



Brussel, 6 juni 2019
(OR. en)

9727/19

CT 55
ENFOPOL 278
COTER 71
JAI 589
COPEN 237

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
d.d.:	6 juni 2019
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	9366/19
Betreft:	Conclusies van de Raad over het voorkomen en bestrijden van radicalisering in gevangenissen en het omgaan met terroristische en gewelddadige extremistische daders na hun vrijlating - <i>Conclusies van de Raad (6 juni 2019)</i>

Hierbij gaan voor de delegaties de conclusies van de Raad over het voorkomen en bestrijden van radicalisering in gevangenissen en het omgaan met terroristische en gewelddadige extremistische daders na hun vrijlating, die de Raad tijdens zijn 3697e zitting, op 6 juni 2019, heeft aangenomen.

CONCLUSIES VAN DE RAAD

over het voorkomen en bestrijden van radicalisering in gevangenissen en het omgaan met terroristische en gewelddadige extremistische daders na hun vrijlating

BEKLEMTONEND dat terrorismebestrijding hoog op de agenda van de Raad staat,

REKENING HOUDEND met het feit dat de Europese Raad in oktober 2018 heeft opgeroepen tot maatregelen ter versterking van de capaciteit om radicalisering en terrorisme te voorkomen en er doeltreffend op te reageren, met volledige eerbiediging van de grondrechten,

VASTSTELLEND dat radicalisering in al haar vormen, die leidt tot terrorisme en gewelddadig extremisme, ons voor aanzienlijke uitdagingen blijft stellen die een aanpak vereisen waarbij verschillende instanties samenwerken, in de eerste plaats in de lidstaten, vervolgens op EU-niveau, en vervolgens in prioritaire naburige regio's,

DE NADRUK LEGGEND OP het bijzondere belang en de urgentie van doeltreffende maatregelen om met terroristische en gewelddadige extremistische daders om te gaan, radicalisering in gevangenissen te voorkomen en rehabilitatie- en herintegratiestrategieën toe te passen in het licht van het risico dat verbonden is aan het toenemende aantal terroristische en gewelddadige extremistische daders of daders die tijdens hun detentie geradicaliseerd zijn, en het feit dat een aantal van deze daders de komende twee jaar zullen worden vrijgelaten, zoals benadrukt door de EU-dreigingsbeoordeling op het gebied van terrorismebestrijding,

ZIJN WAARDERING UITSPREKEND OVER de gemeenschappelijke inspanningen van de lidstaten en de Commissie op dit gebied, met name over het eindverslag van de deskundigengroep op hoog niveau van de Commissie inzake radicalisering (HLCEG-R), de instelling van de Stuurgroep radicalisering en de strategische richtsnoeren voor een gecoördineerde EU-aanpak van het voorkomen van radicalisering voor 2019, waarin staat dat het omgaan met terroristische en gewelddadige extremistische daders en het voorkomen van radicalisering in gevangenissen aanzienlijke uitdagingen blijven in de hele EU, en waarin wordt aanbevolen dat de lidstaten hun capaciteit versterken om instrumenten voor risicobeoordeling en programma's voor afstandneming te ontwikkelen, uit te voeren en te evalueren, teneinde een gerichte en doeltreffende rehabilitatie en herintegratie van terroristische en gewelddadige extremistische daders mogelijk te maken,

ZIJN WAARDERING UITSPREKEND OVER het initiatief van de lidstaten inzake preventief werk in gevangenissen, rehabilitatie en herintegratie in het kader van de aanpak op projectbasis, die was ingevoerd als een van de aanbevelingen van de HLCEG-R,

ER NOTA VAN NEMEND dat ook de conclusies van het verslag van de Bijzondere Commissie terrorisme van het EP de noodzaak onderstrepen om het groeiende probleem van radicalisering in gevangenissen aan te gaan en doeltreffendere maatregelen op dit gebied te ontwikkelen en uit te voeren,

NOTA NEMEND van het werk van het kenniscentrum van het netwerk voor voorlichting over radicalisering (RAN) op dit gebied, dat een essentieel platform is voor de uitwisseling van beste praktijken onder praktijkmensen en voor het opbouwen van kennis op dit specifieke gebied,

HERINNEREND AAN, in het bijzonder:

- 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 extremisme¹, die op 20 november 2015 zijn aangenomen, en met name de conclusies over detentieregimes, rehabilitatie en herintegratie en opleiding;
- de herziene richtsnoeren bij de EU-strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen van 30 juni 2017²;
- de conclusies van de op 27 februari 2018 gehouden conferentie over radicalisering in gevangenissen, die door de Commissie samen met het Bulgaarse voorzitterschap is georganiseerd (waarbij de balans wordt opgemaakt van het werk dat sinds 2015 op dit gebied is verricht);
- de lunchbespreking van de Ministers van Justitie van 9 maart 2018 over radicalisering in gevangenissen;
- het gezamenlijk actieplan van de EU en de Westelijke Balkan inzake terrorismebestrijding, dat in oktober 2018 werd ondertekend.

