KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 21.9.2005
KOM(2005) 313 končno

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o

novačenju v teroristične organizacije: obravnavanje dejavnikov, ki prispevajo k nasilni radikalizaciji

1. Uvod

„Nasilna radikalizacija“ je pojav, ko ljudje sprejemajo mnenja, stališča in ideje, ki bi lahko vodile k terorističnim dejanjem, kakor so opredeljena v členu 1 Okvirnega sklepa o boju proti terorizmu[1]. Nedavni teroristični napadi v Londonu julija 2005 in Madridu marca 2004 so okrepili prednostno ravnanje glede obravnavanja nasilne radikalizacije kot del celovitega pristopa za preventivno stran boja proti terorizmu.

Boj proti terorizmu v vseh svojih oblikah in ne glede na cilje ali „ideale“, ki jih vsebuje, je tudi ideološki boj, saj lahko terorizem zruši osnovna načela Evropske unije. Čeprav je Evropa v svoji zgodovini izkusila različne vrste terorizma, pa trenutno glavno grožnjo predstavlja terorizem, ki temelji na neprimerni razlagi islama. Vendar številni dejavniki za nasilno radikalizacijo in sredstva, ki jih predlaga to sporočilo, veljajo za vse vrste nasilne radikalizacije, ne glede na to, ali je nacionalistična, anarhistična, separatistična, skrajno levičarska ali skrajno desničarska.

Evropska unija zato zavrača nasilje in sovraštvo in ne bo nikoli dopuščala kakršne koli oblike rasizma ali ksenofobije proti kateri koli veri ali etnični skupini[2]. Kot je navedeno v Listini o temeljnih pravicah[3], je Unija ustanovljena na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva, svobode, enakopravnosti in solidarnosti ter temelji na načelu demokracije in na načelu pravne države. Pomembno je, da se ohrani bistveno ravnotežje med različnimi temeljnimi pravicami na tem področju, še zlasti med pravico do življenja na eni strani in pravico do svobode izražanja in zasebnosti na drugi strani. Evropa mora nadaljevati s spodbujanjem človekovih pravic in pravne države ter zavračati vse oblike relativizma, kadar so v vprašanju temeljne pravice. Terorizem predstavlja eno najtežjih kršitev temeljnih svoboščin in brez pridr žka je treba prav tako zavrniti vse dokaze, ki poskušajo utemeljiti določena nasilna ravnanja kot izraz raznolikosti.

Zanimanje za to vprašanje je v preteklih letih naraslo. Priznano je, da je vprašanje zapleteno in nanj niso možni enostavni odgovori, zahteva pa previden, zmeren in dobro premišljen pristop. V tem sporočilu Komisija poroča o svojem trenutnem delu na tem področju in predlaga možne načine, kako bi lahko učinkoviteje usmerili delo na različnih področjih v njeni pristojnosti na obravnavanje vprašanja. Priloga k Sporočilu samo predstavlja predhodno analizo možnih dejavnikov, ki prispevajo k nasilni radikalizaciji in novačenju v teroristične organizacije. Seveda je potrebna podrobnejša raziskava in analiza pojava.

---

[1] Okvirni sklep Sveta 2002/475/PNZ z dne 13. junija 2002 o boju proti terorizmu. Člen 1 določa, da vsaka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, ki zagotavljajo, da se namerna dejanja, na katera se nanaša devet izrecno opredeljenih kaznivih dejanj, ki so po nacionalni zakonodaji določena kot kazniva dejanja, ki lahko zaradi svojega značaja ali vsebine hudo škodujejo državi ali mednarodni organizaciji, kadar so storjena z namenom, da bi resno zastraševala prebivalstvo, nezakonito izsiljevala vlado ali mednarodno organizacijo, da izvede ali opusti kakršno koli dejanje, ali da bi resno rušila ali uničevala temeljne politične, ustavne, gospodarske ali socialne strukture države ali mednarodne organizacije, štejejo za teroristična kazniva dejanja.

[2] Člen 13 Pogodbe o Evropski uniji, Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju na čela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL L 180, 19.7.2000, str. 22) in Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2.12.2000, str. 303).

[3] Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, 2000 – UL C 364, 7.12.2000.

