KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 21.9.2005
COM(2005) 313 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie

Rekrutacji terrorystów: analiza czynników wpływających na gwałtowną radykalizację postaw

1. wstęp

„Gwałtowna radykalizacja postaw” jest zjawiskiem polegającym na przyjmowaniu przez ludzi opinii, poglądów i koncepcji, które mogą prowadzić do aktów terrorystycznych w rozumieniu art. 1 decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu[1]. Niedawne ataki terrorystyczne w Londynie w lipcu 2005 r. i Madrycie w marcu 2004 r. potwierdziły pilna potrzebę rozwiązania problemu gwałtownej radykalizacji postaw jako część kompleksowej koncepcji działań zapobiegawczych w ramach zwalczania terroryzmu.

Zwalczanie terroryzmu we wszystkich jego formach i niezależnie od celów lub „ideałów”, jakim on służy, jest również walką ideologiczną, ponieważ terroryzm może zachwiać zasadami leżącymi u podstaw Unii Europejskiej. Europa doświadczyła różnych rodzajów terroryzmu w swej historii, obecnie jednak główne zagrożenie stanowi terroryzm charakteryzujący się błędną interpretacją islamu. Jednakże wiele spośród czynników powodujących gwałtowną radykalizacj ę postaw oraz środków zaradczych omawianych w niniejszym komunikacie odnosi się również do wszelkich innych form gwałtownej radykalizacji postaw o charakterze nacjonalistycznym, anarchistycznym, separatystycznym, skrajnie lewicowych lub skrajnie prawicowym.

Unia Europejska odrzuca przemoc i nienawiść, nigdy nie będzie tolerować rasizmu czy ksenofobii w jakiejkolwiek formie, bądź skierowanych przeciwko jakiejkolwiek religii lub grupie etnicznej[2]. Zgodnie z Kartą Praw Podstawowych[3] Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności ludzkiej, wolności, równości i solidarno ści; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego. Ważne jest utrzymanie zasadniczej równowagi pomiędzy różnymi prawami podstawowymi w tym zakresie, w szczególności prawem do życia, z jednej strony, a z drugiej prawem do wolności wypowiedzi i prawem do poszanowania życia prywatnego. Europa musi nadal popierać prawa człowieka i praworządnoś ć oraz odrzucać wszelkie formy relatywizmu w odniesieniu do praw podstawowych. Terroryzm stanowi jedno z najpoważniejszych przejawów naruszania podstawowych swobód i wszelkie argumenty próbujące uzasadnić niektóre akty przemocy jako wyraz odrębności należy również bezwarunkowo odrzucać.

Zainteresowanie tym tematem wzrosło w ostatnich latach. Jest to bezsprzecznie niezwykle zło żony problem, dla którego nie ma prostych rozwiązań i który wymaga zastosowania ostro żnego, wyważonego i dobrze przemyślanego podejścia. W niniejszym komunikacie Komisja zdaje sprawozdanie z trwających w tej dziedzinie prac i proponuje możliwe sposoby skuteczniejszego ukierunkowania różnorodnych działań leżących w jej kompetencjach na rozwi

---

[1] Decyzja ramowa Rady 2002/475/JHA z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu. Artykuł 1 stanowi, że każde Państwo Członkowskie podejmuje niezbędne środki zapewniające, że są uważane za przestępstwa terrorystyczne zamierzone czyny odnoszące się do dziewięciu wyraźnie okre ślonych w prawie krajowym wykroczeń, które ze względu na swój charakter i kontekst mogą wyrządzi ć poważne szkody krajowi lub organizacji międzynarodowej, jeżeli są popełniane w celu poważnego zastraszenia ludności, bezprawnego zmuszenia rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania działania, bądź poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych kraju lub organizacji międzynarodowej.

[2] Artykuł 13 Traktatu o Unii Europejskiej, dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne – Dz.U. L 180 z 19.7.2000, str. 22 - oraz dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy - Dz.U. L 303 z 2.12.2002, str. 303.

[3] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – Dz.U. C 364 z 7.12.2000.

ązanie tego problemu. Załącznik do komunikatu dostarcza jedynie wstępnej analizy czynników mogących przyczyniać się do gwałtownej radykalizacji postaw i rekrutacji terrorystów. Z pewnością potrzebne są bardziej dogłębne badania i analizy omawianego zjawiska.

