KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 21.9.2005
KOM(2005) 313 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o

nábore teroristov: boj proti faktorom, ktoré prispievajú k násilnej radikalizácii

1. úvod

„Násilná radikalizácia“ je jav, keď ľudia prijímajú názory, náhľady a myšlienky, ktoré môžu viesť k teroristickým činom definovaným v článku 1 rámcového rozhodnutia o boji proti terorizmu[1]. Nedávne teroristické útoky v Londýne (júl 2005) a Madride (marec 2004) posilnili prioritu problematiky riešenia násilnej radikalizácie ako súčasti komplexného prístupu k preventívnej stránke boja proti terorizmu.

Boj proti terorizmu vo všetkých jeho podobách, bez ohľadu na ciele alebo „ideály“, o ktorých vyhlasuje, že ich presadzuje, je aj ideologickým bojom, a to z toho dôvodu, že terorizmus má potenciál podkopávať najzákladnejšie princípy Európskej únie. Hoci Európa v minulosti čelila rôznym druhom terorizmu, v súčasnosti je hlavnou hrozbou terorizmus, ktorý je založený na násilnej interpretácii islamu. Mnohé motivačné faktory násilnej radikalizácie a opatrenia, ktorými sa zaoberáme v tomto oznámení, sú však rovnako platné pre akúkoľvek násilnú radikalizáciu, či už je druhu nacionalistického, anarchistického, separatistického, extrémne ľavicového alebo extrémne pravicového.

Európska únia odmieta násilie a nenávisť, a nikdy nebude tolerovať rasizmus alebo xenofóbiu v akejkoľvek forme alebo proti akémukoľvek náboženstvu alebo etnickej skupine[2]. Ako sa uvádza v Charte základných práv[3], Únia je založená na nedeliteľných a univerzálnych hodnotách ľudskej dôstojnosti, slobody, rovnosti a solidarity a má základ v princípoch demokracie a právneho štátu. Je dôležité udržať rovnováhu medzi rôznymi základnými právami v tejto oblasti, najmä medzi právom na život na strane jednej a právami na slobodu prejavu a súkromie na strane druhej. Európa musí pokračovať v presadzovaní ľudských práv a právneho štátu a odmietnuť akýkoľvek relativizmus v oblasti základných práv. Terorizmus predstavuje jednu z najzávažnejších foriem porušenia základných slobôd, a akékoľvek argumenty, ktoré sa pokúšajú ospravedlniť násilné metódy ako prejav rozmanitosti, sa takisto musia bezpodmiene čne odmietnuť.

Záujem o túto problematiku v posledných rokoch vzrástol. Nepochybne ide o veľmi komplexnú otázku, na ktorú neexistujú jednoduché odpovede, a ktorá si žiada obozretný, citlivý a premyslený prístup. Komisia v tomto oznámení podáva informácie o prebiehajúcej práci v tejto oblasti a ponúka možné spôsoby efektívnejšieho smerovania úsilia v rôznych oblastiach svojej pôsobnosti na riešenie predmetného problému. Predmetom prílohy k tomuto oznámeniu je predbežná analýza faktorov, ktoré pravdepodobne prispievajú k násilnej radikalizácii a náboru teroristov. Tento fenomén si však rozhodne zasluhuje omnoho podrobnej

---

[1] Rámcové rozhodnutie Rady 2002/475/JHA z 13. júna 2002 o boji proti terorizmu. Článok 1 ustanovuje, že každý členský štát prijme opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby sa úmyselné činy, na ktoré sa odkazuje pri deviatich výslovne uvedených trestných činoch definovaných v národných právnych poriadkoch, ktoré môžu vzhľadom na svoju povahu a súvislosti spôsobiť závažnú ujmu štátu alebo medzinárodnej organizácii, ak sú spáchané s cieľom závažným spôsobom zastrašiť obyvateľstvo, neprimerane si od vlády alebo medzinárodnej organizácie vynútiť určité konanie alebo zdržanie sa určitého konania, alebo závažným spôsobom destabilizovať alebo zničiť základné politické, ústavné, hospodárske alebo sociálne štruktúry štátu alebo medzinárodnej organizácie, považovali za teroristické trestné činy.