Kakor je izrecno zahteval Haaški program[4], je ta dokument prvi prispevek Komisije k razvoju dolgoročne strategije EU (ki naj bi jo Svet predstavil konec leta 2005) za obravnavanje dejavnikov, ki prispevajo k radikalizaciji in novačenju za teroristične dejavnosti. Ukrepi in priporočila iz tega dokumenta so kombinacija mehkih (npr. medkulturne izmenjave mladih) in trdih (npr. prepoved satelitskega oddajanja, ki spodbuja terorizem) ukrepov in jih je treba obravnavati kot dopolnilo in podporo trenutnih nacionalnih prizadevanj. Vendar Komisija verjame, da ima EU s svojim razponom politik na različnih področjih, ki bi jih lahko uporabili za obravnavanje nasilne radikalizacije, dober položaj za zbiranje in širjenje ustreznega strokovnega znanja, ki ga države članice pridobijo ob obravnavanju težave, na evropski ravni.

Ta dokument se ne ukvarja s kazenskopravnimi pobudami na podlagi naslova VI Pogodbe o Evropski uniji, ki že obstajajo, kot na primer že sprejeti Okvirni sklep o boju proti terorizmu ali predlog v razpravi za Okvirni sklep o rasizmu in ksenofobiji. Ta predlog, za katerega Komisija priporoča Svetu, naj ga sprejme, namerava zagotoviti, da bo namerno ravnanje v povezavi z rasističnimi ali ksenofobnimi dejanji, vključno z napeljevanjem k nasilju ali sovraštvu, javnim sramotenjem, opravičevanjem rasizma in ksenofobije ter sodelovanjem v rasističnih ali ksenofobnih skupinah, v državah članicah opredeljeno kot kaznivo dejanje[5].

2. Krepitev politik Skupnosti za obravnavanje nasilne radikalizacije

Komisija meni, da bosta razvoj in izvajanje evropske strategije o nasilni radikalizaciji zahtevala trajna prizadevanja in da predlagani kratkoročni in dolgoročni ukrepi v tem sporočilu niso mi šljeni kot izčrpni. V prihodnosti bo mogoče predlagati druge ukrepe, zlasti z vidika boljšega poznavanja vprašanja.

Osnovna področja takojšnje pozornosti so radio in televizija, internet, vzgoja, vključevanje mladih, zaposlovanje, vprašanja socialne izključenosti in vključevanja, enake možnosti in nediskriminacija ter medkulturni dialog. Nadalje bo Komisija zaradi boljšega poznavanja podro čja podprla širšo analizo nasilne radikalizacije, ki bo služila kot podlaga za boljše oblikovanje politike v prihodnosti. Končno je bistveni vidik prihodnje strategije EU na tem področju element zunanjih odnosov za reševanje težave.

2.1. Radio in televizija

V skladu s pred kratkim sprejetim Sklepom Komisije o financiranju za njen prvi pilotni projekt o boju proti terorizmu[6] („Sklep o financiranju“) namerava Komisija v bližnji prihodnosti organizirati konferenco o vlogi, ki jo imajo mediji v zvezi z nasilno radikalizacijo in terorizmom.

Evropska zakonodaja že prepoveduje spodbujanje k sovraštvu na podlagi rase, spola, veroizpovedi ali narodnosti v oddajah[7]. To vključuje programe tretjih držav (najpogosteje preko satelitske televizije), če uporabljajo frekvence, satelitske zmogljivosti ali priključitve, ki

---

[4] „Haaški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji“, sprejel Evropski svet novembra 2004.

[5] Predlog Okvirnega sklepa Sveta o boju proti rasizmu in ksenofobiji – COM(2001) 664; UL C 75 E, 26.3.2002.

[6] Sklep Komisije o financiranju pilotnega projekta „Boj proti terorizmu“, sprejet 15. septembra 2005, določa način, na katerega namerava Komisija dodeliti proračun v višini 7 milijonov EUR za politiko boja proti terorizmu.

[7] Člen 22a Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 97/36/ES z dne 30. junija 1997 o usklajevanju

pripadajo državi članici[8]. Države članice so odgovorne za izvajanje teh pravil in zadnji primeri prepovedi prenašanja kanalov, kot sta Al-Manar ali Sahar-1, v Evropi[9] kažejo, da učinkovita uporaba teh pravil precej dobro deluje.

Na pobudo Komisije so se predsedniki nacionalnih regulativnih organov na področju oddajanja prvič srečali marca 2005, da bi boju proti spodbujanju nasilja v oddajah dali vseevropski zagon. Strinjali so se o konkretnih ukrepih za krepitev njihovega sodelovanja, ki jih bo podprla Komisija. Strinjali so se tudi o medsebojni in takojšnji izmenjavi informacij, zlasti z vzpostavitvijo delovne skupine in zaprtega internetnega foruma.