¹ Doc. 14419/15.

² Doc. 10855/17.

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

ERKENT het potentiële risico voor Europese burgers als gevolg van terroristische daden die zijn geïnspireerd, georganiseerd, gefaciliteerd of gepleegd door terroristische en gewelddadige extremistische daders en/of personen die tijdens hun detentie geradicaliseerd zijn;

BESEFT dat de samenwerking en coördinatie van acties op zowel nationaal als EU-niveau voortdurend moeten worden verbeterd en dat de meest geschikte instrumenten moeten worden ontwikkeld om de problemen in verband met radicalisering in gevangenissen doeltreffend aan te pakken.

VERZOEKT DE LIDSTATEN OM:

- verder gestalte te geven aan gespecialiseerde acties voor het omgaan met terroristische en gewelddadige extremistische daders en daders die tijdens hun detentie dreigen te radicaliseren, met inbegrip van mogelijkheden voor de uitwisseling van informatie tussen verschillende instanties, met als specifiek doel rehabilitatie, herintegratie en risicobeheer na hun vrijlating;
- de betrokken conclusies van de Raad en, in voorkomend geval, de aanbevelingen van de deskundigengroep op hoog niveau van de Commissie inzake radicalisering uit te voeren;
- waar nodig en waar van toepassing optimaal gebruik te maken van de goede praktijken met het omgaan met radicalisering in gevangenissen, die zijn voortgekomen uit de brede raadpleging van het voorzitterschap (zie bijlage);
- de toetreding tot het Europees netwerk van opleidingscentra voor gevangenispersoneel (EPTA) te overwegen en deelname aan het lopende, door het programma "Justitie" medegefinancierde project aan te moedigen om dit netwerk te ontwikkelen.

VERZOEKT DE COMMISSIE OM:

- het werk van de lidstaten te ondersteunen (onder meer door middel van de beschikbare financiële instrumenten, zoals het Fonds voor interne veiligheid - Politie en het programma "Justitie") voor het verder ontwikkelen van instrumenten en praktijken voor risicobeheer en het uitvoeren van opleidingsprogramma's voor betrokken professionals en praktijkmensen (gevangenispersoneel, reclasseringsambtenaren, rechterlijke macht, enz.), deradicaliserings-, afstandnemings- en rehabilitatieprogramma's voor terroristische en gewelddadige extremistische daders tijdens detentie en rehabilitatie, en instrumenten voor sociale herintegratie na hun vrijlating uit de gevangenis;
- de uitwisseling van informatie en het delen van de goede praktijken en lessen die zijn geleerd uit het dynamische werk van de diverse op dit gebied opgezette initiatieven, verder te faciliteren en daarbij netwerken van lidstaten en praktijkmensen op verschillende relevante werkerreinen, zoals EuroPris, de Europese Reclasseringsorganisatie (CEP) en het RAN, te betrekken;
- verder bij te dragen aan de ontwikkeling van geconsolideerde kennis, empirisch onderbouwd onderzoek en praktische begeleiding op EU-niveau om de lidstaten te ondersteunen bij het doeltreffend aanpakken van radicalisering in gevangenissen en de sociale herintegratie van terroristische en gewelddadige extremistische daders en/of daders die in gevangenissen geradicaliseerd zijn;
- steun te blijven verlenen aan het werk van derde landen en partners, in het bijzonder naburige regio's, zoals de Westelijke Balkan, de MENA-regio (Midden-Oosten en Noord-Afrika) en de Sahel om radicalisering in gevangenissen te voorkomen, en werk te maken van programma's voor deradicalisering en afstandneming tijdens de detentie, alsmede van programma's voor rehabilitatie en herintegratie na vrijlating;
- de resultaten van de raadpleging van het Roemeense voorzitterschap op te nemen in het toekomstige werk over het omgaan met terroristische en gewelddadige extremistische daders en over radicalisering in gevangenissen, en de lidstaten te ondersteunen bij het uitvoeren van desbetreffende praktijken en acties;
- de geboekte vorderingen te evalueren en te beoordelen of er samen met de lidstaten verdere maatregelen moeten worden genomen in de Stuurgroep radicalisering.