Zgodnie z wymogiem zawartym w programie haskim[4] niniejszy dokument jest wstępnym wk ładem Komisji w opracowanie długoterminowej strategii UE (przewiduje się jej przedstawienie Radzie na koniec 2005 r.) mającej na celu przeciwdziałanie czynnikom wpływającym na radykalizację postaw i rekrutację terrorystów. Działania i zalecenia przedstawione w niniejszym dokumencie są połączeniem środków łagodnych (np. wymiany kulturowej wśród m łodzieży) i zaostrzonych (np. zakaz audycji radiowo-telewizyjnych podżegających do terroryzmu) i powinny być postrzegane jako uzupełnienie i wsparcie wysiłków podejmowanych obecnie na poziomie krajowym. Jednakże Komisja wierzy, że UE, dzięki prowadzonej przez siebie polityce obejmującej szeroki wachlarz dziedzin, która można wykorzystać do rozwi ązania problemu gwałtownej radykalizacji postaw, ma możliwość gromadzenia i rozpowszechniania na poziomie europejskim odpowiedniej wiedzy specjalistycznej zdobywanej przez Państwa Członkowskie w trakcie działań podejmowanych w celu rozwiązania tego problemu.

Celem niniejszego dokumentu nie jest omówienie już istniejących inicjatyw dotyczących prawa karnego, opartych na tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej, takich jak przyjęta już decyzja ramowa w sprawie terroryzmu czy też rozpatrywany obecnie wniosek dotyczący decyzji ramowej w sprawie rasizmu i ksenofobii. Projekt ten, do przyjęcia którego Komisja wzywa Radę, ma zapewnić, że czyny popełnione umyślnie wynikające z postaw rasistowskich lub ksenofobicznych, w tym także podżeganie do przemocy lub nienawiści, publiczne zniewagi, tolerowanie rasizmu i ksenofobii oraz przynależność do grup rasistowskich lub ksenofobicznych będą karane jako przestępstwo w Państwach Członkowskich[5].

2. umacnianie polityki WSPÓLNOTOWEJ SŁUŻĄCEJ zwalczaniu gwałtownej radykalizacji postaw

Komisja uważa, że do opracowania i wprowadzenia w życie europejskiej strategii przeciwdzia łania gwałtownej radykalizacji postaw konieczne będzie podjęcie długofalowego wysiłku i że proponowane w niniejszym komunikacie środki, zarówno długo-, jak i krótkoterminowe, nie mogą mieć charakteru zamkniętego. W przyszłości można będzie zaproponować inne dzia łania, szczególnie w świetle szerszej wiedzy na ten temat.

Głównymi obszarami, na których należy się skupić natychmiast, są środki masowego przekazu, Internet, edukacja, zaangażowanie młodzieży, zatrudnienie, zagadnienia związane z wykluczeniem społecznym i integracją, kwestia równych szans oraz walka z dyskryminacją i dialog międzykulturowy. Ponadto w celu zdobycia szerszej wiedzy w omawianej dziedzinie Komisja będzie wspierać bardziej dogłębne analizy gwałtownej radykalizacji postaw, które w przyszłości staną się podstawą dla opracowania lepszej polityki. Wreszcie kluczowym aspektem przyszłej strategii UE w tej dziedzinie są stosunki zewnętrzne.

2.1. Środki masowego przekazu

[4] „Program haski - umacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE", zatwierdzony przez Radę Europejską w listopadzie 2004 r.

[5] Wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii - COM(2001) 664; Dz.U. C 75 E z 26.3.2002.

Zgodnie z ostatnio przyjętą decyzją Komisji w sprawie finansowania jej pierwszego projektu pilotażowego na rzecz zwalczania terroryzmu[6] („decyzja w sprawie finansowania"), Komisja planuje zorganizować w niedalekiej przyszłości konferencję na temat roli mediów w obliczu gwałtownej radykalizacji postaw i terroryzmu.

Prawo europejskie już zabrania podżegania w programach radiowych i telewizyjnych do nienawiści ze względu na rasę, płeć, religię lub narodowość[7]. Dotyczy to również programów krajów trzecich (przede wszystkim telewizji satelitarnej), o ile korzystają one z częstotliwości, łącza satelitarnego lub naziemnej stacji nadawczej należących do Państwa Członkowskiego[8]. Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za wprowadzenie w życie tych zasad, a niedawne przypadki zakazu retransmisji kanałów, takich jak Al-Manar lub Sahar-1 w Europie[9] pokazują, że zasady te stosowane są dosyć skutecznie.