2.2. Internet

Spodbujanje k terorizmu je po evropskem Okvirnem sklepu o boju proti terorizmu kaznivo dejanje in uporaba interneta za spodbujanje ljudi k radikalnemu nasilju ali kot orodja za nova čenje v teroristične organizacije je z vidika internetnega svetovnega dosega, realnosti in u činkovitosti skrajno zaskrbljujoča.

Cilj odstranitve teroristične propagande z interneta se lahko primerno upošteva v Direktivi o e-poslovanju[10]. Člen 3(4)–(6) zajema možnost sprejetja ustreznih ukrepov proti nasilni radikalizaciji in novačenju v teroristične organizacije, ki se pojavljata preko interneta. Ta dolo čba predvideva posamična odstopanja od klavzule o notranjem trgu, ki jih države članice lahko uporabijo za sprejetje ukrepov, kot so sankcije ali sodne odredbe, da omejijo zagotavljanje določene spletne storitve iz druge države članice, kadar obstaja potreba po zavarovanju dolo čenih opredeljenih interesov javne politike, kot so preprečevanje, preiskovanje, odkrivanje in kazenski pregon kaznivih dejanj, vključno z varstvom mladoletnikov in bojem proti podžiganju sovraštva zaradi rase, spola, veroizpovedi ali narodnosti ter kršitvam človekovega dostojanstva v zvezi s posamezniki. Zato se lahko sprejmejo ukrepi proti storitvam, ki se nezakonito zagotavljajo v okviru terorizma[11]. Člen 15(2) Direktive dopušča državam članicam, da lahko določijo, da morajo ponudniki storitev informacijske družbe nemudoma obvestiti pristojne javne organe o določenih domnevnih nezakonitih dejavnostih ali podatkih prejemnikov njihove storitve.

Nadalje mora vsaka država članica zagotoviti učinkovito kontrolo nad operaterji, ki imajo sede ž na njenem ozemlju, in sprejeti potrebne ukrepe v skladu s pravom ES, da se preprečijo kazniva dejanja. Uporaba interneta v povezavi z nasilno radikalizacijo bo tudi tema razgovorov v okviru srečanja strokovne skupine za e-poslovanje, ki je predvideno za november 2005.

Poleg tega lahko države članice od ponudnika dostopa in (izključnega) prenosa[12], ponudnika shranjevanja v predpomnilniku[13] in ponudnika gostiteljstva[14] zahtevajo, da le-ti končajo ali

---

nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju dejavnosti razširjanja televizijskih programov (Direktiva o „televiziji brez meja“).

8 Člen 2(4) Direktive o „televiziji brez meja“.

9 Prenašanje Al Manar je bilo prepovedano v vseh ustreznih državah članicah EU s satelitsko zmogljivostjo, v tem primeru v Franciji (Eutelsat), na Nizozemskem (NSS) in v Španiji (Hispasat).

10 Direktiva 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju) – UL L 178, 17.7.2000, str. 1.

11 Sporočilo Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropski centralni banki o uporabi člena 3(4)–(6) Direktive o elektronskem poslovanju za finančne storitve – COM(2003) 259.

12 Posredniki, opredeljeni v členu 12(1) Direktive o e-poslovanju (izključni prenos).

13 Posredniki, opredeljeni v členu 13(1) Direktive o e-poslovanju.

preprečijo kršitev[15]. Nacionalna sodišča in upravni organi lahko izdajo odredbe, s katerimi zahtevajo odstranitev nezakonitih informacij ali onemogočenje dostopa do njih. Nadalje so določeni organi ali policijske enote v nekaterih državah članicah na podlagi jasnih meril, dolo čenih v zakonu za opredelitev nezakonitih vsebin, sestavile črne liste, da bi ponudnikom internetnih storitev pomagale opredeliti strani, ki gostijo nezakonite vsebine (kot so otroška pornografija ali rasistična vsebina); ponudniki internetnih storitev te črne liste uporabljajo po lastni presoji. Ta vrsta prakse samoregulacije je primer, ki se ga lahko prenese v preprečevanje nasilne radikalizacije in ki ga države članice lahko delijo z ostalimi.

