



Brussel, 20 november 2015
(OR. en)

14419/15

JAI 902
CATS 121
ENFOPOL 366
COPEN 324

RESULTAAT BESPREKINGEN

van: het secretariaat-generaal van de Raad

d.d.: 20 november 2015

aan: de delegaties

nr. vorig doc.: 14350/15 JAI 894 CATS 117 ENFOPOL 358 COPEN 318

Betreft: Conclusies van de Raad van de Europese Unie en van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over een krachtiger strafrechtelijke reactie op radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme (20 november 2015)

Voor de delegaties gaan hierbij de conclusies van de Raad van de Europese Unie en van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over een krachtiger strafrechtelijke reactie op radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme, die de Raad in zijn 3432e zitting, op 20 november 2015, heeft vastgesteld.

CONCLUSIES VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE EN VAN DE LIDSTATEN, IN HET KADER VAN DE RAAD BIJEEN, OVER EEN KRACHTIGER STRAFRECHTELIJKE REACTIE OP RADICALISERING TOT TERRORISME EN GEWELDDADIG EXTREMISME

VASTSTELLEND dat radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme, omdat het een complex en dynamisch verschijnsel is, grote en steeds veranderende uitdagingen oplevert die ook om een justitiële reactie vragen, in de eerste plaats in de lidstaten, maar tevens, waar passend, ook via gecoördineerde ondersteuning op Europees niveau, in overeenstemming met de Verdragen;

ERAAN HERINNEREND dat in het kader van de EU-strategie ter bestrijding van het terrorisme¹ de Raad in juni 2014 een "herziene EU-strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering"² heeft aangenomen en in december 2014³ en juni 2015⁴ heeft gewezen op het belang van de preventie en de bestrijding van het verschijnsel als prioriteit voor toekomstige actie;

MEMOREEREND dat de Europese Raad in zijn verklaring van 12 februari 2015⁵ de nadruk heeft gelegd op de noodzaak van het opzetten van initiatieven met betrekking tot reclassering in gerechtelijk verband om factoren die bijdragen aan radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme aan te pakken, ook in de gevangenis;

OP BASIS VAN de besprekingen van de ministers van Justitie in verband met een doeltreffende justitiële reactie op radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme, die zijn afgesloten met de gezamenlijke verklaring van Riga van 29 en 30 januari 2015, en van de debatten tijdens de ministeriële lunch van 13 maart 2015 en, meer recent, de resultaten van de ministeriële conferentie van 19 oktober 2015 over dit onderwerp;

¹ 14469/4/05
² 9956/14
³ 16526/14
⁴ 9951/15
⁵ SN 10/15

ER REKENING MEE HOUDEND dat de Commissiemededeling "Radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme voorkomen: Naar een krachtiger beleidsantwoord van de EU"⁶, de Europese veiligheidsagenda van april 2015⁷, alsmede de conclusies van de Raad over de vernieuwde interneveiligheidsstrategie van juni 2015⁸, de specifieke problemen van afstandneming, reclassering en de-/antiradicalisering als een prioriteit voor de komende jaren beschouwen;

De Raad van de Europese Unie en de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen,

ACHTEN het noodzakelijk een sectoroverschrijdende, multidisciplinaire aanpak te volgen om radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme effectief aan te pakken, daarbij alle verschillende aspecten in ogenschouw nemend: preventie, opsporing, vervolging, veroordeling, reclassering en re-integratie

ACHTEN het hiertoe noodzakelijk te zorgen voor goede coördinatie en synergie tussen alle publieke en particuliere belanghebbenden, met name openbaar aanklagers en rechters, met gebruikmaking van de bestaande rechtsinstrumenten en beleidsmaatregelen en met volledige eerbiediging van de rechtsstaat en naleving van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

TERDEGE REKENING HOUDEND met de risico's voor de openbare veiligheid

ZICH BEWUST van de noodzaak van differentiatie naar gelang van de werkelijke behoeften en specifieke risico's van de lokale situaties, de nationale rechtsstelsels en de nationale rechterlijke organisatie, en van de betrokken partijen en belanghebbenden, en bijgevolg van een aanpak per geval