[2] Článok 13 Zmluvy o Európskej únii, smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod (Ú. v. ES L 180, 19.7.2000, s. 22) a smernica Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolaní (Ú. v. ES L 303, 2.12.2000, s. 16).

[3] Charta základných práv Európskej únie - Ú. v. ES C 364, 7.12.2000, s. 1.

šie skúmanie a analýzu.

V súlade s konkrétnou požiadavkou Haagskeho programu[4] je tento dokument úvodným príspevkom Komisie k budovaniu dlhodobej stratégie EÚ (ktorú má Rada podľa predpokladov predstaviť koncom roka 2005) na riešenie faktorov, ktoré prispievajú k radikalizácii a náboru pre teroristickú činnosť. Opatrenia a odporúčania obsiahnuté v tomto oznámení sú kombináciou „mäkkých" (napr. medzikultúrny dialóg mladých) a „tvrdých" (napr. zákaz satelitného vysielania podnecujúceho na terorizmus) opatrení, a treba ich vnímať ako doplnenie a podporu súčasného snaženia na národnej úrovni. Komisia však verí, že Európska únia je v ďaka svojmu spektru politík, ktoré sú orientované na viaceré oblasti a ktoré možno využiť pri riešení problému násilnej radikalizácie, skvele disponovaná k tomu, aby na európskej úrovni zbierala a šírila relevantné odborné poznatky, ktoré pri riešení problému nadobudli členské štáty.

Tento dokument sa nevenuje už existujúcim trestnoprávnym iniciatívam založeným na hlave VI Zmluvy o Európskej únii, ako sú napr. už prijaté rámcové rozhodnutie o terorizme alebo práve diskutovaný návrh rámcového rozhodnutia o rasizme a xenofóbii. Cieľom tohto návrhu, ktorého prijatie Komisia od Rady požaduje, je zabezpečiť, aby zámerné konanie súvisiace s rasistickými alebo xenofobickými činmi vrátane podnecovania k násiliu alebo nenávisti, verejného hanobenia, prehliadania rasizmu a xenofóbie a účasti v rasistických alebo xenofobických zoskupeniach, bolo postihnuteľné v členských štátoch ako trestný čin[5].

2. Posilnenie politík spoločenstva na riešenie násilnej radikalizácie

Komisia zastáva názor, že príprava a realizácia európskej stratégie v oblasti násilnej radikalizácie si nevyhnutne vyžiada stále úsilie a súčasne sa domnieva, že v tejto správe navrhované krátkodobé a dlhodobé opatrenia nemožno čo do ich charakteru považovať za vy čerpávajúce. V budúcnosti bude možné, hlavne vzhľadom na nadobudnutie lepšieho poznania o danej problematike, navrhnúť iné opatrenia.

Hlavnou oblasťou okamžitého záujmu sú vysielatelia, internet, vzdelávanie, zapojenie mládeže, zamestnanosť, problematika sociálneho vylúčenia a integrácie, rovnosť šancí, nediskriminácia a medzikultúrny dialóg.S cieľom získať viac poznatkov o danej oblasti Komisia okrem toho podporí rozsiahlejšiu analýzu násilnej radikalizácie, ktorá v budúcnosti poslúži ako základ pre lepšiu tvorbu politiky. Významným aspektom budúcej stratégie EÚ v tejto oblasti je napokon prvok vonkajších vzťahov ako prostriedok riešenia predmetného problému.

2.1. Vysielatelia

V súlade s nedávnom prijatým rozhodnutím Komisie o financovaní jej prvého pilotného projektu na boj proti terorizmu[6] (ďalej len „rozhodnutie o financovaní") plánuje Komisia zorganizovať v blízkej budúcnosti konferenciu o úlohe, ktorú majú médiá vo vzťahu k násilnej radikalizácii a terorizmu.

---

[4] „Haagsky program – Posilnenie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v EÚ", schválený Európskou radou v novembri 2004.

[5] Návrh rámcového rozhodnutia Rady o boji proti rasizmu a xenofóbii - KOM(2001) 644; Ú. v. ES C 75 E, 26.3.2002.

[6] Rozhodnutie Komisie o financovaní pilotného projektu „Boj proti terorizmu" prijaté 15. septembra 2005 špecifikuje spôsob, ktorým chce Komisia rozdeliť rozpočet vo výške 7 miliónov eur na svoju protiteroristickú politiku.