Na zaproszenie Komisji przewodniczący krajowych organów regulacyjnych w dziedzinie nadawania spotkali się po raz pierwszy w marcu 2005 r., aby wyrazić ogólnoeuropejską wolę zwalczania podżegania do nienawiści w programach radiowo-telewizyjnych. Ustalili oni konkretne środki służące wzmocnieniu współpracy, którą Komisja będzie wspierać. Doszli również do porozumienia w sprawie wzajemnej i natychmiastowej wymiany informacji, szczególnie poprzez ustanowienie grupy roboczej i ograniczonego forum internetowego.

2.2. Internet

Podżeganie do aktów terrorystycznych jest przestępstwem zgodnie z Europejską decyzją ramową w sprawie zwalczania terroryzmu; wykorzystanie Internetu do podżegania ludzi do przyjęcia agresywnych postaw radykalnych lub jako narzędzia rekrutacji terrorystów jest niezmiernie niepokojącym zjawiskiem w obliczu globalnego zasięgu Internetu, jego działania „w czasie rzeczywistym" i skuteczności.

Cel polegający na usunięciu propagandy terrorystycznej z Internetu może być należycie uwzględniony w dyrektywie o handlu elektronicznym[10]. Artykuł 3 ust. 4-6 przewiduje możliwość podjęcia odpowiednich kroków przeciwko gwałtownej radykalizacji postaw i rekrutacji terrorystów odbywającej się przez Internet. Przepis ten przewiduje w indywidualnych przypadkach odstępstwa od klauzuli rynku wewnętrznego, z których Państwa Członkowskie mogą korzystać w celu podjęcia działań, takich jak sankcje lub nakazy, służących ograniczeniu dostaw danej usługi internetowej z innego Państwa Członkowskiego w przypadkach, kiedy istnieje konieczność ochrony określonych interesów porządku publicznego, w szczególności zapobiegania, dochodzenia, wykrywania oraz karania przestępstw, w tym ochrony małoletnich

---

6 Decyzja Komisji w sprawie finansowania projektu pilotażowego „Zwalczanie terroryzmu", przyjęta w dniu 15 września 2005 r., określa, w jaki sposób Komisja zamierza rozdzielić wynoszący 7 mln EUR budżet przeznaczony na politykę zwalczania terroryzmu.

7 Artykuł 22a dyrektywy 97/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 czerwca 1997 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dyrektywa „Telewizja bez Granic").

8 Artykuł 2 ust. 4 dyrektywy „Telewizja bez Granic".

9 Zabroniono retransmisji Al Manar we wszystkich Państwach Członkowskich, transmitujących sygnał satelitarny stacji, w tym przypadku we Francji (Eutelsat), Niderlandach (NSS) i Hiszpanii (Hispasat).

10 Dyrektywa 2000/31/We Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) – Dz.U. L 178 z 17.7.2000, str. 1.

oraz walki z podżeganiem do nienawiści ze względu na rasę, płeć, religię oraz narodowość, a także zwalczania naruszeń godności człowieka dotyczących osób fizycznych. W związku z tym można podjąć działania przeciwko nielegalnemu dostarczaniu usług w kontekście terroryzmu[11]. Artykuł 15 ust. 2 dyrektywy zezwala Państwom Członkowskim na ustanowienie w stosunku do usługodawców świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego obowiązku niezwłocznego powiadamiania właściwych władz publicznych o domniemanych bezprawnych działaniach podjętych przez ich usługobiorców lub przez nich przekazanych informacjach.

Ponadto każde Państwo Członkowskie ma obowiązek zapewnić skuteczny nadzór nad usługodawcami prowadzącymi działalność na jego terytorium oraz podjąć niezbędne działania zgodnie z prawem UE w celu zapobiegania działalności przestępczej. Użycie Internetu w związku z gwałtowną radykalizacją postaw będzie również przedmiotem dyskusji w ramach spotkania grupy ekspertów ds. handlu elektronicznego, planowanego na listopad 2005 r.

