EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.9.2005
KOM(2005) 313 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONENTILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om

Rekrytering till terrorism: faktorer som bidrar till radikalisering med ökat våld

1. Inledning

Radikalisering med ökat våld är det fenomen som innebär att människor antar åsikter, synpunkter och idéer som skulle kunna leda till terroristhandlingar i enlighet med definitionen i artikel 1 i rambeslutet om bekämpande av terrorism[1]. De senaste terroristattentaten i London i juli 2005 och Madrid i mars 2004 har lett till att de prioriterade insatserna för att bekämpa radikaliseringen har förstärkts som ett led i en övergripande strategi när det gäller den förebyggande delen av terroristbekämpningen.

Bekämpande av terrorism, i alla dess former och utan hänsyn till dess mål eller ideal, är också en ideologisk kamp eftersom terrorismen potentiellt skulle kunna underminera Europeiska unionens grundläggande principer. Även om Europa har utsatts för olika typer av terrorism under sin historia, kommer det största hotet för närvarande från terrorism som har sin grund i en oriktig tolkning av islam. Icke desto mindre gäller många av de faktorer som uppmuntrar till radikalisering med ökat våld och de åtgärder som tas upp i detta meddelande i lika hög grad för all slags radikalisering, dvs. oavsett om det rör sig om nationalistiskt, anarkistiskt, separatistiskt, vänsterextremistiskt eller högerextremistiskt våld.

Europeiska unionen förkastar våld och hat, och kommer aldrig att tolerera rasism och främlingsfientlighet i någon form eller mot någon religion eller etnisk grupp[2]. Enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna[3] bygger unionen på de odelbara och universella värdena människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt på den demokratiska principen och rättsstatsprincipen. Det är viktigt att upprätthålla en nödvändig balans mellan olika grundläggande rättigheter inom detta område, särskilt mellan rätten till liv å ena sidan, och rätten till yttrandefrihet och personlig integritet å andra sidan. Europa måste fortsätta att främja mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen, och förkasta alla former av relativism vad gäller de grundläggande rättigheterna. Terrorism är en av de allvarligaste överträdelserna av de grundläggande friheterna och alla försök till att rättfärdiga vissa våldsamma handlingar som ett uttryck för mångfald måste också ovillkorligen förkastas.

Intresset för denna fråga har ökat under de senaste åren. Den är erkänt mycket komplex, saknar självklara svar och kräver ett försiktigt, ödmjukt och välövertänkt synsätt. I detta meddelande rapporterar kommissionen om sitt pågående arbete inom området och lägger fram förslag på hur detta kan inriktas mer effektivt inom olika behörighetsområden med avseende på denna fråga. I bilagan till meddelandet finns bara en preliminär analys av de möjliga faktorer som bidrar till radikalisering med ökat våld och rekrytering till terrorism. Denna fråga kräver utan tvivel mer djupgående forskningsinsatser och analyser.

---

[1] Rådets rambeslut 2002/475/JAI av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism. I artikel 1 anges att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de uppsåtliga handlingar som avses i nio uttryckligen angivna brottbeskrivningar i nationell lagstiftning och som genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation skall betraktas som terroristbrott , när de begås i syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

[2] Artikel 13 i EU-fördraget, rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (EGT L 180, 19.7.2000, s. 22) och rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling (EGT L 303, 2.12.2000, s. 303).

[3] Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna - EGT C 364, 7.12.2000.

Enligt en särskild begäran i Haagprogrammet[4] är detta dokument kommissionens första bidrag till utarbetandet av EU:s långsiktiga strategi (som rådet planerar att presentera före utgången av 2005) för att ta itu med de faktorer som bidrar till radikalisering och rekrytering till terroristverksamhet. De åtgärder och rekommendationer som presenteras i detta dokument är en kombination av ”mjuka” (till exempel kulturella utbyten mellan ungdomar) och ”hårda” (till exempel förbud mot satellitsändningar som uppmanar till terrorism) åtgärder, och skall också ses som ett komplement och ett stöd till pågående nationella insatser. Kommissionen anser dock att EU, med sina många politiska strategier som kan utnyttjas inom olika områden för att bekämpa radikalisering med ökat våld, är lämpat att på gemenskapsnivå samla in och sprida relevant sakkunskap som medlemsstaterna förvärvar i kampen mot detta problem.

