



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

**E-Avis ISDC 21-02**

# PRÉVENTION DE LA RADICALISATION

## (AVEC UN ACCENT SUR L'IMPLICATION DES ACTEURS MUSULMANS)

**Allemagne, Autriche, Espagne, France, Italie, Pays-Bas,  
Royaume-Uni, Suède**

**10.09.2019**

**Citation suggérée :** K. El Chazli / A. Aronovitz / J. Curran / M. Dos Reis Leite / V. Kühnel / M. Mayr / I. Pretelli / M. Voorhoeve / H. Westermark  
Prévention de la radicalisation, état au 10.09.2019,  
Avis ISDC 2021-02, disponible sur [www.isdc.ch](http://www.isdc.ch).

---

*Ce texte peut être téléchargé uniquement à des fins de recherche personnelle. L'Institut suisse de droit comparé n'assume aucune responsabilité découlant d'une autre utilisation du texte, notamment à des fins professionnelles. Toute reproduction à d'autres fins, que ce soit papier ou électronique, requiert le consentement de l'Institut.*

---

**E-Avis ISDC**

*Série de publications électroniques d'avis de droit de l'ISDC / Elektronische Publikationsreihe von Gutachten des SIR / Serie di pubblicazioni elettroniche di pareri dell'Istituto svizzero di diritto comparato / Series of Electronic Publications of Legal Opinions of the SICL*

## Table des matières

<b>RESUME</b> .....	<b>6</b>
<b>I. FAITS</b> .....	<b>7</b>
<b>II. QUESTIONS</b> .....	<b>8</b>
1. Principales mesures étatiques relatives à la prévention de la radicalisation .....	8
2. Statut des acteurs musulmans .....	8
2.1. Statut des personnes morales .....	8
2.2. Statut des imams et autres acteurs musulmans .....	8
3. Rôle des acteurs musulmans dans la prévention de la radicalisation .....	9
3.1. Rôle purement préventif .....	9
3.2. Rôle en présence d'un signe de radicalisation .....	9
3.3. Initiatives émanant des acteurs musulmans (si possible) .....	10
<b>III. METHODE</b> .....	<b>10</b>
<b>IV. RAPPORTS NATIONAUX</b> .....	<b>11</b>
<b>A. ALLEMAGNE</b> .....	<b>11</b>
1. Wichtigste staatliche Massnahmen zur Radikalisierungsprävention.....	13
1.1. Debatten und Massnahmen auf Bundesebene .....	13
1.2. Projekte zur Radikalisierungsprävention .....	15
2. Status muslimischer Akteure .....	17
2.1. Juristische Personen .....	17
2.2. Status von Imamen und anderen muslimischen Akteuren .....	20
3. Rolle muslimischer Akteure in der Radikalisierungsprävention .....	29
3.1. Präventive Rolle .....	30
3.2. Rolle im Fall von Anzeichen von Radikalisierung.....	32
3.3. Von muslimischen Akteuren ausgehende Initiativen. ....	33
<b>B. AUTRICHE</b> .....	<b>34</b>
1. Wichtigste staatliche Massnahmen zur Radikalisierungsprävention.....	37
1.1 Massnahmen und Projekte auf Bundesebene.....	37
1.2. Massnahmen und Projekte auf lokaler Ebene.....	38
2. Status muslimischer Akteure .....	39
2.1 Juristische Personen .....	39
2.2 Status von Imamen und anderen muslimischen Akteuren .....	42
3. Rolle der muslimischen Akteure in der Radikalisierungsprävention .....	45
3.1. Präventive Rolle.....	45
3.2. Rolle im Fall von Anzeichen von Radikalisierung.....	47

3.3. Von muslimischen Akteuren ausgehende Initiativen .....	48
<b>C. ESPAGNE .....</b>	<b>51</b>
1. State measures aimed at the prevention of radicalisation .....	52
1.1. Ministerial Act (Resolución 2715 de 14/03/2016) enacted by the Ministry of Education - Islamic religion curricula .....	52
1.2. National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization - PEN-LCRV, “Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta .....	54
1.3. National Strategy Against Terrorism 2019, “Estrategia Nacional Contra el Terrorismo 2019” .....	57
1.4. Observatory Initiatives on Prevention of Radicalization .....	58
2. Status of Muslim actors.....	59
2.1. Status of organisations .....	60
2.2. Status of Imams and other Muslim actors .....	60
2.3. Modalities of retaining Imams and other Muslim actors .....	62
2.4. Training .....	63
3. Role of Muslim actors in the prevention of radicalisation.....	64
3.1. Purely preventive role .....	64
3.2. Role in cases of suspected radicalisation .....	65
3.3. Initiatives of Muslim actors .....	65
<b>D. FRANCE .....</b>	<b>66</b>
1. Principales mesures étatiques relatives à la prévention de la radicalisation .....	67
1.1. Plan national de prévention de la radicalisation « Prévenir pour protéger » du 23 février 2018.....	69
1.2. Les principaux acteurs de la prévention de la radicalisation.....	70
1.3. Les piliers et caractéristiques de la politique de prévention de la radicalisation .....	72
1.4. Les différents secteurs de la prévention de la radicalisation .....	76
1.5. Évaluation générale de la politique de prévention de la radicalisation .....	82
2. Statut des acteurs musulmans .....	85
2.1. Statut des personnes morales .....	85
2.2. Statut des imams et autres acteurs musulmans .....	87
3. Rôle des acteurs musulmans dans la prévention de la radicalisation .....	92
3.1. Rôle purement préventif .....	92
3.2. Rôle en présence d’un signe de radicalisation .....	93
3.3. Initiatives émanant des acteurs musulmans .....	94
<b>E. ITALIE .....</b>	<b>95</b>
1. Principales mesures étatiques relatives à la prévention de la radicalisation .....	96
1.1. Proposition de loi.....	96
1.2. Mesures judiciaires.....	97

1.3. Mesures éducatives .....	97
2. Statut des acteurs musulmans .....	98
2.1. Statut des personnes morales .....	98
2.2. Statut des imams et autres acteurs musulmans .....	99
3. Rôle des acteurs musulmans dans la prévention de la radicalisation .....	100
3.1. Rôle purement préventif .....	100
3.2. Rôle en présence d'un signe de radicalisation .....	101
3.3. Initiatives émanant des acteurs musulmans .....	101
<b>F. PAYS-BAS.....</b>	<b>102</b>
1. State measures aimed at the prevention of radicalisation .....	103
1.1. Principal measures and projects on the prevention of radicalisation concerning Muslim communities .....	103
1.2. Debates.....	105
2. Status of Muslim Actors .....	106
2.1. Status of organisations .....	106
2.2. Status of Imams and other Muslim Actors .....	107
3. Role of Muslim Actors in the prevention of radicalisation .....	109
3.1. Purely preventive role .....	109
3.2. Role in cases of suspected radicalisation .....	112
3.3. Initiatives of Muslim actors .....	112
<b>G. ROYAUME-UNI.....</b>	<b>114</b>
1. State measures aimed at the prevention of radicalisation .....	115
2. Status of Muslim actors.....	118
2.1. Status of organisations .....	119
2.2. Status of Imams and other Muslim actors .....	120
3. Role of Muslim actors in the prevention of radicalisation.....	122
3.1. Purely preventive role .....	122
3.2. Role in cases of suspected radicalisation .....	125
3.3. Initiatives of Muslim actors .....	126
<b>H. SUÈDE.....</b>	<b>128</b>
1. State measures aimed at the prevention of radicalisation .....	129
2. Status of Muslim actors.....	132
2.1. Status of organisations .....	132
2.2. Status of Imams and other Muslim actors .....	134
3. Role of Muslim actors in the prevention of radicalisation.....	135
3.1. Purely preventive role .....	135
3.2. Role in cases of suspected radicalisation .....	136

3.3. Initiatives of Muslim actors .....	136
<b>V. TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>137</b>
<b>VI. ANALYSE COMPARATIVE .....</b>	<b>145</b>
1. Les différents visages des politiques de prévention de la radicalisation .....	145
2. L'école et la radicalisation .....	147
3. Le rôle des acteurs musulmans dans la prévention de la radicalisation et ses limites.....	148
4. Quels acteurs musulmans pour la prévention de la radicalisation ? .....	149
5. Effets secondaires des politiques de prévention de la radicalisation .....	151
<b>VII. CONCLUSIONS .....</b>	<b>151</b>

## RESUME

Le présent avis de droit a été rédigé à la suite de la demande de l'Office fédéral de la justice. Il contient une présentation des droits allemand, anglais, autrichien, espagnol, français, italien, néerlandais et suédois relativement à la question de la prévention de la radicalisation (avec un accent sur l'implication des acteurs musulmans).

Dans tous les pays étudiés, la question de la prévention de la radicalisation liée à l'islam retient l'attention des autorités publiques.

Cette attention s'est concrétisée dans des plans de prévention de la radicalisation élaborés au niveau national et/ou local.

Il n'existe pas, pour le moment, de définition légale de la radicalisation, mais différentes définitions sont proposées par les plans de prévention ainsi que par les chercheurs. Plus généralement, les politiques de prévention de la radicalisation semblent être le produit de l'administration plutôt que des autorités législatives.

Les réponses étatiques à la question de la radicalisation diffèrent d'un pays à l'autre. Nous observons néanmoins quelques points de convergence tels que la conscience partagée de l'importance de prévenir la radicalisation dans les prisons ainsi que la volonté de mieux structurer le culte musulman afin de favoriser l'émergence d'interlocuteurs musulmans fiables.

En **Allemagne**, la *Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung* de 2016 met l'accent sur l'amélioration de la **coopération et du dialogue entre la société civile (y compris les acteurs musulmans)** et les autorités étatiques. Celles-ci ont instauré des programmes de prévention de la radicalisation sur le plan national et régional. Elles ont également soutenu la création de programmes universitaires de théologie islamique afin de favoriser la formation d'imams en Allemagne.

En **Autriche**, l'*Islamgesetz* de 2015 (qui remplace celle de 1912) fournit une base juridique solide et précise pour la **coopération entre l'État et la communauté musulmane**. Cette coopération concerne plusieurs questions telles que la formation des imams en Autriche, le recrutement d'imams étrangers et l'éducation religieuse dans les écoles.

En **Espagne**, la *Estrategia Nacional Contra el Terrorismo* de 2019 contient plusieurs mesures pour la prévention de la radicalisation, notamment dans les **prisons**. Un décret du ministre de l'Éducation inclut la prévention de la radicalisation dans le programme d'instruction religieuse musulmane dans les **écoles publiques**.

En **France**, des **politiques de prévention de la radicalisation** ont été instaurées au niveau national en 2014. Elles ont été étendues et affinées depuis. Le dernier, qui date de février 2018, s'articule autour de cinq axes et formule soixante mesures. Il met notamment l'accent sur : la prévention de la radicalisation à l'école et dans les prisons ; la **détection et le signalement** des cas de radicalisation ; le développement de la recherche sur le phénomène de radicalisation. Par ailleurs, l'État cherche à mieux structurer le culte musulman et réfléchit à la question de la formation des imams en France. Pour l'instant, des formations universitaires civiles et civiques sont proposées aux imams et sont obligatoires pour les aumôniers.

En **Italie**, il n'existe **pas de plan de prévention** de la radicalisation, mais des discussions existent à ce sujet. Un **projet de loi** prévoit la création d'un **registre des imams** sur lequel devrait être inscrite toute personne souhaitant exercer les fonctions d'imam. Selon ce projet de loi, certaines conditions devront être remplies pour qu'une personne puisse être inscrite sur ce registre.

Aux **Pays-Bas**, la **politique de prévention de la radicalisation** (« *Comprehensive approach* ») a pour objectif **d'identifier** les groupes et individus qui semblent adhérer à des idées radicales. Cette politique se caractérise par son approche locale consistant, entre autres, à accorder des financements aux communes. Au niveau de ces dernières, la prévention de la radicalisation est notamment menée par les officiers de police ainsi que des jeunes émanant de la communauté musulmane. Plus généralement, les autorités publiques et politiques sont préoccupées par le fait que n'importe qui peut devenir imam et que certains imams diffuseraient un discours de haine à l'égard de la société néerlandaise (*haatimams*). A la suite des attentats de Barcelone, des débats ont eu lieu concernant l'enregistrement des imams. Des préoccupations existent également concernant le nombre grandissant des écoles musulmanes ainsi que le financement des organisations musulmanes et des écoles provenant du Golfe.

Au **Royaume-Uni**, la politique du gouvernement en matière de prévention de la radicalisation a considérablement évolué depuis son instauration en 2003. Recherchant à l'origine l'implication active des communautés musulmanes dans la détection de la radicalisation, cette politique a été critiquée pour avoir mélangé enjeux sécuritaires et programmes de cohésion de ces communautés. Aujourd'hui, la politique gouvernementale s'attache davantage à **identifier et à soutenir les personnes considérées comme vulnérables** à la radicalisation, en mettant l'accent sur la lutte contre tous les types d'extrémisme.

En **Suède**, le *Swedish Center for Preventing Violent Extremism* (entité gouvernementale créée en 2018 qui ne s'occupe pas uniquement de l'extrémisme lié à l'islam) a la mission d'assurer la coopération entre les différents acteurs nationaux, régionaux et locaux impliqués dans la prévention de la radicalisation et de les soutenir. En 2017, 40 % des communes disposaient de **plans pour prévenir la radicalisation**. Ces plans insistent généralement sur l'importance des rôles de ceux qui sont en contact avec les personnes à risque telles que les enseignants et les travailleurs sociaux.

## I. FAITS

L'Office fédéral de la justice (ci-après OFJ) a mandaté l'Institut suisse de droit comparé (ci-après ISDC) pour établir un avis de droit sur la prévention de la radicalisation et l'implication des acteurs musulmans dans cette prévention. A cette fin, l'OFJ a présenté les éléments suivants :

### **Ausgangslage:**

Das Bundesamt für Justiz ist mit der Erfüllung des Postulats Ingold 16.3314 „Gemässigte Imame sind Schlüsselpersonen gegen die Radikalisierung von jugendlichen Muslimen" betraut.

Zur Schaffung der Entscheidungsgrundlagen für den Bericht des Bundesrates in Erfüllung dieses Postulats [hat] das BJ im März 2019 eine externe Studie in Auftrag [gegeben]. [...] Spezifische, das Ausland betreffende Fragen, sollen nicht von den ForscherInnen der externen Studie, sondern vom SIR abgeklärt werden. Die Ergebnisse des SIR werden den ForscherInnen zur Verfügung gestellt und sollen in deren Studie einfließen.

## II. QUESTIONS

Les questions qui nous ont été transmises par l'OFJ sont les suivantes :

**Préventionsmassnahmen muslimische Gemeinschaften, Integration:** Welche Lösungen haben die oben genannten westeuropäischen Staaten erarbeitet, um die islamistische Radikalisierung im Umfeld muslimischer Gemeinschaften einzudämmen und Imame bzw. andere islamische Betreuungspersonen zu integrieren? Welche Lösungen und Präventionsmassnahmen haben sich bewährt (good practices)? Denkbar sind unter anderem: runde Tische, Dialog und Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Leitern der muslimischen Gemeinschaften, Massnahmen im Bereich der Seelsorge, Finanzhilfen (Stipendien) und sonstige Anreize für die Ausbildung oder Präventionsarbeit, Berufsausübungsbewilligungen oder Meldepflichten bei Radikalisierung, Überprüfung der Statuten von Moscheevereinen, Registrierung der im Land predigenden Imame etc. Welche politischen Diskussionen und rechtlichen Massnahmen bestehen?

Pour répondre à ces questions, l'ISDC a retenu la structure suivante pour les rapports nationaux :

### Introduction

*Statistiques/informations sur le nombre des musulmans et son évolution (si facilement disponible). Sommaire sur le droit des religions (laïcité, « religion d'État », loi spécifique sur l'Islam, etc.).*

## 1. Principales mesures étatiques relatives à la prévention de la radicalisation

*Définition de la radicalisation. Résumé/aperçu des principales mesures, projets et débats sur la prévention de la radicalisation concernant les communautés musulmanes.*

## 2. Statut des acteurs musulmans

*La question du statut concerne surtout le lien des différents acteurs avec l'État.*

*Les acteurs musulmans sont : les institutions représentatives (éventuellement instituées/reconnues par une loi étatique), des « communautés » (reconnues ou non par la loi), associations, imams, accompagnants spirituels/aumôniers (hôpitaux, prisons, etc.), enseignants de religion (dans les pays où des cours de religion sont prévus à l'école publique), encadrants scolaires, etc.*

### 2.1. Statut des personnes morales

*Lien avec l'État. Lien avec les autres acteurs musulmans : Existe-t-il une seule organisation ou plusieurs ?*

*Statut des mosquées et des associations les gérant. Le droit de regard/de contrôle de l'État sur le statut de ces associations.*

### 2.2. Statut des imams et autres acteurs musulmans

*L'accent devrait être mis sur les imams, mais il ne faut pas ignorer les autres acteurs.*



Modalités d'engagement des imams et autres acteurs musulmans :

*Lien avec l'État : fonctionnaires ou contrats de droit privé ?*

*Autorisation, ou non, de l'État (autre que les conditions administratives imposées à tout étranger) ? Conditions de cette autorisation ?*

*Sinon, obligation de notification/d'inscription aux autorités étatiques ou à une instance religieuse ?*

*Existence d'une charte, code de conduite ; origine de cette charte ; obligatoire ou non.*

Formation :

*Compétence étatique pour former le personnel religieux. Une formation est-elle obligatoire pour exercer les fonctions d'imam, aumônier, etc. ? Si oui, quelle est la nature de la formation (formation théologique, « civique » ou sur la radicalisation). Si non, existe-t-il d'autres mesures étatiques d'encouragement à la formation (exonération, frais d'inscription, bourses, etc.) ? Si des programmes de formation existent depuis plusieurs années, quel bilan tirer de ces programmes ?*

*NB : Il n'est pas nécessaire d'approfondir la question du contenu de la formation. Ce qui compte est de mettre en lumière les mesures prises en faveur de la professionnalisation des acteurs musulmans qui sont souvent bénévoles/dépourvus de formation pour exercer leurs fonctions.*

### **3. Rôle des acteurs musulmans dans la prévention de la radicalisation**

#### **3.1. Rôle purement préventif**

Mesures étatiques incitant à jouer ce rôle préventif :

*Ex. : Financement d'associations musulmanes, financement de pièces de théâtre discutant les phénomènes de radicalisation et terrorisme, etc.*

*Ces mesures visent-elles tous les acteurs musulmans ou certains d'entre eux ? Coopération avec d'autres acteurs dans l'accomplissement de ce rôle : collaboration avec l'État, avec d'autres acteurs musulmans, avec d'autres acteurs de la société civile, etc.*

Activités proposées pour accomplir ce rôle :

*Ex. : offrir des lieux de socialisation (pour personnes en perte de repères), ouverture sur la société civile (tables rondes, portes ouvertes, ...), rencontres avec d'autres communautés religieuses, services de médiation, formations sur la radicalisation et les moyens de la prévenir, prêches/conférences sur les textes mobilisés par les terroristes, utilisation d'internet et des réseaux sociaux, production d'un contre-discours, implication des jeunes...*

*Quelles sont les bonnes pratiques/good practices ?*

Mise en œuvre de ces mesures :

*Difficultés de mise en œuvre de ces mesures. Impact de ces mesures. Réaction des communautés musulmanes par rapport à ces mesures.*

#### **3.2. Rôle en présence d'un signe de radicalisation**

*Obligation de signalement ? Modalités de gestion et d'accompagnement des personnes à risque.*

### **3.3. Initiatives émanant des acteurs musulmans (si possible)**

*Ex. : Adoption d'une charte de l'imam, processus de certification, convention-type sur la relation entre la mosquée et l'imam, etc.*

## **III. METHODE**

Cet Avis a été rédigé sur la base de textes normatifs, de documents administratifs ainsi que des informations disponibles en ligne. Lorsque celle-ci était disponible et dans la mesure du possible, la littérature académique sur la prévention de la radicalisation (littérature qui est généralement le produit de chercheurs en sciences sociales) a été prise en compte. Cela étant dit, cet Avis a été rédigé par des juristes n'ayant pas de formation en politique publique ou sciences sociales, et sans que des recherches de terrain aient été accomplies.