Oprócz tego Państwa Członkowskie mogą wymagać od usługodawcy zajmującego się dostarczaniem dostępu i (zwykłym) przekazem[12], oraz od usługodawcy oferującego usługi typu *caching*[13] i *hosting*[14], aby przerwał on naruszenie prawa lub mu zapobiegł.[15] W szczególności sądy krajowe lub organy administracyjne mogą wydać nakazy usunięcia bezprawnych informacji lub uniemożliwienia dostępu do nich. Ponadto w niektórych Państwach Członkowskich określone instytucje lub siły policji sporządziły czarne listy oparte na jasnych prawnie określonych kryteriach definiujących, jaka treść jest nielegalna, w celu udzielenia pomocy dostawcom usług internetowych w zadaniu określenia stron zawierających nielegalne treści (takie jak pornografia dziecięca lub treści o wymowie rasistowskiej). Listy te są wykorzystywane przez dostawców usług internetowych na zasadzie dobrowolnej. Tego typu działania samoregulujące są przykładem, który można zastosować w zapobieganiu gwałtownej radykalizacji postaw i którym Państwa Członkowskie mogłyby podzielić się z innymi.

Komisja zachęca Państwa Członkowskie do wykorzystywania przepisów wykonawczych dyrektywy w jak najskuteczniejszy sposób w celu rozwiązania problemu gwałtownej radykalizacji postaw w Europie. Ze względu na konieczność utrzymania delikatnej równowagi między przepisami tej dyrektywy a zasadami rynku wewnętrznego, niezwykle ważna jest wymiana dobrych praktyk i wiedzy specjalistycznej w tej dziedzinie. Komisja chce zgromadzić takie praktyki Państw Członkowskich i rozważyć, czy istnieje potrzeba przyjęcia wytycznych.

2.3. Edukacja, zaangażowanie młodzieży i aktywne obywatelstwo europejskie

Programy skierowane do ludzi młodych będących w wieku kształtowania się osobowości, gdy są oni najbardziej podatni na wpływ skrajnie radykalnych poglądów, mogą być bardzo owocne. Popieranie różnorodności kulturowej i tolerancji może pomóc wstrzymać rozwój agresywnych postaw radykalnych.

Celem programu „Młodzież" jest „zrozumienie różnorodności kulturowej Europy i jej wspólnych fundamentalnych wartości, wspomagające w konsekwencji wspieranie postawy poszanowania praw człowieka oraz zwalczania rasizmu, antysemityzmu i ksenofobii". Komisja

---

[11] Komunikat do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Banku Centralnego na temat stosowania dyrektywy o handlu elektronicznym do usług finansowych określonych w art. 3 ust. 4-6 dyrektywy o handlu elektronicznym - COM(2003) 259.

[12] Pośrednicy określeni w art. 12 ust. 1 dyrektywy o handlu elektronicznym (zwykły przekaz).

[13] Pośrednicy określeni w art. 13 ust. 1 dyrektywy o handlu elektronicznym.

[14] Pośrednicy określeni w art. 14 ust. 1 dyrektywy o handlu elektronicznym.

[15] Artykuły 12 ust. 3, 13 ust. 2 i 14 ust. 3 dyrektywy o handlu elektronicznym.

Europejska zapewnia regularne uwzględnianie takich tematów w zaproszeniach do składania innowacyjnych projektów. Program „Młodzież" przyczynia się zatem do zapobiegania utrwalaniu się agresywnych postaw wśród młodzieży.

Program „Kultura" również służy do finansowania działalności związanej z promowaniem dialogu międzykulturowego oraz ze zwiększaniem różnorodności kulturowej w Europie poprzez wspieranie zrozumienia między osobami pochodzącymi z różnych krajów. Promowanie dialogu międzykulturowego będzie jednym z zasadniczych elementów propozycji nowego programu „Kultura 2007"[16].

Jednocześnie Komisja realizuje wiele projektów w ramach programu „Sokrates", które zajmują się rozwijaniem koncepcji obywatelstwa europejskiego oraz dążą do zrozumienia mi ędzykulturowego, dzięki któremu osoby pochodzące z różnych środowisk mogą dzielić wspólną tożsamość europejską przy jednoczesnym poszanowaniu i wspieraniu różnorodności kulturowej. Cele te realizowane są bardziej szczegółowo w działaniach programu obejmuj ących edukację młodzieży i dorosłych („Comenius" i „Grundtvig"). Jeden z celów tych programów, a mianowicie promowanie „świadomości międzykulturowej", przyczynia się w pewien sposób do przeciwdziałania problemowi gwałtownej radykalizacji postaw wśród grup pozostających na marginesie społeczeństwa i grup „trudnodostępnych".