Dokumentets syfte är inte att behandla befintliga åtgärder inom det straffrättsliga området som baserar sig på avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen, till exempel det redan antagna rambeslutet om bekämpande av terrorism eller det diskuterade förslaget om ett rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet. Det förslaget, som kommissionen uppmanar rådet att anta, syftar till att säkerställa att uppsåtliga rasistiska eller främlingsfientliga handlingar - bland annat uppmaningar till våld eller hat, offentliga förolämpningar, tolerans av rasism eller främlingsfientlighet samt deltagande i rasistiska eller främlingsfientliga grupper - är en straffbar handling i medlemsstaterna[5].

2. Förstärkning av gemenskapspolitiken i kampen mot radikalisering med ökat våld

Kommissionen anser att utvecklingen och genomförandet av en europeisk strategi i kampen mot radikalisering med ökat våld naturligtvis kommer att vara en långvarig process och att de åtgärder som föreslås på kort och lång sikt i meddelandet inte är avsedda att vara uttömmande. I framtiden kan ytterligare åtgärder föreslås, särskilt med hänsyn till förbättrade kunskaper i ämnet.

De huvudområden som kräver omedelbar uppmärksamhet är radio och tv, Internet, ungdomars utbildning och engagemang, sysselsättning, frågor om social utslagning och integration, lika möjligheter och icke-diskriminering samt dialogen mellan kulturerna. För att förvärva ytterligare kunskaper inom detta område kommer kommissionen dessutom att stödja en utförligare analys av radikalisering med ökat våld som skall ligga till grund för en bättre utformning av politiken i framtiden. Slutligen är de yttre förbindelserna en avgörande aspekt för en framtida EU-strategi inom detta område.

2.1. Radio och tv

I linje med det det nyligen antagna finansieringsbeslut för kommissionens första pilotprojekt om bekämpande av terrorism[6] (nedan kallat ”finansieringsbeslutet”) planerar kommissionen att anordna en konferens inom kort om medias roll med avseende på radikalisering med ökat våld

---

[4] Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen, som godkändes av Europeiska rådet i november 2004.

[5] Förslag till rådets rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet - KOM(2001) 664; EGT C 75 E, 26.3.2002.

[6] I kommissionens finansieringsbeslut om pilotprojektet ”Bekämpande av terrorism”, som antogs den 15 september 2005, specificeras hur kommissionen avser att fördela budgeten på 7 miljoner euro på terroristbekämpningspolitiken.

och terrorism.

Europeisk lagstiftning innehåller redan idag bestämmelser om att man i sändningar inte får uppamma till hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet[7]. Detta innefattar program från tredjeland (i synnerhet satellittelevision) om de använder en frekvens, satellitkapacitet eller en satellitupplänk som hör till en medlemsstat[8]. Medlemsstaterna är ansvariga för att tillämpa dessa regler, och aktuella fall som rör förbud mot att vidaresända kanaler som Al-Manar och Sahar-1 inom Europa[9] visar att tillämpningen av dessa regler fungerar ganska bra.

På kommissionens inbjudan samlades ordförandena för de nationella tillsynsmyndigheterna på området för radio- och tv-sändningar för första gången i mars 2005 för att göra en alleuropeisk satsning för att bekämpa uppmaningar till hat i sändningar. De kom överens om konkreta åtgärder för att stärka samarbetet, som kommissionen kommer att stödja. De enades också om ett ömsesidigt och direkt informationsutbyte som skulle kanaliseras via en arbetsgrupp och ett Internetforum med begränsad åtkomst.

2.2. Internet

Uppmaning till att begå terroristhandlingar är ett brott enligt EU:s rambeslut om att bekämpa terrorism, och användningen av Internet för att uppmana människor till att bruka extremistiskt våld eller för att rekrytera till terrorism är mycket oroande med tanke på Internets globala räckvidd, realtidsnatur och effektivitet.