Európske právo už zakazuje podnecovanie k nenávisti na základe rasy, pohlavia, náboženstva alebo národnosti vo vysielaní [7]. Tam patria aj programy z tretích krajín (najmä satelitné televízie), ak používajú frekvenciu, satelitnú kapacitu alebo vzostupné zariadenie patriace niektorému členskému štátu[8]. Členské štáty majú zodpovednosť za implementáciu týchto pravidiel a nedávne prípady, keď v rámci Európy došlo k zákazu retransmisie takých kanálov ako Al-Manar alebo Sahar-1[9], svedčia o tom, že účinné uplatňovanie týchto pravidiel funguje celkom dobre.

Na výzvu Komisie sa v marci 2005 po prvýkrát stretli predsedovia národných regulačných orgánov pre oblasť vysielania s cieľom dať boju proti podnecovaniu k nenávisti vo vysielaní celoeurópsky rozmer. Dohodli sa na konkrétnych opatreniach na posilnenie spolupráce, ktoré Komisia bude podporovať. Dohodli sa na vzájomnej a bezprostrednej výmene informácií, a to najmä prostredníctvom zriadenej pracovnej skupiny a internetového fóra s obmedzeným prístupom.

2.2. Internet

Podnecovanie na spáchanie teroristického činu je trestným činom podľa európskeho rámcového rozhodnutia o boji proti terorizmu. Použitie internetu na podnecovanie ľudí k násilnému radikalizmu alebo ako nástroja na nábor teroristov je zdrojom neobyčajného znepokojenia vzhľadom na globálny dosah a účinnosť internetu a jeho podstatu ako systému pracujúceho v reálnom čase.

Cieľ odstrániť z internetu teroristickú propagandu bude možné príslušným spôsobom zohľadniť v smernici o elektronickom obchode[10]. V odsekoch 4 až 6 článku 3 je zakotvená možnosť prijať príslušné opatrenia proti násilnej radikalizácii a náboru teroristov uskutočňovaných prostredníctvom internetu. Toto ustanovenie predpokladá od prípadu k prípadu výnimky z klauzuly o vnútornom trhu, ktoré môžu členské štáty využiť na prijatie takých opatrení, ako sú napríklad sankcie alebo súdne zákazy, aby obmedzili poskytovanie určitej on-line služby z ďalšieho členského štátu, ak je to potrebné na ochranu niektorých presne určených verejných záujmov, ako sú predchádzanie trestným činom a ich vyšetrovanie, odhaľovanie alebo stíhanie, čo zahŕňa ochranu maloletých a boj proti akémukoľvek podnecovaniu k násiliu na základe rasy, pohlavia, náboženstva alebo národnosti a porušovaniu ľudskej dôstojnosti jednotlivcov. Z tohto dôvodu je možné prijať opatrenia proti nezákonne poskytovaným službám v kontexte terorizmu[11]. Článok 15 ods. 2 smernice umožňuje členským štátom zaviesť voči poskytovateľom služieb informačnej spoločnosti povinnosť bezodkladne informovať príslušné verejné orgány o určitých údajných protiprávnych aktivitách používateľov ich služby alebo o nimi poskytnutých informáciách.

Každý členský štát je okrem toho povinný zabezpečiť účinný dohľad nad prevádzkovateľmi so

---

[7] Článok 22a smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/36/ES z 30. júna 1997 o koordinácii určitých ustanovení zákonov, iných právnych predpisov alebo správnych opatrení v členských štátoch týkajúcich sa vykonávania činností televízneho vysielania (Smernica o televízii bez hraníc).

[8] Článok 2 ods. 4 smernice o televízii bez hraníc.

[9] Retransmisia kanálu Al-Manar bola zakázaná všetkými členskými štátmi EÚ so satelitnou kapacitou, v tomto prípade Francúzskom (Eutelsat), Holandskom (NSS) a Španielskom (Hispasat).

[10] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/31/ES z 8. júna 2000 o určitých právnych aspektoch služieb informačnej spoločnosti na vnútornom trhu, najmä o elektronickom obchode (smernica o elektronickom obchode) - Ú. v. ES L 178, 17.7.2000 s. 1.