Komisja przedłożyła także ostatnio wniosek dotyczący przyjęcia nowego programu „Obywatele dla Europy" na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego[17]. Jednym z celów programu jest poprawa wzajemnego zrozumienia pomiędzy obywatelami Europy. Zrozumienie takie opiera się na poszanowaniu i docenianiu różnorodności kulturowej, a jednocześnie przyczynia się do dialogu międzykulturowego. W przypadku zatwierdzenia programu Unia udostępni środki finansowe na organizację imprez publicznych, budowę sieci i promowanie wymiany najlepszych praktyk, szczególnie w celu uczczenia podstawowych warto ści Europy i jej głównych osiągnięć, wnosząc tym sposobem pośredni wkład w szereg „ łagodnych" środków przeciwko gwałtownej radykalizacji postaw. Ponadto Komisja rozpoczęła dialog na temat społeczeństwa obywatelskiego pomiędzy UE a krajami kandydującymi w celu zwiększenia wzajemnego zrozumienia i zbliżenia obywateli i różnych kultur.

2.4. Promowanie integracji, dialogu międzykulturowego i dialogu z religiami

2.4.1. Integracja

W większości przypadków obywatele państw trzecich z powodzeniem integrują się w Pa ństwach Członkowskich UE. Jednakże niepowodzenie integracji może stworzyć podatny grunt dla rozwoju gwałtownej radykalizacji postaw. Jak opisano w Załączniku, wyobcowanie zarówno z kraju pochodzenia, jak i z kraju zamieszkania, może zwiększyć prawdopodobie ństwo poszukiwania poczucia tożsamości i przynależności gdzie indziej, na przykład w potę żnej ideologii ekstremistycznej.

Polityka integracji – będąca niezależna polityką z własnymi szczególnymi celami – mogłaby stanowić wsparcie dla zapobiegania gwałtownej radykalizacji postaw. Komisja zobowiązana

[16] Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program Kultura 2007 (2007-2013) - COM(2004) 469, 14.7.2004.

[17] Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia programu „Obywatele dla Europy" na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego w okresie od 2007 do 2013 r. - COM(2005) 116, 6.4.2005.

jest w ramach programu haskiego podjąć działania na rzecz promowania w Państwach Cz łonkowskich bardziej zdecydowanej polityki integracyjnej wobec obywateli państw trzecich, w oparciu o wdrażanie wspólnych podstawowych zasad w sprawie integracji przyjętych przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA) w listopadzie 2004 r. Komisja przedstawiła swoje propozycje w komunikacie przyjętym we wrześniu 2005 r.[18]. W ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013 Komisja zaproponowała również utworzenie Europejskiego Funduszu Integracji Obywateli Państw Trzecich, którego celem mia ły być ukierunkowane działania w tej dziedzinie.

Konieczne jest zastosowanie do zagadnienia integracji podejścia całościowego, obejmującego nie tylko dostęp do rynku pracy dla wszystkich grup, ale również środki dotyczące różnic spo łecznych, kulturowych, religijnych, językowych i narodowych. Prawo do niedyskryminacji, omówione bardziej szczegółowo w dyrektywach UE w sprawie zakazu dyskryminacji[19], jest również kluczowym aspektem integracji. 20 % budżetu Europejskiego Funduszu Społecznego już przeznacza się na zwiększanie równości szans w zakresie zatrudnienia dla grup znajduj ących się w niekorzystnej sytuacji, natomiast inne dziedziny polityki, które mogą okazać się pomocne, dotyczą zwiększonej rewitalizacji i lepszego dostępu do ubogich terenów i dzielnic, poprawy warunków w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego, promowania dostępu do edukacji i ochrony przed wykluczeniem społecznym. Ponadto kluczem do uniknięcia rekrutacji do radykalnych grup jest zadowalająca jakość życia oraz włączenie jednostki do społeczeństwa na płaszczyźnie osobistej (patrz Załącznik).