Ensuite, le sujet de la prévention de la radicalisation – contrairement au sujet connexe de la lutte contre le terrorisme – a une faible dimension juridique : Les mesures et initiatives de prévention de la radicalisation ne sont pas toujours formalisées par des actes législatifs ou réglementaires, mais elles sont souvent consacrées par une multitude de documents qui ne sont pas toujours accessibles. La dimension sécuritaire de certaines politiques de prévention contribue à les rendre plus opaques. D'ailleurs, il n'est pas anodin que l'on parle de « politique » de prévention de la radicalisation et non de « droit » de la prévention de la radicalisation.

## IV. RAPPORTS NATIONAUX

### A. ALLEMAGNE

#### Einleitung

Eine staatliche Erfassung der Religionszugehörigkeit der Einwohner Deutschlands erfolgt nicht, sodass sich **keine konkrete Zahl der in Deutschland lebenden Muslime** nennen lässt. Nach der letzten Hochrechnung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) lebten in Deutschland am 31. Dezember 2015 **zwischen 4,4 und 4,7 Millionen** Muslime. Bei einer Bevölkerung von insgesamt 82,2 Millionen Einwohnern entspricht dies einem **Anteil zwischen 5,4 und 5,7 %**.<sup>1</sup> Eine Einschätzung des Sozio-ökonomischen Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung behandelt lediglich die erwachsene Bevölkerung und kommt hier zu dem Ergebnis, dass in Deutschland 2,7 Millionen erwachsene Muslime leben, was einem Anteil von 4,3% der gesamten erwachsenen Bevölkerung entspricht.<sup>2</sup>

Im Vergleich zu anderen Ländern ist die Geschichte der Muslime in Deutschland noch eine relativ junge.<sup>3</sup> Insbesondere durch **Arbeitsmigration** kamen seit den 1960er Jahren sogenannte «Gastarbeiter» vor allem aus der Türkei, aber auch aus den Ländern des Balkan nach Deutschland, von denen der Grossteil auch (im Gegensatz zu anfänglichen Erwartungen) im Land blieb.<sup>4</sup> Dies führte dazu, dass die mit Abstand **grösste Gruppe von Muslimen in Deutschland türkischer Herkunft** war und ist. Das Verhältnis begann sich erst mit der zweiten grossen «Immigrationswelle» von Muslimen nach Deutschland 2015 zu ändern, als etwa eine Million Flüchtlinge und Asylsuchende ins Land kam.<sup>5</sup> Arabischstämmige Muslime aus dem Nahen Osten wurden damit zur zweitgrössten Herkunftsgruppe.<sup>6</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein **säkularer Staat**. Im deutschen Staatskirchenrecht bestimmt das Grundgesetz (GG) die wesentlichen Massstäbe für die Verbindungen zwischen Religionsgemeinschaften und dem Staat. Anders als im strengen Laizismus wie in Frankreich, ist der deutsche Staat zwar neutral gegenüber Religionen (**religiös-weltanschauliche Neutralität**),<sup>7</sup> jedoch nicht indifferent.

<sup>1</sup> A. Stichs, Wie viele Muslime leben in Deutschland? Eine Hochrechnung über die Anzahl der Muslime in Deutschland zum Stand 31. Dezember 2015. Im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz. (Working Paper 71) (Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge), S. 5, verfügbar unter [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp71-zahl-muslime-deutschland.html?nn=1366152\\_\(10.7.2019\)](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp71-zahl-muslime-deutschland.html?nn=1366152_(10.7.2019)); Für die Hochrechnung wurden Daten aus einer Studie aus dem Jahre 2008, dem Zensus 2011, sowie Daten aus dem Ausländerzentralregister und der Asylgeschäftsstatistik bis Ende 2015 verwendet.

<sup>2</sup> [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.582774.de/themen\\_nachrichten/4\\_3\\_prozent\\_der\\_in\\_deutschland\\_lebenden\\_erwachsenen\\_sind\\_muslime.html\\_\(10.7.2019\)](https://www.diw.de/de/diw_01.c.582774.de/themen_nachrichten/4_3_prozent_der_in_deutschland_lebenden_erwachsenen_sind_muslime.html_(10.7.2019)).

<sup>3</sup> Vgl. M. Rohe, Der Islam in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme, 2. Aufl., München 2018.

<sup>4</sup> M. Rohe, "Germany (Vol 8, 2015)", in: Yearbook of Muslims in Europe Online, Edited by: Oliver Scharbrodt et al., p. 8; und auch zu deutschen Staatsbürgern wurde.

<sup>5</sup> Vgl. M. Rohe, "Germany (Vol 10, 2017)", in: Yearbook of Muslims in Europe Online, Edited by: Oliver Scharbrodt et al., S. 14.

<sup>6</sup> A. Stichs, Hochrechnung, op. cit., S. 5.

<sup>7</sup> Dieses Neutralitätsgebot bedeutet etwa, dass auch für die Frage, ob es sich bei einer Glaubensgemeinschaft um eine Religion handelt, nicht die Sichtweise einer bestimmten Religion oder Theologie massgeblich sein darf, vgl. S. Muckel/R. Tillmanns, Die religionsverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Islam, in: S. Muckel (Hrsg.), Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, S. 234 ff, S. 235.

Säkularität bedeutet weder eine Trennung von Politik und Religion noch eine Religionsfeindlichkeit.<sup>8</sup> Der Religion wird im öffentlichen Leben ein Platz eingeräumt und insbesondere nach Art. 4 GG<sup>9</sup> sowie Art. 140 GG i. V. m. Art. 136-139, 141 WRV<sup>10</sup> geschützt.<sup>11</sup> Es existiert zwar keine Staatskirche, Berührungen zwischen Staat und Religion(sgemeinschaften) sind aber nicht nur unvermeidbar, sondern sollen auch nicht vermieden werden. **Staat und Religionsgemeinschaften können daher zusammenwirken**, etwa beim Religionsunterricht an staatlichen Schulen. Neben Konkordaten und Kirchenverträgen<sup>12</sup> von Bund und Ländern mit den christlichen Religionsgemeinschaften und Verträgen mit der jüdischen Gemeinschaft wurden zwischenzeitlich auf Landesebene auch erste

<sup>8</sup> Vgl. M. Rohe, *Der Islam in Deutschland*, op.cit., S. 187 ff. Deutlich wird dies auch durch den „Kaiserparagraphen“ 1588 im BGB, durch den der konfessionsneutrale Staat akzeptiert, dass die Ehe kirchliche Verpflichtungen erzeugen kann; um deren Einhaltung kümmert er sich allerdings nicht. Damit ist zugleich klargestellt, dass die BGB-Vorschriften über das Eherecht nur die „bürgerliche Ehe“ betreffen, vgl. *Weber-Monecke* in *MüKoBGB*, 7. Aufl. 2017, § 1588 Rn 1.

<sup>9</sup> Art. 4 GG schützt sowohl die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit (Abs.1), wie auch die Religionsausübungsfreiheit (Abs. 2), weiterführend zum Staatskirchenrecht etwa: H. de Wall, *Das Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften in Deutschland*, in M. Rohe et al. (Hrsg), *Handbuch Christentum und Islam in Deutschland*, Freiburg 2014, S.189ff.

<sup>10</sup> Art. 137

(1) Es besteht keine Staatskirche.

(2) Die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften wird gewährleistet. Der Zusammenschluß von Religionsgesellschaften innerhalb des Reichsgebiets unterliegt keinen Beschränkungen.

(3) Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Sie verleiht ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde.

(4) Religionsgesellschaften erwerben die Rechtsfähigkeit nach den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechtes.

(5) Die Religionsgesellschaften bleiben Körperschaften des öffentlichen Rechtes, soweit sie solche bisher waren. Anderen Religionsgesellschaften sind auf ihren Antrag gleiche Rechte zu gewähren, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten. Schließen sich mehrere derartige öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften zu einem Verbandsverband zusammen, so ist auch dieser Verband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft.

(6) Die Religionsgesellschaften, welche Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, sind berechtigt, auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben.

(7) Den Religionsgesellschaften werden die Vereinigungen gleichgestellt, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen.

(8) Soweit die Durchführung dieser Bestimmungen eine weitere Regelung erfordert, liegt diese der Landesgesetzgebung ob.

Art. 141

Soweit das Bedürfnis nach Gottesdienst und Seelsorge im Heer, in Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten besteht, sind die Religionsgesellschaften zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen, wobei jeder Zwang fernzuhalten ist.

<sup>11</sup> Vgl. zum Thema auch Ç. Ademi, *Grundgesetz, Religionsfreiheit und Islam*, Ein Debattenbeitrag anlässlich des 70. Jubiläums des Grundgesetzes, Frankfurt 2019, verfügbar unter [https://aiwg.de/wp-content/uploads/2019/05/AIWG-in-puncto\\_-Grundgesetz-Religionsfreiheit-und-Islam\\_Ademi.pdf](https://aiwg.de/wp-content/uploads/2019/05/AIWG-in-puncto_-Grundgesetz-Religionsfreiheit-und-Islam_Ademi.pdf).

<sup>12</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/staat-und-religion/christliche-kirchen/christliche-kirchen-node.html>; <http://gesetze-bayern.de/Content/Document/BayELKV-3> (10.7.2019), zuletzt Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und dem Heiligen Stuhl von 2009, [https://www.erzbistum-hamburg.de/ebhh/pdf/Abteilung\\_Recht/StKiR/StKiV-SH\\_2009-01.pdf?m=1476047761](https://www.erzbistum-hamburg.de/ebhh/pdf/Abteilung_Recht/StKiR/StKiV-SH_2009-01.pdf?m=1476047761) (10.7.2019).

Verträge mit muslimischen Gemeinschaften geschlossen.<sup>13</sup> Ein Islamgesetz wie etwa in Österreich existiert nicht.<sup>14</sup>

## 1. Wichtigste staatliche Massnahmen zur Radikalisierungsprävention

### Definition

Radikalisierung wird als ein **Prozess** verstanden,<sup>15</sup> wobei noch keine feste Definition des Begriffs existiert. Laut BAMF wird von einem komplexen und individuellen Prozess ausgegangen, in dem unterschiedlichste Faktoren relevant sein können und der sich in drei Dimensionen abspielt, einer emotiven, einer pragmatischen und einer ideologischen.<sup>16</sup>

### 1.1. Debatten und Massnahmen auf Bundesebene

Bei der **ersten Generation** von Zuwanderern wurde wenig für Integration und Prävention unternommen. Die allgemeine Ansicht war vielmehr, dass die sogenannten **Gastarbeiter** wieder in ihre Heimatländer zurückkehren würden und dass Deutschland kein Einwanderungsland sei. Diese Sichtweise hat sich in den letzten Jahren geändert, nicht zuletzt durch den starken Zustrom von Flüchtlingen, aber auch vor dem Hintergrund der Rückkehr von IS-Kämpfern nach Deutschland, einer Präsenz von Salafismus und eines Erstarkens der rechtspopulistischen Partei *Alternative für Deutschland* (AfD) in den letzten Jahren. Es wurde nun nicht nur kürzlich ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz beschlossen,<sup>17</sup> sondern auch das **Themenfeld rund um Islam und Radikalisierung ist stark in den Fokus gerückt**. Daneben war zuletzt aber auch der Konflikt zwischen der Türkei und Deutschland

<sup>13</sup> Staatsverträge in Hamburg (2012/13) und Bremen (2013). In Hessen sind zudem die Bahá'i-Gemeinde in Deutschland (seit 2012) und die Ahmadiyya Muslim Jamaat in der Bundesrepublik Deutschland (seit 2013) als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt. Vgl. auch das Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung von R. Spielhaus & M. Herzog, Die rechtliche Anerkennung des Islams in Deutschland, 2015, verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/11386.pdf> (29.7.2019).

<sup>14</sup> Bayern etwa hat aber ein Integrationsgesetz erlassen, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayIntG?AspxAutoDetectCookieSupport=1> (10.7.2019).

<sup>15</sup> Vgl. Strategie der Bundesregierung, die insbesondere von Radikalisierungsverläufen/-pfad spricht, verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2016/07/praeventionsstrategie-gegen-extremismus-mit-bmfsfj.html> (10.7.2019); wie auch eine Studie des Bundeskriminalamts über die Radikalisierungshintergründe und –verläufe der 784 Personen, die bis Ende 2016 aus islamistischer Motivation aus Deutschland Richtung Syrien oder Irak ausgereist sind, bzw. dies versucht haben, verfügbar unter <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/Forschungsergebnisse/2016AnalyseRadikalisierungsgruendeSyrienIrakAusreisende.html> (10.7.2019). Das BMI hat zudem eine Studie zu Radikalisierungsverläufen in Auftrag gegeben; hier werden Ende 2019 erste Ergebnisse erwartet.

<sup>16</sup> Abschlussbericht der Evaluation der Beratungsstelle «Radikalisierung» des BAMF aus dem Jahre 2017, S. 20, verfügbar unter [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb31-evaluation-beratungsstelle-radikalisierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb31-evaluation-beratungsstelle-radikalisierung.pdf?__blob=publicationFile) (10.7.2019); vgl. auch S. Goertz, Islamistische Radikalisierung in Justizvollzugsanstalten, Die Kriminalpolizei, Juni 2019, verfügbar unter <https://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2019/juni/detailansicht-juni/artikel/islamistische-radikalisation-in-justizvollzugsanstalten.html> (10.7.2019).

<sup>17</sup> Im Rahmen des «Migrationspakets» gebilligt vom Bundesrat am 28.6.2019, das Gesetz wird erwartungsgemäss Ende des Jahres in Kraft treten. <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/bundesrat-kompakt/bundesrat-kompakt-node.html> (10.7.2019).

ein in den Medien präsenten Thema, insbesondere der Verdacht der Spionage und Einflussnahme des türkischen Geheimdiensts über die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V. (DITIB),<sup>18</sup> was zu verstärkten **Forderungen der Unabhängigkeit deutscher Moscheen** von ausländischer Finanzierung und nach mehr **deutschen und deutschsprachigen Imamen**, die auch auf Deutsch predigen können, führte.

Mit der **Präventionsstrategie der Bundesregierung gegen Extremismus**<sup>19</sup> wurde 2016 ein Fokus auf Extremismusprävention gelegt, welche neben Rechts- und Linksextremismus auch den islamistischen Extremismus umfasst. Diese Zielsetzung spiegelt sich nicht zuletzt auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung aus dem Jahre 2018 wider.<sup>20</sup> Dieser sieht nicht nur eine Stärkung der Kooperation mit muslimischen religiösen Organisationen vor; in ihm wird auch das Ziel formuliert, Muslime besser zu integrieren, anti-islamischen Stimmungen entgegenzutreten<sup>21</sup>, aber auch Deradikalisierungsprogramme auszubauen, radikale Moscheen zu schliessen und die Zahl deutschsprachiger Imame zu erhöhen. Deutschland setzt insgesamt mehr auf einen regulatorischen Ansatz in der Prävention als auf repressive Mittel.<sup>22</sup>

Integration wird als ein Mittel zur Prävention von Radikalisierung verstanden und insgesamt wird auf vielfältige Art und Weise versucht, Massnahmen zu **Integration, Prävention und Deradikalisierung** zu fördern,<sup>23</sup> nicht zuletzt auch durch den Aufbau einer «eigenen» deutschen **Imamausbildung**, über die zuletzt viel diskutiert worden ist.<sup>24</sup> Ein grosses Thema ist im föderalen deutschen System die **Vernetzung** und Zusammenarbeit **zwischen Bund und Ländern**, auf die die Bundesregierung in ihrer

<sup>18</sup> Vgl. etwa Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/11851 vom 4.4.2017, verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/118/1811851.pdf> (10.7.2019).

Die DITIB wurde in der Folge unter anderem nicht mehr als verlässlicher Partner angesehen. Die Bundesregierung stellte die Förderung von DITIB Projekten daraufhin zunächst ein.

<sup>19</sup> <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2016/07/praeventionsstrategie-gegen-extremismus-mit-bmfsfj.html> (10.7.2019), für einen Überblick über die verschiedenen geförderten Projekte, s. Auflistung ab S. 33 ff. sowie darauf aufbauend das nationale Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus, verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/praeventionsprogramm-islamismus.html> (10.7.2019).

<sup>20</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, März 2018, verfügbar unter [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1) (10.7.2019); die Extremismusprävention wurde zudem auch vom Bundesinnenministerium als «Topthema» identifiziert, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-extremismuspraevention/topthema-extremismuspraevention.html> (10.7.2019). Zudem wird über ein «Bundesgesetz Demokratieförderung» nachgedacht, das auch das Thema der Prävention umfasste, vgl. <https://www.demokratie-leben.de/wissen/gutachten-zur-schaffung-eines-bundesgesetzes-demokratiefoerderung.html> (10.7.2019).

<sup>21</sup> Tatsächlich beobachtet der Verfassungsschutz in manchen Bundesländern (aktuell Bayern, Berlin und Hamburg) nicht nur extremistische muslimische Gruppierungen, sondern auch islamophobe Gruppen.

<sup>22</sup> Vgl. J-L. Samaan/A. Jacobs, Countering Jihadist Terrorism: A Comparative Analysis of French and German Experiences, Terrorism and Political Violence 2018.

<sup>23</sup> Unter anderem auch EU-weit, wie durch das Projekt CONTRA ([https://www.project-contra.org/Contra/DE/UeberContra/ueberContra\\_node.html](https://www.project-contra.org/Contra/DE/UeberContra/ueberContra_node.html) (10.7.2019)), mit dem die Medienkompetenz Jugendlicher im Schulunterricht gestärkt werden soll.

<sup>24</sup> Vgl. etwa ZEIT Campus vom 10.5.2019, «Imam gesucht», verfügbar unter <https://www.zeit.de/2019/20/islam-deutschland-imam-moschee-ausbildung-religionslehre> (10.7.2019); RP online vom 9.5.2019, «Das Kreuz mit den Imamen», verfügbar unter [https://rp-online.de/politik/deutschland/imamausbildung-in-deutschland-das-kreuz-mit-den-imamen\\_aid-38682567](https://rp-online.de/politik/deutschland/imamausbildung-in-deutschland-das-kreuz-mit-den-imamen_aid-38682567) (10.7.2019).

Präventionsstrategie gegen Extremismus auch einen Fokus legt.<sup>25</sup> Die Evaluation der seit 2012 im BAMF bestehenden Beratungsstelle «Radikalisierung», die unter anderem zu diesem Zweck geschaffen wurde, und ihrer zivilgesellschaftlichen Partner kam zu positiven Ergebnissen.<sup>26</sup>

Zudem wurde im Jahre 2006 durch das Bundesinnenministerium die **Deutsche Islam Konferenz (DIK)** eingerichtet, welche als Dialogplattform zwischen der Bundesregierung und muslimischen Organisationen fungiert und 2018 in ihre vierte Phase startete.<sup>27</sup> Bereits 2008 wurde auf Initiative der DIK für den Dialog zwischen Sicherheitsbehörden und muslimischen Organisationen die Clearingstelle Präventionskooperation beim BAMF eingerichtet.<sup>28</sup>

## 1.2. Projekte zur Radikalisierungsprävention

Auf konkrete Projekte kann hier nur schlaglichtartig eingegangen werden, da ihre Zahl, wie auch die Zahl der Moscheegemeinden, bundesweit viel zu gross ist. Schon 2014/2015 widmeten sich aber bei einem **Überblick des Bundeskriminalamts (BKA)**<sup>29</sup> über die unterschiedlichen Projekte der Extremismusprävention in staatlicher Trägerschaft **15% dem Thema Islamismus**. Die vielen zivilgesellschaftlichen Akteure und Projekte werden oft durch **EU, Bund, Länder oder Kommunen** gefördert.