KOMEN daarom TOT DE CONCLUSIE dat de volgende maatregelen zouden bijdragen tot de strafrechtelijke reactie op radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme, en dringt er bij alle betrokken actoren op aan om de geëigende maatregelen uit te voeren, waar en wanneer mogelijk, en WIJST OP de essentiële rol van lokale actoren;

⁶ 5451/14

⁷ 8293/15

⁸ 9798/15

1. Structuur en organisatie van detentieregimes

- de lidstaten voeren een weloverwogen en op maat gesneden beleid ter voorkoming van radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme in gevangenissen, dat is afgestemd op de nationale situatie en de behoeften van de betrokkenen, en dat onder meer het volgende kan behelzen:
 - instrumenten voor risicobeoordeling en voor het opsporen van de eerste tekenen van radicalisering ontwikkelen, en de informatie-uitwisseling tussen de verschillende actoren in de strafrechtketen verbeteren
 - zorgen voor voldoende goed opgeleide religieuze vertegenwoordigers in gevangenissen en het ondersteunen van maatschappelijk werkers en sociaal adviseurs
 - gedetineerden mogelijkheden bieden om kritisch te leren denken in de gevangenis en dat denken te ontwikkelen
 - beveiligde gevangenissen in staat stellen doeltreffende reclasserings- en re-integratieprogramma's uit te voeren, met aandacht voor het onderlinge respect en de interactie tussen gevangenispersoneel en gedetineerden
 - in deze context, verder werken aan de verbetering van de detentieomstandigheden in overeenstemming met de regels en lopende werkzaamheden op dit gebied in het kader van de Raad van Europa
- hierbij knopen de lidstaten aan bij geleerde lessen, beste praktijken en aanbevelingen van het netwerk voor voorlichting over radicalisering (RAN), en in het bijzonder van de RAN-werkgroep "Prison and Probation", en meest recentelijk bij haar overzichtsdocument van oktober 2015 "Dealing with radicalisation in the prison and probation context" (omgaan met radicalisering in de gevangenis en tijdens de proeftijd)
- RAN gaat door met het bieden van een platform voor de uitwisseling van goede praktijken op dit vlak, en draagt bij aan de herziening van het handboek van 2008, opgesteld door Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk, over de aanpak van radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme, in het bijzonder in gevangenissen
- de lidstaten ontwikkelen, waar nodig, deradicaliserings- en afstandnemings-/reclasseringsprogramma's in de gevangenis, als voorbereiding op de vrijlating, en programma's ter bevordering van re-integratie na de vrijlating
- de lidstaten maken gebruik van het RAN-kenniscentrum en van het aanbod van dit centrum om hen desgevraagd te ondersteunen bij het opzetten van dergelijke programma's.

2. Alternatieve of aanvullende maatregelen in verband met vervolging en/of detentie

- de lidstaten hanteren in hun omgang met buitenlandse terroristische strijders een multidisciplinaire en holistische aanpak, waarbij in voorkomend geval ook relevante informatie wordt uitgewisseld tussen politie, veiligheidsdiensten en het OM en, indien van toepassing, met de lokale overheid en maatschappelijk werkers; dit zou kunnen geschieden door het opzetten van multidisciplinaire organen of werkmethoden of door anderszins voor een geïntegreerde follow-up van de gevallen te zorgen
- de lidstaten maken optimaal gebruik van het Ecris en de Commissie dient een voorstel in voor de uitbreiding van Ecris tot onderdanen van derde landen
- de lidstaten overwegen, in het kader van hun nationale rechterlijke organisatie en gebruikmakend van de flexibiliteit van hun (jeugd)strafrechtssysteem, een op maat gesneden aanpak per geval, op basis van een gedegen risicobeoordeling met meeweging van zorgpunten in verband met beveiliging en openbare veiligheid, die in voorkomend geval alternatieve of aanvullende maatregelen omvat voor vervolging en/of detentie in alle fasen van de procedure, zoals reclassering, ook als voorwaarde voor voorwaardelijke invrijheidstelling of opschorting van de straf
- de lidstaten overwegen gebruik te maken en te zorgen voor de verdere ontwikkeling van een door hen nader te ontwikkelen risicobeoordelingsinstrument voor de rechterlijke macht, dat moet worden ingezet bij de bovengenoemde alternatieve of aanvullende maatregelen, op basis van een individuele benadering, waarbij het risico op gezette tijden geherevalueerd moet kunnen worden, vanuit het besef dat deradicalisering een dynamisch proces is; in dit verband moet gebruik worden gemaakt van het werk dat reeds door de Raad van Europa en het International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) is verricht.

