzoeken onderzoek te doen naar blijken van haat jegens fundamentele waarden die aan de EU ten grondslag liggen, zoals vrijheid van godsdienst en gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Verder zal de omvorming van het EUMC tot een bureau voor de grondrechten het mogelijk maken bredere domeinen te bestrijken (bijvoorbeeld het contact tussen politiediensten en de verschillende gemeenschappen).

2.8. Externe betrekkingen

De dialoog met en, waar nodig, technische bijstand aan derde landen en regionale partners moeten integrerend deel uitmaken van onze strategie om de problematiek van de gewelddadige radicalisering en van de rekrutering voor terrorisme aan te pakken. In het kader van haar buitenlands beleid speelt de EU, zij het op indirecte wijze, reeds een actieve rol. De Gemeenschap en de lidstaten zijn samen de grootste donors van ontwikkelingshulp ter wereld, waarmee zij niet alleen bijdragen tot ontwikkeling, maar ook iets helpen doen aan sommige grondoorzaken van terrorisme. Ontwikkelingshulp kan bijdragen tot de afbrokkeling van het draagvlak voor terroristische netwerken en bewegingen, omdat deze hulp kan worden gericht op het terugdringen van ongelijkheden, het ondersteunen van democratie en de naleving van mensenrechten, goed bestuur, de corruptiebestrijding en de hervorming van het veiligheidssysteem.

Er moeten voorts stappen worden ondernomen om het kwetsbaar worden van staten reeds in een vroeg stadium te voorkomen, voor een potentiële voedingsbodem voor terrorisme dreigt te ontstaan. De Gemeenschap zal de steun opvoeren voor de inspanningen van partnerlanden en regionale organisaties ter versterking van tijdigewaarschuwingssystemen, governance en institutionele capaciteitsopbouw en de bevordering van de bescherming van de mensenrechten, zodat zij op een doeltreffende manier aan preventie kunnen doen. Zij zal er ook voor zorgen dat zij vroege tekens van het kwetsbaar worden van staten beter kan herkennen door samen met andere donors te werken aan betere gezamenlijke analyse, gezamenlijk toezicht en gezamenlijke beoordeling van problematische, kwetsbare en falende staten[25]. Dit is een

---

21 'The requirements of fundamental human rights in the framework of the measures of prevention of violent radicalisation and recruitment of potential terrorists' – Advies nr. 3-2005, 23.8.2005, http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm

22 Het EUMC bereidt momenteel een verslag voor over de ervaringen van migranten met racisme en discriminatie.

23 Het EUMC heeft in april 2005 een verslag ingediend over racistisch geweld in de vijftien lidstaten.

24 Het EUMC bereidt momenteel over dit onderwerp twee verslagen voor.

25 Zie ook COM(2005) 311 "Voorstel voor een gezamenlijke verklaring van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie: Het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie , "de Europese consensus".

integrerend deel van een algemene veiligheids- en ontwikkelingspolitiek in het kader van het buitenlands beleid.

De EU-actieplannen voor de landen van het Middellandse-Zeegebied in het kader van het Europese nabuurschapsbeleid bevatten een aantal anti-radicaliseringsmaatregelen. Bij veel gelegenheden zijn de mogelijke factoren die bijdragen tot de radicalisering van bevolkingsgroepen in het kader van bilaterale en regionale besprekingen aan bod gekomen. Deze dialoog kan verder worden uitgediept in het kader van de instellingen die door de associatieovereenkomsten met de Middellandse-Zeelanden zijn opgericht.

Meer in het algemeen moet meer worden gedaan om het begrip tussen de culturen en de godsdiensten van Europa en derde landen, in het bijzonder met de landen waar de islam de belangrijkste godsdienst is, te bevorderen. Aangezien terroristen het vaak ook op de gematigde islam hebben gemunt, is het belangrijk om met gematigde islamitische regimes en organisaties samen te werken inzake antiterrorismebeleid. Daarnaast kan het ondersteunen van gematigde islamitische groeperingen en het gematigde islamitische gedachtegoed zowel in eigen land als daarbuiten de steun voor extremisme beperken en de mogelijkheid tot rekrutering voor terrorisme verminderen.

De Commissie legt bij haar samenwerking met derde landen op het gebied van de mensenrechten meer de nadruk op de noodzaak racisme en vreemdelingenhaat te bestrijden. Dat blijkt uit de financieringsprioriteiten in het kader van het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten van de EU[26], een thematisch instrument dat de politieke dialoog en de met de partnerlanden overeengekomen landenstrategieën aanvult. De EU zou dezelfde benadering kunnen gebruiken om de waarden waarop zij is gegrondvest bij andere staten te bevorderen, zonder deze evenwel haar eigen model op te leggen.

3. Conclusie

De Commissie levert hiermee haar eerste bijdrage tot de ontwikkeling van een EU-strategie op dit gebied. Zij heeft uiteengezet hoe diverse onderdelen van het EU beleid zouden kunnen worden ingezet of beter kunnen worden benut om de factoren die bijdragen tot gewelddadige radicalisering aan te pakken. Hoewel zij er zich van bewust is dat dit een zaak van lange adem is en dat de aanpak zal moeten worden verfijnd naarmate meer inzicht in de problematiek ontstaat, is de Commissie vastbesloten de acties van de lidstaten en hun regionale en lokale besturen aan te vullen en te ondersteunen om een klimaat te scheppen waarin gewelddadige radicalisering niet gedijt.

[26] Programmeringsdocument 2002-2004 voor het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten. Door de Commissie aangenomen op 20 december 2001. 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.