Komisija spodbuja države članice, da uporabijo obstoječe določbe Direktive na najučinkovitejši način za obravnavanje nasilne radikalizacije v Evropi. Z vidika pomembnosti vzdrževanja krhkega ravnotežja med načeli notranjega trga te direktive je izmenjava dobrih praks in strokovnega znanja na tem področju bistvenega pomena. Komisija je pripravljena zbrati takšne prakse držav članic in proučiti potrebo po sprejetju smernic.

2.3. Vzgoja, vključevanje mladih in dejavno evropsko državljanstvo

Programi, namenjeni mladostnikom v letih, ki jih najbolj oblikujejo in v katerih so najbolj ob čutljivi za nasilne radikalne ideje, so lahko zelo koristni. Spodbujanje kulturne raznolikosti in strpnosti lahko pripomore k ustavitvi razvoja nasilnih radikalnih stališč.

Cilj programa „Mladina“ je „razvijanje razumevanja kulturne raznolikosti Evrope in njenih skupnih temeljnih vrednot kot pomoč za spodbujanje spoštovanja človekovih pravic in za boj proti rasizmu, antisemitizmu in ksenofobiji.“ Evropska komisija zagotavlja, da se takšne teme redno prijavlja na razpise za inovativne projekte. Program „Mladina“ tako prispeva k prepre čevanju, da bi se nasilno obnašanje ukoreninilo pri mladostnikih.

Program „Kultura“ tudi financira dejavnosti, povezane s spodbujanjem medkulturnega dialoga, in dejavnosti za povečevanje kulturne raznolikosti Evrope s spodbujanjem razumevanja med ljudmi iz različnih držav. Spodbujanje medkulturnega dialoga bo ena od osi predlaganega novega programa „Kultura 2007“[16].

Hkrati Komisija izvaja številne projekte v okviru programa „Socrates“, ki se ukvarjajo z razvojem koncepta evropskega državljanstva in medkulturnega razumevanja, ki ljudem iz razli čnih okolij omogočata, da si delijo skupno evropsko identiteto, ki hkrati spoštuje in spodbuja kulturno raznolikost. Te dejavnosti se podrobneje obravnavajo v šolah in aktivnostih programa izobraževanja za odrasle („Comenius“ in „Grundtvig“). Eden od ciljev teh programov, spodbujanje „medkulturne zavesti“, na nekatere načine prispeva k obravnavanju težave nasilne radikalizacije marginalnih in „težko dosegljivih“ skupin v družbi.

Komisija je pred kratkim pripravila predlog za sprejetje novega programa „Državljani za Evropo“ za spodbujanje dejavnega evropskega državljanstva[17] in eden od ciljev programa je spodbujanje medsebojnega razumevanja med evropskimi državljani, ki s spoštovanjem in pozdravljanjem kulturne raznolikosti prispeva k medkulturnemu dialogu. Če bo sprejet, bo Unija zagotovila finančno pomoč za organizacijo prireditev, vzpostavitev mrež in spodbujanje

---

[14] Posredniki, opredeljeni v členu 14(1) Direktive o e-poslovanju.

[15] Členi 12(3), 13(2) in 14(3) Direktive o e-poslovanju.

[16] Predlog Sklepa Evropskega Parlamenta in Sveta o uvedbi programa Kultura 2007 (2007–2013) – COM(2004) 469, 14.7.2004.

[17] Predlog Sklepa Evropskega Parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa „Državljani za Evropo“ za spodbujanje dejavnega evropskega državljanstva za obdobje 2007–2013 – COM(2005) 116, 6.4.2005.

izmenjave dobrih praks, zlasti za pozdravljanje temeljnih vrednot Evrope in glavnih dosežkov, in tako na posreden način prispevala k vrsti mehkih ukrepov proti nasilni radikalizaciji. Nadalje je Komisija pričela z dialogom s civilno družbo med EU in državami kandidatkami, da bi se okrepilo medsebojno razumevanje in približalo državljane različnih kultur.

2.4. Spodbujanje vključevanja, medkulturnega dialoga in dialoga z verami

2.4.1. Vključevanje

V večini primerov so se državljani tretjih držav uspešno vključili v državah članicah EU. Če pa vključevanje spodleti, lahko predstavlja ugoden položaj za razvoj nasilne radikalizacije. Kakor je izpostavljeno v Prilogi, lahko odtujitev od matične države in države gostiteljice poveča verjetnost, da bo oseba svojo identiteto in pripadnost iskala drugje, kot na primer pri močni skrajni ideologiji.