Direktivet om elektronisk handel innehåller bestämmelser som kan användas i arbetet för att avlägsna terroristpropaganda från Internet[10]. I artikel 3.4-6 anges en möjlighet att vidta lämpliga åtgärder avseende radikalisering med ökat våld och rekrytering till terrorism som uppstår på Internet. I denna bestämmelse föreskrivs undantag från inremarknadsklausulen som medlemsstaterna får tillämpa i enskilda konkreta fall för att vidta åtgärder, till exempel påföljder eller föreläggande, för att begränsa tillhandahållandet av en viss Internettjänst från en annan medlemsstat när vissa identifierade allmänpolitiska intressen behöver skyddas, till exempel förebyggande, utredning, avslöjande och lagföring av brott, däribland skydd av minderåriga och bekämpande av alla uppmaningar till hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet samt kränkningar av enskilda personers mänskliga värdighet. Följaktligen får åtgärder vidtas mot tjänster som tillhandahållits olagligen i samband med terrorism[11]. Enligt artikel 15.2 i direktivet får medlemsstaterna ålägga leverantörer av informationssamhällets tjänster att omedelbart informera de behöriga myndigheterna om påstådda olagliga verksamheter som utförts eller om olaglig information som tillhandahållits av mottagarna av deras tjänster.

---

7 Artikel 22a i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (Direktivet om television utan gränser).

8 Artikel 2.4 i direktivet om television utan gränser.

9 Vidaresändning av Al-Manar har förbjudits i alla berörda medlemsstater med satellitkapacitet, i detta fall Frankrike (Eutelsat), Nederländerna (NSS) och Spanien (Hispasat).

10 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel") - EGT L 178, 17.7.2000, s. 1.

11 Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet och Europeiska centralbanken - Tillämpningen på finansiella tjänster av artiklarna 3.4-3.6 i direktivet om elektronisk handel" - KOM(2003) 259.

Vidare är alla medlemsstater skyldiga att säkerställa effektiv övervakning av operatörer som är etablerade inom deras territorium och att vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med gemenskapslagstiftningen för att förebygga brottsliga handlingar. Användning av Internet i samband med radikaliseringen med ökat våld kommer också att diskuteras vid det möte som planeras med expertgruppen för elektronisk handel i november 2005.

Dessutom får medlemsstaterna kräva att en tjänsteleverantör som ger tillgång till ett kommunikationsnät eller (enbart) överföring[12] samt en tjänsteleverantör som tillhandahåller cachning[13] och värdtjänster[14] skall upphöra med eller förebygga en överträdelse[15]. Särskilt nationella domstolar och administrativa myndigheter får utfärda förelägganden med krav på att olaglig information skall avlägsnas eller att tillgången till informationen skall kopplas ur. Svarta listor, baserade på klara och tydliga kriterier som fastställts i lag för att definiera vilket slags innehåll som är olagligt, har utarbetats av vissa organ eller polismyndigheter i några medlemsstater för att stödja Internetleverantörerna vid identifiering av webbplatser med olagligt innehåll (till exempel barnpornografi eller rasistiskt material) och används av dessa på frivillig basis. Denna typ av självreglerande praxis är ett exempel som skulle kunna överföras till att förebygga radikalisering med ökat våld och som medlemsstaterna skulle kunna dela med sig av till varandra.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att så effektivt som möjligt utnyttja de befogenheter som direktivet ger dem för att bekämpa radikalisering med ökat våld i Europa. Med tanke på hur viktigt det är att upprätthålla den känsliga balansen mellan direktivets principer avseende den inre marknaden är det av mycket stor betydelse att utbyta god praxis och sakkunskap inom detta område. Kommissionen ställer sig positiv till att samla in medlemsstaternas praxis och undersöka om det finns behov av att anta riktlinjer.

2.3. Ungdomars utbildning och engagemang samt ett aktivt europeiskt medborgarskap

Program som är inriktade på ungdomar när de är som mest mottagliga, men också som mest sårbara för radikala våldsinfluerade idéer kan ha mycket goda resultat. Främjande av kulturell mångfald och tolerans kan hejda utvecklingen av radikala våldsinfluerade tänkesätt.