2.4.2. Dialog pomiędzy państwem a religiami

Dialog rzadko jest spontaniczny, szczególnie jeśli dotyczy istotnych wartości i zasad. Niezb ędne jest więc nauczenie się jak najlepszego sposobu wymiany poglądów i opinii oraz stworzenie metody komunikacji likwidującej bariery i rozwijającej zrozumienie różnic kulturowych o podłożu religijnym (szczególnie odnosi się to do koncepcji radykalnych, ekstremistycznych i fundamentalistycznych). Leży to nie tylko w ogólnym interesie, lecz stanowi także niezbędny warunek nawiązania w oparciu o solidne podstawy dialogu mi ędzykulturowego i międzyreligijnego.

UE uznaje i nie narusza statusu, z którego korzystają na mocy prawa krajowego kościoły i stowarzyszenia lub wspólnoty religijne w Państwach Członkowskich (deklaracja nr 11 do Traktatu z Amsterdamu). Stosunki pomiędzy państwem a kościołami i stowarzyszeniami religijnymi nie leżą w kompetencji UE, istnieje jednak tradycja dialogu pomiędzy Komisją a religiami, kościołami i wspólnotami wyznaniowymi. Od kilku lat Komisja tworzy dużą sieć ró żnych kontaktów z wieloma partnerami wyznaniowymi i niewyznaniowymi. Komisja organizuje systematycznie konferencje, seminaria i inne rodzaje spotkań w celu umocnienia wzajemnego zrozumienia i promowania wartości europejskich. W 2003 r. odbyła się konferencja ministrów spraw wewnętrznych UE na temat „dialogu międzyreligijnego jako czynnika jedności europejskiej i narzędzia pokoju w regionie śródziemnomorskim"[20]. Celem tej konferencji było omówienie zamiaru ustanowienia „europejskiego forum na rzecz dialogu mi ędzyreligijnego oraz dialogu pomiędzy wspólnotami wyznaniowymi a państwem". Komisja zorganizowała na przykład konferencję na temat antysemityzmu w lutym 2004 r., podczas

[18] Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Spo łecznego oraz Komitetu Regionów: Wspólna agenda na rzecz integracji - ramy integracji obywateli pa ństw trzecich w Unii Europejskiej – COM(2005) 389, 1.9.2005.

[19] Dyrektywa Rady 2000/43/WE i dyrektywa Rady 2000/78/WE, patrz przypis 2.

[20] Konferencja odbyła się w Rzymie w dniach 30-31 października 2003 r.

której Unia Europejska umocniła swoje zobowiązanie zwalczania i monitorowania zjawiska antysemityzmu.

Komisja będzie sięgać do niektórych z tych inicjatyw w celu szerszego omówienia tych, które mogą być potencjalnie związane z zapobieganiem gwałtownej radykalizacji postaw.

2.4.3. Europejski Rok Dialogu Międzykulturowego

Komisja przedstawi wniosek dotyczący ogłoszenia roku 2008 Europejskim Rokiem Dialogu Międzykulturowego. Ma to na celu uwrażliwienie Europejczyków na kwestie związane z dialogiem międzykulturowym, a także lepsze wykorzystanie programów UE do promowania pozytywnych wartości wynikających z takiego dialogu. Zagadnienia poruszane w niniejszym komunikacie mogą być przedmiotem szczególnej uwagi podczas imprez wspieranych przez UE w czasie trwania Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego.

2.5. Organy ścigania i służby bezpieczeństwa

Należy rozważyć zaangażowanie w większym stopniu policji i organów ścigania do pracy z m łodzieżą w wymiarze lokalnym. Państwa Członkowskie promujące zatrudnianie osób wywodz ących się z różnych środowisk powinny zachęcić inne Państwa Członkowskie – również te, które oficjalnie nie posiadają mniejszości etnicznych – do pójścia za ich przykładem, dzieląc się swoimi najlepszymi praktykami. Mogłoby to stać się sposobem na poprawę wzajemnego zrozumienia i szacunku pomiędzy ludźmi we wszystkich Państwach Członkowskich.