[11] Oznámenie Rade, Európskemu parlamentu a Európskej centrálnej banke o uplatňovaní odsekov 4 až 6 článku 3 smernice o elektronickom obchode na finančné služby - KOM(2003) 259.

sídlom na jeho území a prijať v súlade s právom ES opatrenia nevyhnutné na zamedzenie trestnej činnosti. Využitie internetu v súvislosti s násilnou radikalizáciou bude predmetom diskusie aj v rámci stretnutia expertnej skupiny pre oblasť elektronického obchodu, ktoré sa má uskutočniť v novembri 2005.

Členské štáty môžu navyše od poskytovateľa prístupu, poskytovateľa čisto iba prenosu[12], ako aj od poskytovateľa služby ukladania do pamäte[13] a poskytovateľa služby hosťovania[14] po žadovať, aby ukončili určité porušovanie alebo mu predišli[15]. Národné súdy a správne orgány môžu vydať zákazy požadujúce odstránenie protiprávnych informácií alebo znemožnenie prístupu k nim. V niekoľkých členských štátoch okrem toho na základe zákonom stanovených jasných kritérií definujúcich protiprávny obsah vytvorili určité orgány resp. polícia tzv. „čierne listiny“, ktoré slúžia poskytovateľom internetových služieb ako pomôcka pri identifikácií internetových stránok s výskytom protiprávneho obsahu (napr. detská pornografia alebo rasistický obsah) a ktoré títo poskytovatelia používajú na báze dobrovoľnosti. Tento druh samoregulačného postupu je príkladom, ktorý sa dá využiť aj pri predchádzaní násilnej radikalizácie a o ktorý sa členské štáty môžu podeliť.

Komisia vyzýva členské štáty, aby na riešenie problému násilnej radikalizácie v Európe čo najefektívnejšie využili splnomocňovacie ustanovenia smernice. Vzhľadom na význam zachovania jemnej rovnováhy s princípmi vnútorného trhu obsiahnutými v tejto smernici je ve ľmi dôležitá výmena osvedčených postupov a odborných poznatkov z tejto oblasti. Komisia je pripravená zozbierať takéto postupy členských štátov a zistiť, či existuje potreba prijať usmer ňovací dokument.

2.3. Vzdelávanie, zapojenie mládeže a aktívne európske občianstvo

Mimoriadne výsledky môžu priniesť programy zamerané na mladých ľudí vo veku, keď dochádza k ich najvýraznejšiemu formovaniu a keď sú najnáchylnejší podľahnúť ideám násilnej radikalizácie. Podpora kultúrnej rozmanitosti a tolerancie môže pomôcť pri zamedzení formovania násilných a radikálnych postojov.

Cieľom programu YOUTH je „rozvíjať porozumenie kultúrnej rozmanitosti Európy a jej základných spoločných hodnôt, a tým napomáhať presadzovaniu rešpektovania ľudských práv a boju proti rasizmu, antisemitizmu a xenofóbii.“ Európska komisia zabezpečuje, aby tieto témy boli pravidelne uplatňované vo výzvach na inovačné projekty. Program YOUTH je preto príspevkom, ktorý zabraňuje tomu, aby sa v mladých ľuďoch zakorenilo násilné správanie.

Program „Kultúra“ financuje aktivity spojené s podporou medzikultúrneho dialógu a aj tie, ktoré posilňujú kultúrnu rozmanitosť Európy prostredníctvom presadzovania porozumenia medzi ľuďmi z rôznych krajín. Podpora medzikultúrneho dialógu je jednou z osí navrhovaného nového programu „Kultúra 2007“[16].

Komisia zároveň v rámci programu Socrates realizuje mnoho projektov venovaných rozvoju konceptov európskeho občianstva a medzikultúrneho porozumenia. Tieto projekty dávajú ľu

---

[12] Sprostredkovatelia sú definovaní v článku 12 ods. 1 smernice o elektronickom obchode („mere conduit “).

[13] Sprostredkovatelia sú definovaní v článku 13 ods. 1 smernice o elektronickom obchode.

[14] Sprostredkovatelia sú definovaní v článku 14 ods. 1 smernice o elektronickom obchode.

[15] Články 12 ods. 3, 13 ods. 2 a 14 ods. 3 smernice o elektronickom obchode.