Ett av programmet Ungdoms mål är att främja en bättre förståelse för Europas kulturella mångfald samt dess grundläggande gemensamma värderingar, för att på så sätt bidra till kampen mot rasism, antisemitism och främlingsfientlighet. Kommissionen skall se till att dessa mål regelbundet beaktas som kriterier i samband med innovativa projekt. Således bidrar programmet Ungdom till att förebygga att våldsbeteenden slår rot hos ungdomar.

Genom programmet Kultur finansieras även projekt som rör främjande av interkulturell dialog och Europas kulturella mångfald. Dessa kan stärkas genom att öka förståelsen mellan människor från olika länder. Främjande av interkulturell dialog kommer att vara en av kärnpunkterna i det föreslagna nya programmet Kultur 2007[16].

---

[12] Mellanhänderna definieras i artikel 12.1 i direktivet om elektronisk handel (enbart vidarebefordran (”mere conduit”)).

[13] Mellanhänderna definieras i artikel 13.1 i direktivet om elektronisk handel.

[14] Mellanhänderna definieras i artikel 14.1 i direktivet om elektronisk handel.

[15] Artiklarna 12.3, 13.2 och 14.3 i direktivet om elektronisk handel.

[16] Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av programmet Kultur 2007 (2007-2013) - KOM(2004) 469, 14.7.2004.

Samtidigt genomför kommissionen många program inom ramen för Sokratesprogrammet som syftar till att vidareutveckla det europeiska medborgarskapet och interkulturell förståelse för att personer med olika bakgrund skall kunna dela en gemensam europeisk identitet som även respekterar och främjar kulturell mångfald. Dessa åtgärder behandlas mer i detalj i Sokratesprogrammets utbildningsåtgärder för ungdomar och vuxna (Comenius och Grundtvig). Ett av programmens mål är att främja interkulturell medvetenhet vilket bidrar på flera sätt till att angripa problemet med radikalisering med ökat våld i marginaliserade grupper och grupper i samhället som är svåra att nå.

Kommissionen lade nyligen fram ett förslag om ett nytt program kallat Medborgare för Europa i syfte att främja ett aktivt europeiskt medborgarskap[17], och ett av programmets mål är att stärka den ömsesidiga förståelsen mellan de europeiska medborgarna och att respektera och framhålla den kulturella mångfalden samt att bidra till dialog mellan kulturerna. Om programmet antas skall unionen bidra med ekonomiskt stöd för att anordna evenemang, skapa nätverk och främja utbyte av god praxis, särskilt för att framhålla EU:s grundläggande värderingar och viktigaste framsteg för att indirekt bidra till de olika mjuka åtgärder som skall vidtas för att bekämpa radikaliseringen med ökat våld. Dessutom har kommissionen inlett en dialog mellan de civila samhällena i EU och kanditatländerna för att förstärka den ömsesidiga förståelsen och föra medborgarna och de olika kulturerna närmare varandra.

2.4. Främja integration, dialog mellan kulturerna och dialog mellan religionerna

2.4.1. Integration

I de flesta fall har tredjelandsmedborgarna integrerat sig väl i medlemsstaterna, men om integrationen misslyckas kan detta faktum utgöra en fruktbar grogrund för radikalisering med ökat våld. I linje med vad som sägs i bilagan kan ett främlingsskap som avspeglar sig både i hemlandet och i värdlandet medföra att en person söker identitet och samhörighet någon annanstans, till exempel inom en kraftfull extremistisk ideologi.

Integrationspolitik, som är ett fristående politiskt område med egna politiska mål, skulle kunna ha positiva bieffekter när det gäller att förebygga radikalisering mot ökat våld. Kommissionen har åtagit sig att, inom ramen för Haagprogrammet, vidta åtgärder för att främja en kraftfullare integrationspolitik för tredjelandsmedborgare i medlemsstaterna. Detta skall ha sin utgångspunkt i genomförandet av de gemensamma grundprinciperna för en integrationspolitik för invandrare som antogs av rådet (rättsliga och inrikes frågor) i november 2004. Kommissionen har lagt fram sina förslag i ett meddelande som antogs i september 2005[18]. Enligt budgetplanen 2007–2013 har kommissionen också föreslagit en europeisk fond för integration av tredjelandsmedborgare för att täcka riktade åtgärder inom detta område.