Należy wspierać rozwój działalności prewencyjnej w zakresie zwalczania terroryzmu we wszystkich Państwach Członkowskich, a także dalszej współpracy pomiędzy służbami operacyjnymi, wywiadowczymi oraz na poszczególnych szczeblach polityki. Komisja zachęca Państwa Członkowskie, które już osiągnęły dobre wyniki, do podzielenia się z innymi za po średnictwem struktur unijnych swoimi doświadczeniami i najlepszymi praktykami. Państwa Cz łonkowskie mają obowiązek współpracować z instytucjami, takimi jak Europol; zachęca się również zdecydowanie do współpracy ze Wspólnym Centrum Sytuacyjnym (SitCen). Jeżeli chodzi o inicjatywy policyjne, Komisja zgromadzi i oceni najlepsze praktyki Państw Cz łonkowskich, a następnie stworzy na ich podstawie okresowe wytyczne dla wszystkich Państw Członkowskich.

2.6. Sieci ekspertów

Zgodnie z ostatnio przyjętą decyzją Komisji w sprawie finansowania przyznane zostaną środki na utworzenie sieci ekspertów w celu wymiany koncepcji badawczych i politycznych. Eksperci skupieni w sieci złożą na początku 2006 r. wstępne sprawozdanie na temat stanu wiedzy w dziedzinie gwałtownej radykalizacji postaw.

Komisja ogłosi także przetarg publiczny na projekty badawcze w tej dziedzinie, uwzględniające „czynniki pobudzające i wstrzymujące gwałtowną radykalizację postaw" oraz „czynniki spo łeczno-gospodarcze sprzyjające gwałtownej radykalizacji postaw". Być może projekt pilota żowy będzie kontynuowany w 2006 r. Zarówno w pracach sieci ekspertów, jak i w badaniach możliwy będzie między innymi przegląd wyników trwających lub ukończonych badań objętych ramowym programem badawczym UE i innymi programami badań. Podobny przegląd istotnej wiedzy powinien być również przeprowadzony w programie „Bezpieczeństwo i ochrona swobód" w ramach przyszłych perspektyw finansowych, a nowe badania w tej dziedzinie nale ży kontynuować w ramach siódmego ramowego programu badawczego.

2.7. Monitorowanie i gromadzenie danych

Komisja przeprowadziła konsultację z Siecią Niezależnych Ekspertów ds. Praw Podstawowych i otrzymała informacje w postaci analizy[21] na temat związku pomiędzy gwałtowną radykalizacj ą postaw a prawami podstawowymi w ramach prawnych Państw Członkowskich.

Komisja wykorzysta wiedzę specjalistyczną Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC) dotyczącą doświadczeń migrantów[22], przemocy na tle rasowym[23] i islamofobii[24]. Komisja zwróci się także do EUMC o analizy na temat różnych sposobów okazywania nienawiści w stosunku do podstawowych wartości konstytucyjnych UE, takich jak swoboda religijna i równość mężczyzn i kobiet. Ponadto przekształcenie EUMC w Agencję Praw Podstawowych zwiększy możliwości poszerzenia obszarów działania (na przykład współdziałania policji z różnymi społecznościami).

2.8. Stosunki zewnętrzne

Dialog, a w stosownych przypadkach również pomoc techniczna dla państw trzecich i partnerów regionalnych, muszą stanowić integralną część naszego podejścia do rozwiązania problemu gwałtownej radykalizacji postaw i rekrutacji terrorystów. W ramach swojej polityki zewnętrznej UE odgrywa już aktywną rolę w tej dziedzinie, aczkolwiek w sposób pośredni. Wspólnota i Państwa Członkowskie są największymi dawcami pomocy na rzecz rozwoju na świecie. Poza pierwotną rolą takiej pomocy polegającą na wspieraniu rozwoju, przyczynia się ona do przeciwdziałania niektórym pierwotnym przyczynom powstawania terroryzmu. Pomoc na rzecz rozwoju, ukierunkowana na usunięcie nierówności, wsparcie demokratyzacji i poszanowania praw człowieka, a także na dobre zarządzanie, zwalczanie korupcji i reformę systemu bezpieczeństwa, może przyczynić się do zachwiania podstaw działalności sieci i ruchów terrorystycznych.