Für die **Vielzahl von Projekten und Massnahmen auf Bundes- und Landesebene** steht **exemplarisch** das **Bundesprogramm «Demokratie leben!»**,<sup>30</sup> mit dem seit 2015 das neben Antidiskriminierung unter anderem auch Projekte zur Radikalisierungsprävention unterstützt, sowie Prävention und Deradikalisierung in Strafvollzug und Bewährungshilfe fördert.<sup>31</sup> 2018 wurde die **Entfristung** des ursprünglich mit einer Laufzeit von 2015-2019 konzipierten Programms beschlossen, womit längerfristige Förderungen etabliert werden sollen. Während im Vorgängerbeförderprogramm «Initiative Demokratie stärken» nur 5% der Projektträger muslimische Institutionen waren, waren es bei «Demokratie Leben!» bereits 28%

<sup>25</sup> Nicht zuletzt, da sich im NSU-Prozess und seiner Aufarbeitung gezeigt hat, dass die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Sicherheitsbehörden nicht ideal funktioniert hat und für die Prävention wohl ähnliches vermutet werden kann.

<sup>26</sup> M. Uhlmann, Evaluation der Beratungsstelle «Radikalisierung», Abschlussbericht/Forschungsbericht 31, BAMF 2017, verfügbar unter [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb31-evaluation-beratungsstelle-radikalisierung.pdf;jsessionid=0BBF0E4EF2FB5CC066C55F33C8A38B9F.1\\_cid294?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb31-evaluation-beratungsstelle-radikalisierung.pdf;jsessionid=0BBF0E4EF2FB5CC066C55F33C8A38B9F.1_cid294?__blob=publicationFile) (10.7.2019). Die Beratungsstelle übernimmt insbesondere Koordinierungsfunktionen zwischen den unterschiedlichen Netzwerken, den Landeskoordinierungsstellen, Partnern vor Ort, sowie (Sicherheits)Behörden, vgl. insbesondere Evaluation S. 23 ff.

<sup>27</sup> <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/Startseite/startseite-node.html> (10.7.2019), auch eine Junge Islam Konferenz existiert seit 2011, <https://www.junge-islam-konferenz.de/> (10.7.2019)

<sup>28</sup> Die Clearingstelle stellt unter anderem eine Datenbank und Übersicht über die bundesweit vorhandenen Kooperationsprojekte und soll als Multiplikator wirken, weitere Informationen verfügbar unter <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Clearingstelle/clearingstelle-node.html> (10.7.2019).

<sup>29</sup> <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/Forschungsergebnisse/2016ExtremismuspraeventionInDeutschland.html> (10.7.2019).

<sup>30</sup> <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/engagement-und-gesellschaft/demokratiefoerderung-und-extremismuspraevention/landes-demokratiezentren/bundesprogramm--demokratie-leben--/73948> (10.7.2019), <https://www.demokratie-leben.de/> (10.7.2019). Evaluierung durch das Deutsche Jugendinstitut, <https://www.dji.de/ueber-uns/projekte/projekte/programmevaluation-demokratie-leben/projekt-publikationen.html> (10.7.2019). Die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage eine Abgeordneten und der Fraktion der AfD, BT-Drs. 19/1012 vom 1.3.2018, gibt zudem einen Überblick über geförderte Projekte und Fördersummen.

<sup>31</sup> <https://www.demokratie-leben.de/bundesprogramm/ueber-demokratie-leben.html> (10.7.2019).

(8 von insgesamt 28 Projektträgern) im Jahre 2017.<sup>32</sup> Inzwischen ist die Anzahl der **Modellprojekte zur Radikalisierungsprävention im Bereich «Islamistische Orientierungen und Handlungen»** bereits auf 46 Projektträger gestiegen.<sup>33</sup> Zudem sind muslimische Projektträger auch in anderen Bereichen der Radikalisierungsprävention tätig, etwa die Türkische Gemeinde in Baden-Württemberg im Bereich «Linke Militanz». Eine Zwischenevaluation bis Ende 2016 kam für das Programm zu grundsätzlich positiven Ergebnissen.<sup>34</sup>

**Rechtsgrundlage** für eine Förderung ist meist ein **Bundesprogramm** sowie Förderrichtlinien eines Ministeriums, beruhend auf der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den zugehörigen Verwaltungsvorschriften<sup>35</sup>. Die Förderung erfolgt dann in der Regel nach Massgabe der jeweiligen Förderrichtlinie und den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23, 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) durch eine Zuwendung durch das zuständige Ministerium als Zuwendungsgeber.

Die Programme stellen nicht zwingend auf Imame ab und auch nicht nur auf muslimische Akteure, sondern visieren zumeist jede Art der Radikalisierung, sodass etwa auch Links- und Rechtsextremismus relevante Kategorien sind, nicht zuletzt im Hinblick auf Deutschlands langjährige Erfahrungen im Umgang mit Radikalisierung betreffend insbesondere Rechtsradikalismus. Um gefördert zu werden, müssen gewissen Kriterien der Förderrichtlinien erfüllt werden,<sup>36</sup> sodass meist nur etablierte Vereine als Projektpartner in Frage kommen.

Auch die **Bundesländer** haben **spezielle Präventionsprogramme und -netzwerke** eingerichtet, exemplarisch in Bayern «Antworten auf Salafismus. Bayerns Netzwerk für Prävention und Deradikalisierung»,<sup>37</sup> wie auch das Landes-Demokratiezentrum. Eine Vielzahl von Kommunen aus allen Bundesländern, die sich in der Extremismusprävention engagieren, wird zudem im Rahmen der Partnerschaften für Demokratie des Programms «Demokratie leben!» gefördert.<sup>38</sup> In Berlin wurde

<sup>32</sup> S. Charchira, Möglichkeiten der Einbindung muslimischer Institutionen und Moscheegemeinden in die Radikalisierungsprävention, Bundeszentrale für politische Bildung (BPB) 5.3.2018, verfügbar unter <http://www.bpb.de/politik/extremismus/radikalisierungspraevention/265779/einbindung-muslimischer-institutionen-und-moscheegemeinden?p=all> (10.7.2019).

<sup>33</sup> Einige Modellprojekte zur Prävention werden in der Broschüre des BMFSFJ näher beleuchtet, vgl. <https://www.bmfsfj.de/blob/130686/0c5656ae3bb0b100d1c911c08153f775/projekte-zur-praevention-islamistischer-radikalisierung-data.pdf> (10.7.2019). Die Projekte wenden sich insbesondere an Multiplikatoren; die Beteiligten sind muslimische Institutionen (wie (Zusammenschlüsse von) Moscheegemeinden, ZMD), die teils auch mehr als ein Projekt betreuen, daneben aber auch einige multikulturelle Vereine, die nicht explizit «nur» muslimisch sind.

<sup>34</sup> Bericht der Bundesregierung über Arbeit und Wirksamkeit der Bundesprogramme zur Extremismusprävention ab S. 26, verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/blob/117610/354cf0b045adc89e2a07968851334c8d/bericht-der-bundesregierung-zur-extremismuspraevention-data.pdf> (10.7.2019).

<sup>35</sup> §§ 23, 44 BHO, verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bho/BHO.pdf> (10.7.2019), sowie die zu §§23, 44 BHO erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften.

<sup>36</sup> Vgl. etwa für «Demokratie leben!» unter [https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Leitlinien/Foerderleitlinie\\_E\\_2017.pdf](https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Leitlinien/Foerderleitlinie_E_2017.pdf) (10.7.2019).

<sup>37</sup> <https://www.antworten-auf-salafismus.de> (10.7.2019); Überblick auch bei <https://blog.prif.org/2018/06/06/radikalisierung-als-flucht-und-kommunale-praeventionsarbeit-als-chance/> (10.7.2019). Zum Salafismus vgl. auch J. Biene/J. Junk (Hrsg.), Salafismus und Dschihadismus in Deutschland, Herausforderungen für Politik und Gesellschaft, Frankfurt am Main 2016, verfügbar unter [https://www.sicherheitspolitik-blog.de/files/2016/02/Salafismus\\_Band.pdf](https://www.sicherheitspolitik-blog.de/files/2016/02/Salafismus_Band.pdf) (10.7.2019).

<sup>38</sup> [https://www.demokratie-leben.de/bundesprogramm/ueber-demokratie-leben/partnerschaften-fuer-demokratie.html#r-2\\_](https://www.demokratie-leben.de/bundesprogramm/ueber-demokratie-leben/partnerschaften-fuer-demokratie.html#r-2_) (10.7.2019); die Länder sind zudem laut der Präventionsstrategie der Bundesregierung (Fn. 15) u. a. zuständig für die polizeiliche Prävention, den Strafvollzug, Fragen der



2005 ein «Islamforum» ins Leben gerufen.<sup>39</sup> **Länder und Kommunen** wurden im nationalen Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus des Bundesministerium des Innern von 2017 als **primär zuständig für die Prävention** identifiziert.<sup>40</sup>

Daneben wird zudem die **Forschung** im Bereich der (De)Radikalisierung gefördert, etwa durch das Mapex-Projekt,<sup>41</sup> ein Verbundprojekt für «Mapping und Analyse von Präventions- und Distanzierungsprojekten im Umgang mit islamistischer Radikalisierung». Das BAMF hat eine eigenes Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl eingerichtet.<sup>42</sup>

## 2. Status muslimischer Akteure

### 2.1. Juristische Personen

#### 2.1.1. Speziell religiöse Organisationen

Grundsätzlich können muslimische religiöse Gemeinschaften sich zu **Vereinen** (gewährleistet von der Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 GG) und **Religionsgesellschaften** (gewährleistet von Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 II WRV bzw. Art. 4 GG) zusammenschließen.<sup>43</sup>

Wesentliche Akteure neben einzelnen Moscheevereinen sind insbesondere **muslimische (Dach)Verbände**. Diese sind in Deutschland die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V. (DITIB), die Alevitische Gemeinschaft Deutschland e.V. (AABF), der Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland e.V. (IRD), die Islamische Gemeinschaft der schiitischen Gemeinden in Deutschland e.V. (IGS), die Türkische Gemeinde in Deutschland e.V. (TGD), der Verband der Islamischen Kulturzentren e.V. (VIKZ), die Ahmadiyya Muslim Gemeinschaft KdÖR (AMJ), der Zentralrat der Muslime in

---

Jugend- und Sozialarbeit und der Bildung. Sie engagieren sich gemeinsam mit dem Bund in der politischen Bildung.

<sup>39</sup> Ähnlich wie in der später begründeten Deutschen Islam Konferenz auf Bundesebene, sollte hier Kommunikation und Kooperation zwischen den verschiedenen muslimischen Akteuren in Berlin und der Landesregierung in einem langfristig angelegten und institutionalisierten Forum ermöglicht und verbessert werden. Nach Spannungen wurde das Islamforum zeitweilig ausgesetzt, ein Weiterbestehen des Forums ist aber zu erwarten, vgl. Studie von R. Spielhaus & N. Mühe, Islamisches Gemeindeleben in Berlin 2018, S. 116 ff., verfügbar unter <https://www.berlin.de/sen/kulteu/religion-und-weltanschauung/artikel.720778.php> (29.7.2019).

<sup>40</sup> Informationen verfügbar unter [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/praeventionsprogramm-islamismus.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/praeventionsprogramm-islamismus.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (10.7.2019). Nordrhein-Westfalen hat zudem als erstes Bundesland ein Zentrum für Interkulturelle Kompetenz (ZIK) eingerichtet, das die interkulturelle Kompetenz von Justizangehörigen stärken soll und so Konflikte vermeiden soll, aber auch als Informationsdienstleister tätig sein soll, wie die Justiz im Kampf gegen Extremismus (unter anderem durch Radikalisierungsprävention im Strafvollzug) und Paralleljustiz unterstützen soll, vgl. <https://www.justiz.nrw.de/JM/schwerpunkte/zik/index.php> (10.7.2019).

<sup>41</sup> <http://www.mapex-projekt.de/index.html> (10.7.2019); vgl. auch [https://www.islamische-theologie.uni-osnabrueck.de/forschung/forschungsprojekte/forschung\\_zu\\_praevention\\_und\\_deradikalisierung\\_bmbf.html](https://www.islamische-theologie.uni-osnabrueck.de/forschung/forschungsprojekte/forschung_zu_praevention_und_deradikalisierung_bmbf.html) (10.7.2019).

<sup>42</sup> [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-migrationsforschung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-migrationsforschung.pdf?__blob=publicationFile) (10.7.2019).

<sup>43</sup> Vgl. etwa hierzu S. Muckel/R. Tillmanns, Die religionsverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Islam, in: S. Muckel (Hrsg.), Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, S. 234 ff, S. 250 f.

Deutschland e.V. (ZMD), der Zentralrat der Marokkaner in Deutschland e.V. (ZRMD) und die Islamische Gemeinde der Bosniaken in Deutschland Zentralrat e.V. (IGBD) Insgesamt vertreten diese Dachverbände rund 2900 Gemeinden und Vereine.<sup>44</sup>

Nach dem Grundgesetz haben Religionsgemeinschaften die Möglichkeit, als **Körperschaft des öffentlichen Rechts** anerkannt zu werden, Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 V WRV. Im Falle einer Anerkennung haben sie einige besondere Privilegien,<sup>45</sup> unter anderem das Recht, (Kirchen)Steuern zu erheben (Art. 137 VI WRV). Dies erleichtert insbesondere die Finanzierung der Religionsgemeinschaft. Gerade diese Möglichkeit des Erwerbs des Körperschaftsstatus für muslimische Gemeinschaften und damit der Erhebung einer «Moscheesteuer», die eine Möglichkeit bietet, ausländischer, finanzieller<sup>46</sup> Abhängigkeit zu entkommen, war in den letzten Jahren ein häufiger Diskussionspunkt. Denn eine Anerkennung des Islam ganz generell wie in Österreich gibt es in Deutschland nicht.

Eine Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts erfolgt auf **Länderebene** und auf Initiative der jeweiligen Religionsgemeinschaft.<sup>47</sup> Im Jahr 2013 wurde die Ahmadiyya Muslim Jamaat<sup>48</sup> in Hessen

---

<sup>44</sup> Sachstand des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags vom 29.5.2018, WD 1-3000-018/18/WD 7 – 3000 -112/18, verfügbar unter [https://www.bundestag.de/resource/blob/575546/ef315aecd25f0a1713f792f9ad351b7d/WD-1-018-18-pdf-data.pdf\\_\(10.7.2019\)](https://www.bundestag.de/resource/blob/575546/ef315aecd25f0a1713f792f9ad351b7d/WD-1-018-18-pdf-data.pdf_(10.7.2019)), vgl. auch die Informationsbroschüre des Mediendienstes Integration, verfügbar unter [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/informationpapier\\_islamverbaende.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/informationpapier_islamverbaende.pdf) (10.7.2019).

<sup>45</sup> Dies sind sowohl öffentlich-rechtliche Befugnisse (Steuern erheben von den Mitgliedern, Bildung von rechtsfähigen (Unter)Institutionen; Dienstherrnfähigkeit, eigene Rechtsetzung, öffentlich-rechtliche Widmung zur Schaffung von kirchlichen öffentlichen Sachen, Parochialrecht) als auch einfachgesetzliche Begünstigungen („Privilegienbündel“), u.a. Vergünstigungen und Befreiungen im Steuer-, Kosten- und Gebührenrecht, Rücksichtnahmepflichten in der Bauleitplanung (§1 VI II Nr.6 BauGB) und im Sozialrecht (§5 SGB XII) und eine pauschale Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe (§75 III SGB VIII), vgl. H. deWall/S. Muckel, Kirchenrecht, 5. Aufl., S.88 Rn. 4.

Sie haben zudem so die Möglichkeit ohne weitere Zulassung Träger eines freiwilligen sozialen Jahrs zu sein, Beisitzer in die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien zu senden; Rundfunkprogramme und -sendungen anzubieten; Beamte, die der als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannten Religionsgemeinschaft angehören, können sich für Teilnahme an Sitzungen von Verfassungsorganen oder Verwaltungsgremien der Religionsgemeinschaften vom Dienst befreien lassen.

<sup>46</sup> Vgl. hierzu

[https://www.bundestag.de/resource/blob/561164/a2d2edb637da4a8386d9f70aa7ec99d3/wd-10-028-18-pdf-data.pdf\\_\(10.7.2019\)](https://www.bundestag.de/resource/blob/561164/a2d2edb637da4a8386d9f70aa7ec99d3/wd-10-028-18-pdf-data.pdf_(10.7.2019)), wie auch

[https://www.bundestag.de/resource/blob/561164/a2d2edb637da4a8386d9f70aa7ec99d3/wd-10-028-18-pdf-data.pdf\\_\(10.7.2019\)](https://www.bundestag.de/resource/blob/561164/a2d2edb637da4a8386d9f70aa7ec99d3/wd-10-028-18-pdf-data.pdf_(10.7.2019)), sowie die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) zur Finanzierung muslimischer Organisationen, verfügbar unter <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/14198.pdf> (10.7.2019).

<sup>47</sup> Eine oft geforderte staatliche (Initiative zur oder gar aufoktroierte) Anerkennung kommt dagegen nach dem Religionsverfassungsrecht und dem Neutralitätsgrundsatz nicht in Betracht. Eine nach Bundesländern geordnete Übersicht über die im jeweiligen Land anerkannten Körperschaften des öffentlichen Rechts ist verfügbar unter:

<https://www.personenstandsrecht.de/Webs/PERS/DE/informationen/religionsgemeinschaften/religionsgemeinschaften-node.html> (10.7.2019).

<sup>48</sup> Die bisher aber nach eigenen Angaben auf die Erhebung einer Steuer verzichtet. **Hessen** hat zudem die Bahà`i-Gemeinde in Deutschland anerkannt, in Wiesbaden wurde mit den muslimischen Gemeinden, die keinen Staatsvertrag mit dem Land haben auch eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen, abrufbar unter <https://www.wiesbaden.de/leben-in-wiesbaden/gesellschaft/migration-integration/content/integrationsvereinbarung.php> (10.7.2019). Inzwischen wurden in **Bremen und Hamburg** Staatsverträge mit muslimischen Verbänden geschlossen, Vertragspartner auf muslimischer Seite sind DITIB, VIKZ, Schura e.V. und IGMG, vgl.

als erste muslimische Gemeinschaft in Deutschland als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt. Die Zahl der anerkannten Gemeinschaften ist jedoch relativ gering. Dies ist insbesondere dem Problem geschuldet, dass es keine einheitliche Struktur oder Organisation der Muslime gibt, sondern viele unterschiedliche Moscheevereine und Organisationen. Diese sind zwar teilweise in Dachverbänden organisiert, jedoch existiert auch nicht ein oder mehrere Dachverbände, die alle Muslime repräsentieren.

Für die Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts sind mehrere **Voraussetzungen** zu erfüllen, insbesondere setzt Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV voraus, dass die **Verfassung und Zahl der Mitglieder der Religionsgemeinschaft darauf schließen lässt, dass sie auch in Zukunft dauerhaft bestehen wird**. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) wird **Rechtstreue** der Religionsgemeinschaft gefordert.<sup>49</sup> Problematisch ist aber oft bereits die (insoweit entscheidende) **Eigenschaft der Religionsgemeinschaft** i.S.v. Art. 7 Abs. 3 S.2 GG. Eine solche ist nach der Rechtsprechung ein Verband, der die Angehörigen ein und desselben Glaubensbekenntnisses oder mehrerer verwandter Glaubensbekenntnisse zu allseitiger Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben zusammenfasst.<sup>50</sup> Diese Voraussetzungen werden nur geprüft, wenn die Glaubensgemeinschaft besondere Rechte einer Religionsgemeinschaft wahrnehmen will – für eine religiöse Betätigung ist keinerlei staatliche Anerkennung erforderlich.<sup>51</sup>

Zwei muslimische Dachverbände, der Islamrat und der Zentralrat der Muslime, wurden kürzlich gerade nicht als Religionsgemeinschaften angesehen. Zunächst hatte zwar das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) 2005<sup>52</sup> entschieden, dass auch ein Dachverband unter bestimmten Voraussetzungen eine Religionsgemeinschaft sein kann<sup>53</sup>, das OVG NRW<sup>54</sup> hat dies für die beiden fraglichen Dachverbände aber verneint: es fehlten nicht nur die natürlichen Personen als Mitgliedergrundlage («personelles Substrat», die Mitglieder dürfen nicht nur Verbände sein, sondern müssen hauptsächlich natürliche Personen sein), sondern auch die Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis zum Islam gestellten Aufgaben im allseitigen Sinne, da auf Dachverbandsebene keine oder nur partiell religiöse Zwecke verfolgt wurden.

