פרויקט RAN של האיחוד האירופי: מאבק מבצעי בטרור

כריסטיאן קאונרט
אוניברסיטת דרום ויילס ואוניברסיטת דבלין סיטי

שרה לאונרד
אוניברסיטת דרום ויילס ואוניברסיטת דבלין סיטי

מאמר זה מנתח את ההתרחבות הביצועית של שיתוף הפעולה באיחוד האירופי בתחום המאבק בטרור מנקודת המבט של פרויקט RAN (Radicalisation Awareness Network). המאמר מתמקד במודל שיתוף הפעולה של פרויקט RAN, במניעים להקמתו ובתרומתו הכוללת, ומציע מסגרת חדשה ונקודת מבט רב־תחומית לקובעי מדיניות באיחוד האירופי לשם התמודדות עם אתגרי המאבק בטרור. הטענה העיקרית היא שפרויקט RAN הצליח להשיג את מטרתו המרכזית – הקמת רשת כלל־אירופית מקיפה ומהירת תגובה של אנשי מקצוע וגורמי חברה אזרחית. ואולם הפרויקט לא הצליח עד כה להגביר את יעילותו באמצעות בחינה אקדמית קפדנית והערכת הפרקטיקות שלו.

מילות מפתח: האיחוד האירופי, מאבק בטרור, שיתוף פעולה מבצעי, RAN, רדיקליזציה, קיצוניות

מבוא

המאמר מנתח את התרחבות שיתוף הפעולה באיחוד האירופי בנושא המאבק בטרור (Kaunert & Leonard, 2019) באמצעות בחינת היבט מסוים של הרחבת המנדט של האיחוד האירופי בתחום המאבק בטרור במאה ה־21, ובייחוד בפרויקט RAN (Radicalisation Awareness Network, 2022). הקמת RAN הציעה ממד על־לאומי למה שהיה עד כה מערכת בין־ממשלתית. עם זאת, פרויקט RAN לא נחקר במידה מספקת להבנת מלוא הפוטנציאל שלו.

פיגועי ה־11 בספטמבר 2001 היו אירוע מכונן, שהציב את איום הטרור באור הזרקורים העולמי והשפיע במידה רבה על ההבנה הקולקטיבית של האיום הביטחוני הנשקף מהטרור. בעקבות זאת, מה שנחשב בעבר לסוגיה לאומית הפך לסוגיה משותפת שעודדה הקמת מסגרת מדיניות משותפת. לכן גורמים באיחוד האירופי השתמשו בפיגועי ה־11 בספטמבר כדי לשכנע את המדינות החברות שכולן מתמודדות עם איום טרור משותף אחד, במקום התפיסה שכל אחת מהן מתמודדת עם איום נפרד.

הקמת פרויקט RAN היא אחד התוצרים של גישה זו. זהו מקרה ייחודי וחדשני במובנים רבים, מכיוון שבמסגרתו נראתה נכונות ברמת האיחוד האירופי לעבוד יחד עם החברה האזרחית בנושאים של ביטחון לאומי. הפרויקט הוקם כ"רשת" בדיוק כדי לאפשר גישור על פערים בהבנת תפיסות המדיניות השונות בנושא המאבק בטרור, ולהביא לידי ביטוי את הגישה העל־לאומית לפתרון משברים. ניתן לראות בתהליכים אלה שינוי של ממש בגישה האירופית למאבק בטרור, ממאמץ הממוקד בביטחון לאומי ומבוסס על מודיעין למאמץ לגילוי מוקדם ולמניעה, ולשם כך נדרש כי שחקנים חברתיים במקומות הנכונים ימלאו תפקיד מרכזי (Kaunert et al., 2022).

מאמר זה נשען על הספרות הרחבה שעוסקת במדיניות AFSJ (Area of Freedom, Security and Justice) של האיחוד האירופי. מרבית החוקרים גורסים שהתפתחות המדיניות של האיחוד האירופי נבעה בעיקר מדאגות ביטחוניות (Baldaccini et al., 2007; Balzacq & Carrera, 2006; Bigo et al., 2010; Guild & Geyer, 2008; Huysmans, 2006; Mitsilegas et al., 2003; van Munster, 2009). לספרות הכללית על AFSJ התלוו גם מחקרים ממוקדים יותר, כגון על מדיניות המאבק בטרור של האיחוד האירופי (Brown, 2010;), על שיתוף הפעולה (Eckes, 2009; Spence, 2007 באיחוד האירופי בנושאים של משפט פלילי (Eckes & Konstadinides, 2011; Fletcher et al., 2008), ועל שיתוף הפעולה באיחוד האירופי בנושאי משטרה ומערכת המשפט (Anderson & Apap, 2002; Occhipinti, 2003). ואולם לנושאים מוסדיים הוקדשה ככלל פחות תשומת לב, מלבד כמה עבודות מוקדמות שהתמקדו

במורכבויות המשפטיות של מה שהיה אז "עמוד התווך השלישי" (למשל, Bieber & Monar, 1995), ועבודות של כריסטיאן קאונרט (Kaunert, 2007, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d; Kaunert & Della Giovanna, 2010) על תפקיד הנציבות האירופית ומזכירות המועצה ב־AFSJ, וכן המחקרים על תפקידו של הפרלמנט האירופי (Ripoll Servant, 2010).

לא הרבה ידוע על שיתוף פעולה מבצעי בנושא המאבק בטרור באירופה ועל מסגרות כמו RAN. מאמר זה מתמקד אפוא בפרויקט RAN כדוגמה לשיתוף פעולה מבצעי באיחוד האירופי לצורך מאבק בטרור, ומתייחס למודל שיתוף הפעולה, למניעים להקמתו ולתרומתו הכוללת. הפרויקט מציע מסגרת חדשה עבור קובעי מדיניות באיחוד האירופי לשם התמודדות עם אתגרי המאבק בטרור. הטענה העיקרית של המאמר היא שפרויקט RAN הצליח להשיג את מטרתו המרכזית – הקמת רשת כלל־אירופית מקיפה ומהירת תגובה של אנשי מקצוע וגורמים בחברה האזרחית. ואולם עד כה הפרויקט לא הצליח להגביר את יעילותו באמצעות בחינה אקדמית קפדנית של הפרקטיקות שלו, ונכון להיום אינו מסוגל לערב את הקהילות שנמצאות בסיכון הגבוה ביותר, הן בעבודתו והן בפיתוח בגישה ממשית מלמטה למעלה. ההנחות המרכזיות במאמר מגובות בניתוח פרסומים והצהרות של RAN ושל המִנהל הכללי לענייני הגירה ופנים של האיחוד האירופי (DG Home) בתהליך הפיתוח של הפרויקט, לצד נקודות מבט עדכניות של חוקרי אקדמיה ומומחים בתחום. לאחר סקירת ההתפתחות של RAN מופיע ניתוח ההיבטים המבניים והתפעוליים של RAN מנקודת מבט של תהליכים ופרוטוקולים, במטרה להבין טוב יותר מהם תחומי הליבה המוצלחים ובאילו תחומים נדרש שיפור. בחלק האחרון מובאים הטיעונים יחדיו כאינדיקטורים לביצועים, תוצאות והשפעה, כדי לבחון את המורשת המתפתחת של RAN ואת מקומו במאבק של האיחוד האירופי בטרור מנקודת מבט של אנשי מקצוע. מסקנת המאמר היא שפרויקט RAN הוא סיפור הצלחה, אך כיום חסר לו הבסיס המחקרי וההכרה העולמית כדי להיות חלוץ אינטלקטואלי של ממש בזירת המאבק בטרור של האיחוד האירופי.