GOEDE PRAKTIJKEN bij het aanpakken van radicalisering in gevangenissen en het omgaan met terroristische en gewelddadige extremistische daders na hun vrijlating

Algemeen kader

Er is behoefte aan een multidisciplinaire aanpak, waarin rekening wordt gehouden met de verschillende dimensies van het proces, namelijk preventie, sancties/vrijheidsbeneming, rehabilitatie en herintegratie, om ervoor te zorgen dat de werkzaamheden van de betrokken institutionele en maatschappelijke actoren op nationaal en Europees niveau samenhangend zijn en worden gecoördineerd.

Een efficiënt nationaal coördinatie- en samenwerkingsbeleid met de betrokken actoren kan de vroegtijdige opsporing van radicalisering en rekrutering in gevangenissen en de opstelling van passende maatregelen vergemakkelijken. Het kan daarbij onder meer gaan om de snelle uitwisseling van informatie (met overkoepelende netwerken en werkgroepen van diensten en instanties), schriftelijke instructies en strategieën en/of gespecialiseerde opleiding en sturing.

De maatregelen kunnen voortdurend worden aangepast en geactualiseerd om rekening te houden met het feit dat de aard van de problematiek evolueert naarmate zich veranderingen in het radicale of extremistische milieu voordoen.

Gespecialiseerde en multidisciplinaire eenheden die verantwoordelijk zijn voor het bestrijden van gewelddadig extremisme en radicalisering in de gevangenis kunnen een efficiënt instrument zijn om, in samenwerking met andere - onder meer lokale - stakeholders, geradicaliseerde personen te identificeren, te deradicaliseren, afstand te laten nemen en sociaal te herintegreren, en om radicalisering te trachten te voorkomen.

Er zou een beoordeling kunnen worden uitgevoerd om te bepalen of er gespecialiseerde programma's moeten worden ontwikkeld waarmee wordt ingespeeld op de specifieke behoeften en kenmerken van vrouwelijke terroristische of gewelddadige extremistische daders.

Er moet bijzondere zorg worden besteed aan jeugdige delinquenten die niet alleen moeten worden beschouwd als dader of een mogelijke bedreiging, maar ook – afhankelijk van hun leeftijd en het stadium van hun persoonlijke ontwikkeling – als slachtoffer, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en in overeenstemming met de relevante nationale en EU-wetgeving inzake jeugddetentie.

Opleiding

Er kunnen uitgebreide programma's voor gevangenis- en reclasseringspersoneel, met inbegrip van specifieke modules voor bewustmaking en preventie van radicalisering tijdens de initiële opleiding, worden ontwikkeld en uitgevoerd, met name in gevangnissen waar gedetineerden met een terroristische of radicale geschiedenis verblijven.

De programma's kunnen gericht zijn op het verbeteren van het inzicht van het personeel in gewelddadig extremisme, radicaliseringsfenomenen en extremistische ideologieën (waaronder de wijze waarop vroege tekenen van geradicaliseerd gedrag kunnen worden opgespoord en een alternatief discours kan worden aangereikt) of op de uitvoering van specifieke preventieve maatregelen ten behoeve van jonge en kwetsbare gedetineerden met significante risicofactoren. Op die manier moeten personeelsleden de kennis en de instrumenten kunnen verwerven om de problemen aan te pakken waarmee zij tijdens de normale interactie met gedetineerden worden geconfronteerd, moeten zij hun omgevingsreactievermogen kunnen ontwikkelen en moet hun werk met gewelddadige gedetineerden worden vergemakkelijkt. De opleiding moet worden afgestemd op de behoeften van de verschillende personeelscategorieën en hun specifieke verantwoordelijkheden.

Het kan nuttig zijn te beschikken over een instrumentarium om gevangenis- en reclasseringspersoneel te helpen om op een constructieve manier te werken met gedetineerden die vatbaar zijn voor radicalisering.

Opleidingsactiviteiten die worden georganiseerd door EU-organen (bijvoorbeeld Cepol) of relevante EU-netwerken (bijvoorbeeld RAN, CEP, EuroPris, EPTA), of mede mogelijk worden gemaakt dankzij door de EU gefinancierde projecten (bijvoorbeeld DERAD) zijn dienstig. Ook handleidingen, richtsnoeren en andere soorten ondersteuning zijn nuttig.

Opleidingen over radicalisering voor rechters en openbare aanklagers op nationaal niveau kunnen worden gestimuleerd als vervolg op de EU-wijde tests van opleidingsmodules in het kader van het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO).