---

<http://www.hamburg.de/contentblob/3551370/373c79022a3cc28025f815d9a33d2b49/data/download-muslim-verbaende.pdf;jsessionid=992F98EFFF611FE5667600BCFDF292FF.liveWorker2>  
(10.7.2019).

<sup>49</sup> Vgl. u.a. für Informationen zum Körperschaftsstatus <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/staat-und-religion/koerperschaftsstatus/koerperschaftsstatus-node.html> (10.7.2019).

<sup>50</sup> BVerwG v. 15.6.1995, BVerwGE 99, 1,3. Der Staat kann zwar nicht kontrollieren, ob dies theologisch zutrifft und auch die Rechtsform des Verbands können die Gläubigen im Rahmen der Religionsfreiheit selbst bestimmen. Aber der Verband muss die genannten Kriterien nach seinem äußeren Erscheinungsbild und geistigen Gehalt tatsächlich erfüllen.

<sup>51</sup> Vgl. hierzu H. de Wall, «Das Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften in Deutschland» (op. cit.), S. 201.

<sup>52</sup> BVerwG vom 23.2.2005, BVerwGE 123, 49; siehe auch zuletzt bezüglich einer Klage auf Verpflichtung des Landes Nordrhein-Westfalen zur Einführung von muslimischem Religionsunterricht BVerwG, Beschluss vom 20.12.2018.

<sup>53</sup> Nötig ist personale Grundlage (Konfessionsangehörige, die sich zum Zwecke gemeinsamer Religionsausübung in lokalen Vereinen zusammengeschlossen haben, eindeutige Mitgliederstruktur, zB durch Vereinsmitgliedschaft) und ein organisatorisches Band, das von der Spitze des Dachverbands bis zum einzelnen Mitglied reicht. Wesentliche Aufgaben für die Identität der Religionsgemeinschaft müssen auf Dachverbandsebene wahrgenommen werden (identitätsstiftende Aufgaben zur selbständigen Erledigung, Autorität in Lehrfragen).

<sup>54</sup> OVG NRW vom 9.11.2017, verfügbar unter [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\\_nrw/j2017/19\\_A\\_997\\_02\\_Urteil\\_20171109.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2017/19_A_997_02_Urteil_20171109.html) (10.7.2019).

Als **Kooperationspartner** auf muslimischer Seite behilft man sich, etwa für die Einrichtung von Religionsunterricht daher teilweise mit **Übergangslösungen** für Ansprechpartner auf muslimischer Seite. Ansprechpartner sind so etwa Beiräte, Landesverbände, eine eigens gegründete Stiftung oder eine Landesstiftung.<sup>55</sup>

### 2.1.2. Andere Vereine

Vom speziell religiösen Zweck abgesehen, können sich Muslime auch jederzeit zu einem anderen Zweck zu einem Verein zusammenschliessen. Hierunter fallen dann etwa Sportvereine. Dies erfolgt gemäss den normalen Regeln des deutschen Vereinsrechts.

Daneben gibt es Akteure, die nicht in Vereinsform organisiert sind.<sup>56</sup>

## 2.2. Status von Imamen und anderen muslimischen Akteuren

### 2.2.1. Status von Imamen

In Deutschland gibt es **keine gesicherten Zahlen** zu den im Land tätigen Imamen, welche bis auf eine Ausnahme<sup>57</sup> ausschliesslich Männer sind. Verschiedene Studien kommen zu verschiedenen Angaben, schon deshalb, weil alevitische Dedes<sup>58</sup> teils mitgezählt werden und teils nicht. Es kann wohl von einer **Zahl von zwischen 1700 und 2500** regelmässig tätigen islamischen Religionsbediensteten ausgegangen werden, darunter 60 Dedes.<sup>59</sup> Die meisten davon sind in Gemeinden der DITIB tätig. Nach Angaben der Islamischen Gemeinschaft Milli Görüs (IGMG) sind aber aktuell auch 43 von der türkischen Religionsbehörde Diyanet entliehene Imame in IGMG beschäftigt.<sup>60</sup>

Es herrscht Einigkeit darüber, dass Imame in Deutschland **nicht nur auf eine rein religiöse Rolle** beschränkt sind, wie es in ihren Heimatländern oft der Fall ist. Vielmehr wird von ihnen erwartet, dass sie viele weitere Rollen erfüllen. Sie müssen die Gemeinde leiten und nach aussen repräsentieren, bzw. als Ansprechpartner und Kontaktperson dienen, Seelsorge leisten, integrieren und als Vorbild dienen, in allen Lebenslagen beraten, in Familienstreitigkeiten wird oft eine Quasi-Richtertätigkeit erwartet. Auf diese fast nicht zu erfüllenden Rollen sowie die Verfügbarkeit rund um die Uhr sind die meisten Imame gar nicht bis schlecht vorbereitet.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> Vgl. A. Jacobs/J. Lipowsky, Imame – made in Europe?, Ausbildung und Beschäftigung von islamischen Geistlichen in Deutschland und Frankreich, Konrad-Adenauer-Stiftung 2019, S.8, verfügbar unter <https://www.kas.de/documents/252038/4521287/Ausbildung+und+Besch%C3%A4ftigung+von+islamischen+Geistlichen+in+Deutschland+und+Frankreich.pdf/c52f425e-22f4-e9bd-d1ba-4747b4e9cc1a?version=1.1&t=1553679831106> (10.7.2019).

<sup>56</sup> Z.B. der «Kreis Düsseldorfer Muslime» als Arbeitsgemeinschaft, der sich gerade nicht als Verein organisieren möchte, <http://kddm-online.de/wordpress/kddm/> (10.7.2019).

<sup>57</sup> Einzige bekannte Ausnahme ist Seyran Ateş in der von ihr begründeten Moschee in Berlin.

<sup>58</sup> Vereinfacht gesagt das alevitische Pendant zu einem Imam. Das Gebet wird in der Regel entweder von einem Dede («Grossvater») oder einer Ana («Mutter») geleitet.

<sup>59</sup> D. Halm et al., Islamisches Gemeindeleben in Deutschland, Forschungsbericht 13, BAMF 2012, S. 8, verfügbar unter <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb13-islamisches-gemeindeleben.html> (10.7.2019).

<sup>60</sup> Bundestagsdrucksache 19/1869 vom 25.4.2018, S. 6, verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/018/1901869.pdf> (10.7.2019). Weiterhin wird auf IGMG Angaben verwiesen, nach denen die Diyanet Imame schrittweise durch Imame aus einem eigenen Nachwuchsprogramm ersetzt werden.

<sup>61</sup> Forschungsbericht H.Schmid/N. Trucco, Imame im Fokus der Politik – ein Ländervergleich aus Schweizer Perspektive, 2018: S. 2; Siehe zur Rolle des Imam schon M. Kamp, Prayer Leader, Counselor, Teacher, Social Worker and Public Relations Officer – on the roles and functions of Imams in Germany, in A. Al-Hamarneh/J. Thielmann, Islam and Muslims in Germany, Leiden, Boston 2008.

Zudem standen die DITIB-Imame oft in der Kritik, da diese in der Türkei ausgewählten sogenannten «Religionsbeauftragten» zwar theologisch meist fundiert ausgebildet sind, jedoch oft nur türkisch sprechen und als verlängerter Arm des Staates in Deutschland gesehen werden.<sup>62</sup>

### 2.2.1.1. Einstellungsvoraussetzungen für Imame

**Geistliche sind in Deutschland nicht vom Staat angestellt.** Eine Ausnahme besteht nur für Militäraseelsorger und im weitesten Sinne Religionslehrer.

Religionsgemeinschaften, die den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts innehaben besitzen die **Dienstherrnfähigkeit**<sup>63</sup> und haben damit die Möglichkeit, öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse durch Hoheitsakt zu begründen.<sup>64</sup> Dies betrifft insbesondere die katholische und evangelische Kirche, deren Pfarrer und Pfarrfrauen in der Regel Kirchenbeamte sind. Dieser Status wird bestimmt durch das von den Kirchen gesetzte Recht.<sup>65</sup> Für Arbeitsverträge mit kirchlichen Arbeitgebern gilt ebenfalls der «Dritte Weg», das kirchliche Arbeitsrecht.<sup>66</sup> Eine solche Möglichkeit besteht für Imame mangels Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts bislang nicht.

Die in Deutschland tätigen Imame und Seelsorger können **private Arbeitsverträge** nach dem deutschen Arbeitsrecht mit ihrer jeweiligen Moschee haben, viele arbeiten auch **ehrenamtlich**. Die Imame der DITIB dagegen sind **türkische Staatsbeamte**, die regelmässig auf Zeit nach Deutschland entsandt werden.<sup>67</sup>

Nach einer aktuellen Studie gibt es vier Kategorien bei den Imamen:<sup>68</sup> 40% der Imame in Deutschland sind von der DITIB beschäftigt und werden damit vom türkischen Staat bezahlt. Daneben sind viele Imame in Moscheegemeinden angestellt und werden direkt von der Gemeinde bezahlt (Gehalt 500-2000 Euro, teilweise mit Kost und Logis, Aufenthaltsstatus variiert von unbefristet bis Touristenvisum). Ein weiterer Teil sind pensionierte Imame aus dem Ausland, die oft zwischen verschiedenen Ländern pendeln (Gehalt ca. 500 Euro, meist Touristenvisum) und die letzte Kategorie ehrenamtliche Imame mit unterschiedlichsten Hintergründen und theologischer Mindestkompetenz, die die Tätigkeit oft über längere Zeit ausüben oder auch vertretungsweise.

<sup>62</sup> Vgl. hierzu BT-Drs. 18/13658 vom 29.09.2017 zum Einfluss ausländischer Staaten, Parteien und Stiftungen auf islamische Gemeinschaften in Deutschland und offene Fragen aus der Deutschen Islam Konferenz (DIK), verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/136/1813658.pdf> (10.7.2019).

<sup>63</sup> §2 Beamtenstatusgesetz

<sup>64</sup> H.M. Heinig/H. Munsonius, 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, 2. Aufl., Tübingen 2015, S. 107 f.

<sup>65</sup> Vgl. beispielsweise für die Evangelische Kirche in Deutschland <https://www.kirchenrecht-ekd.de/document/14992> (10.7.2019).

<sup>66</sup> Vgl. beispielsweise D. Vogt, Der «Dritte Weg» der evangelischen Kirchen und die Tarifautonomie, Frankfurt a.M. 1989.

<sup>67</sup> Laut Studie «Islamisches Gemeindeleben in Deutschland» (op. cit.), S. 10, «[erfolgt] in den alevitischen Gemeinden die Übernahme religiöser Aufgaben ausschließlich auf ehrenamtlicher Basis. In Moscheen der IGMG, sonstigen türkischen sowie nicht-türkisch geprägten Gemeinden ist der Anteil der ehrenamtlich engagierten Religionsbediensteten mit Werten um die 50 Prozent ebenfalls stark verbreitet. Ausnahmen bilden Moscheen der DITIB und des VIKZ, in denen die deutliche Mehrheit der Imame hauptamtlich beschäftigt ist.»

<sup>68</sup> R. Ceylan, Imamausbildung in Deutschland, Perspektiven aus Gemeinden und Theologie, AIWG Expertise, verfügbar unter [https://aiwg.de/wp-content/uploads/2019/06/AIWG-Expertise\\_Imamausbildung.pdf](https://aiwg.de/wp-content/uploads/2019/06/AIWG-Expertise_Imamausbildung.pdf) (10.7.2019).

Aufgrund des finanziellen Risikos einer von Spenden abhängigen Gemeinde im Hinblick auf einen fest angestellten Imam, engagieren diese teilweise auch nur anlassbezogen einen Imam, wohl meist ohne schriftlichen Vertrag.<sup>69</sup>

Für Imame ist derzeit **keine staatliche Zulassung oder Autorisierung** neben den allgemeinen Voraussetzungen nach dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG)<sup>70</sup> und der Beschäftigungsverordnung (BSchVO)<sup>71</sup> erforderlich. Ein Visum für einen längeren Aufenthalt kann insbesondere auch ohne eine nach der BSchVO<sup>72</sup> sonst nötige Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden, wenn es sich um die Erteilung eines Aufenthaltstitels für vorwiegend aus karitativen oder religiösen Gründen Beschäftigte handelt, §14 I Nr. 2 BSchVO. Dies ist bei Imamen der Fall.

Falls der Imam sich bereits einmal in Deutschland aufgehalten hat, bedarf ein Visum nach §31 I Nr. 2 Aufenthaltsverordnung<sup>73</sup> grundsätzlich einer vorherigen Zustimmung der zuständigen Ausländerbehörde.

Zuletzt wurde darüber diskutiert, einen Nachweis für **Sprachkenntnisse** als Voraussetzung für ausländische Geistliche einzuführen.<sup>74</sup> Bislang existiert eine solche Voraussetzung nicht.

Neben der allgemeinen Meldepflicht an die Ausländerbehörde gem. §71 Aufenthaltsverordnung, bzw. bei den Einwohnermeldeämtern bei Wohnsitznahme, existiert **keine spezielle Meldepflicht**. Sollte sich ein Imam ohne gültigen Aufenthaltstitel in Deutschland aufhalten, haben öffentliche Stellen, die davon Kenntnis erlangen, eine Meldepflicht nach §87 AufenthG.

Die Existenz einer Charta oder Verhaltenskodex für Imame ist nicht bekannt.

Der Zentralrat der Muslime in Deutschland (ZMD) veröffentlichte im Februar 2002, unter anderem als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 eine «islamische Charta» mit 21 Thesen als Grundsatzerklärung zur Beziehung der Muslime zum Staat und zur Gesellschaft.<sup>75</sup>

### 2.2.1.2. Ausbildung von Imamen

Eine **spezielle Ausbildung**<sup>76</sup> oder ein **Studium sind in Deutschland nicht erforderlich**, um als Imam tätig zu werden. Auch die Bezeichnung «Imam» als solche ist nicht geschützt.<sup>77</sup> Theoretisch kann damit

<sup>69</sup> S. Fadai/S. Johna, Die Arbeit von MünchenKompetenz, in Handbuch Christentum und Islam in Deutschland (op. cit.), S. 1266 ff., S. 1274.

<sup>70</sup> Verfügbar unter [https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg\\_2004/AufenthG.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/AufenthG.pdf) (10.7.2019).

<sup>71</sup> Zu den allgemeinen Voraussetzungen für die Einreise von drittstaatsangehörigen Imamen nach Deutschland siehe den Sachstand des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags vom 4.6.2018, WD 3 – 30000 – 170/18, verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/568070/03834ff3ca31a457f394be88fce1767a/WD-3-170-18-pdf-data.pdf> (10.7.2019).

<sup>72</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/beschv\\_2013/BeschV.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/beschv_2013/BeschV.pdf) (10.7.2019).

<sup>73</sup> <https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthv/AufenthV.pdf> (10.7.2019).

<sup>74</sup> «Deutschkenntnis-Nachweis für Geistliche», FAZ vom 4.3.2019, <https://www.faz.net/aktuell/berufchance/regierungsplan-deutschkenntnis-nachweis-fuer-auslaendische-geistliche-16071051.html> (10.7.2019); «Regierung plant Deutsch-Nachweis für ausländische Geistliche», SPIEGEL online vom 4.3.2019, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundesregierung-plant-deutsch-nachweis-fuer-auslaendische-geistliche-a-1256080.html> (10.7.2019).

<sup>75</sup> <http://www.zentralrat.de/3035.php> (10.7.2019).

<sup>76</sup> Vgl. generell für einen Vergleich der Imamausbildung in Deutschland und Frankreich: A. Jacobs/J. Lipowsky, Imame – made in Europe? (op. cit.).

<sup>77</sup> Vgl. S. Fadai/S. Johna, Die Arbeit von MünchenKompetenz (op. cit.), S. 1270.

jeder (der von der Gemeinde akzeptiert wird), als Imam tätig sein. Die Deutsche Islam Konferenz (DIK) weist ebenfalls darauf hin, dass es keine speziellen Anforderungen gibt, um Imam in Deutschland zu werden, sondern viele verschiedene Wege, etwa im Selbststudium, in einer religiösen Madrasa, im Nebenberuf oder auch als ausländischer Theologe.<sup>78</sup>

Eine konkrete staatliche Zuständigkeit zur Regelung der religiösen Ausbildung gibt es in Deutschland nicht. Was geleistet werden kann, ist vielmehr lediglich die **theoretische universitäre theologische Ausbildung**. Diese akademische Ausbildung religiösen Personals hat in Deutschland, wo die theologischen Fakultäten traditionell zu den Gründungsfakultäten vieler Universitäten gehörten, eine lange Tradition.<sup>79</sup>

Diese akademische Ausbildung muss dann im Regelfall durch die (praktische) **Ausbildung der jeweiligen Religionsgemeinschaft** komplettiert werden, etwa im Priesterseminar der katholischen Kirche oder dem Vikariat in der evangelischen Kirche. Die Einrichtung einer solchen praktischen Ausbildung fehlt im muslimischen Kontext bisher.<sup>80</sup>

Schon in der DIK 2010 wurde das Ziel formuliert, die Ausbildung von Imamen in Deutschland zu verbessern und zu fördern, nicht zuletzt um mehr Kontrolle und mehr Einheitlichkeit über die Ausbildungsinhalte zu gewährleisten. Inzwischen hat sich bereits viel getan; innerhalb weniger Jahre wurde eine theologische universitäre Ausbildung eingerichtet, die allerdings noch nicht viel an der Einstellungspraxis der Gemeinden geändert hat. Nicht nur in der politischen Debatte,<sup>81</sup> sondern auch in der aktuellen DIK 2018 ist die Imamausbildung erneut ein wichtiges Thema.<sup>82</sup>

<sup>78</sup> Vgl. hierzu die Informationen der Deutschen Islamkonferenz: [http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/Magazin/Gemeindeleben/Imamausbildungen/imamausbildungen-node.html#doc3334492bodyText4\\_\(10.7.2019\)](http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/Magazin/Gemeindeleben/Imamausbildungen/imamausbildungen-node.html#doc3334492bodyText4_(10.7.2019)). In den Gemeinden der DITIB etwa sind nur türkisch sprechende Imame tätig, sogenannte Religionsbeauftragte, die in der Türkei ausgewählt werden und für meist 4-5 Jahre nach Deutschland entsandt werden. In Deutschland unterstehen sie grundsätzlich dem jeweiligen türkischen Generalkonsulat.

<sup>79</sup> F. Messner, Public authorities and the training of religious personnel in Europe: proceedings of the XXVth Annual Conference, Strasbourg-Klingenthal, 21-24 Novembre 2013, Editorial Comares, 2015. P. Sjoerd van Koningsveld, The Training of Imams by the Third Reich, in: W.B. Drees/P. Sjoerd van Koningsveld, The Study of Religion and the Training of Muslim Clergy in Europe, Academic and religious freedom in the 21st century, Leiden University Press, 2008, p. 333- 347, weist ausserdem darauf hin, dass bereits die Nazis ein eigenes Trainingsprogramm für Feldimame konzipierten, den theologischen Inhalt der Ausbildung definierten, die Lehrer wie die Schüler aussuchten und stellten die Ausbildungsorte. Dies geschah insbesondere nach Erkenntnis der muslimischen Soldaten, dass die vorher tätigen Feldimame eher Scharlatane waren.

<sup>80</sup> Vgl. hierzu auch A. Mazyek, Die Gleichstellung des Islam in Deutschland: Mehr Stillstand als Fortschritt, in S. Muckel et al., Die Finanzierung muslimischer Organisationen in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung 2018, S. 28 ff., S. 30, verfügbar unter <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/14198.pdf> (10.7.2019). Die DITIB bietet zudem einen internationalen Studiengang für Theologie für deutsche Abiturienten an, die dann nach der theologischen Ausbildung in der Türkei in Deutschland tätig sein sollen, vgl. B. Alboga, Finanzierung religiöser und sozialer Dienste der DITIB, S. 34ff., S. 35, im selben Werk.