המניעים להקמת RAN: רדיקליזציה ומאבק בטרור באיחוד האירופי

למרות העניין המחקרי הממושך בנושאים הקשורים לרדיקליזציה, רק אחרי ה־11 בספטמבר 2001 זכה המושג לתשומת לב של ממש בקרב חוקרים וקובעי מדיניות גם יחד. בכל הנוגע לאיחוד האירופי, רעיון הרדיקליזציה לא תפס תחילה מקום מרכזי בהמשגת הטרור ובמדיניות המאבק בטרור של האיחוד. תפיסת הטרור שעמדה בבסיס השלב הראשון בפיתוח מדיניות המאבק בטרור של האיחוד האירופי בעקבות ה־11 בספטמבר הייתה שבמידה רבה מדובר באיום ביטחוני חיצוני. אסטרטגיית הביטחון האירופית, שאומצה ב־2003, תיארה את הטרור כתוצאה של "עימותים אזוריים" ו"כישלון מדינתי". עוד גרסה התפיסה כי "גל הטרור האחרון הוא גלובלי בהיקפו וקשור לקיצוניות דתית אלימה", והציגה את הטרור בעיקר כאיום חיצוני לאיחוד האירופי (European Council, 2003). נקודת המפנה הגיעה עם פיגועי הטרור במדריד במארס 2004, שבהם נהרגו 193 בני אדם וכ־2,000 נפצעו. הפיגועים הללו נתפסו כמקרה של "טרור תוצרת בית", מה שהוביל בשיח הרשמי של האיחוד האירופי לדגש חדש על טיפול ברדיקליזציה.

לא הרבה ידוע על שיתוף פעולה מבצעי בנושא המאבק בטרור באירופה ועל מסגרות כמו RAN. מאמר זה מתמקד אפוא בפרויקט RAN כדוגמה לשיתוף פעולה מבצעי באיחוד האירופי לצורך מאבק בטרור, ומתייחס למודל שיתוף הפעולה, למניעים להקמתו ולתרומתו הכוללת.

המסמך האסטרטגי הראשון של האיחוד האירופי בנושא רדיקליזציה – 'אסטרטגיית האיחוד האירופי למאבק ברדיקליזציה ובגיוס למטרות טרור' – לא הגדיר במפורש מהי רדיקליזציה. המסמך שפורסם בנובמבר 2005 התבסס על העבודה שביצעה המועצה האירופית מאז שאימצה את 'ההצהרה על מאבק בטרור' במארס 2004. נראה כי על פי המסמך משנת 2005 רדיקליזציה נתפסת כתהליך שדרכו "אנשים נשאבים לטרור" (Council of the European Union, 2005a, p. 2). לעומת זאת, האסטרטגיה המתוקנת של 2014 הייתה שונה באופן משמעותי מקודמותיה. היא התבססה על המסמך 'פרסום בנושא מניעת רדיקליזציה לטרור וקיצוניות אלימה' שהנציבות האירופית פרסמה בינואר 2014, אשר נשען על פרויקט RAN. מאז, למרות פרסום מסמכים נוספים בנושא רדיקליזציה על ידי מוסדות האיחוד האירופי, כמו למשל 'פרסום של הנציבות האירופית (2016) על תמיכה במניעת רדיקליזציה שמובילה לקיצוניות אלימה', לא נעשה ניסיון לעדכן את אסטרטגיית האיחוד האירופי בעניין מאבק ברדיקליזציה וגיוס למטרות טרור, אם כי התקיימו כמה דיונים במועצה בעניין זה. בשנת 2017 צוין כי "עדכון ההנחיות צריך לשקף כראוי את תמונת האיום שהשתנתה ואת ההתפתחויות האחרונות במדיניות",

ובכלל זה את "האתגר המתעצם של חזרת אזרחים (אירופאים) שהשתתפו בפעולות טרור, כולל נשים וילדים, מסוריה ומעיראק" (Council of the European Union, 2017, p. 3).

מהו פרויקט RAN?

פרויקט RAN הוא רשת העובדת הן עם מי שנמצאים בסיכון לרדיקליזציה והן עם מי שכבר עברו רדיקליזציה. הפרויקט מנוהל על ידי אנשי מקצוע מהשורה הראשונה, ובתוכם נציגי חברה אזרחית, עובדים סוציאליים, מדריכי נוער, מורים, אנשי מקצוע בתחום הבריאות, נציגי רשויות מקומיות, שוטרים וסוהרים העוסקים הן במניעת קיצוניות אלימה והן במאבק בה. מאז הקמתו מעסיק הפרויקט יותר מ־6,000 אנשי מקצוע, המייצגים יחדיו את כל המדינות החברות באיחוד האירופי (RAN, 2022).

קבוצות העבודה של RAN נותנות מענה לסוגים שונים של קיצוניות, כולל ימין קיצוני, שמאל קיצוני וקיצוניות ג׳האדיסטית, מתוך הכרה בצורך לטפל בגורמים חברתיים, כלכליים ופוליטיים שעלולים לתרום לרדיקליזציה.

פרויקט RAN הוקם ב־2011 והחל לפעול ב־2012, וניתן לראות בו היבט חיובי במדיניות המאבק בטרור של האיחוד האירופי, שמטרתה למנוע רדיקליזציה שמובילה לקיצוניות אלימה. RAN מקווה להשיג זאת באמצעות:

א. פיתוח קשרים (נטוורקינג) ושיתופי פעולה: פרויקט RAN מפגיש בין קבוצה מגוונת של שחקנים, כולל אנשי מקצוע, קובעי מדיניות וארגוני חברה אזרחית, כדי לשתף פעולה במניעת רדיקליזציה וקיצוניות אלימה. הרשת מספקת פלטפורמה לשיתוף ידע, שיתוף בשיטות עבודה מומלצות ופיתוח אסטרטגיות משותפות.

ב. העצמה קהילתית: פרויקט RAN מכיר בכך שלקהילות מקומיות יש חשיבות מכרעת במניעת רדיקליזציה וקיצוניות אלימה. לכן הוא מקדם העצמה קהילתית על ידי שיתוף פעולה עם שחקנים מקומיים, כגון מנהיגים דתיים ומחנכים ועובדים סוציאליים, במטרה לעזור בזיהוי גורמי השורש לרדיקליזציה ובטיפול בהם.

ג. גישה מבוססת ראיות: הגישה של RAN מבוססת על ראיות ומסתמכת על מחקר וניתוח כדי לזהות גורמי סיכון ואסטרטגיות מניעה יעילות.

ד. הכללה: פרויקט RAN מעודד הכללה באמצעות הכרה במגוון הגורמים שיכולים להוביל לרדיקליזציה ולקיצוניות אלימה.

ה. שותפות עם מדינות חברות: פרויקט RAN עובד בשיתוף פעולה הדוק עם המדינות החברות באיחוד האירופי כדי לתמוך במאמציהן למנוע רדיקליזציה וקיצוניות אלימה. הוא מספק למדינות החברות הכשרה, מומחיות ותמיכה, ומסייע בתיאום המאמצים דרך פיתוח אסטרטגיות ושיטות עבודה מומלצות משותפות.

קבוצות העבודה של RAN נותנות מענה לסוגים שונים של קיצוניות, כולל ימין קיצוני, שמאל קיצוני וקיצוניות ג׳האדיסטית, מתוך הכרה בצורך לטפל בגורמים חברתיים, כלכליים ופוליטיים שעלולים לתרום לרדיקליזציה. נכון לשנת 2019 כללו קבוצות העבודה: תקשורת ונרטיבים (RAN C&N); חינוך והסברה (RAN EDU); שיקום (במובן של הרחקת אנשים מאלימות) (RAN EXIT); נוער, משפחות וקהילות (RAN YF&C); רשויות מקומיות (RAN LOCAL); כליאה ותקופת מבחן (RAN P&P); משטרה ואכיפת החוק (RAN POL); הנצחת קורבנות הטרור (RAN RVT); ושירותי בריאות ורווחה (RAN H&SC).