VRIJHEIDSBENEMING

Regime

Het detentieregime dat van toepassing is op personen die veroordeeld zijn voor terroristische misdrijven, wordt doorgaans per geval bepaald, na een eerste risicobeoordeling. Indien nodig kunnen echter bijzondere veiligheidsmaatregelen (algemeen of individueel) worden toegepast, waaronder scheiding van andere gedetineerden.

Er kan een eerste risicobeoordeling worden uitgevoerd om een passend detentieregime voor elke gedetineerde te bepalen.

Het gevaar van radicalisering en de potentiële bedreiging van de veiligheid van andere gedetineerden kunnen worden beoordeeld door een team van specialisten, d.w.z. gevangenis-personeel en professionals (waaronder een psycholoog of een psychiater). Voor de meest extreme gevallen kunnen aparte vleugels in streng beveiligde gevangenissen tot stand worden gebracht.

Een alternatieve oplossing bestaat erin geradicaliseerde personen te mengen onder de algemene gevangenispopulatie, waarbij echter wordt voorkomen dat dergelijke personen rechtstreeks in contact komen met kwetsbare gedetineerden of met elkaar, met als doel te vermijden dat zij gewelddadige extremistische standpunten verspreiden en/of netwerken opzetten.

Beoordeling van de mogelijke risico's

Het inzetten van gespecialiseerd personeel (personen opgeleid om interculturele verschillen te observeren en tekenen van radicalisering te herkennen) dat belast is met het toezicht op het gedrag van en banden tussen gedetineerden, is een efficiënte methode gebleken voor het opsporen van bronnen en facilitatoren van radicalisering. Deze personeelsleden kunnen ook regelmatig informatie uitwisselen met andere betrokken partijen, met inbegrip van, maar niet beperkt tot ander gevangenispersoneel, gevangenis- en reclasseringsdiensten en andere bevoegde autoriteiten.

Professionele risicobeoordelingsinstrumenten (bv. VERA-2R, ERG 22) die zijn aangepast aan de behoeften van elke lidstaat, kunnen worden gebruikt als bron voor evenredig risicobeheer, om het begrip en het vertrouwen tussen eerstelijnsmedewerkers en besluitvormers die met terroristische en gewelddadige extremistische daders werken, te vergroten en om een doeltreffend en gericht optreden te vergemakkelijken en te sturen.

Bij een doeltreffende beoordeling op basis van duidelijke en operationele indicatoren kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met drie aspecten van radicalisering:

1. de mate waarin een persoon in de ban is van de radicale ideologie;
2. de mogelijkheid dat hij/zij bijgevolg overgaat tot geweld; en
3. de mate waarin hij/zij schade kan aanrichten.

Het gevangenisbestuur kan – in samenwerking met andere nationale autoriteiten, met inbegrip van rechterlijke instanties en veiligheidsdiensten – regelmatig risicobeoordelingen verrichten om zich een beeld te vormen van het risico dat uitgaat van geradicaliseerde gedetineerden. Deze risico-beoordelingen kunnen worden uitgevoerd aan het begin, tijdens en/of aan het einde van de opsluiting. Voorafgaand aan de vrijlating kunnen follow-upverslagen worden opgesteld met een samenvatting van tijdens de detentie verzamelde informatie; deze verslagen worden toegezonden aan de partijen die betrokken zijn bij programma's na de vrijlating.

Informatie-uitwisseling

Geschikt gespecialiseerd personeel (of structuren) binnen het gevangenisstelsel kan worden belast met het verzamelen, verwerken en delen van informatie over radicalisering in gevangenissen, in strikte overeenstemming met de regels inzake gegevensbescherming en het "need-to-know" - beginsel.

De coördinatie en de samenwerking op nationaal niveau tussen de betrokken partijen (gevangenis- en reclasseringsinstanties, rechtshandavingsinstanties en andere bevoegde instanties) kunnen de uitwisseling van informatie en deskundigheid, specifieke bijeenkomsten en de aanwijzing van gespecialiseerde groepen of taskforces omvatten, met het oog op de bespreking van specifieke gevallen die gewelddadige extremistische risico's met zich meebrengen en/of kwetsbare punten aan het licht brengen.

Deradicaliserings-, afstandnemings- en rehabilitatieprogramma's

Maatregelen die gedetineerden aanmoedigen om afstand te nemen van gewelddadige extremistische activiteiten, kunnen per geval worden uitgevoerd. Het personeel dient constructief in dialoog te treden met gedetineerden die geïnteresseerd zijn in gewelddadige extremistische ideeën. Teams van psychologen, opvoeders enz. kunnen hulp en ondersteuning bieden aan professionals die in gevangenissen en reclasseringsdiensten werken.