[16] Návrh rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovuje program Kultúra 2007 (2007 - 2013) - KOM(2004) 469, 14.7.2004.

ďom z rozdielnych zázemí možnosť zdieľať spoločnú európsku identitu, ktorá však zároveň re špektuje a podporuje kultúrnu rozmanitosť. Tieto aktivity sú podrobnejšie upravené v opatreniach programu v oblasti školského vzdelávania a vzdelávania dospelých („Comenius“ a „Grundtvig“). Jeden z cieľov týchto programov – podpora „medzikultúrneho povedomia“ – prispieva niekoľkými spôsobmi k riešeniu problému násilnej radikalizácie marginalizovaných alebo „ťažko dosiahnuteľných“ skupín spoločnosti.

Komisia nedávno predstavila návrh na prijatie nového programu „Občania pre Európu“ na podporu aktívneho európskeho občianstva[17] a jedným z jeho cieľov je posilnenie vzájomného porozumenia medzi európskymi občanmi, ktorí rešpektujú a uznávajú kultúrnu rozmanitosť a prispievajú tak k medzikultúrnemu dialógu. Ak tento program bude prijatý, Únia poskytne finančnú pomoc na organizáciu podujatí, vytváranie sietí a výmenu osvedčených postupov, predovšetkým na pripomenutie si základných hodnôt a hlavných úspechov Európy, a tým nepriamo rozšíri súbor „mäkkých“ opatrení zameraných proti násilnej radikalizácii. Okrem toho Komisia začala občiansky dialóg medzi EÚ a kandidátskymi krajinami, s cieľom posilniť vzájomné porozumenie a zblížiť občanov a rôzne kultúry.

2.4. Podpora integrácie, medzikultúrneho dialógu a dialógu s náboženstvami

2.4.1. Integrácia

Vo väčšine prípadov sa štátni príslušníci tretích krajín integrovali v rámci členských štátov EÚ úspešne. Ak však integrácia zlyháva, môže sa stať úrodnou pôdou pre rast násilnej radikalizácie. Ako sa uvádza v prílohe, odcudzenie sa krajine pôvodu a aj hostiteľskej krajine zvyšuje pravdepodobnosť, že určitá osoba začne vyhľadávať pocity zhody a spolupatričnosti niekde inde, ako napríklad v mocnej extrémistickej ideológii.

Integračné politiky - hoci sú samostatné a sledujú špecifické ciele – by mohli mať pozitívne ú činky a napomôcť pri predchádzaní násilnej radikalizácie. Podľa Haagskeho programu je Komisia povinná podniknúť kroky na podporu intenzívnejších integračných politík pre príslu šníkov tretích krajín v rámci členských štátov. Tieto politiky by mali založené na uplatňovaní spoločných základných princípov integrácie, ktoré prijala Rada pre spravodlivosť a vnútorné záležitosti v novembri 2004. Komisia predstavila svoje návrhy v oznámení, ktoré bolo prijaté v septembri 2005[18]. V rámci finančných výhľadov na roky 2007 až 2013 Komisia navrhla aj Európsky fond pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín zameraný na krytie cielených opatrení v tejto oblasti.

Je potrebný taký holistický prístup k integrácii, ktorý by zahŕňal nielen prístup na trh práce pre všetky skupiny, ale takisto aj opatrenia, ktoré by sa zaoberali sociálnymi, kultúrnymi, nábo ženskými, jazykovými a národnostnými rozdielmi. Kľúčovým aspektom integrácie je aj právo na nediskrimináciu, tak ako je ďalej rozpracované v antidiskriminačných smerniciach EÚ[19]. Hoci 20 % rozpočtu Európskeho sociálneho fondu sa práve vyčleňuje na zlepšenie rovnakých príležitostí v zamestnaní pre znevýhodnené skupiny, ako užitočné sa môžu prejaviť ďalšie politiky, ktoré súvisia s výraznejšou revitalizáciou zanedbaných oblastí a štvrtí a zlepšením ich

[17] Návrh rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa na obdobie rokov 2007-2013 ustanovuje program „Občania pre Európu“ na podporu aktívneho európskeho občianstva - KOM(2005) 116, 6.4.2005.

[18] Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Spoločný program pre integráciu - rámec pre integráciu štátnych príslu šníkov tretích krajín do Európskej únie - KOM(2005) 389, 1.9.2005.