בתוך כל קבוצת עבודה המשתתפים מחליפים ידע, התנסויות ופרקטיקות הרלוונטיות לממד מסוים של רדיקליזציה. בעקבות זאת הופקו במהלך השנים מספר רב של הנחיות, חוברות הדרכה, המלצות ודוחות על שיטות העבודה המומלצות. דוגמה לכך היא המדריך בנושא מענה לאזרחים חוזרים, שנועד לתמוך במדינות החברות בהתמודדות עם האתגרים הנובעים מחזרה של אזרחים שהם "טרוריסטים שלחמו במדינות זרות" (FTF), ופורסם ביוני 2017 (European Commission, 2017, p. 8). דיונים בדבר שילוב עתידי של קטגוריות נוספות של אנשי מקצוע מתנהלים כל העת (European Commission, 2017, p. 15). כל ראשי קבוצות העבודה השונות יושבים בוועדת ההיגוי של RAN, שבראשה עומדת הנציבות האירופית. בוועדת ההיגוי יש גם ייצוג ל׳מרכז המצוינות׳ (CoE) של RAN, שהנציבות האירופית תיארה אותו כ"כלי המדיניות העיקרי למאבק ברדיקליזציה ולמניעתה" (European Commission, 2017, p. 15). מרכז המצוינות מפתח ידע חדשני ומתקדם בנושא רדיקליזציה ומציע תמיכה הן לנציבות האירופית והן למדינות החברות במאמציהן להיאבק ולמנוע רדיקליזציה. עם זאת יש לו מגבלות, שכן מדובר בישות וירטואלית המספקת את שירותיה במסגרת חוזה התקשרות לחמש שנים (2014-2019) (European Commission, 2017, p. 17). הדרך שבה הוקם פרויקט RAN והסתמכותו על DG Home באשר למימון מלמדות על מטרתו לקרב את החברה האזרחית לאיחוד האירופי במובן של מראה ותחושה לרמה העל־לאומית המאפיינת

את האיחוד ב־10-15 השנים האחרונות של עבודתו, ובכך להציע למדיניות ולאסטרטגיה של המאבק בטרור לכל הפחות פתח לערוץ הפצה ומשוב דו־כיווני.

המטרות הללו והפרקטיקות הנלוות אליהן ייחשבו מעשיות ומוצלחות אם נתחשב ב"אפקט הרשת". זוהי תופעה שלפיה הערך של מוצר או שירות נמדד ביחס למספר האנשים שמשתמשים בו, ועולה ככל שמספר המשתמשים גדל. אפקט כזה נצפה פעמים רבות במוצרים ובשירותים טכנולוגיים, כולל פלטפורמות מדיה חברתית וזירות מסחר מקוונות. רוברט מטקאלף (Metcalfe), ממציא האתרנט, הציג את הרעיון של אפקט הרשת בשנות ה־80. על פי 'חוק מטקאלף', ערכה של רשת יחסי לריבוע מספר הצרכנים שלה (Metcalfe, 2013). בהקשר של RAN עדיין לא ברור אם הרשת נוצרה כדי לשרת את הקהילות שנמצאות בסיכון הגבוה ביותר, ולכן יש להעריך אותה על פי התגובות, הקבלה וההתחזקות של מטרות הליבה של הרשת בקרב הקהילות (כתחליף ל"העלאה בריבוע"), או אם הרשת נוצרה כדי להפגיש ולהרחיב צוות מקצועי של אנשים החולקים רעיונות דומים, ולכן היא מחזקת נורמות בתחום. נקודת מבט כזו פירושה תפיסת רשת RAN באופן הדומה יותר ל"תיבות תהודה".

הנוכחות והפרסומים של RAN מלמדים על מטרה אקטיבית וארוכת טווח להגן טוב יותר על קהילות מפני איום הטרור והגורמים המניעים אותו. למרות שיוזמת RAN יכולה למנף את אפקט הרשת כדי להעלות את ערך הרשת, יש להביא בחשבון שבסביבה כזו יש פוטנציאל להיווצרות תיבות תהודה. מדובר במצב שבו אנשים מוקפים באחרים בעלי אמונות ודעות משותפות, שמחזקים את השקפותיהם הקיימות ומונעים מהם להיחשף לנקודות מבט מגוונות. בהקשר של RAN והאיחוד האירופי, תיבות תהודה יכולות להתפתח אם אנשי מקצוע, קובעי מדיניות וחוקרים נחשפים רק לאנשים בעלי דעות ורעיונות דומים. בתוך הקשרים כאלה יכולות לצוץ טענות על מראית עין (טוקניזם) והטפה למשוכנעים. בכל פיתוח עתידי של RAN חיוני להגדיר כמטרה את שיתוף הקהילות שעליהן הפרויקט מבקש להגן, באמצעות תהליך הוליסטי של מעורבות, תכנון, תוצרים, בחינה ולמידה. תהליך כזה ימנע היווצרות תיבות תהודה ויחזק מסלולים המגבירים את ערך הליבה של הרשת, ובכך יבטיח אפקט רשת חיובי.

חלק מהמארג של ישות רשתית כמו RAN הוא הדגש על מעורבות ושותפות של שחקני חברה אזרחית. מאמץ זה הוא חלק מהמרכיבים החיוניים של האופן שבו העבודה של RAN מחלחלת דרך רמת המדיניות של האיחוד האירופי לרמת השטח, קרי המדינות החברות. פרויקט RAN הוא לכאורה רשת של אנשי מקצוע וקובעי מדיניות, שהתמזגה עם שחקנים ממגזר הטכנולוגיה והמסחר. פרסומי הפרויקט מלמדים על יכולת למנף ולערב ידע מקומי עם שיטות עבודה מומלצות, על מנת לקדם חילופי ידע וחדשנות.

חלק מהמארג של ישות רשתית כמו RAN הוא הדגש על מעורבות ושותפות של שחקני חברה אזרחית. מאמץ זה הוא חלק מהמרכיבים החיוניים של האופן שבו העבודה של RAN מחלחלת דרך רמת המדיניות של האיחוד האירופי לרמת השטח, קרי המדינות החברות.

השקפה חלופית מציגות פרנצ'סקה מליש ושרלוט היית'־קלי (Melhuish & Heath-Kelly), הטוענות כי בגישת החברה האזרחית של RAN ניכר דפוס מעורבות מלמעלה למטה, ועל כן היא אינה מצליחה להסביר את נקודות המבט והחוויות המגוונות של הקהילות המקומיות. נקודה זו אכן ראויה לציון, אך נדרש הסבר טוב יותר של הקשר בין צורכי הביטחון, סוגיות של לכידות קהילתית ותפקידה של המעורבות כדרכים לבניית אמון, שקיפות ואחריות. נטען כי נוכחותם של מרכיבים אלה תחזק את דינמיקת המעורבות של RAN בין צורכי המדיניות שלה לבין ההתמקדות בפיתוח הקהילה. הן מעלות נקודה דומה לגבי ההבנה ה"פשטנית" וה"הומוגנית" של RAN באשר לרדיקליזציה (Melhuish & Health-Kelly, 2022). אף שגם כאן מדובר בטיעון תקף, יש לזכור שהמושג רדיקליזציה אינו זוכה לקונצנזוס אוניברסלי ולכן הוא נתון בהתמדה לבחינה ביקורתית, להתפתחות ולניואנסים.

דוגמה לכך היא מחקרו של פול הדג'ס (Hedges) על השימוש במונח סוציאליזציה במקום רדיקליזציה, שכן הראשון מציע הבנה המונעת מתהליכים של דינמיקה נורמטיבית וחברתית שיכולה להסביר את הפרַה־רדיקליזציה, כלומר את התהליך בפועל שבו הופנמו האמונות הקיצוניות, ואת הגורמים שיכולים להוביל לדחייה של אלימות או לשימוש בה בהקשר של התנהגות או פעולה. בפיתוח עתידי של RAN חשובה מודעות לניואנסים הללו ולטבעה השנוי במחלוקת של הרדיקליזציה כתאוריה ופרדיגמה (Hedges, 2017). מכיוון שפרויקט RAN הוא ישות מבוססת רשת המבקשת לגבש הנחיית מדיניות גורפת של האיחוד האירופי להתמודדות עם קיצוניות וטרור, חשוב לשקול את הסוגיות הבעייתיות שהדבר מעלה, לצד הפתרונות. העבודה של RAN מלמדת שזה אכן חלק ממטרות הפרויקט, והערכה חיצונית נוספת וייצוג מדויק יותר של החברה האזרחית יסייעו בתהליך.