Deradicaliserings-, afstandnemings- en rehabilitatieprogramma's kunnen met name betrekking hebben op:

- het ontwikkelen van sociale en communicatieve vaardigheden van gedetineerden;
- onderwijs en beroepsopleiding voor gedetineerden ter ondersteuning van hun integratie na vrijlating;
- cognitieve gedragsopleidingen (bv. om impulsief en egocentrisch denken te wijzigen);
- begeleiding, therapie en rehabilitatie (bijvoorbeeld behandeling voor drugsmisbruik of voor gewelddadig of crimineel gedrag);
- het deelnemen aan culturele, sociale en sportevenementen;
- het aanmoedigen van gedetineerden om af te zien van alle vormen van geweld.

Er kunnen meetbare prestatie-indicatoren worden gedefinieerd om de doeltreffendheid van deradicaliserings-, afstandnemings- en rehabilitatieprogramma's te beoordelen.

Religieuze vertegenwoordigers die geestelijke bijstand aan gedetineerden verlenen, spelen een belangrijke rol bij het bieden van een tegendiscours tegen gewelddadige religieuze ideologieën. Zij kunnen terroristische en gewelddadige wereldvisies en theologische interpretaties van daders begrijpen en zo nodig bestrijden. Aan religieuze vertegenwoordigers kan steun, zoals gespecialiseerde opleidingen, worden verstrekt die gericht is op constructieve communicatie en een alternatief discours. Om elk risico van verdere radicalisering van gedetineerden te voorkomen, kunnen de religieuze vertegenwoordigers die met hen werken, soms in dienst van gevangenen, vóór hun aanstelling worden onderworpen aan een grondige doorlichtings- en selectieprocedure overeenkomstig de nationale wetgeving.

Ngo's en maatschappelijk werkers kunnen gedetineerden helpen en ondersteunen bij het deradicaliseren en afstand nemen. Er kunnen partnerschappen met vrijwilligers of andere niet-gouvernementele entiteiten worden aangegaan om de sociale netwerken van gedetineerden uit te breiden.

NA DE VRIJLATING

Rehabilitatie en herintegratie

Psychologische bijstand, advies, onderwijs, opleiding en ondersteuning zijn van cruciaal belang voor de succesvolle professionele en sociale herintegratie van personen die vóór of tijdens hun verblijf in de gevangenis geradicaliseerd kunnen zijn.

Een aanpak waarbij diverse instanties samenwerken en waaraan ook reclasseringsdiensten, lokale autoriteiten, sociale werkers en ngo's alsmede, waar van toepassing, religieuze vertegenwoordigers kunnen deelnemen, is van essentieel belang om voormalige gedetineerden met succes te laten herintegreren en te voorkomen dat zij opnieuw overgaan tot radicale of gewelddadige extremistische activiteiten.

Er kunnen programma's ter bevordering van de rehabilitatie en sociale herintegratie van terroristische en gewelddadige extremistische daders worden ontwikkeld.

Monitoring en informatie-uitwisseling

De uitwisseling van informatie op nationaal niveau tussen gevangenen, reclasseringsdiensten en veiligheidspartners, enerzijds, en sociale en lokale partners, anderzijds, moet worden vergemakkelijkt met het oog op de uitvoering van doeltreffende herintegratieprogramma's en monitoringregelingen en ter voorkoming van het risico op recidivisme.

Op geradicaliseerde personen die, op basis van een risicobeoordeling, geacht worden na hun vrijlating nog een bedreiging te vormen, kan per geval verder toezicht worden gehouden overeenkomstig het nationale recht en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en de grondrechten van de betrokken persoon.

Maatregelen na de vrijlating kunnen ook nuttig zijn om te voorkomen dat terroristen of gewelddadige extremistische daders of daders die tijdens hun detentie zijn geradicaliseerd, zich na hun vrijlating gaan bezighouden met extremistische activiteiten.

De uitwisseling van strategische informatie op EU-niveau over radicalisering in gevangenen kan verder worden ontwikkeld.

Daarnaast kan de uitwisseling van informatie over geradicaliseerde gedetineerden tussen EU-lidstaten (en, in voorkomend geval, hun staten van herkomst/verblijf) op bi- of multilaterale basis, voor zover dit op grond van het nationale recht is toegestaan, een waardevol instrument zijn, bijvoorbeeld wanneer de uitgewisselde informatie betrekking heeft op voormalige gedetineerden die terugkeren of reizen naar verschillende lidstaten. Een beter gebruik van de bestaande informatiesystemen (met inbegrip van het Schengeninformatiesysteem) kan nuttig zijn.