[19] Smernica Rady 2000/43/ES a smernica Rady 2000/78/ES, pozri poznámku 2.

prístupnosti, skvalitnením podmienok bývania a podporou prístupu ku vzdelaniu a ochranou pred sociálnym vylúčením. Uspokojujúca kvalita života a zabezpečenie zapojenia jednotlivcov do spoločnosti sú na úrovni jednotlivca kľúčom k zabráneniu náboru do radikálnych zoskupení (pozri prílohu).

2.4.2. Dialóg medzi štátom a náboženstvami

Dialóg nie je vždy spontánnou záležitosťou, hlavne keď sa týka dôležitých hodnôt a princípov. Preto sa musíme naučiť, ako si čo najlepšie vymieňať postoje a názory, a vytvárať také metódy komunikácie, ktoré odstraňujú bariéry a rozvíjajú pochopenie kultúrnych rozmanitostí zalo žených na náboženských myšlienkach (najmä ak sa zaoberáme radikálnymi, extrémistickými a fundamentalistickými koncepciami). Toto je vo všeobecnom záujme a aj nevyhnutným predpokladom pre začatie medzikultúrneho a medzináboženského dialógu na pevnom základe.

Európska únia rešpektuje a neovplyvňuje postavenie cirkví a náboženských združení alebo spoločenstiev v členských štátoch, ktoré je upravené národnými právnymi predpismi (vyhlásenie č. 11 k Amsterdamskej zmluve). Vzťah medzi štátom a cirkvami a náboženskými združeniami nepatrí do kompetencie EÚ. Zároveň však existuje tradícia dialógu medzi Komisiou a náboženstvami a cirkevnými náboženskými spoločenstvami. Komisia pred nieko ľkými rokmi vytvorila širokú sieť rôznych kontaktov s veľkým počtom konfesionálnych a nekonfesionálnych partnerov. Pravidelne organizuje konferencie, semináre a iné stretnutia na posilnenie vzájomného porozumenia a podporu európskych hodnôt. V roku 2003 sa uskuto čnila konferencia ministrov vnútra EÚ pod názvom „Vzájomný dialóg náboženstiev ako faktor sociálnej súdržnosti v Európe a ako nástroj mieru v stredomorskej oblasti“[20], ktorej cieľom bolo diskutovať o zriadení „Európskeho fóra pre medzináboženský dialóg a dialóg medzi nábo ženstvami a vládami”. Komisia napríklad zorganizovala vo februári 2004 konferenciu o antisemitizme, kde Európska únia posilnila svoj záväzok bojovať proti antisemitizmu a záväzok sledovať ho.

Komisia bude stavať na niektorých z týchto iniciatív s cieľom ďalej diskutovať o tých, ktoré môžu byť prípadne prepojené s prevenciou násilnej radikalizácie.

2.4.3. Európsky rok medzikultúrneho dialógu

Komisia predloží návrh, aby sa rok 2008 stal európskym rokom medzikultúrneho dialógu. Cie ľom tohto roku bude, aby sa Európania stali citlivejšími v otázkach, ktoré sa týkajú medzikultúrneho dialógu, ako aj lepšie využitie programov EÚ na podporu kladných hodnôt z takéhoto dialógu vyplývajúcich. Témy nastolené v tomto oznámení by mohli byť predmetom osobitnej pozornosti na podujatiach, ktoré v priebehu tohto roka Únia podporí.

2.5. Orgány presadzovania práva a bezpečnostné služby

Treba zvážiť programy, ktoré by výraznejšie zapojili políciu a orgány na presadzovanie práva do práce s mládežou na miestnej úrovni. Tie členské štáty, ktoré presadzujú nábor ľudí z rozdielnych zázemí by v tom mali takisto podporovať iné členské štáty tým, že sa s nimi podelia o svoje osvedčené postupy, a to aj v prípade, že tieto iné členské štáty etnické menšiny oficiálne neuznávajú. Toto by mohol byť spôsob ako sa vo všetkých členských štátoch pokúsiť o zlepšenie vzájomného medziľudského porozumenia a úcty.