פרויקט RAN תוכנן להיות נקודת מפגש ל"חילופי רעיונות" בין חברה אזרחית, אנשי מקצוע וממשל מקומי. בשל כך התהליכים הביצועיים שלו הועברו לארגונים חיצוניים במסגרת חופשית של שחקני המגזר הציבורי ובעלי אינטרסים מסחריים. המראה של RAN והתחושה שהוא מעניק עדיין מזכירים את ההתפתחות העל־לאומית של האיחוד האירופי, במובן זה שהרשת חוצה גבולות לאומיים כשהיא מפגישה בין אנשי מקצוע לגורמים רשמיים.

הרעיון הוא שהפרויקט יפעל מחוץ להשפעה הפוליטית של מוסדות האיחוד האירופי, אך עולה השאלה אם ניתן לומר זאת גם לגבי המטרות האסטרטגיות והמניעים הפוליטיים של RAN. בסופו של דבר, בכל פעם שמעורבת שאלת המימון, אך הגיוני שלגוף המעניק תהיה רמה מסוימת של שליטה והשפעה על הפעולות והתפוקות של הצד המקבל, במקרה זה RAN.

הרעיון בבסיס הקמת RAN ב־2011 על ידי הנציבות האירופית היה ללא ספק להרחיק את הפוליטיקה מתהליך המאבק ברדיקליזציה ובטרור. מטרה זו הושגה באמצעות העברה של פונקציית הניהול והאדמיניסטרציה לחברה הולנדית בשם RadarEurope, שאחראית לבנייה ולניהול המרכיב הרשתי בפרויקט (Foret & Markoviti, 2020). במונחים של מבנה והרכב RAN אמור היה לכלול קבוצות עבודה שונות, שיוכלו לשפר את ההבנה ואת שיטות העבודה המומלצות למאבק בקיצוניות באמצעות תחומים ספציפיים של עבודת מגזרים שונים כגון שיטור, בריאות וחינוך.

הפרויקט הושק ב־2012 עם קבוצות עבודה אחדות, אחת מהן הייתה קבוצת העבודה "נרטיבים נגדיים" (שמה הוחלף מאוחר יותר ל"תקשורת ונרטיבים"). הבסיס לפעילות של RAN היה הרעיון שבאמצעות שיתוף פעולה בין גורמי חברה אזרחית, אנשי מקצוע בממשל המקומי, חברות טכנולוגיה ומומחים נבחרים תגובש תמונה הוליסטית של "מה עובד" ו"איך זה עובד", שתוכל לשמש בסיס לשיטות הפעולה המומלצות. מודל זה אמור היה לשרת בבוא העת את ההרחבה והפיתוח של ההבנה והתגובה הכוללת של האיחוד האירופי באשר לטרור, כמו גם את יכולתה של החברה האזרחית להוביל את המאבק עצמו.

הנוכחות של קבוצה מגוונת של שחקנים בתוך מבנה קבוצת עבודה היא דרך יעילה ביותר למנף רמות שונות של הבנה ופרספקטיבה, כשהמטרה הכוללת היא בניית שיטות עבודה טובות. מודל RAN הצליח בחיבור בין השחקנים השונים, ובמובנים רבים גם בביצוע סיעור מוחות לרעיונות, לגישות ולשיקולים לשימוש עתידי.

ככלל, עד להקמת קבוצת העבודה בנושא מניעה ב־2012, רק אסטרטגיית Contest הבריטית הציעה ניסוח ברור של גישת המניעה, כפי שהוחלה על האיום מאל־קאעדה באותה תקופה. היו כמובן אסטרטגיות לאומיות אחרות למאבק בטרור, אבל זווית המניעה הייתה המהותית והמקובלת ביותר בהקשר הבריטי. בשעתה היא נחשבה לגישה פורצת דרך להתמודדות עם רדיקליזציה ותרמה רבות לנרטיב ולשיח של RAN (Baker-Beall et al., 2015). במודל החדש של עמוד התווך 'מניעה' באג'נדת האיחוד האירופי למאבק בטרור בשנת 2020 הושם דגש חזק על "מציאת שיטות עבודה מומלצות בשיטור קהילתי ובמעורבות כדי לפתח אמון בקרב קהילות", שהפך לשיטה מכוננת עבור האיחוד האירופי (RAN, 2022).

ברוח דומה, קבוצת העבודה 'נרטיבים נגדיים' אירחה את תאגידי הענק גוגל, פייסבוק וטוויטר כחלק מתהליך הפיתוח שלה, לצד צוותי חשיבה־עשייה צומחים כמו המכון לדיאלוג אסטרטגי (ISD). על פני השטח, הרכב שכלל שחקנים נוצצים וחדשניים כאלה היה בסיס אידיאלי לפריחה של ידע, טכנולוגיה ויצירתיות במטרה לנסח תגובת נגד הולמת ואפקטיבית לרדיקליזציה. פרדיגמה זו התרחבה במהרה מעבר לסמנטיקה של מנדט לאיחוד האירופי, תוך שילוב נקודת מבט גלובלית רחבה יותר על אתגרי רדיקליזציה וקיצוניות דרך משקפת הצופה פני עתיד, שלמעשה הבהירה כי מדובר בבעיה שאינה מוגבלת על ידי גיאוגרפיה.

הערכת ההישגים של RAN

כדי להעריך את היקף השגת היעדים חשוב לבחון יותר לעומק את התחום הנרחב של חקר הטרור והמאבק ברדיקליזציה. גישות למאבק בטרור עלולות לספוג ביקורת על כך שהן שופכות כסף על מערך בעיות שלא נחקר מספיק ואין בו יעדים מקומיים מדידים ברורים. אפשר לטעון שגישה דומה היא זו שפשוט מקבצת יחד ללא תכנון אנשים ברשת הכוללת את כל מי שמוכן לקחת בה חלק. המטרה כאן היא לזהות תחומים של פרקטיקות טובות ותחומים המחייבים עבודה ופיתוח נוספים ברמת האיחוד האירופי ו־RAN.

במובנים רבים הקמת RAN נעשתה בעיתוי אידיאלי, מכיוון שאחרי פרוץ 'האביב הערבי', העלייה של דאע"ש הייתה רק עניין של זמן (Fishman, 2016). הצמיחה הפנימית של דאע"ש מלמטה והמסר הגלובלי של הארגון, שפנה למוסלמים ממורמרים, לא מרוצים או מבולבלים המתגוררים במערב, הגיעו בעיתוי המושלם עבור האיחוד האירופי ו-RAN, מה שאפשר להם להתחיל

לתרגל את התאוריה באופן מעשי (Braddock, 2020; Grinin & Koroytayev, 2019; Weilnbock, 2019). אחת מאבני הנגף העיקריות הייתה הבלבול סביב הגדרת מערך הבעיות. מרבית הזמן שהושקע באירועים ובפגישות של קבוצות העבודה של RAN הוקדש לוויכוחים ופלפולים בשאלה מהו טרור, איך נראית קיצוניות ומיהו למעשה האויב, במה שלעיתים קרובות התפתח לדיונים סמנטיים והשערות המבוססות על תובנות מקומיות (Weilnbock, 2019). לא הייתה נכונות החלטית ברמת האיחוד האירופי למסגר את הבעיה בצורה ברורה, והדבר הוליד ספקולציות והשערות מתמשכות לגבי הגורמים לקיצוניות ולרדיקליזציה והפתרונות האפשריים. המאמצים הלאומיים למאבק בטרור סיפקו משאב מרכזי למידע, גורמי השפעה קשורים ואסטרטגיות תגובה, אולם היה פגם מהותי באופן שבו המאמץ תורגם להתבוננות נרחבת מצד האיחוד האירופי.