Politike vključevanja – ki so samostojne z lastnimi posebnimi cilji – bi lahko imele pozitivne stranske učinke na preprečevanje nasilne radikalizacije. Komisija se v okviru Haaškega programa zavzema za izvedbo ukrepov za spodbujanje odločnejše politike vključevanja v dr žavah članicah za državljane tretjih držav na podlagi izvajanja skupnih temeljnih načel vklju čevanja, ki jih je novembra 2004 sprejel Svet PNZ. Komisija je svoje predloge predstavila v Sporočilu, sprejetem septembra 2005[18]. V okviru finančne perspektive 2007–2013 je Komisija tudi predlagala ustanovitev Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav s ciljem, da bi zajel ciljno usmerjene ukrepe na tem področju.

Potreben je celovit pristop k vključevanju, ki ne vključuje samo dostopa na trg dela za vse skupine, ampak tudi ukrepe, ki se ukvarjajo s socialnimi, kulturnimi, verskimi, jezikovnimi in nacionalnimi razlikami. Pravica do nediskriminacije, kakor je bila nadalje oblikovana z Direktivama EU o nediskriminaciji[19], je prav tako ključni vidik vključevanja. Medtem ko je 20 % proračuna Evropskega socialnega sklada že dodeljenih za izboljšanje enakih možnosti pri zaposlovanju za prikrajšane skupine, se ostale politike, ki se lahko izkažejo kot koristne, navezujejo na okrepljeno prenovo in dostopnost do ogroženih območij in sosesk, izboljšanje sistema socialnih stanovanj, spodbujanje dostopa do izobraževanja in zaščito pred socialno izključenostjo. Poleg tega sta zadovoljiva kakovost življenja in zagotavljanje angažiranosti posameznika v družbi na osebni ravni ključnega pomena za preprečevanje novačenja v radikalne skupine (glej Prilogo).

2.4.2. Dialog med državo in verami

Dialog med državo in verami pogosto ni spontan, zlasti ko gre za pomembne vrednote in na čela. Zato se je nujno treba naučiti, kako najbolje izmenjati stališča in mnenja, ter najti način komunikacije, ki bo odstranil omejitve in razvijal razumevanje kulturnih raznolikosti, ki izvirajo iz verskih idej (zlasti v primeru radikalnih, skrajnih in fundamentalističnih idej). To je hkrati v splošnem interesu in nujen pogoj za začetek medkulturnega in medverskega dialoga na trdnih temeljih.

Evropska unija spoštuje in ne posega v status, ki ga cerkve in verska združenja ali verske

---

[18] Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Skupna agenda za vključevanje – okvir za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropski uniji – COM(2005) 389, 1.9.2005.

[19] Direktiva Sveta 2000/43/ES in Direktiva Sveta 2000/78/ES, glej opombo 2.

skupnosti uživajo v državah članicah po notranjem pravu (Izjava št. 11 k Amsterdamski pogodbi). Razmerje med državo ter cerkvijo in verskimi združenji ni v pristojnosti EU. Hkrati obstaja tradicija dialoga med Komisijo ter verami, cerkvami in svetovnonazorskimi združenji. Komisija je pred nekaj leti ustanovila široko mrežo različnih stikov z velikim številom konfesionalnih in nekonfesionalnih partnerjev. Komisija redno organizira konference, seminarje in srečanja druge vrste za krepitev medsebojnega razumevanja in spodbujanje evropskih vrednot. Leta 2003 je potekala konferenca ministrov za notranje zadeve EU z naslovom „Medverski dialog – dejavnik socialne kohezije v Evropi in instrument miru v sredozemskem območju“[20], katere cilj je bila razprava o vzpostavitvi „evropskega foruma za medverski dialog in za dialog med verami in vladami“. Komisija je na primer februarja 2004 organizirala konferenco o antisemitizmu, kjer je Evropska unija okrepila zavezo za boj proti antisemitizmu in njegovo spremljanje.

Komisija bo nekatere od teh pobud še naprej razvijala, da bi prišla do tistih, ki se lahko pove žejo s preprečevanjem nasilne radikalizacije.