3. Integratie, reclassering en re-integratie

- de lidstaten moeten het voortouw nemen bij het aanpakken van de onderliggende factoren van radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme, door gerichte preventieve maatregelen, door het ontwikkelen van cohesiebevorderende acties en programma's, onder meer in het onderwijs, ter bevordering van de grondrechten, de rechtsstaat en de democratie en ter stimulering van pluralistische, verdraagzame en inclusieve samenlevingen
- lokale, nationale, Europese en internationale autoriteiten ontwikkelen samen met het maatschappelijk middenveld methoden en instrumenten om stereotypen te doorbreken en tegenverhalen te bedenken die verschillende doelgroepen moeten bereiken, onder meer via de oprichting van netwerken en het creëren van openbare ruimtes voor dialoog
- in dit verband concentreren de lidstaten zich met de steun van de Commissie en de betrokken EU-agentschappen met name op het gebruik van internet met het oog op terrorisme, radicalisering en werving of voor haatzaaiende uitlatingen op internet die de angst aanwakkeren en misvattingen en stereotypen verspreiden, en gericht zijn op specifieke groepen en gemeenschappen, en aanzetten tot geweld en haat, met name door in te zetten, ook met internetaanbieders, op samenwerking inzake strategische communicatie en, in voorkomend geval, inzake eenheden voor de melding van internetuitingen, waarbij bijvoorbeeld voortdurende financiële en andere steun verleend wordt aan de Internet Referral Unit van Europol en het adviesteam voor strategische communicatie inzake Syrië
- de lidstaten voeren maatregelen uit die reclassering, deradicalisering of afstandneming zowel binnen als buiten de gevangenis mogelijk maken, alsmede re-integratie in de samenleving van terugkeerders en degenen die niet mogen reizen; die maatregelen moeten toegesneden zijn op de plaatselijke situatie en de individuele gevallen
- de lidstaten betrekken slachtoffers en gerehabiliteerde voormalige buitenlandse terroristische strijders, en maatschappelijk werkers, gemeenschappen en de familie bij hun initiatieven
- de lidstaten wisselen ervaringen en beste praktijken uit op het gebied van reclassering, deradicalisering en afstandneming binnen of buiten de gevangenissen
- de lidstaten maken gebruik van de expertise van het RAN-kenniscentrum en van het aanbod van dit centrum om hen desgevraagd te ondersteunen bij het opzetten van dergelijke programma's.

4. Opleiding

- de lidstaten stellen de middelen ter beschikking voor een adequate opleiding van alle actoren (gevangenispersoneel, reclasseringsambtenaren, rechterlijke macht, enz.) die betrokken zijn bij het aanpakken, op een duurzame, multidisciplinaire manier en met gebruikmaking van de beschikbare EU- en internationale steun, van geradicaliseerde, gewelddadige extremisten of personen die gevoelig zijn voor radicalisering
- het Europees netwerk voor justitiële opleiding (EJTN) en Cefop, met gebruikmaking van de expertise van Eurojust, het RAN-kenniscentrum en in voorkomend geval de Europese Reclasseringsorganisatie (CEP) en EuroPris, ondersteunen de lidstaten met uiteenlopende opleidingsmogelijkheden (traditionele cursussen, webseminars, uitwisseling van personeel, ...) voor de actoren uit de gehele strafrechtketen die zich met terrorisme bezighouden; in dit verband moet speciale aandacht worden besteed aan een risicobeoordelingsmethode en de ontwikkeling van reclasseringsprogramma's, het gebruik van alternatieven voor detentie, alsmede soortgelijke opleidingsmogelijkheden voor niet-justitiële actoren die zich bezighouden met geradicaliseerden.