Należy ponadto podjąć kroki w celu wczesnego zapobiegania słabości państwa, przed ewentualnym wytworzeniem się podatnego gruntu dla terroryzmu. Komisja nasili pomoc ukierunkowaną na wsparcie wysiłków krajów partnerskich i organizacji regionalnych na rzecz wzmocnienia systemów wczesnego ostrzegania, tworzenia zdolności zarządzania/ zdolności instytucjonalnej i promowania ochrony praw człowieka; umożliwi to tym krajom i organizacjom skuteczne zaangażowanie się w działania zapobiegawcze. Komisja usprawni tak że swoją zdolność rozpoznawania wczesnych oznak słabości państwa poprzez ulepszoną wspólną analizę, wspólną kontrolę i ocenę trudnych, słabych i przeżywających niepowodzenia państw, przeprowadzaną wraz z innymi dawcami pomocy[25]. Stanowi to integralną część kompleksowej koncepcji działań zewnętrznych na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju.

W ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) plany działań UE dotyczące krajów śródziemnomorskich obejmują szereg środków przeciwko radykalizacji. Czynniki mogące

---

21 „Wymogi dotyczące podstawowych praw człowieka w ramach działań zapobiegawczych w zakresie gwałtownej radykalizacji postaw i rekrutacji potencjalnych terrorystów" – Opinia nr 3–2005, 23.8.2005; http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm

22 EUMC przygotowuje obecnie sprawozdanie na temat „doświadczeń migrantów w zakresie rasizmu i dyskryminacji".

23 EUMC przedstawił w kwietniu 2005 r. sprawozdanie na temat przemocy na tle rasowym w 15 Państwach Członkowskich.

24 EUMC przygotowuje obecnie dwa sprawozdania na ten temat.

25 Patrz także COM(2005) 311 „Projekt wspólnej deklaracji Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji na temat polityki UE na rzecz rozwoju, „Konsensus europejski'.

sprzyjać radykalizacji ludności były omawiane przy wielu okazjach podczas wymian dwustronnych i regionalnych. Dialog ten można pogłębić w ramach instytucji utworzonych poprzez układy stowarzyszeniowe z krajami śródziemnomorskimi.

W szerszym kontekście istnieje potrzeba większego promowania zrozumienia międzykulturowego i międzyreligijnego pomiędzy Europą a państwami trzecimi, w szczególności tymi, w których islam jest religią dominującą. Ponieważ terroryzm wymierzony jest często również przeciwko umiarkowanemu odłamowi islamowi, ważne jest dotarcie do umiarkowanych ustrojów i organizacji islamskich w celu nawiązania współpracy w tworzeniu polityki zwalczania terroryzmu. Ponadto udzielanie wsparcia umiarkowanym grupom i koncepcjom islamskim zarówno na obszarze Unii, jak i poza nim, może przyczynić się do ograniczenia poparcia dla ekstremistów, a tym samym do zmniejszenia możliwości rekrutacji terrorystów.

Komisja nadaje większe znaczenie potrzebie walki z rasizmem i ksenofobią w ramach współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie praw człowieka. Znalazło to odzwierciedlenie w priorytetach dotyczących finansowania, ustalonych zgodnie z Europejską Inicjatywą na rzecz Demokracji i Praw Człowieka,[26] stanowiącą instrument tematyczny uzupełniający dialog polityczny i strategie krajowe uzgodnione z rządami krajów partnerskich. UE mogłaby przyjąć to samo podejście w zakresie promowania wartości leżących u jej podstaw w stosunku do innych państw, nie narzucając im jednak swoich własnych wzorców.

3. Wniosek

Komisja niniejszym przedstawia swój wstępny wkład do opracowywanej w tej dziedzinie strategii UE. Wyjaśnia, w jaki sposób można ukierunkować lub lepiej wykorzystać różne dziedziny polityki UE do przeciwdziałania czynnikom mogącym przyczynić się do gwałtownej radykalizacji postaw. Komisja jest zdecydowana uzupełniać i wspierać działania Państw Członkowskich, ich regionów i miejscowości, służące stworzeniu środowiska niesprzyjającego gwałtownej radykalizacji postaw, pozostając jednocześnie świadoma długoterminowego charakteru tego rodzaju wysiłków oraz potrzeby ulepszania podejścia w miarę zdobywania szerszej wiedzy w tej dziedzinie.

[26] Europejska Inicjatywa na rzecz Demokracji i Praw Człowieka, dokument programowy na lata 2002-2004. Zatwierdzona przez Komisję w dniu 20 grudnia 2001 r. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm

ZAŁĄCZNIK

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.