2.4.3. Evropsko leto medkulturnega dialoga

Komisija bo predstavila predlog za razglasitev leta 2008 za evropsko leto medkulturnega dialoga. Cilj evropskega leta je senzibilizirati Evropejce za vprašanja, povezana z medkulturnim dialogom, in za boljšo uporabo programov EU za spodbujanje pozitivnih vrednot, ki izhajajo iz takega dialoga. Teme, ki jih obravnava to sporočilo, so lahko predmet posebne pozornosti na dogodkih, ki jih bo Unija podpirala v navedenem evropskem letu.

2.5. Organi kazenskega pregona in varnostne službe

Treba je proučiti programe, ki zadevajo policijo in organe kazenskega pregona, da bi jih na lokalni ravni bolj vključili v delo z mladimi. Tiste države članice, ki spodbujajo zaposlovanje oseb iz različnih okolij, naj k temu spodbujajo tudi druge države članice, in sicer tako, da z njimi izmenjujejo najboljše prakse, tudi s tistimi državami članicami, ki uradno nimajo etničnih manjšin. To bi lahko bil način za izboljšanje medsebojnega razumevanja in spoštovanja med ljudmi v vseh državah članicah.

V državah članicah je treba spodbujati razvijanje preventivnega dela na področju preprečevanja terorizma, skupaj z nadaljnjim sodelovanjem med operativnimi in obveščevalnimi ravnmi ter ravnmi politike. Komisija prosi države članice, ki so že dosegle dobre rezultate, da delijo svoje izkušnje in najboljše prakse z drugimi preko struktur EU. Države članice morajo sodelovati z organi, kot je Europol, medtem ko je sodelovanje s Skupnim kriznim centrom (SitCen) tudi zelo priporočljivo. V zvezi s pobudami politike bo Komisija zbrala in ocenila najboljše prakse držav članic in jih združila v periodične smernice za vse države članice.

2.6. Mreže strokovnjakov

V skladu s pred kratkim sprejetim Sklepom Komisije o financiranju bo Komisija dodelila sredstva za vzpostavitev mreže strokovnjakov za izmenjavo idej o raziskavah in politikah, ki bodo pomenile uvodni prispevek k vedenju o nasilni radikalizaciji na začetku leta 2006.

Komisija bo tudi objavila javni razpis za študije na tem področju, ki bodo vključevale „dejavnike za pojav in izginotje nasilne radikalizacije“ in „socialno-ekonomske dejavnike, ki

[20] Rim, 30.–31. oktober 2003.

prispevajo k nasilni radikalizaciji“. Možno je nadaljevanje pilotnega projekta v letu 2006. Tako mreže kot študije bodo med drugim proučile izvedene ali trenutne raziskave v Okvirnem raziskovalnem programu ES in drugih raziskovalnih programih. Takšno oceno pomembnega znanja bi moral vsebovati tudi program „Varnost in varstvo svoboščin“ za prihodnjo finančno perspektivo in nove raziskave na tem področju bi morale biti cilj 7. okvirnega raziskovalnega programa.

2.7. Spremljanje in zbiranje podatkov

Komisija se je posvetovala z mrežo neodvisnih strokovnjakov za temeljne pravice in je odgovor prejela v obliki študije[21] o povezavi med nasilno radikalizacijo in temeljnimi pravicami znotraj pravnega okvira držav članic.

Komisija bo uporabila strokovno znanje Evropskega centra za spremljanje rasizma in ksenofobije (EUMC) na področjih, kot so izkušnje priseljencev[22], rasistično nasilje[23] in islamofobija[24]. Komisija bo EUMC prav tako prosila za študije o različnih oblikah izražanja sovraštva proti temeljnim ustavnim vrednotam EU, kot so svoboda vesti in enakost med mo škimi in ženskami. Nadalje bo preoblikovanje EUMC v Agencijo za temeljne pravice razširilo možnosti za doseganje širših področij (na primer odnosi policije z različnimi skupnostmi).

2.8. Zunanji odnosi

Dialog s tretjimi državami in regionalnimi partnerji ter, kjer je to primerno, tehnična pomoč zanje mora biti sestavni del našega pristopa k obravnavanju nasilne radikalizacije in novačenja v teroristične organizacije. EU ima na tem področju kot del svoje zunanje politike že aktivno vlogo, čeprav na posreden način. Skupnost je skupaj z državami članicami največja donatorka razvojne pomoči na svetu, ki poleg svoje primarne razvojne vloge tudi pomaga obravnavati nekatere temeljne vzroke za pojav terorizma. Razvojna pomoč lahko z osredotočenjem na zmanjšanje neenakosti, podporo demokratizaciji in spoštovanju človekovih pravic poleg ukrepov dobrega upravljanja, bojem proti korupciji in reformo varnostnega sistema pripomore k spodkopavanju zaledja terorističnih mrež in gibanj.