<sup>81</sup> «Grossteil der Imame in Deutschland kommt weiter aus dem Ausland», FAZ vom 26.3.2019, [https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/grossteil-der-imame-in-deutschland-stammt-aus-dem-ausland-16109140.html\\_\(10.7.2019\)](https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/grossteil-der-imame-in-deutschland-stammt-aus-dem-ausland-16109140.html_(10.7.2019)), «Imam gesucht», ZEIT vom 9.5.2019, [https://www.zeit.de/2019/20/islam-deutschland-imam-moschee-ausbildung-religionslehre/komplettansicht\\_\(10.7.2019\)](https://www.zeit.de/2019/20/islam-deutschland-imam-moschee-ausbildung-religionslehre/komplettansicht_(10.7.2019)), «Deutsche Imame gesucht», ZEIT online vom 18.10.2016, [https://www.zeit.de/gesellschaft/2016-10/ditib-imame-tuerkei-deutsche-islam-prediger\\_\(10.7.2019\)](https://www.zeit.de/gesellschaft/2016-10/ditib-imame-tuerkei-deutsche-islam-prediger_(10.7.2019)).

<sup>82</sup> Im Juni 2019 fand etwa zum Thema der Ausbildung religiösen Personals ein Workshop statt, [http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/01\\_UeberDieDIK/01\\_Aktuelles/20dik2019-dik-workshop-religionspersonal/dik-workshop-inhalt.html\\_\(10.7.2019\)](http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/01_UeberDieDIK/01_Aktuelles/20dik2019-dik-workshop-religionspersonal/dik-workshop-inhalt.html_(10.7.2019)).



In **Deutschland** wird ein **theologisches muslimisches Studium inzwischen an sieben Standorten** angeboten. Nach einem Vorschlag des Wissenschaftsrates im Jahre 2010 begann auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Standorte islamischer Theologie zu fördern. Zu den Zentren für Islamische Theologie an den Universitäten in Tübingen, Frankfurt/Giessen, Münster, Osnabrück und Erlangen-Nürnberg kamen 2019 die Humboldt-Universität in Berlin mit vier neuen Lehrstühlen und die Universität Paderborn.<sup>83</sup>

Bezüglich der politisch geforderten «Imame made in Germany» stellen sich nach den Erkenntnissen der ersten Studienjahrgänge momentan mehrere Probleme.<sup>84</sup> Zwar gibt es inzwischen theologische Lehrstühle und Institute, an denen junge Muslime auch islamische Theologie studieren können, die meisten jedoch haben nicht das Ziel, Imam zu werden. Einerseits liegt dies daran, dass der Grossteil der Studierenden weiblich ist, sodass eine Tätigkeit als Imam (noch) nicht in Frage kommt.<sup>85</sup> Andererseits auch daran, dass eine Tätigkeit als (staatlich bezahlter) Religionslehrer im Vergleich zu der eines Imams attraktiver ist.<sup>86</sup> Letzterer ist nicht nur «immer im Dienst», sondern im Zweifel auch schlechter bezahlt und mit unsichereren Zukunftsaussichten.

Zudem fehlt der weitere Ausbildungsschritt, eine Art praktisches Jahr in einer Moschee oder ein Pendant zu Priesterseminar/ Vikariat. Die Universitäten bieten lediglich die theoretische theologische Ausbildung.<sup>87</sup> Rauf Ceylan spricht sich in seiner aktuellen Expertise für die Einrichtung eines solchen «Imamseminars» aus.<sup>88</sup>

Die Ahmadiyya unterhält seit 2012 ein eigenes Institut zur Ausbildung ihrer Imame.<sup>89</sup> Auch der Verband der Islamischen Kulturzentren e.V. (VIKZ) bildet eigene Imame aus, sowie Frauen als Predigerinnen.<sup>90</sup> Nach Angaben der Islamischen Gemeinschaft Milli Görüs (IGMG) möchte diese ebenfalls vermehrt Imame aus dem eigenen Nachwuchsprogramm einstellen.<sup>91</sup>

Für **im Ausland ausgebildete Imame**, die nach Deutschland kommen, werden zumindest für Imame, die von der türkischen Religionsbehörde Diyanet entsandt werden in Zusammenarbeit mit deutschen

---

<sup>83</sup> Zur Vernetzung wurden zudem 2015 die Deutsche Gesellschaft für Islamisch-Theologische Studien (DEGITS), sowie ab 2016 die Akademie für Islam in Wissenschaft und Gesellschaft (AIWG), vgl. <https://www.bmbf.de/de/islamische-theologie-367.html> (10.7.2019).

<sup>84</sup> «Das Kreuz mit den Imamen», RP vom 9.5.2019, [https://rp-online.de/politik/deutschland/imamausbildung-in-deutschland-das-kreuz-mit-den-imamen\\_aid-38682567](https://rp-online.de/politik/deutschland/imamausbildung-in-deutschland-das-kreuz-mit-den-imamen_aid-38682567) (10.7.2019).

<sup>85</sup> In Deutschland ist soweit bekannt nur Seyran Ateş in der von ihr begründeten Ibn Rushd-Goethe Moscheengemeinde in Berlin als Imamin tätig. Auch der Liberal-Islamische Bund (LIB) spricht sich für Imaminnen aus.

<sup>86</sup> Vgl. etwa zur Bezahlung von Imamen <http://www.religionen-im-gespraech.de/thema/imame-deutschland-wer-sind-sie-und-wofuer-stehen-sie/hintergrund/was-verdient-ein-imam> (10.7.2019).

<sup>87</sup> Laut Regierungspressekonferenz vom 3.4.2019 bietet die Universität Osnabrück in einem Pilotprojekt bereits eine seelsorgerische Ausbildung an, Protokoll verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungspressekonferenz-vom-3-april-2019-1597552> (10.7.2019)

<sup>88</sup> R. Ceylan, Imamausbildung in Deutschland, Perspektiven aus Gemeinden und Theologie, AIWG Expertise, verfügbar unter [https://aiwg.de/wp-content/uploads/2019/06/AIWG-Expertise\\_Imamausbildung.pdf](https://aiwg.de/wp-content/uploads/2019/06/AIWG-Expertise_Imamausbildung.pdf) (10.7.2019).

<sup>89</sup> <https://www.jamia.de/> (10.7.2019)

<sup>90</sup> Vgl. Die Informationen der Deutschen Islam Konferenz, verfügbar unter <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/Magazin/Gemeindeleben/Imamausbildungen/imamausbildungen-node.html#doc3334492bodyText4> (10.7.2019)

<sup>91</sup> Vgl. Fn. 58.



Trägern wie dem Goethe-Institut oder der Konrad-Adenauer-Stiftung zur Vorbereitung Deutschkurse, aber auch kulturelle und gesellschaftspolitische Schulungen in der Türkei angeboten.<sup>92</sup>

### 2.2.1.3. Imamfortbildung

Obligatorische Fortbildungsprogramme für Imame existieren nicht. Die Imamfortbildung, gerade von im Ausland ausgebildeten Imamen, war ein Ziel der Deutschen Islam Konferenz 2010,<sup>93</sup> die auch einen Leitfaden für die Imamfortbildung herausgegeben hat.<sup>94</sup> Weiterbildungsprogramme<sup>95</sup> wurden in diesem Rahmen für eine Projektlaufzeit von drei Jahren initiiert, etwa «MünchenKompetenz-Weiterbildung für Imame und muslimische SeelsorgerInnen» (landes- und staatskundliche Themen, Exkursionen in städtische Einrichtungen um insbesondere «Abbau von negativen Wahrnehmungen und Vorurteilen gegenüber kommunaler und staatlicher Verwaltung» zu erreichen).<sup>96</sup> Ähnliche Programme wurden auch in anderen Städten und durch verschiedene Träger angeboten, etwa in Berlin, Frankfurt, Stuttgart, durch das Goethe Institut, das BAMF, die DITIB für DITIB Imame. Teils wurden auch eigene Fortbildungen durch muslimische Gemeinden initiiert (Verband der Islamischen Kulturzentren e.V. (VIKZ) und Aleviten (AABF). Hervorzuheben ist hier das Programm der Universität Osnabrück,<sup>97</sup> das auch einen akademischen Anspruch hatte und nach über acht Jahren im September 2018 mit Ende der Projektförderzeit auslief.<sup>98</sup>

Das Goethe-Institut bot von 2015 bis 2017 eine interkulturelle Fortbildung für Imame der marokkanischen Gemeinden und der Islamischen Gemeinschaft der schiitischen Gemeinden an, die aus sprachlichen und landeskundlichen Fortbildungsangeboten bestand.<sup>99</sup> In Zusammenarbeit mit der

<sup>92</sup> Vgl. R. Ceylan, Imamschulungen durch die Konrad-Adenauer-Stiftung in der Türkei: Inhalte, Erfahrungen und Perspektiven, in B. Ucar (Hrsg.), Imamausbildung in Deutschland, Islamische Theologie im europäischen Kontext, Osnabrück 2010, S.351 ff. (353 f.), sowie A. Jacobs/J. Lipowsky, Imame – made in Europe? (op. cit.), S. 3.

<sup>93</sup> <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/4ReligioesesPersonal/ImameTheologie/ImameIntegration/imamintegration-node.html> (10.7.2019)

<sup>94</sup> Dieses im Rahmen der DIK entwickelte Modellkonzept für Imamfortbildungen ist verfügbar unter <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/4ReligioesesPersonal/LeitfadenImamfortbildung/leitfadenimamfortbildung-node.html> (10.7.2019). Zudem wurde auch eine Koordinierungsstelle «Fortbildungen von religiösem Personal und Multiplikatoren islamischer Gemeinden» eingerichtet, [http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/StandpunkteErgebnisse/ReligPersonal/KoordinierungsstelleImamfortbildung/koordinierungsstelleimamfortbildung-node.html?jsessionid=8E794B0BDFA0FC990FD9BF1E8AC17608.2\\_cid294](http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/StandpunkteErgebnisse/ReligPersonal/KoordinierungsstelleImamfortbildung/koordinierungsstelleimamfortbildung-node.html?jsessionid=8E794B0BDFA0FC990FD9BF1E8AC17608.2_cid294) (10.7.2019).

<sup>95</sup> Vgl. den Überblick unter [http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DIK/DE/Downloads/Sonstiges/20101208-imamfortbildung-gen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DIK/DE/Downloads/Sonstiges/20101208-imamfortbildung-gen.pdf?__blob=publicationFile) (10.7.2019).

<sup>96</sup> S. Fadai/S. Johna, Die Arbeit von MünchenKompetenz, op. cit., S. 1266, die auch auf das Folgeprojekt KommunalKompetenz 2013 hinweisen; sowie M. Spohn, MünchenKompetenz – Weiterbildung für Imame und muslimische Seelsorger/innen in München, in B. Ucar (Hrsg), Imamausbildung in Deutschland, Islamische Theologie im europäischen Kontext, Osnabrück 2010, S. 359 ff.

<sup>97</sup> [https://www.irp.uni-osnabrueck.de/studium/imamweiterbildung.html?no\\_cache=1](https://www.irp.uni-osnabrueck.de/studium/imamweiterbildung.html?no_cache=1) (10.7.2019). Während der Projektlaufzeit nahmen ca. 150 Männer und Frauen am Fortbildungsprogramm teil, vgl. SZ vom 16.8.2018, «Master of Imam», verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/panorama/religionsfoerderung-master-of-imam-1.4093423> (29.7.2019).

<sup>98</sup> Vgl. A. Jacobs/J. Lipowsky, Imame – made in Europe? (op.cit.), S. 9.

<sup>99</sup> Insbesondere sollte eine Sensibilisierung für die Lebensrealität muslimischer Jugendlicher in Deutschland stattfinden, <https://www.goethe.de/lhr/prj/daz/uen/ima/iqi/deindex.htm> (10.7.2019);

Robert Bosch Stiftung wurden zudem im Rahmen des Projekts «Islamische Gemeinden als kommunale Akteure» Fortbildungen für Mitglieder islamischer Gemeinden in ihrer Rolle als Multiplikatoren angeboten.<sup>100</sup>

Neben Fortbildungsangeboten für Imame finden sich auch solche für anderes muslimisches Seelsorgepersonal, etwa für das inzwischen von Augsburg aus auf Bayern ausgeweitete Projekt MUSA. Dieses bietet Qualifizierungs- und Weiterbildungsprogramme für Klinik-, Notfall-, Hospiz-/Palliativ-, Gefängnis- und Flüchtlingsseelsorge.<sup>101</sup> In Wiesbaden bietet MUSE ein ähnliches Angebot.<sup>102</sup>

Modellprojekte für islamische Seelsorge existieren laut Medien auch in Berlin, Frankfurt und Mannheim, sowie in Niedersachsen.<sup>103</sup>

Während auch für (ehrenamtlich tätige) Seelsorger keine speziellen Fortbildungsprogramme bestehen, so gibt es projektweise Angebote, die möglicherweise auch verstetigt werden können oder sollen. In der Fortbildung von in der Flüchtlingshilfe tätigen Personen etwa durch das von der Deutschen Islam Konferenz (DIK) und damit auch von muslimischen Verbänden mitinitiierten Projekts «Strukturaufbau und Unterstützung von Ehrenamtlichen in den Moscheegemeinden für die Flüchtlingshilfe durch Verbände der Deutschen Islamkonferenz», mit dem über die fünf beteiligten Verbände über 1.600 Moscheegemeinden, die religiöse, kulturelle, sportliche und Bildungsaktivitäten unterhalten, und mehr als 2500 ehrenamtliche Flüchtlingshelferinnen und -helfer erreicht werden können. Laut Umsetzungsbericht konnten so Schulungen in z. B. rechtlicher Hinsicht, im Umgang mit der psychosozialen Situation Traumatisierter oder unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge durchgeführt werden und dies führte bis 2017 zu 481 Zertifizierungen dieser vorwiegend ehrenamtlich Mitarbeitenden.<sup>104</sup> Ziel ist neben der «Anerkennung der ehrenamtlich erbrachten Leistungen und einer stärkeren öffentlichen Wahrnehmung» auch die «Professionalisierung und damit nachhaltige Ausrichtung der auch gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Arbeit der Moscheegemeinden».<sup>105</sup>

Neben 12 anderen deutschen staatlich geförderten Begabtenförderungswerken, gibt es seit 2014 auch für muslimische Studierende und Promovierende die Möglichkeit, durch das muslimische Avicenna

---

schon von 2009-2012 waren ähnliche Fortbildungen für 135 Imame im Rahmen des Projekts «Imame für Integration» durchgeführt worden.

<sup>100</sup> <https://www.bosch-stiftung.de/de/projekt/islamische-gemeinden-als-kommunale-akteure/im-detail> (10.7.2019). Schon davor waren von 2012-2015 im Vorgängerprojekt «Muslimische Gemeinden als kommunale Akteure» Fortbildungen für knapp 100 Teilnehmer aus 40 Gemeinden durchgeführt worden.

<sup>101</sup> Nähere Informationen verfügbar unter <https://www.itv-institut.de/itv-ug/musa/qualifikationsstruktur/> (10.7.2019).

<sup>102</sup> Weitere Informationen unter <http://muse-wiesbaden.de/> (10.7.2019).

<sup>103</sup> «Hat dich der Gott geschickt?», Deutschlandfunk vom 28.06.2017, verfügbar unter [https://www.deutschlandfunk.de/muslimische-seelsorge-hat-dich-der-gott-geschickt.2540.de.html?dram:article\\_id=389158](https://www.deutschlandfunk.de/muslimische-seelsorge-hat-dich-der-gott-geschickt.2540.de.html?dram:article_id=389158) (10.7.2019).

<sup>104</sup> [http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DIK/DE/Downloads/LenkungsausschussPlenum/20170314-la-3-umsetzungsbericht-wohlfahrt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile\\_\\_](http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DIK/DE/Downloads/LenkungsausschussPlenum/20170314-la-3-umsetzungsbericht-wohlfahrt.pdf?__blob=publicationFile__) (10.7.2019); finanziert wurde dieses Projekt durch BMI, BMFSFJ, BAMF und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

<sup>105</sup> 11. Lagebericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016, S. 383, verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/729998/fdcd6fab942558386be0d47d9add51bb/11-lagebericht-09-12-2016-download-ba-ib-data.pdf> (10.7.2019).

Studienwerk<sup>106</sup> gefördert zu werden. Stipendien für eine Imamfortbildung werden hier zwar nicht vergeben, aber ein theologisches Studium der Islamwissenschaften kann dadurch unterstützt werden.

## 2.2.2. Religionsunterricht an deutschen Schulen

Auch der **islamische Religionsunterricht**, der (teils als Modellprojekt<sup>107</sup>) in **neun von 16 Bundesländern** existiert,<sup>108</sup> wird als ein wichtiger Baustein der Radikalisierungsprävention gesehen.<sup>109</sup> Bessere religiöse Bildung im rechtsstaatlichen Rahmen durch ausgebildete Religionslehrer soll zu geringerer Anfälligkeit für die Botschaften von etwa Salafisten führen, nachdem sich auch herausgestellt hat, dass viele Radikalisierte/Dschihadisten nur über sehr geringe Kenntnissen über den Islam verfügten.<sup>110</sup>

Die **verfassungsrechtliche Grundlage** für den konfessionellen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen ist **Art. 7 Abs. 3 GG**,<sup>111</sup> der die institutionelle Garantie und den grundrechtlichen Anspruch der Schüler, Eltern und Religionsgemeinschaften gegen den Staat auf Durchführung eines ihren Glaubensinhalten entsprechenden Religionsunterrichts enthält. Da damit grundgesetzlich nicht nur eine reine Wissensvermittlung umfasst ist, sondern vielmehr auch die Vermittlung von Glaubensinhalten und eines religiösen Wahrheitsanspruches, muss der Staat hier mit den Religionsgemeinschaften zusammenwirken. Dabei stellt sich in Bezug auf den Islam wiederum die Frage der Anerkennung islamischer Religionsgemeinschaften und des richtigen Ansprechpartners auf muslimischer Seite.

<sup>106</sup> <http://www.avicenna-studienwerk.de/>; in einem speziellen Sonderprogramm sollen gerade Promovierende im Themenbereich Muslimischer Seelsorge und Wohlfahrtspflege gefördert werden, <http://www.avicenna-studienwerk.de/bewerbung/promovierendenfoerderung/sonderprogramm-fuer-promovierende-soziale-arbeit-sozialpaedagogik/> (10.7.2019).

<sup>107</sup> Für einen solchen Religionsunterricht gibt es in jedem Bundesland unterschiedliche Modelle. Vgl. etwa für das Beispiel Bayern, <https://www.verkuendung-bayern.de/amtsblatt/dokument/kwmb1-2010-4-38/>; <https://www.blv.de/themen/islamunterricht/der-modellversuch/>; <https://www.stmwk.bayern.de/allgemein/meldung/3200/bayern-geht-beim-islamunterricht-seinen-eigenen-weg-weiter.html>. Hier wurde der 2019 auslaufende Modellversuch kürzlich verlängert, vgl. «Islamischer Unterricht wird doch ausgebaut», SZ vom 24.3.2019, verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/bayern/schulpolitik-islamischer-unterricht-wird-doch-ausgebaut-1.4381100> (10.7.2019).

<sup>108</sup> Das „Kulturzentrum der Anatolischen Aleviten“ in Berlin war die erste Gemeinde bundesweit, welche den Status einer Religionsgemeinschaft iSd Art. 7 III GG erhielt und seit 2002 alevitischen Religionsunterricht in der staatlichen Schule im Land Berlin anbietet. Inzwischen wird in neun Bundesländern alevitischer Religionsunterricht angeboten

<sup>109</sup> Der damalige bayerische Ministerpräsident Seehofer sagte etwa 2014 zum bayerischen Modellversuch, der Islamunterricht solle als "staatlich kontrollierte Aufklärung" islamistischer Propaganda vorbeugen: «*Es geht nicht um klassischen Religionsunterricht, sondern um staatlich kontrollierte Aufklärung, damit sie nicht in falschen Händen stattfindet.*» Jedoch muss in dieser Hinsicht darauf hingewiesen werden, dass der Staat religiöse Inhalte nicht definieren kann und darf. Zweifellos hat aber so der Staat eine grössere Kontrolle hinsichtlich der Unterrichtsinhalte im Vergleich zu einem Islam- oder Koranunterricht in der Moschee.