המפתח ללוחמה אפקטיבית בטרור הוא תמהיל מקושר היטב של תובנות, מודיעין, מודלים של סיכון מול תועלת, תקשורת וחקיקה, כמו גם שותפות בין גופים גדולים (European Commission, 2020; Horgan, 2008). ברמת האיחוד האירופי פירוש הדבר שפעולה על־לאומית מחייבת לבצע בהצלחה שילובים מורכבים ומתוחכמים של מאמצי מאבק בטרור. ברמת המדינות החברות יש לסוכנויות אכיפת החוק, סוכנויות מודיעין וגורמי ממשל מקומיים יכולת טכנית להתלכד סביב איומים מתעוררים, נוכחיים ועתידיים באפקטיביות יחסית, אולם מודל וגישה כאלו פשוט לא ניתן לתרגם לשיתוף מידע בסיסי על הצלחה בלכידה ובהעמדה לדין ועל ניתוח סיכונים נקודתי ברמת קבוצות עבודה המורכבות מסוכנויות וממדינות.

בהקשר של מניעה, ענייני אבטחה, חוקי פרטיות ופרוטוקולים של ביטחון לאומי יצרו חסמי פעולה. הגישה של RAN לפרסם את התשומות של קבוצות העבודה השונות, פירושה שלא ניתן לכלול נתונים רגישים בשל הסיכון לחשיפת נתונים סודיים, תהליכים מבצעיים ומאמצי מודיעין. תיאורי המקרה צונזרו מאוד וניהול המידע הופקד בידי כל נציג על פי שיוכו המוסדי.

קבוצת העבודה לנושא המשטרה ואכיפת החוק ב־RAN (RAN POL) אפשרה למשתתפים בה ללמוד אלה מאלה שיטות עבודה מומלצות ושיקולים מבצעיים, וכן התנסויות יום־יומיות בעבודה בהקשרים מקומיים של מאבק בטרור. גישה דומה יושמה בקבוצת העבודה של בתי הסוהר, שהייתה אחת הדרכים המרכזיות שבהן גורמי חברה אזרחית הוזמנו ל־RAN באמצעים לא פורמליים, ולעיתים אף יזמו את הפנייה ל־RAN בעצמם. הפרויקט מעוניין לשתף שיטות עבודה שיעילותן הוכחה, אך ללא תהליכי בחינה ואבטחה פורמליים או הערכה אמפירית מובנית לא ניתן למנוע תקלות כמו שיתוף מידע סודי (Foret & Markoviti, 2020; Mattson et al., 2016).

קבוצות העבודה שימשו לא פעם לדיון ובחינה ממוקדי תהליכים המשווים בין מדינות שונות. בסופו של דבר, המשמעות הייתה שחלק מקבוצות העבודה של RAN לא יכלו לבנות את רמת הידע ושיתוף הפעולה הדרושים בגלל מחסום של ביטחון לאומי (Mattson et al., 2016). התנסויות של אנשי המקצוע ב־RAN שנטלו חלק הן ברמת קבוצת העבודה והן ברמת קבוצת ההיגוי מציירות תמונה שמראה כי שיתוף מידע ברמת השטח הוא אחת מנקודות התורפה המרכזיות בגישה של RAN (Fitzgerald, 2016; Weilnbock, 2019). בפועל נמנעת ממשתתפי חברה אזרחית גישה למידע רגיש מסוים, שהוגבל לקבוצת העבודה לנושא השיטור או בקבוצות העבודה לנושא כליאה ותקופות מבחן (Alia, 2019). המסקנה היא שניתנה קדימות לתגובה מהירה יותר בעבודת RAN, ואילו תוקף אמפירי היה בעדיפות שנייה.

ניתן לטעון שהאיחוד האירופי עם הנטיות העל־לאומיות שלו היה צריך להיראות כמי שעושה מעשה משמעותי בתחום המאבק בטרור מנקודת מבט משותפת או שיתופית, ושרעיונות של חוסן או מהימנות של תוצאות לא היו דאגתו העיקרית (Lindekilde, 2015). בסופו של דבר, רבות מהאסטרטגיות הלאומיות למאבק בקיצוניות ביססו חלק גדול מהרציונל שלהן סביב ויכוח על ערכים, ונראה שהדבר הרגיז קהילות מהגרים (משתמשי קצה) אפילו יותר.

דוגמה מרכזית לגישה זו מצויה בספרות הענפה העוסקת באג׳נדה המניעתית של ממשלת בריטניה ובאופן שהיא נתפסת בקרב מוסלמים בריטים, שהטילו ספק בהיגיון וברעיון השנוי במחלוקת שקידום ערכים בריטיים הוא סימן והוכחה להתנגדות ל״קיצוניות״. דבר זה יצר בלבול וסתירות בעבודה של RAN, ונראה שהוא גרם להתנגשות בין גישות שונות במקום למאמצים להתמקד במשותף.

אין ספק שהסוגיה של שימוש בבסיס הידע של ״לשעברים״, כלומר כאלה שחוו ממקור ראשון את תהליך הרדיקליזציה והקיצוניות, יצרה מחלוקת לא רק בקרב אנשי המקצוע אלא גם בקרב אנשי אקדמיה וקובעי מדיניות (Lindekilde, 2015). אם בוחנים רק את סוגיית האמון, הדבר מעלה חששות וספקות כלפי אג׳נדה שממילא מתמודדת עם נרטיבים השזורים זה בזה, שבמקרה הטוב אינם נוחים ובמקרה הגרוע הם מניחים רכיבים של אשמה בשל כמה גורמי ״דחיפה״ לטרור לפתחן של מדינות לאום ומדיניות חוץ (Dawson, 2019).

אף שמעט מזה חל ישירות בהקשר של האיחוד האירופי, מורשת ה־11 בספטמבר והמלחמה בטרור תרמו רבות על ידי יצירת שכבות של חוסר אמון בכל הנוגע לתפקיד הפוטנציאלי של "לשעברים" במאבק בטרור ובקיצוניות אלימה (CVE). מלבד בריטניה (מדינה חברה לשעבר), בקרב מדינות רבות באיחוד האירופי הרעיון של שיתוף מידע רגיש עם קיצונים לשעבר נתפס כמסוכן מדי. הסוגיה הזו נוגעת בלב השיח על המאבק בטרור מסיבות רבות יותר מאשר זו בלבד, שכן ההיגיון ברעיון של שימוש ב"לשעברים" דומה לשימוש ולמעורבות של חברי כנופיות ומשתמשי סמים לשעבר בסיוע ובהרחקת אנשים בסיכון מפגיעה אפשרית.

ההיגיון נשען על הרעיון שהאמינות והניסיון האישי הם מפתח ראשי למעורבות ולבניית אמון, ובסופו של דבר לפירוק דפוסי חשיבה קיצונית של אנשים. במסגרת אסטרטגיית המניעה של בריטניה הייתה עמדה מתפתחת לגבי מעורבות של "לשעברים" בהתערבויות אחד על אחד עבור אנשים בסיכון באמצעות 'תהליך הערוץ' (Channel process) (Hassan, 2012). מכיוון שתהליך זה תוכנן להיות תוצר משותף של סוכנויות מרובות בגישה של הגנה, ה"לשעברים" או המומחים היו בעצם "חוד החנית" של ההתערבות. חשוב לציין זאת מכיוון שבהקשר הרחב יותר של האיחוד האירופי, שיטות עבודה כאלה בזירת המאבק בטרור לא היו מקובלות, מה שמוביל באופן טבעי לשאלות מי ומה שימשו למאבק ברדיקליזציה במדינות החברות באיחוד האירופי.