I fråga om integration krävs det ett holistiskt synsätt som både innefattar tillgång till arbetsmarknaden för alla och åtgärder som avser sociala, kulturella, religiösa, språkliga och nationella skillnader. Rätten till likabehandling, som vidareutvecklats genom EU:s direktiv om

---

[17] Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av programmet 'Medborgare för Europa' för åren 2007-2013 i syfte att främja ett aktivt europeiskt medborgarskap - KOM(2005) 116, 6.4.2005.

[18] Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén: En gemensam agenda för integration - En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen - KOM(2005) 389, 1.9.2005.

likabehandling[19], är också en grundläggande aspekt när det gäller integration. Även om 20 % av Europeiska socialfondens budget redan har anslagits till att förbättra jämställdheten på arbetsmarknaden för utsatta grupper kan andra politikområden också lämna relevanta bidrag till exempel avseende förnyelse av och tillgång till eftersatta områden, förbättrade bostadsvillkor, främjande av tillgång till utbildning och skydd från social utslagning. Dessutom är tillfredsställande livskvalitet och personligt engagemang i samhället avgörande för att förebygga rekrytering till radikala grupper (se bilaga).

2.4.2. Dialog mellan stat och religion

Den här typen av dialog är sällan spontan, särskilt inte när det gäller viktiga värderingar och principer. Därför är det nödvändigt att förstå hur synpunkter och åsikter skall kunna utbytas för att skapa kommunikationsmetoder som undanröjer hinder och ökar förståelsen för kulturella skillnader som grundar sig på religiösa föreställningar (särskilt när det gäller radikala, extremistiska och fundamentalistiska begrepp). Det är både av allmänt intresse och ett nödvändigt villkor för att kunna inleda en dialog från en solid grund mellan kulturerna och mellan religionerna.

Europeiska unionen respekterar och ingriper inte i kyrkors och religiösa sammanslutningars och samfunds ställning i medlemsstaterna (förklaring nr 11 i Amsterdamfördraget). Förhållandet mellan stat, kyrka och religiösa sammanslutningar ligger inte inom EU:s behörighet. Samtidigt finns det av tradition en dialog mellan kommissionen och kyrkor och religiösa sammanslutningar och gemenskaper. Sedan flera år tillbaka har kommissionen ett omfattande nätverk där ett stort antal konfessionella och konfessionslösa partner ingår. Kommissionen anordnar regelbundet konferenser, seminarier och andra slags möten för att stärka den ömsesidiga förståelsen och främja gemenskapens värderingar. År 2003 hölls en konferens med medlemsstaternas inrikesministrar om den interreligiösa dialogen – en faktor för social sammanhållning i Europa och ett fredsinstrument i Medelhavsområdet[20] för att diskutera inrättandet av ett europeiskt forum för dialog mellan religionerna och mellan religionerna och regeringarna. Till exempel anordnade kommissionen i februari 2004 en konferens om antisemitism där Europeiska unionen befäste sitt åtagande om att bekämpa och övervaka antisemitismen.

Kommissionen kommer att utgå från några av dessa initiativ för att ytterligare utveckla dem som eventuellt kan kopplas samman med förebyggande av radikalisering mot ökat våld.

2.4.3. Europeiska året för interkulturell dialog

Kommissionen kommer att lägga fram ett förslag om att 2008 skall bli det europeiska året för interkulturell dialog. Syftet med detta år är att öka EU-medborgarnas medvetenhet om frågor i samband med den interkulturella dialogen och att utnyttja EU-programmen bättre för att främja de positiva värden som följer av denna dialog. Frågorna i detta meddelande kan ges särskilt utrymme vid de evenemang som stöds av EU under detta år.

2.5. Brottsbekämpande myndigheter och säkerhetstjänster

Det bör övervägas metoder för att engagera polisen och de brottsbekämpande myndigheterna mer i arbetet med ungdomar på lokal nivå. De medlemsstater som främjar rekrytering av

[19] Rådets direktiv 200/43/EG och 2000/78/EG, se fotnot 2.