5. Leren van monitoring en uitwisseling van praktijken

- Eurojust moet voortgaan met de monitoring van trends en ontwikkelingen, door gebruik te maken van zijn Terrorism Conviction Monitor (TCM), de toepasselijke wetgeving en de desbetreffende jurisprudentie in de lidstaten met betrekking tot terrorisme en gewelddadige radicalisering, met inbegrip van het gebruik van alternatieven voor vervolging en detentie, en zo bijdragen tot de verdere ontwikkeling van het strafrechtelijk beleid met betrekking tot buitenlandse terroristische strijders

- Eurojust, RAN (via zijn werkgroepen en zijn kenniscentrum), het EJTN en, indien nodig, Europol, de CEP en EuroPris, bevorderen de uitwisseling van bestaande nationale praktijken en de lering die daaruit is getrokken, daarbij ook gebruikmakend van het werk dat in andere bevoegde instanties (met name UNICRI⁹ en GCTF¹⁰) is verricht omtrent de strafrechtelijke reactie op terrorisme en radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme, in het bijzonder de kwesties die worden behandeld in de punten 1 tot en met 4:
- de structuur en organisatie van detentiefaciliteiten
 - de risicobeoordelingsinstrumenten ten behoeve van rechters en openbaar aanklagers en gevangenispersoneel om het dreigingsniveau van buitenlandse terroristische strijders en terugkeerders te beoordelen
 - de "sorteersystemen", gericht op het bepalen van de meest geschikte "gedragslijn" per geval
 - alternatieve of aanvullende maatregelen voor vervolging en/of detentie, en met name reclassering zowel in als buiten de gevangenis
 - samenwerking onder de betrokken actoren, al dan niet in justitieel verband, met inbegrip van opleiding
 - strafrechtelijk beleid met betrekking tot buitenlandse terroristische strijders
 - het gebruik van internet en sociale media

6. Financiering

- de Commissie faciliteert een en ander via EU-financiering voor opleidingsprogramma's voor de verschillende belanghebbenden en specifieke projecten, in overeenstemming met de regels van de desbetreffende EU-financieringsprogramma's
- de Commissie stelt de lidstaten financiële steun ter beschikking voor de ontwikkeling van deradicaliserings-/reclasseringsprogramma's zowel in gevangenissen als daarbuiten, die kunnen worden gebruikt in strafrechtelijke procedures, met name door bij wijze van prioriteit nuttige beste praktijken uit de lidstaten over te nemen, en het opzetten van dergelijke programma's door het RAN-kenniscentrum te steunen

⁹ Interregionaal criminologisch en gerechtelijk onderzoeksinstituut van de Verenigde Naties

¹⁰ Global Counterterrorism Forum (mondiaal forum terrorismebestrijding)

- de lidstaten voeren specifieke projecten uit die zijn gericht op betere tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake racisme en vreemdelingenhaat, onder meer door opleiding van rechters, aanklagers en politie; de Commissie stelt hiervoor gerichte financiering beschikbaar
- de lidstaten steunen de maatschappelijke organisaties bij het bevorderen van verdraagzaamheid en de bestrijding van haatmisdrijven en haatpropaganda, onder meer door online tegenverhalen te ontwikkelen, een streven waaraan wordt bijgedragen door de Commissie
- de Commissie zorgt ervoor dat een beleid inzake sociale integratie via het Europees Sociaal Fonds ingang vindt
- de lidstaten moedigen de verschillende belanghebbenden, waaronder de strafrechtsplegers, lokale overheden en het maatschappelijk middenveld aan optimaal gebruik te maken van de beschikbare middelen
- bij de uitvoering van bovenstaande maatregelen wordt binnen de financiële middelen gebleven als bepaald in het meerjarig financieel kader, en deze kwesties moeten worden meegenomen bij de tussentijdse evaluatie van dit kader.

7. Externe dimensie

- de EU bevordert internationale maatregelen in het kader van een strafrechtelijke reactie op radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme, en staat derde partners op dit gebied bij, waarbij zij terdege rekening houdt met de lokale omstandigheden en met de zorgpunten in verband met beveiliging en openbare veiligheid

VERZOEKT het voorzitterschap, de Commissie en de EU-coördinator voor terrorismebestrijding waar en wanneer nodig bij de Raad verslag uit te brengen over de vorderingen met de uitvoering van deze conclusies.