נקודת תורפה מרכזית בגישה העולמית למאבק בטרור היא מאז ומתמיד חוסר אמינות מוחשי וחוסר יכולת לתקשר בצורה יעילה עם הקהילות בפזורה, שנזקקו מאוד למעורבות ישירה. נקודת תורפה זו הביאה תמיד לתפיסה שלילית בדבר שורה של מאמצים וקמפיינים שניסו להתמודד עם רדיקליזציה וקיצוניות. בהתחשב בכך שבהתחלה הייתה מעט מאוד התייחסות לקיצוניות מהצד הימני של המפה הפוליטית באיחוד האירופי או ב־RAN, כובד המשקל הוטל במידה רבה על האיום האסלאמיסטי. במקרים רבים מדי תורגם הדבר לתובנות בעייתיות בנושא ולגבי הגורמים לקיצוניות האסלאמיסטית. הפזורה המוסלמית במדינות אירופה מתאפיינת במידה רבה בדפוסי הגירה ספציפיים. מחקר של פרופסור טד קנטל (Cantle) מיחידת הלכידות הקהילתית של אוניברסיטת קובנטרי (לאחר מהומות אולדהאם ב־2001) מלמד שדפוסים אלה היו יציבים יחסית לגבי דפוסי הגירה במהלך ארבעת העשורים האחרונים (Home Office, 2001).

בהקשר היבשתי של האיחוד האירופי זה משתנה ליוצאי צפון אפריקה, ערב, סומליה, טורקיה, ועוד כמה כיסים של קבוצות קטנות יותר (Kaufmann, 2017), שנוצרו בין היתר עקב דינמיקה אזורית הקשורה להיווצרות (התפתחות) האיחוד האירופי ולהצטרפות מדינות חברות בעידן הפוסט־קולוניאליזם (Jurgens, 2010; Lyons, 2014). הדוגמאות הברורות ביותר הן יוזמת Guest Arbeiter (מהגרי עבודה) בגרמניה וההיסטוריה הקולוניאלית של ממשלת צרפת באלג'יריה ודפוסי ההגירה בעקבות זאת (Kaufmann, 2017; Pew Forum Research, 2017;).

נקודה זו רלוונטית משום שכל קהילת מהגרים כזו מביאה עימה דקויות שונות של דוקטרינה ואידיאולוגיה, שהן תמרורים חשובים לאופן שבו יש להבין קהילות אלו. הרלוונטיות היא גם בשל ההבדלים הברורים שהיו וישנם בין מדינות האיחוד בהבנת המשמעות של מונחים כמו אינטגרציה, הטמעה ומעורבות. הגישות ברמת המדיניות לדרך הניהול של קהילות המהגרים והמעורבות בהן שונות ומגוונות מכדי שניתן יהיה לראותן כגישה הוליסטית ומאוחדת.

בנרטיבים שהעלו אנשי מקצוע בקבוצות עבודה של RAN היו רכיבים שרמזו כי רעיונות ניאו־אוריינטליסטיים עדיין נפוצים בכל הנוגע להבנת האסלאם והמוסלמים. עד מהרה הפך המושג "מומחה RAN" לשם נרדף לאירופאים בעלי תארים בשפה הערבית או המתהדרים בתפקיד המעיד שיש להם קשרים בפרברי אנטוורפן וכדומה, עם "גישה" לקבוצות בסיכון (Foret & Markoviti, 2020).

הסוגיה המרכזית הייתה שהאמינות בהקשר זה צמחה מן היכולת לפרק את האידיאולוגיה האסלאמיסטית ואת המוטיבציה ותפיסת המציאות האינטלקטואלית והחברתית של הפרט, ולאפס אותה באמצעות מסגרת רציונלית בלתי אלימה שמציעה זהות דתית חיובית, בניגוד לזו הצבועה בצבעים אידיאולוגיים. נקודה זו מכרעת מכמה סיבות. הראשונה היא שהמבקרים של RAN מצביעים על תיעוד ורטוריקה וטוענים שהרדיקליזציה היא משהו שניתן לטפל בו ברמה הפרטנית, על ידי התמקדות בגורמים אישיים והצעת חלופות חיוביות.

מבקרים כאלה לא רק עושים ל־RAN שירות גרוע אלא גם שוגים באופן יסודי בהבנת סימני ההיכר של האידיאולוגיה הקיצונית. כל נרטיב קיצוני חייב לחדור למרחב האישי, הציבורי והאידיאולוגי של הפרט. בהקשר זה, התערבויות של מומחים אמורות לטפל בכל רמה בצורה שונה, אבל חייבות להתחיל ברמה האישית לפני שהן עוברות הלאה. גישה כזו מניחה גם שרעיונות

רדיקליים אינם בעיה כל עוד אינם מתורגמים לאלימות. לכן חיוני להפריך הצדקות תיאולוגיות ואינטלקטואליות לאלימות ברמה האישית לפני שמתמודדים עם ההבנה החברתית והשקפת העולם של הפרט.

רבות מהדוגמאות לשיטות עבודה מומלצות ששיתפו קבוצות עבודה של RAN הציעו פעילויות הסחה מקובלות כהוכחה להצלחה במאבק ברדיקליזציה (Mattson et al., 2016). כאשר דאע"ש הגיע לזירה עם מסר פשוט ואפקטיבי ששילב את שלוש הרמות שצוינו לעיל לכדי מסר בסיסי לאורח חיים, הגישה השגורה התגלתה כבלתי מספקת (Foret & Markoviti, 2020).

לנוכחותן של ענקיות טכנולוגיה גלובליות בתוך RAN היו שתי השלכות עיקריות על פעילות הפרויקט. הראשונה הייתה שהחברות הללו קיבלו הזדמנות לפרסם את מאמצי האחריות החברתית־מוסרית התאגידית (CMSR) שלהם בפני קהל אוהד ואפילו מעריץ. כך התאפשר לאותן חברות להיראות כאילו הן עושות משהו כדי להתמודד עם הרדיקליזציה המקוונת, לצד "מומחים" וקובעי מדיניות. הרציונל המרכזי שיושם כאן היה שלחלק גדול מהערפל סביב הרדיקליזציה והקלות שבה רשתות טרור הצליחו להגיע לקהלים, היה קשר להיעדר רגולציה ולצנזורה באינטרנט.

ההשלכה השנייה הייתה שלאט אבל בטוח, דומה שסביבת RAN והמשתתפים הקבועים בה מתרחקים בהדרגה מהניסיון להיות חלוצים אמיתיים במתן ייצוג אמין לקהילות בסיכון ולצרכים שלהן, והופכים יותר ויותר למועדון סגור של שומרי סף שמונו מטעם עצמם ורחוקים שנות אור מהסוגיות האמיתיות (Weilnbock, 2019).

סיכום

אין הכוונה לצייר תמונה פשטנית מדי או מחמיאה לעצמה של פרויקט RAN והתפתחותו, שכן יש עדיין מספר תחומים שבהם הוא יכול להמשיך לפתח את פעילותו כדי להפוך לשחקן אפקטיבי יותר במרחב העולמי של מאבק בקיצוניות אלימה. מבנה הרשת של פרויקט RAN מאפשר לו ליצור, לשתף ולהפיץ רעיונות. תכונה זו תתייעל אם הרשת תשפר את הייצוגיות של הקהילות שעליהן היא מבקשת להגן.

למרות שנעשו מאמצים להכליל צעירים, ניתן לעשות יותר כדי לקרב קבוצות מנוכרות ולהשמיע את קולן האמיתי והאמין סביב השולחן. אותו היגיון תקף לגבי המודלים, ערכות הכלים ומדריכי השיטות המומלצות שמפיק הפרויקט. מאמצים אלה חייבים לעבור הערכה בלתי תלויה ולגבש בסיס אמפירי כדי לצמוח. כאן נכנסים לתמונה מושגים כמו הערכת ביצועים (MOP) והערכת השפעה (MOE). מבחינת השגת היעד שלשמו הוקם RAN, הוא מציג ביצועים טובים.