<sup>110</sup> Vgl. Charchira, Samy, Möglichkeiten der Einbindung muslimischer Institutionen und Moscheegemeinden in die Radikalisierungsprävention, BPB, Fussnote 1, mit dem Hinweis, dass sich militante Jugendgruppen ihren eigenen «Lego-Islam» basteln.

<sup>111</sup> Wortlaut des Art. 7 III GG

(3) Der Religionsunterricht ist in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach. Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechtes wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt. Kein Lehrer darf gegen seinen Willen verpflichtet werden, Religionsunterricht zu erteilen.

### 2.2.3. Recht auf Gottesdienst und Seelsorge in öffentlichen Anstalten, etwa Krankenhäusern, Bundeswehr und Gefängnis

Nach den Vorschriften des Staatskirchenrechts besteht nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 141 WRV<sup>112</sup> für die Religionsgesellschaften ein Recht auf Gottesdienst und Seelsorge in öffentlichen Anstalten.

#### Bundeswehr

Bislang gibt es **noch keinen Imam** in der Bundeswehr. Nach einer langen Zeit der Diskussion scheint die Einsetzung jüdischer und muslimischer Seelsorger bei der Bundeswehr nun kurz bevor zu stehen.<sup>113</sup>

#### Krankenhäuser und Justizvollzugsanstalten

Während die muslimischen Seelsorgeangebote ausgebaut und gefördert wird, beruht sie **in grossen Teilen** immer noch auf **privaten Initiativen**, oft auch in Zusammenarbeit mit evangelischen oder katholischen Trägern. Ein Beispiel dafür ist das Seelsorgeprojekt MUSA in Augsburg, das Ehrenamtliche zu muslimischen Seelsorgern ausbildet.<sup>114</sup>

Ein neuerer Schwerpunkt von Radikalisierungsprävention wird auch in der **Gefängnisseelsorge** gesehen und dem drohenden Problem der Radikalisierung im Justizvollzug.<sup>115</sup> Dabei wird auch für eine bessere **Vernetzung** der für den Justizvollzug zuständigen Bundesländer, sowie für den Ausbau landesübergreifender Präventions- und Deradikalisierungsprogramme plädiert.<sup>116</sup> Laut Süddeutscher

<sup>112</sup> Art. 141 WRV [Religiöse Handlungen in öffentlichen Anstalten]: Soweit das Bedürfnis nach Gottesdienst und Seelsorge im Heer, in Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten besteht, sind die Religionsgesellschaften zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen, wobei jeder Zwang fernzuhalten ist.

Zur der Problematik der Anerkennung von Religionsgemeinschaften s.o. Punkt 2.1.1.

<sup>113</sup> Nach Schätzwerten dienen in der Bundeswehr rund 300 jüdische und rund 3000 muslimische Soldaten. Angedacht ist der Schlüssel, der auch für die christlichen Konfessionen gilt, nach dem pro 750 Soldaten eine Seelsorgestelle eingerichtet wird. Während mit dem Zentralrat der Juden bereits ein Staatsvertrag ausgehandelt wird, ist dies für muslimische Seelsorger momentan schwieriger, da kein Zentralverband existiert, der alle Muslime repräsentiert, sodass momentan auch über Gestellungsverträge nachgedacht wird, vgl. [https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungspressekonferenz-vom-3-april-2019-1597552\\_\(10.7.2019\)](https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungspressekonferenz-vom-3-april-2019-1597552_(10.7.2019)). Für einen Überblick zur Militärseelsorge, siehe [https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/soziales/milseelsorge!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfljo8zinSx8QnyMLI2MQgKcXQw8fY2dnAwDjYwMASz1wwkpiAJKG-AAjgb6wSmp-pFAM8xxmeESaq4frB-IH5WVWJZYVeQX1SSk1qil5gMcqF-ZEZiXkpOakB-siNEoCA3oty3FERAGXQEOU!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7\\_B8LTL2922TPCDOIM3BB1Q22DU7](https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/soziales/milseelsorge!/ut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfljo8zinSx8QnyMLI2MQgKcXQw8fY2dnAwDjYwMASz1wwkpiAJKG-AAjgb6wSmp-pFAM8xxmeESaq4frB-IH5WVWJZYVeQX1SSk1qil5gMcqF-ZEZiXkpOakB-siNEoCA3oty3FERAGXQEOU!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922TPCDOIM3BB1Q22DU7) (10.7.2019); Vgl. auch S. Al Dailami, Muslime in der Bundeswehr, Handbuch Christentum und Islam in Deutschland (op. cit.), S. 986 ff.

<sup>114</sup> [https://www.itv-institut.de/itv-ug/musa/\(10.7.2019\)](https://www.itv-institut.de/itv-ug/musa/(10.7.2019)); allgemein zu Seelsorge auch die DIK <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/Magazin/Lebenswelten/Seelsorge/seelsorge-mld-node.html> (10.7.2019), bzw. <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/9Archiv/Integrationspreis/ProjekteBewerbungen/Preiskategorien/05-kategorie-d-ausbildung-fortbildung-inhalt.html> (10.7.2019). Unabhängig davon rückt auch das Thema muslimischer Altenpflege mehr in den Vordergrund, wie die Studie von M. Volkert/R. Risch im Auftrag des BAMF und der DIK von 2017 belegt, <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/Magazin/Lebenswelten/Altenpflege/altenpflege-node.html> (10.7.2019).

<sup>115</sup> Siehe hierzu überblicksmässig die Studie der Kriminologischen Zentralstelle «Extremismus und Justizvollzug» aus 2017, verfügbar unter <https://www.krimz.de/fileadmin/dateiablage/E-Publikationen/BM-Online/bm-online10.pdf> (10.7.2019).

<sup>116</sup> S. Goertz, Islamistische Radikalisierung in Justizvollzugsanstalten, Die Kriminalpolizei, Juni 2019, verfügbar unter <https://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2019/juni/detailansicht-juni/artikel/islamistische-radikalisierung-in-justizvollzugsanstalten.html> (10.7.2019).

Zeitung gab es allein in Bayern 2017 etwa 2000 muslimische Gefangene,<sup>117</sup> in ganz Deutschland sind es ca. 12000.<sup>118</sup> Es wird von einer Zahl von bundesweit ca. 150 sog. «Gefährdern» in Haft ausgegangen.<sup>119</sup> Auch MUSA ist in der Gefangenenseelsorge tätig. Daneben finden in einigen Bundesländern **Präventionsworkshops**, sowie **Einzel- und Gruppentrainings** mit muslimischen Trainern durch das Violence Prevention Network statt,<sup>120</sup> welches zudem auch **Fortbildungen** für Multiplikatoren in Strafvollzug und Bewährungshilfe anbietet und laut eigenen Angaben die gemeinsame **Entwicklung bundesweiter Standards und Qualitätskriterien** für Radikalisierungsprävention und Deradikalisierung in Strafvollzug und Bewährungshilfe koordiniert. Ähnliche Ansätze verfolgt etwa das Projekt ReStart,<sup>121</sup> welches aktuell staatlich gefördert Workshops in bayerischen Justizvollzugsanstalten anbietet.<sup>122</sup>

Daneben soll auch die für Religionsgemeinschaften grundgesetzlich gewährleistete **Seelsorge** in Justizvollzugsanstalten gefördert werden. Diese findet bislang zumeist ehrenamtlich statt und damit nicht flächendeckend.<sup>123</sup> Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass nicht der Seelsorger selbst Radikalisierung fördert.<sup>124</sup> Die Seelsorge kann positive Effekte haben, auch wenn keine zu hohen Erwartungen an die Imame über die reine Seelsorge hinaus gestellt werden sollten, momentan fehlen aber noch die nötigen professionellen Strukturen bezüglich der islamischen Verbände.<sup>125</sup>

### 3. Rolle muslimischer Akteure in der Radikalisierungsprävention

In Deutschland wird seit 1992 Extremismusprävention und Deradikalisierung gefördert; neben Rechts- und Linksextremismus ist dabei nun als **dritter Schwerpunkt**, nicht zuletzt um der Gefahr durch

<sup>117</sup> Vgl. «Auf dem Knastflur Richtung Mekka», SZ vom 9.8.2017, verfügbar unter [https://www.sueddeutsche.de/bayern/seelsorge-fuer-muslime-auf-dem-knastflur-richtung-mekka-1.3622298?reduced=true\\_\(10.7.2019\)](https://www.sueddeutsche.de/bayern/seelsorge-fuer-muslime-auf-dem-knastflur-richtung-mekka-1.3622298?reduced=true_(10.7.2019)).

<sup>118</sup> <https://www.kriminalpolizei.de/themen/wissenschaft-und-forschung/detailansicht-wissenschaft-und-forschung/artikel/islamistische-radikalisierung-in-justizvollzugsanstalten.html> (10.7.2019).

<sup>119</sup> [https://www.kriminalpolizei.de/themen/wissenschaft-und-forschung/detailansicht-wissenschaft-und-forschung/artikel/islamistische-radikalisierung-in-justizvollzugsanstalten.html\\_\(10.7.2019\)](https://www.kriminalpolizei.de/themen/wissenschaft-und-forschung/detailansicht-wissenschaft-und-forschung/artikel/islamistische-radikalisierung-in-justizvollzugsanstalten.html_(10.7.2019)); vgl. auch den Bayerischen Verfassungsschutzbericht von 2018, Salafistische Bestrebungen im Strafvollzug, S. 60, verfügbar unter <http://www.verfassungsschutz.bayern.de/mam/anlagen/vsb-2018.pdf> (10.7.2019).

<sup>120</sup> <https://violence-prevention-network.de/angebote/trainings-in-haft/> (10.7.2019).

<sup>121</sup> <http://www.bpb.de/politik/extremismus/radikalisierungspraevention/270458/rethink-und-restart-mind-prevention> (10.7.2019).

<sup>122</sup> Vgl. «Rollenspiele gegen Radikale», SZ vom 25.5.2019, verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/bayern/praevention-rollenspiele-gegen-radikale-1.4461063> (10.7.2019).

<sup>123</sup> Vgl. [https://www.deutschlandfunkkultur.de/ideologisierung-in-gefaengnissen-imame-und-seelsorge-als.1008.de.html?dram:article\\_id=435916](https://www.deutschlandfunkkultur.de/ideologisierung-in-gefaengnissen-imame-und-seelsorge-als.1008.de.html?dram:article_id=435916) (10.7.2019). In Berlin wurde etwa das geplante Projekt muslimischer Gefangenenseelsorge 2013 zunächst eingestellt, da die Sicherheitsbehörden manche Imame als «problematisch» einschätzten, was zu grossen Spannungen im Rahmen des Berliner Islamforums führte, <https://taz.de/Das-Islamforum-wird-wiederbelebt!/5555254/> (29.7.2019).

<sup>124</sup> «Wir können nicht den Bock zum Gärtner machen» wird etwa der ehemalige bayerische Justizminister Winfried Bausback zitiert, im Hinblick auf Imame, die gerne als Gefängnis-Seelsorger tätig würden, aber als Islamisten gälten, vgl. BR24 vom 23.11.2016, <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/muslim-staatstreu-und-nicht-radikal,68uk0e1t64tk4e9j6cu3actm6gr30> (10.7.2019).

<sup>125</sup> A. Hoffmann et al. Extremismus und Justizvollzug, Literaturobwertung und empirische Erhebung, Kriminologische Zentralstelle 2017, S. 49 f., verfügbar unter <https://www.krimz.de/fileadmin/dateiablage/E-Publikationen/BM-Online/bm-online10.pdf> (10.7.2019).

Rückkehrer vorzubeugen, auch der **religiöse Extremismus** im Sinne von islamistischer Radikalisierung getreten.<sup>126</sup>

### 3.1. Präventive Rolle

#### 3.1.1. Überblick über verschiedene Massnahmen und Projekte

Die **Netzwerke zur Radikalisierungsprävention** fördern verschiedene Projekte, gerade für Jugendliche und junge Erwachsene, die sich zumeist auch nicht nur an Muslime wenden und Prävention gegen alle Arten von Extremismus und Gewalt zum Ziel haben.

In Bayern beispielsweise werden hier etwa das Projekt **«Aktiv gegen Vorurteile»** gefördert, in dem von Jugendlichen Videoclips auch zu religiösen Vorurteilen erstellt werden, oder das Projekt des Jungen Theaters Augsburg mit dem Impuls-**Theaterstück** «Krass! Hauptsache radikal!», das mobil in Schulen aufgeführt wird, verschiedene Arten der Radikalisierung beleuchtet und nicht nur eine Nachbereitung in jeder Klasse, sondern auch eine zwingende Fortbildungsveranstaltung für Lehrer vorsieht.<sup>127</sup> Auch auf **kommunale Netzwerke** bieten Präventionsworkshops an, etwa das Nürnberger Präventionsnetzwerk gegen religiös begründete Radikalisierung.<sup>128</sup>

Einige Projekte wenden sich an (zukünftige) Multiplikatoren, etwa das von STROHHALM e.V. initiierte Projekt HEROES, das nach eigener Darstellung seit 2007 bundesweit Trainingstreffen für junge Männer mit familiärer Migrationsgeschichte anbietet, die später als Vorbilder in Peer-Workshops mit anderen Jugendlichen zu Themen wie Gleichberechtigung, Eher, Kultur und Menschenrechten arbeiten.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung, verfügbar unter [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/strategie-extremismuspraevention-und-demokratiefoerderung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/strategie-extremismuspraevention-und-demokratiefoerderung.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (10.7.2019).

Dies geschieht unter anderem auch um der Gefahr von Rückkehrern aus dem Irak oder Syrien zu begegnen und um der «intensiven und hochprofessionellen Werbung durch islamistische und terroristische Gruppen entgegenzuwirken, die insbesondere bei jungen und ungefestigten Persönlichkeiten Erfolg haben» (S.12). Die Strategie listet für Stand Juni 2016 zudem bundesweit 218 lokale «Partnerschaften für Demokratie», in jedem Bundesland ein Demokratiezentrum, Strukturentwicklung von 28 bundeszentralen Trägern, 104 Modellprojekte, circa 55 länderweit tätige Verbände und Vereine, die Ausbildung von ca. 750 Demokratietrainerinnen und Demokratietrainern und bundesweit insgesamt fast 700 Zuwendungsempfänger oder Träger der Extremismusprävention und Demokratieförderung (S. 8). Die Prävention umfasst auch bereits Frühprävention im Vorschulalter.

<sup>127</sup> Ein Überblick über die verschiedenen geförderten Projekte ist verfügbar unter <https://www.antworten-auf-salafismus.de/unser-netzwerk/projekte-bayern/index.php> (10.7.2019). Weitere ähnliche Beispiele (ausserhalb Bayerns) behandelt auch G. Nordbruch, «Präventionsarbeit: Alternativen zu salafistischen Angeboten aufzeigen», BPB, 3.9.2015, verfügbar unter <https://www.bpb.de/politik/extremismus/radikalisierungspraevention/211580/ansaetze-der-praevention-mit-jugendlichen-und-jungen-erwachsenen> (10.7.2019).

<sup>128</sup> Solche kommunalen Präventionsnetzwerke gibt es in Bayern etwa in Augsburg, München, Nürnberg und Würzburg. Sie arbeiten mit verschiedenen Netzwerkpartnern. In Nürnberg wird etwa in Zusammenarbeit mit ufuq.de dieser Workshop für Jugendliche zwischen 10 und 18 Jahren angeboten, durch junge Teamer/innen zwischen 20 und 30 Jahren, die oft selbst einen muslimischen Hintergrund haben; Informationen verfügbar unter [https://www.nuernberg.de/internet/menschenrechte/praeventionsnetzwerk\\_salafismus.html](https://www.nuernberg.de/internet/menschenrechte/praeventionsnetzwerk_salafismus.html) (10.7.2019).

<sup>129</sup> Vgl. die Informationen unter <https://www.strohthalm-ev.de/heroes> (29.7.2019) und <https://www.heroes-net.de/> (29.7.2019); ein Projekt zur Elternarbeit wird im Rahmen des Bundesprogramms «Demokratie leben!» gefördert.



Die Bundesregierung setzt insbesondere auf den **Dialog** mit allen möglichen Akteuren, Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft, unter anderem durch Trägerkonferenzen für die Bundesprogramme, regelmäßige Treffen mit den Ländern und Arbeitsgruppen.

Es existieren viele verschiedene **Initiativen zur Dialogarbeit**,<sup>130</sup> deren primäres Ziel nicht zwingend die Radikalisierungsprävention ist. Dennoch tragen sie indirekt aber durch eine bessere Integration und auch Förderung eines eigenen deutschsprachigen Islam auch zur Prävention bei.

Beispiele sind hier etwa der Runde Tisch Baden-Württemberg, der alljährliche Tag der offenen Moschee am Nationalfeiertag (3. Oktober), an dem eine Vielzahl von Moscheen teilnehmen<sup>131</sup> oder gemeinsames Fastenbrechen (iftar), aber auch interreligiöse Gesprächsformate/Arbeitsgruppen oder Vereine wie das Begegnungs- und Fortbildungszentrum muslimischer Frauen e.V. in Köln, das laut Satzung die Unterstützung und Integration von Frauen und Kindern durch Bildungs- und Hilfsangebote sowie Völkerverständigung bezweckt und so indirekt auch Radikalisierungsprävention betreibt.

Daneben gibt es auch ein muslimisches **Seelsorgetelefon** MuTeS, das inzwischen seit 10 Jahren besteht. Dagegen wurde die Telefonhotline im Rahmen des Aussteigerprogramms «HATIF»,<sup>132</sup> die das Bundesamt für Verfassungsschutz anbot, 2014 nach vier Jahren mangels Erfolgs eingestellt.

Das laut der Studie Islamisches Gemeindeleben in Deutschland, haben 15% der Moscheegemeinden bereits Integrationsprojekte oder Ähnliches durchgeführt, die von deutschen Stellen finanziert wurden.<sup>133</sup>

Im Bericht des Bundeskriminalamts von 2017<sup>134</sup> wird unter anderem hervorgehoben, dass eine **funktionierende Zusammenarbeit** zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Stellen wichtig war und **verbindliche Strukturen** (z. B. runde Tische zwischen zivilgesellschaftlichen Trägern und der Polizei) sich als äußerst effektiv erwiesen. Von Herausforderungen wird insbesondere bei der Zusammenarbeit mit Schulen, psychotherapeutischen Stellen sowie im Rahmen der Wiedereingliederung von Rückkehrern mit Moscheegemeinden berichtet. Negativ und «**Kernproblem** des aktuell gelebten Modellprojektcharakters der Extremismusprävention» wird zudem bewertet, dass viele Projekte nur für einen **begrenzten Zeitraum gefördert** werden und damit nicht nachhaltig ausgerichtet sind. Nicht nur würde so viel Zeit für Fördermittelakquise und Mitarbeitergewinnung benötigt, sondern

<sup>130</sup> Vgl. u.a. die Berichte zu Gesprächen zwischen Christen und Muslimen, politischen Initiativen und Zivilgesellschaftlichen Initiativen in M. Rohe et al. (Hrsg), Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, Freiburg 2014.

<sup>131</sup> <http://tagderoffenenmoschee.de/> (10.7.2019); die verfügbare Liste der teilnehmenden Moscheen führt 893 Einträge.

<sup>132</sup> Akronym für «Heraus aus Terrorismus und islamistischem Fanatismus», das dem arabischen Wort für Telefon entspricht, weitere Informationen in der BT-Drs. 18/2865 vom 14.10.2014, verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/028/1802865.pdf> (29.7.2019). Es ist insbesondere davon auszugehen, dass die Sicherheitsbehörden nicht der erste Ansprechpartner für potentielle Aussteiger sind, sondern sich diese eher an zivilgesellschaftliche Akteure wenden.