Nadalje je treba sprejeti ukrepe, da se na zgodnji stopnji prepreči šibkost države, preden se pojavijo „ugodni pogoji“ za terorizem. Skupnost bo povečala svojo pomoč za podporo prizadevanj organizacij partnerskih držav in regionalnih organizacij za okrepitev sistemov zgodnjega opozarjanja, kapacitet upravljanja/institucionalnih kapacitet in spodbujanja varstva človekovih pravic, da bi jim omogočila, da se učinkovito lotijo preventivnega pristopa. Prav tako bo izboljšala svojo sposobnost prepoznavanja zgodnjih znakov šibkosti države z uporabo izboljšanih skupnih analiz, skupnega spremljanja in ocenjevanja težavnih, šibkih in neuspešnih držav z drugimi donatorji[25]. To je sestavni del celovitega pristopa zunanjih ukrepov za varstvo in razvoj.

V okviru evropske sosedske politike (ESP) akcijski načrti EU s sredozemskimi državami vklju

---

21 „Zahteve temeljnih človekovih pravic v okviru ukrepov za preprečevanje nasilne radikalizacije in nova čenja možnih teroristov“ – Mnenje št. 3-2005, 23.8.2005; http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm.

22 EUMC trenutno pripravlja poročilo z naslovom „Izkušnje priseljencev z rasizmom in diskriminacijo“.

23 EUMC je aprila 2005 predstavil poročilo o rasističnem nasilju v 15 državah članicah.

24 EUMC trenutno pripravlja dvoje poročil o tem vprašanju.

25 Glej tudi COM(2005) 311 „Predlog Skupne izjave Sveta, Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije „Evropsko soglasje“.

čujejo številne ukrepe proti radikalizaciji. Dejavniki, ki lahko prispevajo k radikalizaciji prebivalstva, so bili obravnavani ob številnih priložnostih med dvostranskimi in regionalnimi izmenjavami. Ta dialog se lahko poglobi v okviru institucij, vzpostavljenih s pridružitvenimi sporazumi s sredozemskimi državami.

Širše gledano je treba v večji meri spodbujati medkulturno in medversko razumevanje med Evropo in tretjimi državami, zlasti tistimi, v katerih je islam prevladujoča vera. Glede na to, da je cilj teroristov pogosto tudi zmerni islam, je pomembno, da se k sodelovanju v protiteroristi čnih politikah povabi zmerne islamske režime in organizacije. Poleg tega lahko podpiranje zmernih islamskih skupin in zmernega islamskega mišljenja tako doma kot v tujini prispeva k omejitvi podpore ekstremizmu in tako zmanjša obseg novačenja v teroristične organizacije.

Komisija pri sodelovanju s tretjimi državami na področju človekovih pravic daje večji pomen potrebi po boju proti rasizmu in ksenofobiji. To se odraža v prednostnih nalogah v zvezi s financiranjem, določenih v okviru Evropske pobude za demokracijo in človekove pravice EU[26], tematskega instrumenta, ki dopolnjuje politični dialog in strategije držav, določene skupaj z vladami partnerskih držav. EU bi lahko sprejela enak pristop za spodbujanje vrednot, na katerih temelji, v drugih državah, ne da bi jim vsiljevala katerega izmed svojih modelov.

3. Sklep

Komisija s tem zagotavlja svoj prvi prispevek k oblikovanju strategije EU na tem področju. V njem je razloženo, kako bi lahko različne politike EU usmerili ali bolje izkoristili, da bi bile v pomoč pri obravnavanju možnih dejavnikov, ki prispevajo k nasilni radikalizaciji. Čeprav se zaveda dolgoročne narave teh prizadevanj in potrebe po izboljšanju pristopa, ko bo pridobljeno dodatno znanje o vprašanju, je Komisija odločena, da dopolni in podpre ukrepe držav članic, njihovih regij in krajev, s katerimi poskušajo ustvariti okolje, ki ni naklonjeno nasilni radikalizaciji.

[26] Programski dokument Evropske pobude za demokracijo in človekove pravice 2002–2004. Sprejela Komisija 20. decembra 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.