הדרך שבה הוקם פרויקט RAN והסתמכותו על DG Home באשר למימון מלמדות על מטרתו לקרב את החברה האזרחית לרמה העל־לאומית שמאפיינת את האיחוד האירופי ב־10-15 השנים האחרונות של עבודתו, ובכך להציע למדיניות ולאסטרטגיה של המאבק בטרור לכל הפחות פתח לערוץ הפצה ומשוב דו־כיווני. המשוב מציע גם פתח וגם זכוכית מגדלת למאמצים שעושים גורמים אחרים, אשר נראה כי הם נושאים פרי. ואכן כיום יש רשת של כלל האיחוד האירופי המקושרת ומדברת בשפה דומה, אם כי עליה לשפר את הלכידות בסוגיית תפקידה של הדת במאבק ברדיקליזציה. ניתן יהיה לעשות זאת באמצעות גישור על פערי הבנה בין אנשי המקצוע וקובעי המדיניות. במונחים של מדידת השפעה (MOE) פרויקט RAN יכול להתחיל בתהליך של ביקורת חיצונית עם בסיס אקדמי ואמפירי. זאת כדי להגדיר אילו תחומים מהשיטות המומלצות ניתן לקחת לסביבות חדשות, לעודד חדשנות ושיתוף פעולה שנמצאות בלב הצהרת המשימה של RAN ולקדם סוגיות של מאבק בקיצוניות אלימה. הטיעון בעד ישות מסוג RAN ברמה על־לאומית של האיחוד האירופי גורס שישות כזו תשכיל להגיע ראשונה לתוצאות הודות להמשגה אפקטיבית, מחקרים מונחים והערכות טובות של שיטות עבודה מומלצות, תאורטיות או מוכחות.

*

המחקר עבור מאמר זה מומן במשותף עם האיחוד האירופי (Jean Monnet Actions). עם זאת, הדעות והעמדות המובעות כאן הן של המחברים בלבד ואינן משקפות בהכרח את אלה של האיחוד האירופי או של הסוכנות האירופית לחינוך ותרבות (EACEA), ואין לראות לא באיחוד האירופי ולא בסוכנות EACEA אחראים להן.

פרופ׳ כריסטיאן קאונרט הוא פרופסור לביטחון בינלאומי באוניברסיטת דבלין סיטי, אירלנד. הוא גם פרופסור בתחומי שיטור ואבטחה ועומד בראש המרכז הבינלאומי לשיטור ואבטחה של אוניברסיטת דרום ויילס. הוא עומד גם בראש הקתדרה ע"ש ז׳אן מונה ובראש מרכז המצוינות ע"ש ז׳אן מונה, ומנהל את הרשת למאבק בטרור ע"ש ז׳אן מונה של האיחוד האירופי (www.eucter.net).
christian.kaunert@dcu.ie

פרופ׳ שרה לאונרד היא פרופסור לביטחון בינלאומי באוניברסיטת דרום ויילס ועומדת בראש הקתדרה ע"ש ז׳אן מונה באוניברסיטת דבלין סיטי. תחומי ההתמחות

העיקריים שלה הם שיתוף פעולה של האיחוד האירופי בנושא ביטחון פנים, כולל סיכול טרור, בקרת גבולות ומקלט, ותאוריית ביטחוניזציה. היא בעלת תואר שלישי בפוליטיקה בינלאומית מאוניברסיטת ויילס באבריסטוויית', תואר מוסמך בלימודי רוסיה ואירו־אסיה מאוניברסיטת לידס, וכן תואר מוסמך בלימודי אירופה ותואר ראשון בפוליטיקה (יחסים בינלאומיים) מאוניברסיטת לוון (Louvain) בבלגיה.
sarah.leonard@southwales.ac.uk

מקורות

for the EU: Anticipate, prevent, protect, respond. COM(2020) 795. https://tinyurl.com/454es97a

European Council. (2003, December 12). *European security strategy: A secure Europe in a better world.* https://tinyurl.com/ywfws54m

Fishman, B. (2016). *The master plan: ISIS, al Qaeda, and the jihadi strategy for final victory*. Yale University Press.

Fitzgerald, J. (2016). Counter-radicalisation policy across Europe: An interview with Maarten vans de Donk (Radicalisation Awareness Network). *Critical Studies on Terrorism, 9*(1), 131–138. https://doi.org/10.1080/17539153.2016.1147770

Fletcher, M., Lööf, R., & Gilmore, B. (2008). *EU criminal law and justice*. Edward Elgar.

Foret, F., & Markoviti, M. (2020). New challenge, old solutions? Religion and counter-radicalisation in the European Parliament and the radicalisation awareness network. *European Politics and Society, 21*(4), 434-451. DOI:10.1080/23745118.2019.1672265

Guild, E., & Geyer, F. (Eds.). (2008). *Security versus justice? Police and judicial cooperation in the European Union.* Ashgate Publishing.

Hassan. A. (2012). Shifting paradigms. *Arches Quarterly, 5*(9). https://tinyurl.com/38n6tm8w

Hedges, P. (2017). Examining a concept, its use and abuse. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 9(10), 12-18. https://www.jstor.org/stable/26351560

Home Office. (2001). *Community cohesion: A report of the independent review team chaired by Ted Cantle.* https://tinyurl.com/3fwnc4rn

Horgan, J. (2008). Deradicalization or disengagement? A Process in Need of Clarity and a Counterterrorism Initiative in Need of Evaluation. *Perspectives on Terrorism*, *2*(4), 3-8. https://www.jstor.org/stable/26298340

Huysmans, J. (2006). *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*. Routledge.

Jurgens, J. (2010). The legacies of labour recruitment: The guest worker and green card programs in the Federal Republic of Germany. *Policy and Society, 20*(4), 345-355. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.09.010

Kaufmann, E. (2017). Levels or changes? Ethnic context, immigration and the UK Independence Party vote. *Electoral Studies, 48*, 57-69. https://doi.org/10.1016/j.electstud.2017.05.002

Alia, M.L. (2019, May 31). *A closer look at the Radicalization Awareness Network*. Regional Cooperation Council. https://tinyurl.com/4kha6nzf

Anderson, M., & Apap, J. (Eds.). (2002). *Police and justice co-operation and the new European borders*. Kluwer Law International.

Baker-Beall, C., Heath-Kelly, C., & Jarvis, L. (Eds.). (2015). *Counter-radicalisation: Critical perspectives*. Routledge.

Baldaccini, A., Guild, E., & Toner, H. (2007). *Whose freedom, security and justice? EU immigration and asylum law and policy*. Hart.

Balzacq, T., & Carrera, S. (Eds.). (2006). *Security versus freedom? A challenge for Europe's future*. Ashgate.

Bieber, R., & Monar, J. (Eds.). (1995). *Justice and home affairs in the European Union: The development of the third pillar*. European Interuniversity Press.

Bigo, D., Carerra, S., Guild, E., & Walker, R.B.J. (Eds.). (2010). *Europe's 21st century challenge: Delivering liberty*. Ashgate.

Braddock, K. (2020). *Weaponized words*. Cambridge University Press.

Brown, D. (2010). *The European Union, counter terrorism and police co-operation, 1992-2007: Unsteady foundations?* Manchester University Press.

Commission of the European Communities. (2005, September 21). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council concerning terrorist recruitment: Addressing the factors contributing to violent radicalisation.* COM 313. https://tinyurl.com/4x34pa3f

Council of the European Union. (2005a, November 24). *The European Union strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism.* 14781/1/05. https://tinyurl.com/42yzhhwm

Council of the European Union. (2017, March 9). *Review of the guidelines for the EU strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*. 6700/17. https://tinyurl.com/y6nu5s9h

Dawson, L. (2019). Clarifying the explanatory context for developing theories of radicalization. *Journal for Deradicalization, 18*, 146-184. https://tinyurl.com/mr5acwer

Eckes, C. (2009). *EU Counter-terrorist policies and fundamental rights: The case of individual sanctions.* Oxford University Press.