<sup>133</sup> Forschungsbericht Islamisches Gemeindeleben in Deutschland (op. cit.), S. 81. Dabei wurden insbesondere deutsche Sprachkurse, Begegnungsveranstaltungen und Integrationskurse, sowie Qualifizierungsmaßnahmen, häufig für Jugendliche, angegeben.

<sup>134</sup> S. Lützinger/F. Gruber, Extremismusprävention in Deutschland – Herausforderungen und Optimierungspotential, Bundeskriminalamt, Modulabschlussbericht vom 29.5.2017, S. 9 f., verfügbar unter [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/Forschungsergebnisse/2017PueG\\_ExtremismuspraeventionInDeutschland\\_Herausforderung.html](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/Forschungsergebnisse/2017PueG_ExtremismuspraeventionInDeutschland_Herausforderung.html) (10.7.2019):

auch bei einer Ausrichtung von Programmen auf eine längerfristige persönliche Arbeit mit den Betroffenen erwiese sich dies als fatal.

Der Bericht des Nationalen Zentrums Kriminalprävention zu Effekten von Ansätzen zur Prävention Islamistischer Radikalisierung von 2017<sup>135</sup> für sieben Projekte kommt zu dem Ergebnis, dass es an aussagkräftigen wissenschaftlichen Evaluationen in diesem noch neuen Handlungsfeld bisher mangelt.

### 3.1.2. Umsetzung von Projekten

Manche muslimische Akteure klagen über **Probleme mit der Finanzierung** von Massnahmen, etwa da bei Projekten, auch solchen, die öffentlich gefördert werden, ein gewisser Eigenanteil der Finanzierung durch die Vereine selbst getragen werden muss.<sup>136</sup> Bei kirchlichen Einrichtungen würde ein solcher von der Kirche übernommen, sodass eine Benachteiligung muslimischer Träger bemängelt wird, bei denen keine solche Unterstützung vorhanden ist.

Moscheegemeinden können zudem bereits mit Problemen konfrontiert sein, geeignete Räumlichkeiten zu finden; teils sollen Mietverträgen abgelehnt werden, wenn ein Vermieter weiss, dass die Räumlichkeiten als Moschee genutzt werden sollen. Somit sind Moscheen oft noch in ungeeigneten Räumen und an unschönen Orten (Industriegebiet etc.).<sup>137</sup>

## 3.2. Rolle im Fall von Anzeichen von Radikalisierung.

In Deutschland gibt es **keine Meldepflicht** bei Anzeichen von Radikalisierung oder eine rechtliche Verpflichtung zur Bekämpfung von Radikalisierung. Es wird grundsätzlich geraten, die Fachstellen zu informieren und in Kontakt mit der betroffenen Person zu bleiben.

Dies ändert sich, sobald eine Person **konkrete Kenntnis** von einer (geplanten) Straftat erlangt. In diesem Fall ergibt sich eine **Anzeigepflicht**, wenn sich der Mitwisser nicht selbst strafbar machen möchte. Dazu muss also erst die Schwelle des Strafrechts überschritten werden, namentlich in Frage kommen hier §§84 ff. StGB und §138 StGB, der die Nichtanzeige geplanter Straftaten (für einen gesetzlichen Katalog von Straftaten) unter Strafe stellt.

Nach §139 StGB kann die Nichtanzeige von Straftaten aber in bestimmten Fällen straflos bleiben. Dies betrifft nach Abs. 2 auch Geistliche, wenn sie Hauptamtliche einer staatlichen anerkannten Religionsgemeinschaft sind, die in ihrer Eigenschaft als Seelsorger von anzeigepflichtigen Tatsachen erfahren. Imame fallen damit nur bei staatlicher Anerkennung ihrer Religionsgemeinschaft unter diese Kategorie, wenn auch keine Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts erforderlich ist.

Es gibt aber bei Anzeichen von Radikalisierung zahlreiche **Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten** sowie, auch wenn keine Meldepflicht besteht, die Möglichkeit, sich in sicherheitsrelevanten Sachverhalten an die **Sicherheitsbehörden**, insbesondere Polizei und Verfassungsschutz zu wenden.

<sup>135</sup> Verfügbar unter [https://www.nzkrim.de/fileadmin/nzk/NZK\\_Berichte/NZK\\_2017\\_001\\_01.pdf](https://www.nzkrim.de/fileadmin/nzk/NZK_Berichte/NZK_2017_001_01.pdf) (20.7.2019).

<sup>136</sup> Vgl. E.A. Theissen, Begegnungs- und Fortbildungsstätte muslimischer Frauen e.V., in Handbuch Christentum und Islam in Deutschland (op. cit.), S. 1227 ff, S. 1232, die mahnt, «[d]ie Art der Finanzierung sozialer Einrichtungen muss von staatlicher Stelle überdacht werden».

<sup>137</sup> Vgl. hierzu etwa die Studie von R. Spielhaus & N. Mühe, Islamisches Gemeindeleben in Berlin 2018, S. 13 ff., verfügbar unter <https://www.berlin.de/sen/kulteu/religion-und-weltanschauung/artikel.720778.php> (29.7.2019).



Bei den Beratungsmöglichkeiten, insbesondere für betroffene Angehörige gibt es Angebote auf Ebene des Bundes,<sup>138</sup> wie auch der Länder, meist niederschwellig im Internet oder über Telefonhotlines. Insgesamt zählt die Bundeszentrale für politische Bildung **über 80 Anlaufstellen** in Deutschland auf.<sup>139</sup> Am Beispiel Bayerns etwa das «Bayerische Netzwerk für Prävention und Deradikalisierung gegen Salafismus»,<sup>140</sup> das die Aktivitäten der unterschiedlichen Akteure auflistet und koordiniert. Dafür arbeitet es auch mit nicht-staatlichen Organisationen wie ufuq.de<sup>141</sup> und dem Violence Prevention Network e.V.<sup>142</sup> zusammen.<sup>143</sup>

### 3.3. Von muslimischen Akteuren ausgehende Initiativen.

Es sind keine Initiativen wie eine Imamcharta, Zertifizierungsprozesse oder eine Art Mustervertrag für die Beziehung zwischen Moschee und Imam bekannt.

Viele Moscheegemeinden und muslimische Hochschulgemeinden waren und sind aktiv in der Flüchtlingsarbeit und im interreligiösen Dialog.

Es gibt zudem einige Initiativen von muslimischen Akteuren, die insbesondere durch Bildungsangebote Integration fördern, wie etwa die Begegnungs- und Fortbildungsstätte muslimischer Frauen e.V.<sup>144</sup>

<sup>138</sup> etwa die Beratungsstelle Radikalisierung des BAMF in Zusammenarbeit mit den Ländern, welche eine Hotline anbietet (<http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Beratung/beratung-node.html> (10.7.2019)). Sie arbeitet zudem mit weiteren Partnern zur Deradikalisierung wie zB Hayat (<https://hayat-deutschland.de/hayat-bonn/> (10.7.2019)) zusammen.

<sup>139</sup> <https://www.bpb.de/politik/extremismus/radikalisierungspraevention/208847/uebersicht-anlaufstellen?bundesland=17&angebot=1&suchen=%3E+Liste+anzeigen> (10.7.2019).

<sup>140</sup> <https://www.antworten-auf-salafismus.de/fragen-hilfe/hilfe-beratung/index.php> (10.7.2019).

<sup>141</sup> Ufuq bietet beispielsweise auch Seminare für Multiplikatoren an, damit diese Zeichen von Radikalisierung rechtzeitig erkennen, <https://www.ufuq.de/train-the-trainer-in-augsburg-paedagogische-praxis-im-umgang-mit-islam-islamfeindlichkeit-und-islamismus/> (10.7.2019).

<sup>142</sup> <https://violence-prevention-network.de/> (10.7.2019).

<sup>143</sup> Für weitergehende Informationen vgl. auch die Berichte des Nationalen Zentrums für Kriminalprävention, verfügbar unter <https://www.nzkrim.de/publikationen/berichte> (29.7.2019); C. Trautmann & Andreas Zick, Systematisierung von in Deutschland angebotenen und durchgeführten (Präventions-)Programmen gegen islamistisch motivierte Radikalisierung ausserhalb des Justizvollzugs, Juli 2016; verfügbar unter

[https://www.kriminalpraevention.de/files/DFK/dfk-publikationen/2016\\_systematisierung\\_islamismuspr%C3%A4vention\\_langfassung.pdf](https://www.kriminalpraevention.de/files/DFK/dfk-publikationen/2016_systematisierung_islamismuspr%C3%A4vention_langfassung.pdf); B. Ucar (Hrsg.), Imamausbildung in Deutschland: Islamische Theologie im europäischen Kontext, Osnabrück 2010; G. Wenz & T. Kamran (Hrsg.), Seelsorge und Islam in Deutschland: Herausforderungen, Entwicklungen und Chancen, Speyer 2012; P. Graf & B. Ucar (Hrsg.), Religiöse Bildung im Dialog zwischen Christen und Muslimen, Stuttgart 2011;

<sup>144</sup> [https://www.bfmf-koeln.de/bfmf-root/German/Bfmf\\_Sayfalar.aspx?Meczup=184](https://www.bfmf-koeln.de/bfmf-root/German/Bfmf_Sayfalar.aspx?Meczup=184) (10.7.2019). Gerade im Bereich der Frauenarbeit ist Prävention ein nicht zu unterschätzender Bereich, da es vornehmlich die Frauen sind, die die nächste Generation auf- und erziehen und hier «Schwesternnetzwerke» zu niedrigschwelliger Radikalisierung beitragen können.

## B. AUTRICHE

### Einleitung

Genauere Zahlen hinsichtlich der in Österreich lebenden Musliminnen und Muslimen existieren nicht. Der Bevölkerungsanteil von Religionsgruppen wurde in der Zeit nach der Volkszählung im Jahr 2001 nur mehr geschätzt. Aufgrund dieser Schätzungen kam man auf einen Bevölkerungsanteil der Musliminnen und Muslime von etwa 6,2 % der Gesamtbevölkerung im Jahr 2009 und von **8,05 % im Jahr 2016**.<sup>145</sup> Dabei ist der grösste Teil dieser Religionsgruppe türkisch-, albanisch-, oder bosnischsprachig und nur ein kleinerer Teil arabischsprachig.<sup>146</sup>

In Österreich sind mehrere islamische Glaubensrichtungen vertreten. Den grössten Anteil hiervon hat die Gruppe der Sunniten. Des Weiteren finden sich auch noch Gemeinden der Ahmadiyya, Aleviten und Zwölferschiiten. Die Gruppe der Schiiten macht jedoch nur zwischen 5 und 15 % der islamischen Bevölkerung aus.<sup>147</sup>

Bereits in der frühen Neuzeit siedelten sich Muslime aufgrund der geografischen Nähe zum Osmanischen Reich in der Habsburgermonarchie an und bekamen im 18. Jahrhundert das Niederlassungs- und Handelsrecht. Durch die Eingliederung Bosnien-Herzegowinas in das Habsburgerreich im Jahr 1908 erweiterte sich die Zahl der Muslime auf über 600.000. Um deren Integration zu fördern wurden die Anhänger des Islams bereits im Jahr 1912 durch das ursprüngliche Islamgesetz als eigenständige Glaubensgemeinschaft anerkannt. Durch den Wegfall Bosnien-Herzegowinas sank die Zahl der Muslime nach dem ersten Weltkrieg wiederum erheblich. Ihr rechtlicher Status blieb davon unberührt.<sup>148</sup>

Die Unterzeichnung des Konkordates mit dem Heiligen Stuhl im Jahre 1855 bewirkte aber eine Vormachtstellung der katholischen Kirche und erlaubte dieser grossen Einfluss im Bereich von Eherecht und Schulwesen. Dieses Konkordat wurde nach dem zweiten Weltkrieg mit den meisten Inhalten aus der ursprünglichen Fassung wieder offiziell bestätigt und zu geltendem Recht erklärt. Bis zum heutigen Tag besteht noch keine strikte Trennung zwischen Kirche und Staat, wobei die Vormachtstellung der katholischen Kirche in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts schrittweise abgebaut wurde.<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> Bei der Volkszählung im Jahre 2001 wurde zum letzten Mal die Religionszugehörigkeit erfasst, danach war es bei den folgenden Volkszählungen aufgrund rechtlicher Beschränkungen nicht mehr möglich auch diese zu erfassen. Somit liegen die offiziellen Daten hinsichtlich der Religionsgruppen zuletzt nur aus dem Jahre 2001 vor und wurde danach lediglich geschätzt. Somit sind die Zahlen hinsichtlich der einzelnen Religionsgruppen, und demnach auch für den Anteil islamisch gläubiger Menschen in Österreich nicht verlässlich; Österreichs Digitales Amt, Religionsgemeinschaften in Österreich – Statistik, verfügbar unter [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/kirchenein\\_\\_\\_austritt\\_und\\_religionen/3/Seite.820018.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/kirchenein___austritt_und_religionen/3/Seite.820018.html) (09.07.2019).

<sup>146</sup> H. Schmid & N. Trucco, Imame im Fokus der Politik - Ein Ländervergleich aus Schweizer Perspektive, Universität Freiburg, S.26.

<sup>147</sup> T. Schmidinger, Islam in Österreich – zwischen Repräsentation und Integration, Österreichisches Jahrbuch für Politik 2007, S. 242.

<sup>148</sup> Offizielle Homepage des Österreichischen Rundfunks, Islam in Österreich v. 22.04.2014, verfügbar unter <https://religion.orf.at/lexikon/stories/2553241/> (11.07.2019).

<sup>149</sup> H. Köchler, Das Verhältnis von Religion und Politik in Österreich und Europa, Religion und Politik, herausgegeben vom Forum Politische Bildung Informationen zur Politischen Bildung Bd. 37, Innsbruck-Wien-Bozen 2013, S.2-4.

Im Gegensatz zu manchen anderen europäischen Staaten zählt Österreich nicht zu den laizistischen Staaten, die die Religion von allen nicht unmittelbar kirchlichen Angelegenheiten ausschliessen und eine Trennung von Kirche und Staat explizit in der Verfassung verankert haben. Österreich ist ein säkular organisierter Staat: «Staatliche Institutionen sollen demnach nicht durch Religionen beeinflusst werden und sollen in religiösen Fragen völlig neutral sein».<sup>150</sup> Eine komplette Trennung zeigt sich jedoch in der Praxis nicht, da es beispielsweise nicht unüblich ist, dass in öffentlichen Gebäuden wie Schulen oder Gerichtssälen Kreuze hängen.<sup>151</sup>

Die rechtliche Ordnung zwischen Kirche und Staat basiert demnach darauf, dass staatliche Institutionen wie etwa Behörden oder Gerichte fern von jeglichem Einflussbereich der Kirche stehen. Sobald es sich aber nicht um die direkte Ausübung von Staatsgewalt handelt, ermöglicht der Staat seinen Bürgern ihre religiösen Überzeugungen zu leben.<sup>152</sup>

In Österreich gilt Religionsfreiheit, wonach sich jeder seine Glaubensrichtung frei aussuchen darf. Die heutige Grundlage für die Religionsfreiheit findet sich im ursprünglich aus 1867 stammenden und von Kaiser Franz-Joseph I. unterzeichneten Staatsgrundgesetz. Dieses wurde zwar nach dem Ende der Monarchie in Österreich-Ungarn ausser Kraft gesetzt, jedoch wurde das «Staatsgrundgesetz über die Rechte der Staatsbürger» mit geringen Änderungen in die österreichische Bundesverfassung aus dem Jahr 1945<sup>153</sup> mit aufgenommen. Der enthaltene Grundrechtskatalog stellt die Rechtsgrundlage für die Religionsfreiheit in Österreich dar.<sup>154</sup> Darin wird die Religionsfreiheit in Art. 14-16 geregelt.<sup>155</sup> Ergänzt wird die Rechtsgrundlage zur Religionsfreiheit durch Art. 63 des ebenfalls im Verfassungsrang stehenden Vertrages von Saint-Germain von 1919<sup>156</sup> sowie durch Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950.<sup>157</sup>

Die gesetzliche Anerkennung einer Kirche bzw. Religionsgemeinschaft erfolgt auf Antrag bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen.<sup>158</sup> Sobald sie von der Republik Österreich anerkannt wurde verschafft ihr dies den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie bekommt somit das Recht der

<sup>150</sup> Demokratiezentrum Wien, Wissenslexikon, Säkularismus, verfügbar unter <http://www.demokratiezentrum.org/wissen/wissenslexikon/saekularitaet-saekularismus.html> (11.07.2019).

<sup>151</sup> Neue Zürcher Zeitung, Kurz geht es nicht um Säkularität v. 07.01.2017, verfügbar unter <https://www.nzz.ch/international/kopftuchverbot-kurz-geht-es-nicht-um-saekularitaet-ld.1290140> (09.07.2019).

<sup>152</sup> S. Priemayr, Die Trennung von Staat und Kirche als zentrales Moment religionskritischer Organisationen in Österreich, Diplomarbeit, Universität Wien, 2012, S.96-97.

<sup>153</sup> Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB).

<sup>154</sup> H. Köchler, Das Verhältnis von Religion und Politik in Österreich und Europa, Religion und Politik, herausgegeben vom Forum Politische Bildung Informationen zur Politischen Bildung Bd. 37, Innsbruck-Wien-Bozen 2013, S.2-4.

<sup>155</sup> Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 (R.G.Bl. 142/1867), über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder.

<sup>156</sup> Staatsvertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919. StF: StGBI. Nr. 303/1920 idF BGBl. III Nr. 179/2002 (DFB); Rechtsinformationssystem des Bundes, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000044> (10.07.2019).

<sup>157</sup> KONVENTION ZUM SCHUTZE DER MENSCHENRECHTE UND GRUNDFREIHEITEN StF: BGBl. Nr. 210/1958 (NR: GP VIII RV 459 AB 509 S. 63. BR: S. 137.).

<sup>158</sup> Gesetz vom 20. Mai 1874, betreffend die gesetzliche Anerkennung von Religionsgesellschaften, StF: RGBI. Nr. 68/1874.

gemeinsamen öffentlichen Religionsübung und der selbstständigen Ordnung und inneren Verwaltung. Darüber hinaus kann sie Religionsunterricht an öffentlichen und privaten Schulen halten.<sup>159</sup>

Die Anerkennung als Religionsgemeinschaft wird gem. § 2 Abs. 1 des Anerkennungsgesetzes grundsätzlich vom Kultusminister ausgesprochen.<sup>160</sup> Um als muslimische Religionsgemeinschaft anerkannt zu werden muss die Verfassung einer Religionsgemeinschaft gem. § 23 Abs. 1 des Islamgesetzes zusätzlich vom Bundeskanzler genehmigt werden.<sup>161</sup>

Die Anerkennung des Islams als solchem erfolgte ursprünglich durch Einführung des Islamgesetzes von 1912, als das Genehmigungserfordernis noch nicht galt. Letzteres wurde erst durch die weitreichende Neuerung des Gesetzes im Jahr 2015 eingeführt.<sup>162</sup> Zudem wurden 2015 Passagen im Gesetz eingefügt, die einen expliziten Vorrang der österreichischen Rechtsordnung gegenüber den islamischen Glaubensvorschriften festlegen und eine Finanzierung nur über inländische Geldgeber erlauben, um eine Einflussnahme aus dem Ausland zu verhindern. Den Religionsgemeinschaften wurde ausserdem die Pflicht auferlegt, etwaige Funktionsträger sofort ihres Amtes zu entheben, wenn eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr oder eine nachhaltige Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegt.<sup>163</sup>

Der Islam als solcher ist nicht mit der bzw. den in Österreich anerkannten islamischen Religionsgemeinschaften gleichzusetzen. Mittlerweile existieren zwei anerkannte islamisch geprägte Religionsgemeinschaften in Österreich: die Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich (IGGiÖ) und die Alevitische Glaubensgemeinschaft in Österreich (ALEVI).<sup>164</sup> Alle anderen islamischen Glaubensrichtungen sind keine anerkannte Religionsgemeinschaft sondern in den meisten Fällen nur eine Bekenntnisgemeinschaft, so wie etwa die Islamische-Schiitische Glaubensgemeinschaft in Österreich (Schia).<sup>165</sup>

Die IGGiÖ soll grundsätzlich eine Vertretungsstelle für alle muslimisch gläubigen Menschen darstellen, egal welcher Glaubensrichtung sie innerhalb des Islams angehören. Sie vertritt somit auch die Rechte von islamischen Bekenntnisgemeinschaften. Da die Aleviten sich jedoch mit den Inhalten der IGGiÖ

<sup>159</sup> Österreichs Digitales Amt, Gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften, verfügbar unter [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/kirchenein\\_\\_\\_austritt\\_und\\_religionen/3/Seite.820015.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/kirchenein___austritt_und_religionen/3/Seite.820015.html) (05.07.2019).