[20] Konferensen hölls i Rom den 30–31 oktober 2003.

personer med olika bakgrund bör också uppmuntra andra medlemsstater till att göra det samma genom att informera dem om vad de anser vara bästa praxis, även när det gäller de medlemsstater som officiellt inte har några etniska minoriteter. Detta kan vara ett sätt att förbättra det ömsesidiga förtroendet och respekten i alla medlemsstater.

Mer förebyggande arbete när det gäller att bekämpa terrorism skall uppmuntras i medlemsstaterna tillsammans med ytterligare samarbete mellan myndigheterna på operativ nivå, underrättelsenivå och politisk nivå. Kommissionen uppmanar de medlemsstater som redan har uppnått goda resultat att dela med sig av sina erfarenheter och bästa praxis till andra via EU:s strukturer. Medlemsstaterna är skyldiga att samarbeta med organ som Europol, och dessutom uppmanas de starkt att samarbeta med Europeiska unionens gemensamma lägescentral. När det gäller politiska initiativ kommer kommissionen att regelbundet samla in och bedöma medlemsstaternas bästa praxis, och ställa samman dem till riktlinjer för alla medlemsstater.

2.6. Nätverk av experter

I linje med det nyligen antagna finansieringsbeslutet kommer kommissionen att anslå medel till att inrätta ett nätverk av experter för utbyte av forskningsresultat och idéer om den politik som skall föras inom detta område. Genom nätverket avser man att få en bättre bild av kunskapsnivån när det gäller radikalisering med ökat våld i början av 2006.

Kommissionen kommer också att inleda ett anbudsförfarande för utredningar inom detta område som bland annat skall behandla faktorer som underblåser radikalisering med ökat våld, faktorer som dämpar risken samt de sociala och ekonomiska faktorer som bidrar till radikaliseringen. Det är möjligt att pilotprojektet kommer att fortsätta under 2006. Både nätverken och utredningarna kommer bland annat att beakta slutförd eller pågående forskning inom gemenskapens ramprogram för forskning och inom andra forskningsprogram. Relevanta kunskaper skall också beaktas inom ramprogrammet för säkerhet och skydd av friheter inom ramen för framtida budgetplaner, och ny forskning inom detta område skall genomföras i anslutning till sjunde ramprogrammet för forskning.

2.7. Övervakning och insamling av uppgifter

Kommissionen har rådfrågat nätverket av oberoende experter på grundläggande rättigheter och har tagit emot synpunkter i form av en utredning[21] om sambandet mellan radikalisering med ökat våld och grundläggande rättigheter i medlemsstaterna.

När det gäller invandrares erfarenheter[22], rasistiskt våld[23], och islamofobi[24] kommer kommissionen att utnyttja expertkunskaperna vid det europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet, och man kommer också att begära att centrumet gör utredningar om olika utslag av hat mot EU:s grundläggande konstitutionella värderingar såsom religionsfrihet och jämlikhet mellan män och kvinnor. Dessutom kommer omvandlingen av

---

21 'The requirements of fundamental human rights in the framework of the measures of prevention of violent radicalisation and recruitment of potential terrorists' - Yttrande nr 3 -2005 av den 23 augusti 2005; http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm.

22 Det europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet förbereder för närvarande en rapport om invandrares erfarenheter av rasism och diskriminering.

23 I april 2005 lade det europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet fram en rapport om rasistiskt våld i EU-15.

24 Det europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet håller för närvarande på att utarbeta två rapporter i denna fråga.

centrumet till en byrå för grundläggande rättigheter att öka möjligheterna att täcka ytterligare områden (till exempel polissamarbete med olika organ).