Eckes, C. & Konstadinides, T. (Eds.). (2011) *Crime within the area of freedom, security and justice: A European public order*. Cambridge University Press.

European Commission. (2017, July 26). *Commission staff working document: Comprehensive assessment of EU security policy accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Ninth progress report towards an effective and genuine security union.* SWD(2017) 278, PART 2/2. https://tinyurl.com/58hd5bem

European Commission. (2020, December 9). *Communication from the Commission – A counter-terrorism agenda*

Kaunert, C. (2007). "Without the power of purse or sword": The European arrest warrant and the role of the Commission. *Journal of European Integration, 29*(4), 387-404. DOI:10.1080/07036330701502415

Kaunert, C. (2010a). *European internal security: Towards supranational governance in the area of freedom, security and justice.* Manchester University Press.

Kaunert, C. (2010b). Towards supranational governance in EU counterterrorism? The role of the Commission and the Council Secretariat. *Central European Journal of International and Security Studies, 4*(1), 8-31. https://tinyurl.com/2b5cvvps

Kaunert, C. (2010c). The area of freedom, security and justice in the Lisbon Treaty: Commission policy entrepreneurship? *European Security, 19*(2), 169-189. https://doi.org/10.1080/09662839.2010.531705

Kaunert, C. (2010d). The external dimension of EU counter-terrorism relations: Competences, interests and institutions. *Terrorism and Political Violence, 22*(1), 41-61. DOI:10.1080/09546550903409551

Kaunert, C., & Della Giovanna, M. (2010). Post-9/11 EU counter-terrorist financing cooperation: Differentiating supranational policy entrepreneurship by the Commission and the Council Secretariat. *European Security, 19*(2), 275-295. DOI:10.1080/09662839.2010.507246

Kaunert, C., & Léonard, S. (2019). The collective securitisation of terrorism in the European Union. *West European Politics, 42*(2), 261-277. https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1510194

Kaunert, C., MacKenzie, A., & Léonard, S. (2022). *The EU as a global counter-terrorism actor*. Edward Elgar.

Lindekilde, L. (2015). Refocusing Danish counter-radicalisation efforts: An analysis of the (problematic) logic and practice of individual de-radicalisation interventions. In C. Baker-Beall, C. Heath-Kelly, & L. Jarvis (Eds.), *Counter-radicalisation: Critical perspectives* (pp. 223–241). Routledge.

Lyons, A. H. (2014). French or foreign? The Algerian migrants' status at the end of empire (1962–1968). *Journal of Modern European History, 12*(1), 126-145. https://tinyurl.com/vutrwarf

Mattson C., Hammarén, N., & Odenbring, Y. (2016). Youth 'at risk': A critical discourse analysis of the European Commission's Radicalisation Awareness Network Collection of approaches and practices used in education. *Power and Education, 8*(3), 251-265. DOI:10.1177/1757743816677133

Melhuish, F., & Heath-Kelly, C. (2022). Fighting terrorism at the local level: The European Union, radicalisation prevention and the negotiation of subsidiarity. *European Security, 31*(2), 313-333. https://doi.org/10.1080/09662839.2021.2009458

Metcalfe, B. (2013). Metcalfe's law after 40 years of Ethernet. *Computer, 46*(12), 26–31. DOI: 10.1109/MC.2013.374

Mitsilegas, V., Monar, J., & Rees, W. (2003). *The European Union and internal security: Guardian of the people?* Palgrave Macmillan.

Pew Research Center. (2017, November 29). *Europe's growing Muslim population*. https://tinyurl.com/4xa355rm

Occhipinti, J. D. (2003). *The politics of EU police cooperation: Towards a European FBI?* Lynne Rienner.

Radicalisation Awareness Network, EC Europa. (2022, January). *RAN Practitioners Update*. https://tinyurl.com/2c95f844

RAN. (2022). *Collection of Practices*. European Union. https://tinyurl.com/4wap27ej

Ripoll Servent, A. (2010). Point of no return? The European Parliament after Lisbon and Stockholm. *European Security, 19*(2), 191-207. https://doi.org/10.1080/09662839.2010.508494

Sedgwick, M. (2010). The concept of radicalization as a source of confusion. *Terrorism and Political Violence, 22*(4), 479-494. https://doi.org/10.1080/09546553.2010.491009

Spence, D. (Ed.). (2007). *The European Union and terrorism*. John Harper Publishing.

Van Munster, R. (2009). *Securitizing immigration: The politics of risk in the EU*. Palgrave Macmillan.

Weilnbock, H. (2019, October 27). *The industry of preventing extremism – and the Radicalisation Awareness Network*. Open Democracy. https://tinyurl.com/382tu5xs

לקריאה נוספת

Coolsaet, R. (2010). EU counterterrorism strategy: Value added or chimera? *International Affairs, 86*(4), 857-873.

Coolsaet, R. (2019). Radicalization: The origins and limits of a contested concept. In N. Fadil, M. de Konig, & F. Ragazzi (Eds.), *Radicalization in Belgium and the Netherlands: Critical perspectives on violence and security* (pp. 29-51). I. B. Tauris.

Council of the European Union. (2004, June 15). *EU plan of action on combating terrorism*. 10586/04. https://tinyurl.com/326t6km2

Council of the European Union. (2005b, November 30). *The European Union counter-terrorism strategy*. 14469/4/05, REV 4. https://tinyurl.com/yj3sphxd

Council of the European Union. (2008a, July 17). *Revised strategy on terrorist financing*. 11778/1/08, REV 1. https://tinyurl.com/y7jeaxxc

Council of the European Union. (2008b, November 14). *Revised EU strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*. 15175/08. https://tinyurl.com/46udhj9z

Council of the European Union. (2012). *Council conclusions on de-radicalisation and disengagement from terrorist activities*. 3162nd Justice and Home Affairs Council meeting, Luxembourg, 26 and 27 April 2012. https://tinyurl.com/4ntemzew

Council of the European Union. (2013, May 15). *Draft Council conclusions calling for an update of the EU strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*. 9447/13. https://tinyurl.com/3n4k6bcb

Council of the European Union. (2014, May 19). *Revised EU strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*. 9956/14. https://tinyurl.com/34hs92t3

Council of the European Union. (2016, November 4). *Implementation of the counter-terrorism agenda set by the European Council*. 13627/16 ADD1. https://tinyurl.com/3mxwry94

European Commission. (2014, January 15). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Preventing radicalisation to terrorism and violent extremism: Strengthening the EU's response*. COM(2013) 941. https://tinyurl.com/yej4jbys

European Commission. (2016, June 14). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Supporting the prevention of radicalisation leading to violent extremism*. COM(2016) 379. https://tinyurl.com/3xzymbh6

European Council. (2001a). *Conclusions and plan of action of the extraordinary European Council meeting on 21 September 2001*. SN 140/01. https://tinyurl.com/3d2zbk37

European Council. (2001b, September 26). *Anti-terrorism Roadmap*. SN 4019/01. https://tinyurl.com/46n4djfm

European Council. (2004, March 25). *Declaration on combating terrorism*. https://tinyurl.com/235z6cm9

Fida Management. (2012). *Toolkit for probation officers dealing with TACT offenders*. Derbyshire Probation Service. National Offender Management Service.

Gordillo, D., & Ragazzi, F. (2017). The radicalisation awareness network: Producing the EU counter-radicalisation discourse. In S. Carrera & V. Mitsilegas (Eds.), *Constitutionalising the security union. Effectiveness, rule of law and rights in countering terrorism and crime* (pp. 54-63). Centre for European Policy Studies.