Vo všetkých členských štátoch by sa mala podporovať viac preventívna práca v oblasti boja

[20] Rím, 30. - 31.október 2003.

proti terorizmu a popri tom aj pokračovanie spolupráce na operačnej, spravodajskej a politickej úrovni. Komisia vyzýva členské štáty, ktoré už dosiahli dobré výsledky, aby sa o svoje skúsenosti a osvedčené postupy podelili s inými prostredníctvom štruktúr Európskej únie. Členské štáty majú povinnosť spolupracovať s orgánmi ako Europol a takisto sa výrazne podporuje aj spolupráca so Spoločným situačným strediskom (SitCen). Pokiaľ ide o politické iniciatívy, Komisia zozbiera a posúdi osvedčené postupy členských štátov a zhrnie ich do pravidelných usmernení pre všetky členské štáty.

2.6. Siete odborníkov

V súlade s nedávno prijatým rozhodnutím Komisie o financovaní vyčlení Komisia prostriedky na vytvorenie siete odborníkov na zdieľanie ideí o výskume a politike v tejto oblasti. Táto sieť svoj úvodný príspevok ku stavu poznania v oblasti násilnej radikalizácie predloží začiatkom roka 2006.

Komisia vyhlási aj verejné výberové konanie pre vypracovanie štúdií v tejto oblasti, ktorých obsahom budú „motivačné činitele násilnej radikalizácie a činitele, ktoré od nej odradzujú“ a „sociálno-ekonomické činitele prispievajúce k násilnej radikalizácii“. Je možné, že pilotný projekt bude pokračovať v roku 2006. Siete a štúdie budú okrem iného slúžiť na bilanciu ukon čeného alebo práve prebiehajúceho výskumu v rámci rámcového výskumného programu ES a ďalších výskumných programov. Takéto bilancovanie relevantných poznatkov by sa takisto mohlo realizovať v rámci programu „Bezpečnosť a ochrana slobôd“ pre nadchádzajúce finan čné výhľady a nové výskumné aktivity by v tejto oblasti mohli pribiehať v rámci 7. rámcového výskumného programu.

2.7. Monitorovanie a zhromažďovanie údajov

Komisia oslovila sieť nezávislých expertov na základné práva a odozvou bola štúdia[21] o súvislostiach medzi násilnou radikalizáciou a základnými právami v rámci právneho systému členských štátov.

Komisia využije odborné znalosti Európskeho strediska pre monitorovanie rasizmu a xenofóbie (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia – EUMC) v takých oblastiach ako sú skúsenosti migrantov[22], rasistické násilie[23] a islamofóbia[24]. Komisia si od EUMC vyžiada aj štúdie o rôznych prejavoch nenávisti voči základným ústavným hodnotám Európskej únie ako napríklad náboženská sloboda a rovnosť medzi mužmi a ženami. Transformácia EUMC na Agentúru pre základné práva (Fundamental Right Agency) rozšíri možnosti presahu do širších oblastí (napr. do problematiky interakcie polície s rôznymi komunitami).

2.8. Vonkajšie vzťahy

Dialóg s tretími krajinami a regionálnymi partnermi, a tam, kde je to potrebné, aj technická pomoc, musia byť neoddeliteľnou súčasťou nášho prístupu k problematike násilnej radikalizácie a náboru teroristov. EÚ už aktívnu úlohu ako časť svojej vonkajšej politiky má, aj keď nepriamo. Spoločenstvo spolu s členskými štátmi sú najväčšími poskytovateľmi rozvojovej

---

[21] „Požiadavky základných ľudských práv v systéme opatrení na prechádzanie násilnej radikalizácii a náboru možných teroristov“ – Stanovisko č. 3-2005, 23.8.2005; http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm

[22] EUMC práve pripravuje správu „Rasizmus a diskriminácia – skúsenosti migrantov“.

[23] EUMC v apríli 2005 predstavila správu o rasistickom násilí v 15 členských štátoch.

[24] EUMC v súčasnosti pripravuje dve správy venované tejto problematike.

pomoci na svete. Táto popri svojej primárnej úlohe - napomáhať rozvoju – prispieva aj k rie šeniu niektorých príčin, ktoré vedú k vzniku terorizmu. Rozvojová pomoc môže pomôcť naruši ť podpornú základňu teroristických sietí a hnutí tak, že sa popri opatreniach zameraných na riadnu správu vecí verejných, boj proti korupcii a reformu bezpečnostného systému upriami aj na odstraňovanie nerovnosti a podporu demokratizácie a rešpektovania ľudských práv.