2.8. Yttre förbindelser

En dialog med och, där så är lämpligt, tekniskt stöd till tredjeländer och regionala parter måste vara en integrerad del av kommissionens strategi för att ta itu med radikalisering och rekrytering till terrorism. Som ett led i sin utrikespolitik har EU redan en aktiv roll, även om den är indirekt. Kommissionen och medlemsstaterna är tillsammans de största givarna av utvecklingsstöd i världen, vilket tillsammans med främjande av utvecklingen i tredjeland, hjälper till att ta itu med vissa av de grundläggande orsakerna till att terrorism utvecklas. Utöver utvecklingsstödets vanliga uppgifter att uppnå sund förvaltning, bekämpa korruption och se över de sociala trygghetssystemen kan det också hjälpa till att undergräva stödet för terroristnätverk och terroriströrelser genom dess inriktning på att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män, stödja demokratiseringsprocesser och respektera mänskliga rättigheter.

Dessutom måste åtgärder vidtas i ett tidigt skede för att förebygga instabilitet hos stater, dvs. innan en eventuell grogrund för terrorism har växt fram. Gemenskapen kommer att öka sitt stöd för att främja partnerländernas och de regionala organisationernas insatser för att förbättra system för tidig varning, bygga upp förvaltningskapacitet och institutionell kapacitet samt främja skydd av mänskliga rättigheter för att de skall kunna delta aktivt i en förebyggande strategi. Gemenskapen skall också förbättra sin kapacitet att känna igen tidiga tecken på instabilitet hos stater genom att tillsammans med andra givare förbättra den gemensamma analysen, övervakningen och bedömningen av svåra, instabila och sönderfallande stater[25]. Detta utgör en integrerad del av ett övergripande externt handlingsprogram för säkerhet och utveckling.

Inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken innehåller EU:s åtgärdsplaner för medelhavsländerna ett antal åtgärder för att bekämpa radikalisering med ökat våld. De faktorer som kan bidra till olika befolkningsgruppers ökade radikalisering har tagits upp vid flera tillfällen genom bilaterala och regionala utbyten. Denna dialog kan fördjupas inom ramen för de institutioner som inrättats genom associeringsavtalen med medelhavsländerna.

Mer allmänt är det nödvändigt att bättre främja den interkulturella och interreligiösa förståelsen mellan Europa och tredjeland, särskilt i de länder där islam är den dominerande religionen. Eftersom målet för terroristerna ofta är ”moderata” muslimer är det viktigt att nå ut till ”moderata” muslimska regimer och organisationer när det gäller att samarbeta om politik för att bekämpa terrorism. Dessutom kan stöd till ”moderata” muslimska grupper och ”moderat” muslimskt tänkande både hemma och utomlands bidra till att begränsa stödet till extremism och följaktligen minska möjligheterna till rekrytering till terrorism.

Kommissionen ger i sitt samarbete med tredjeländer inom området för mänskliga rättigheter större utrymme åt kravet att bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Detta avspeglas i de finansieringsprioriteringar som fastställts i det europeiska initiativet för demokrati och mänskliga rättigheter[26], ett tematiskt instrument som skall komplettera den politiska dialogen

---

[25] Se även KOM(2005) 311: Förslag till gemensam förklaring av rådet, Europaparlamentet och kommissionen - Europeiska unionens utvecklingspolitik - ”Dokument om europeiskt samförstånd”.

[26] Europeiska initiativet för demokrati och mänskliga rättigheter - Programdokument 2002-2004, som antogs av kommissionen den 20 december 2001. Se följande webbplats:

och de landstrategier som överenskommits med partnerländernas regeringar. EU skulle kunna anta samma strategi för att främja sina grundläggande värderingar i andra länder, utan att för den skull påtvinga dem några av sina egna modeller.

3. SLUTSATS

Detta är kommissionens inledande bidrag till utarbetandet av en EU-strategi inom området. Den har förklarat hur EU:s politiska strategier kan koncentreras och utnyttjas bättre för att göra det lättare att ta itu med de eventuella faktorer som bidrar till radikalisering med ökat våld. Kommissionen är medveten om att det är en långsiktig insats och att synsättet behöver finslipas efter hand som mer kunskap förvärvas, men samtidigt är den fast besluten om att komplettera och stödja de åtgärder som medlemsstaterna, regionerna och kommunerna vidtar för att skapa en miljö som är fientligt inställd till radikalisering med ökat våld.

---

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.