Okrem toho sa musia v rannom štádiu podniknúť kroky proti zraniteľnosti štátov, a to ešte predtým, ako vznikne „úrodná pôda“ pre terorizmus. Spoločenstvo zintenzívni svoju pomoc na podporu úsilia partnerských krajín a regionálnych organizácií, ktoré je zamerané na posilnenie systémov včasného varovania, budovanie riadiacich/inštitucionálnych kapacít a podporu ochrany ľudských práv, aby im tak umožnilo zhostiť sa prístupu, ktorý by bol skutočne preventívny. Takisto zlepší svoju schopnosť rozoznať prvé znaky zraniteľnosti štátu, a to prostredníctvom zdokonalenia spoločnej analýzy a spoločného monitorovania a hodnotenia komplikovaných, zraniteľných a upadajúcich štátov, ktoré realizuje spoločne s inými darcami[25]. To je integrálna súčasť komplexného prístupu k bezpečnosti a rozvoju v oblasti vonkajších vz ťahov.

Akčné plány, ktoré v rámci Európskej politiky susedstva (European Neighbourhood Policy – ENP) realizuje EÚ spolu s krajinami Stredomoria, obsahujú viacero opatrení proti radikalizácii. Faktory, ktoré pravdepodobne prispievajú k radikalizácii obyvateľstva, boli predmetom diskusií pri viacerých príležitostiach a na bilaterálnych a regionálnych podujatiach. Tento dialóg možno prehĺbiť cez systém inštitúcií vytvorených v rámci asociačných dohôd s krajinami Stredomoria.

V širších súvislostiach treba viac podporovať medzikultúrne a medzináboženské porozumenie medzi Európou a tretími krajinami, a to hlavne pokiaľ ide o porozumenie medzi Európou a tými krajinami, v ktorých je prevládajúcim náboženstvom islam. Keďže častým cieľom teroristov je takisto umiernený islam, je dôležité usilovať sa o zapojenie umiernených islamských režimov a organizácií do spolupráce v rámci politík zameraných na boj proti terorizmu. Podpora umiernených islamských zoskupení a umierneného islamského myslenia doma a v zahraničí môže prispieť k obmedzeniu podpory extrémistov a zmenšiť tak rozsah náboru teroristov.

Komisia prikladá vyššiu dôležitosť potrebe bojovať proti rasizmu a xenofóbii v rámci spolupráce s tretími krajinami v oblasti ľudských práv. Táto skutočnosť sa odráža aj v prioritách financovania stanovených v rámci Európskej iniciatívy pre demokraciu a ľudské práva EÚ[26]. Táto iniciatíva predstavuje tematický nástroj na doplnenie politického dialógu a stratégií pre jednotlivé krajiny, ktoré boli dohodnuté s vládami partnerských krajín. Európska únia by mohla presadzovať hodnoty, na ktorých je založená, rovnako, a to bez toho, že by iným vnucovala jeden zo svojich modelov.

3. Záver

Komisia v tomto oznámení poskytla svoj úvodný príspevok k stratégii EÚ, ktorú sa v tejto

---

[25] Pozri aj KOM(2005) 311 „Návrh spoločného vyhlásenia Rady, Európskeho parlamentu a Komisie o politike rozvoja Európskej únie „Európsky konsenzus““.

[26] Programovací dokument Európskej iniciatívy pre demokraciu a ľudské práva na obdobie rokov 2002-2004, prijatý Komisiou 20. decembra 2001. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm

oblasti buduje. Načrtla, ako možno smerovať a lepšie využiť politiky EÚ ako pomôcky pri rie šení faktorov, ktoré pravdepodobne prispievajú k násilnej radikalizácii. Uvedomujúc si dlhodobú povahu tohto úsilia a potrebu spresniť načrtnutý prístup akonáhle bude o predmetnej problematike získaných viac poznatkov je Komisia odhodlaná doplniť a podporiť opatrenia členských štátov a ich regiónov a oblastí v snahe o vytvorenie prostredia, ktoré nebude priať násilnej radikalizácii.

PRÍLOHA

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.