<sup>160</sup> **§ 2 Abs. 1 des Anerkennungsgesetzes:** «Ist den Voraussetzungen des §. 1 genügt, so wird die Anerkennung von dem Kultusminister ausgesprochen.»

<sup>161</sup> **§ 23 Abs. 1 des Islamgesetzes:** «Die Verfassung einer Religionsgesellschaft, die Statuten von Kultusgemeinden sowie in diesen begründete Verfahrensordnungen, insbesondere Kultusumlagenordnung und Wahlordnung, und deren Änderungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundeskanzlers.»

<sup>162</sup> Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften – Islamgesetz 2015, StF: BGBl. I Nr. 39/2015 (NR: GP XXV RV 446 AB 469 S. 61. BR: 9324 AB 9326 S. 839.).

<sup>163</sup> Der Standard, Islamgesetz: Letzte Änderung für 570.000 Muslime v. 11.02.2015, verfügbar unter <https://www.derstandard.at/story/2000011591343/letzte-aenderungen-fuer-570000-muslime> (10.07.2019).

<sup>164</sup> Offizielle Website des Bundeskanzleramtes, Kirchen und Religionsgemeinschaften, verfügbar unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/kultusamt/kirchen-und-religionsgemeinschaften.html> (10.07.2019).

<sup>165</sup> Österreichs Digitales Amt, Staatlich eingetragene religiöse Bekenntnisgemeinschaften, verfügbar unter [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/kirchenein\\_\\_\\_austritt\\_und\\_religionen/3/Seite.820016.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/kirchenein___austritt_und_religionen/3/Seite.820016.html) (10.07.2019). Auch Bekenntnisgemeinschaften können bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen wie die Schia den Status einer «staatlich eingetragenen religiösen Bekenntnisgemeinschaft» erlangen, die ebenfalls Rechtspersönlichkeit hat; diese ist ein Schritt auf dem Weg zur Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts.

nicht identifizieren können und darüber hinaus eine eigenständig anerkannte Religionsgemeinschaft sind, nehmen sie nicht an den Aktivitäten der Islamischen Glaubensgemeinschaft teil. Sie fühlten sich von der sunnitisch geprägten IGGiÖ nicht ausreichend vertreten und hatten mit ihr grosse Differenzen. Den Status als eigenständige Bekenntnisgemeinschaft erhielt die ALEVI im Jahr 2010 und als eigenständige Religionsgemeinschaft im Jahr 2013. Sie vertritt mittlerweile etwa 17.000 Menschen. Genau wie auf die Islamische Glaubensgemeinschaft findet auch auf sie das neue Islamgesetz Anwendung.<sup>166</sup>

## 1. Wichtigste staatliche Massnahmen zur Radikalisierungsprävention

### Definition:

Das österreichische Recht enthält zwar unmittelbar keine Definition von Radikalisierung, allerdings wurde eine solche im Rahmen dieses Prozesses zur Schaffung dieses bundesweiten Netzwerks aufgestellt. Radikalisierung ist demnach «ein Prozess der individuellen kognitiven und verhaltensbasierten Anpassungen an eine politische, religiöse oder andere weltanschauliche Ideologie und zielt auf grundsätzliche Veränderungen eines gesellschaftlichen Ordnungssystems ab.

Radikalisierung führt nicht zwangsläufig zur Gewaltanwendung und Gesetzesübertretung. Die reine individuelle Überzeugung einer radikalen Idee ist in einem demokratischen Rechtsstaat nicht per se strafrechtlich relevant. Die Grenze zum Extremismus ist häufig die Anwendung von Gewalt, um die individuelle Überzeugung durchzusetzen».<sup>167</sup>

### 1.1 Massnahmen und Projekte auf Bundesebene

Im Jahr 2014 wurde bereits von der Stadt Wien ein eigenständiges Netzwerk mit dem Namen «Wiener Netzwerk Demokratiekultur und Prävention» (WNED) ins Leben gerufen. Hierdurch wird eine eigenständige Strategie auf kommunaler Ebene verfolgt.

Dabei geht man vor allem gegen jegliche Form von Abwertungsideologien und antidemokratischen Haltungen vor, unter Verwendung bereits vorhandener Einrichtungen für die Betreuung und Beratung von Kindern und Jugendlichen, um einer eventuellen Radikalisierung bereits im jungen Alter vorzubeugen. Ziele des Netzwerks sind daneben die effektive und schnelle Handlungsfähigkeit durch enge Zusammenarbeit, die Wissensgenerierung und Erarbeitung von Lösungsansätzen, sowie die Professionalisierung und Sensibilisierung.<sup>168</sup>

In 2017 wurde auf Bundesebene ein neues Netzwerk mit dem Namen «Bundesweites Netzwerk Extremismusprävention und Deradikalisierung» gegründet. Initiator dieses Projektes war das Bundesministerium für Inneres, das als erste Massnahme des Netzwerks eine Strategie zu diesem Thema aufstellte. Diese Strategie basiert im Wesentlichen auf Erfahrungswerten von bestimmten Berufsgruppen mit diesem Thema.<sup>169</sup>

<sup>166</sup> Austria-Forum, TU Graz, Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich, verfügbar unter [https://austria-forum.org/af/AustriaWiki/Islamische\\_Glaubensgemeinschaft\\_in\\_Österreich](https://austria-forum.org/af/AustriaWiki/Islamische_Glaubensgemeinschaft_in_Österreich) (09.07.2019).

<sup>167</sup> Österreichische Strategie Extremismusprävention und Deradikalisierung, Bundesweites Netzwerk Extremismusprävention und Deradikalisierung, Bundesministerium für Inneres, 2017, S.21.

<sup>168</sup> Kinder- und Jugendanwaltschaft der Stadt Wien, Netzwerk Demokratiekultur und Prävention, verfügbar unter <https://kja.at/site/praevention/netzwerk-deradikalisierung-praevention/> (05.07.2019).

<sup>169</sup> Österreichische Strategie Extremismusprävention und Deradikalisierung, Bundesweites Netzwerk Extremismusprävention und Deradikalisierung, Bundesministerium für Inneres, 2017, S.30.

Dabei werden der Schutz des demokratischen Rechtsstaats und der demokratischen Ordnung sowie die Stärkung und Förderung des demokratischen Denkens und Handelns als wesentliche Ziele im Umgang mit wachsender Radikalisierung und Extremismus gesehen. Die Erfüllung dieser Ziele soll einerseits durch die Vermittlung demokratischer Werte erreicht werden, um die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft gegenüber Extremismus zu erhöhen. Andererseits soll auf der Grundlage der Demokratieförderung Extremismus gezielt bekämpft werden.

Als effektivste Möglichkeit, eine widerstandsfähige Demokratie zu schaffen, wird angesehen, demokratisches Handeln und Denken innerhalb der Gesellschaft immer wieder zu verankern und zu stärken. Dabei soll sich jeder Einzelne aktiv mit einbringen und gesellschaftliche Angelegenheiten aktiv mitgestalten. Diese Beteiligung wird vor allem auf lokaler Gemeindeebene besonders stark gefördert, da hier der direkte Kontakt zu den Menschen besser ist. Beteiligungsstrukturen können hier besser gestärkt werden, da die Möglichkeiten der Einflussnahme im direkten Lebensumfeld besonders gut erfahrbar gemacht werden können. Die Bevölkerung soll sich «kulturell, politisch, sozial oder sportlich organisieren können, was bei der Bewältigung von Frustrationen hilft, die einen Anreiz für Radikalisierung darstellen können».<sup>170</sup>

## 1.2. Massnahmen und Projekte auf lokaler Ebene

Nach Schaffung dieses bundesweiten Netzwerks hat das «Wiener Netzwerk Demokratiekultur und Prävention» alle Themen, die Justiz, Vollzug und Deradikalisierung betreffen, an das bundesweite Netzwerk ausgelagert. Das Wiener Netzwerk wird sich hingegen wieder verstärkt Richtung stadtspezifischer Probleme orientieren. Wichtige Herausforderungen bleiben dort die «Integration von ausgrenzungsgefährdeten Gruppen sowie gezielte Maßnahmen zur Förderung des Demokratieverständnisses, der Partizipation und Menschenrechtsbildung von Kindern und Jugendlichen im Schulbereich». Dabei wird das «Wiener Netzwerk Demokratiekultur und Prävention» von der Kinder- und Jugendanwaltschaft (KJA) koordiniert.<sup>171</sup>

Zur Erreichung dieser Ziele wird auch viel Präventionsarbeit im Bereich der Radikalisierung und Prävention geleistet. Dabei wurde das Forschungsprojekt gegen Abwertungsideologien (AWID) ins Leben gerufen, an dem acht Partnerorganisationen beteiligt sind. Eine hiervon ist die KJA Wien. Hauptziel dieses Projektes ist es, die Widerstandskraft junger Menschen gegen ideologische Einflüsse zu stärken und den Frühformen von Radikalisierung entgegen zu wirken. Umgesetzt wird dies über die «Gestaltung innovativer, multimedialer und an den realen Beispielen sozialen Medien orientierter technischer Lösungsansätze» wie etwa e-learning Apps. Koordinator des Projektes ist die Agentur für Europäische Integration (AEI).<sup>172</sup>

Die KJA Wien ist auch Projektpartner eines von Erasmus+ finanzierten Projektes namens «Medienbildung für Gerechtigkeit und Toleranz (MEET)». Darin setzen sich Jugendliche durch gemeinsame Medienproduktionen mit aktuellen Themen wie dem «Wert und Nutzen unserer Demokratie, dem Leben in Vielfalt, dem Umgang mit Vorurteilen und Diskriminierung und aktuellen und diffamierenden Ansprachen» auseinander. Die Jugendlichen sollen in diesem Rahmen für

<sup>170</sup> Österreichische Strategie Extremismusprävention und Deradikalisierung, Bundesweites Netzwerk Extremismusprävention und Deradikalisierung, Bundesministerium für Inneres, 2017, S.31.

<sup>171</sup> Kinder- und Jugendanwaltschaft der Stadt Wien, Netzwerk Demokratiekultur und Prävention, verfügbar unter <https://kja.at/site/praevention/netzwerk-deradikalisierung-praevention/> (10.07.2019).

<sup>172</sup> Kinder- und Jugendanwaltschaft, Bericht 2018, S.56f., verfügbar unter [https://kja.at/site/files/2019/07/Bericht\\_18.pdf](https://kja.at/site/files/2019/07/Bericht_18.pdf) (12.07.2019).

«Mechanismen von Propaganda sensibilisiert und ermutigt werden, die eigenen Standpunkte zu vertreten und Medienkritik zu entwickeln».<sup>173</sup>

Die KJA bietet in Kooperation mit dem «Fonds Soziales Wien» auch Workshops zum politischen und religiösen Extremismus sowie zur Prävention an, die versuchen, das Verständnis für Radikalisierung und Prävention sowie die Handlungsoptionen und die eigenen Haltungen zu dieser Thematik zu erweitern.<sup>174</sup>

## 2. Status muslimischer Akteure

### 2.1 Juristische Personen

Bei der bereits erwähnten IGGiÖ handelt es sich um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Diese stellt die öffentlich-rechtliche Vertretung aller Muslime in Österreich dar. Sie untergliedert sich in neun eigenständige islamische Religionsgemeinden, von denen jede für eines der neun Bundesländer zuständig ist. Jeder einzelne Gläubige ist sowohl Mitglied der islamischen Religionsgemeinde als auch der IGGiÖ.<sup>175</sup>

Unabhängig vom Bestand der Islamischen Glaubensgemeinschaft gibt es in Österreich heute eine Vielzahl von muslimischen Vereinen und Organisationen in denen sich das eigentliche religiöse Leben abspielt. Hierzu zählen vor allem die Muslimische Jugend Österreich (MJÖ), die Initiative Muslimischer Österreicher (IMÖ), die Initiative Liberaler Muslime Österreich, die Türkische Kulturgemeinde in Österreich oder ATIB Union, die österreichische Islamische Föderation, sowie die Türkische Kultur- und Sportgemeinschaft in Österreich (ADÜFT).<sup>176</sup>

Möchte eine Glaubensgemeinschaft offiziell als Religionsgemeinschaft vom Staat anerkannt werden, um so den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zu erlangen, so hat sie verschiedene Stufen zu durchlaufen. Diese werden im Wesentlichen durch das Bekenntnisgemeinschaftsgesetz aus dem Jahr 1998<sup>177</sup> und das «Gesetz betreffend die Anerkennung von Religionsgesellschaften» aus dem Jahr 1874<sup>178</sup> festgelegt. Eine finale Entscheidung über die Anerkennung obliegt dem Kultusamt im Bundeskanzleramt.<sup>179</sup>

<sup>173</sup> Kinder- und Jugendanwaltschaft, Bericht 2018, S.58, verfügbar unter [https://kja.at/site/files/2019/07/Bericht\\_18.pdf](https://kja.at/site/files/2019/07/Bericht_18.pdf) (12.07.2019).

<sup>174</sup> Kinder- und Jugendanwaltschaft, Bericht 2018, S.58, verfügbar unter [https://kja.at/site/files/2019/07/Bericht\\_18.pdf](https://kja.at/site/files/2019/07/Bericht_18.pdf) (12.07.2019).

<sup>175</sup> Prof. Dr. H Schmid, Imame im Fokus der Politik- Ein Ländervergleich aus Schweizer Perspektive, Universität Freiburg, S.26.

<sup>176</sup> W.T. Bauer, Der Islam in Österreich - Ein Überblick, S.23ff., März 2016, österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung; Homepage von Österreichs Digitales Amt, Gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften, verfügbar auf [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/kirchenein\\_\\_\\_austritt\\_und\\_religionen/3/Seite.820015.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/kirchenein___austritt_und_religionen/3/Seite.820015.html) (04.07.2019).

<sup>177</sup> Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften, StF: BGBl. I Nr. 19/1998 (NR: GP XX RV 938 AB 1013 S. 102. BR: AB 5596 S. 634.).

<sup>178</sup> Gesetz vom 20. Mai 1874, betreffend die gesetzliche Anerkennung von Religionsgesellschaften, StF: RGBl. Nr. 68/1874.

<sup>179</sup> Offizielle Homepage des Bundeskanzleramtes, Kultusamt, verfügbar unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/kultusamt.html> (04.07.2019).

Zunächst können sich die Glaubensgemeinschaften zu Bekenntnisgemeinschaften zusammenschließen. Auf Antrag gem. § 2 Abs. 1 des Bekenntnisgemeinschaftsgesetzes können sie eine eigene Rechtspersönlichkeit in Form der «staatlich eingetragenen Bekenntnisgemeinschaft» erwerben. Dies erfolgt durch Feststellungsbescheid gem. § 2 Abs. 3 des Bekenntnisgemeinschaftsgesetzes.<sup>180</sup>

Voraussetzung hierfür sind die Einreichung bestimmter Statuten<sup>181</sup> nach § 3 Abs. 2 i. V. m. § 4 des Bekenntnisgemeinschaftsgesetzes, sowie gem. § 3 Abs. 3 des Bekenntnisgemeinschaftsgesetzes der Nachweis, dass der Bekenntnisgemeinschaft mindestens 300 Personen mit Wohnsitz in Österreich angehören.<sup>182</sup>

Ist dieser Prozess bis hin zur «staatlich eingetragenen Bekenntnisgemeinschaft» durchlaufen, so kann diese unter den Voraussetzungen des Anerkennungsgesetzes als Religionsgemeinschaft anerkannt werden.

Religionsgemeinschaften bzw. Kirchen haben grundsätzlich eine Reihe von Vorrechten, die Bekenntnisgemeinschaften nicht haben. Hierzu zählen:<sup>183</sup>

- Ausschliesslichkeitsrecht: Namensschutz und Recht auf religiöse Betreuung der Mitglieder
- Selbständige Ordnung und Verwaltung der inneren Angelegenheiten
- Religiöser Beistand in Krankenhäusern
- Religionsunterricht an öffentlichen Schulen

<sup>180</sup> Österreichs Digitales Amt, Staatlich eingetragene religiöse Bekenntnisgemeinschaften, [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/kirchenein\\_\\_\\_austritt\\_und\\_religionen/3/Seite.820016.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/kirchenein___austritt_und_religionen/3/Seite.820016.html) (12.07.2019).

<sup>181</sup> **§ 4 Abs. 1** des Bekenntnisgemeinschaftsgesetzes: «Die Statuten haben zu enthalten:  
 1. Name der religiösen Bekenntnisgemeinschaft, welcher so beschaffen sein muß, daß er mit der Lehre der religiösen Bekenntnisgemeinschaft in Zusammenhang gebracht werden kann und Verwechslungen mit bestehenden religiösen Bekenntnisgemeinschaften mit Rechtspersönlichkeit und gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften oder deren Einrichtungen ausschließt,  
 2. Darstellung der Religionslehre, welche sich von der Lehre bestehender religiöser Bekenntnisgemeinschaften nach diesem Bundesgesetz sowie von der Lehre gesetzlich anerkannter Kirchen und Religionsgesellschaften unterscheiden muß,  
 3. Darstellung der sich aus der Religionslehre ergebenden Zwecke und Ziele der religiösen Bekenntnisgemeinschaft sowie Rechte und Pflichten der Angehörigen der religiösen Bekenntnisgemeinschaft,  
 4. Bestimmungen betreffend den Beginn der Mitgliedschaft und die Beendigung der Mitgliedschaft, wobei die Beendigung jedenfalls gemäß § 8 Abs. 1 gewährleistet sein muß,  
 5. Art der Bestellung der Organe der religiösen Bekenntnisgemeinschaft, deren sachlicher und örtlicher Wirkungskreis, Sitz und Verantwortlichkeit für den staatlichen Bereich,  
 6. Vertretung der religiösen Bekenntnisgemeinschaft nach außen,  
 7. Art der Aufbringung der für die Erfüllung der wirtschaftlichen Bedürfnisse erforderlichen Mittel,  
 8. Bestimmungen für den Fall der Beendigung der Rechtspersönlichkeit, wobei insbesondere sicherzustellen ist, daß Forderungen gegen die religiöse Bekenntnisgemeinschaft ordnungsgemäß abgewickelt werden und das Vermögen der religiösen Bekenntnisgemeinschaft nicht für Zwecke verwendet wird, die ihrer Zielsetzung widersprechen.»

<sup>182</sup> Österreichs Digitales Amt, Staatlich eingetragene religiöse Bekenntnisgemeinschaften, [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/kirchenein\\_\\_\\_austritt\\_und\\_religionen/3/Seite.820016.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/kirchenein___austritt_und_religionen/3/Seite.820016.html) (12.07.2019).

<sup>183</sup> Demokratiewebstatt, Gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgemeinschaften, verfügbar unter <https://www.demokratiewebstatt.at/thema/thema-religion-und-glaube/was-sind-religionsgemeinschaften-und-was-sind-sekten/gesetzlich-anerkannte-kirchen-und-religionsgemeinschaften/> (04.07.2019).



- Errichtung konfessioneller Privatschulen
- Schutz der Anstalten, Stiftungen und Fonds gegenüber Säkularisation
- Begünstigung bei manchen Steuern wie der Grundsteuer
- Befreiung der Mitglieder von der Wehrpflicht
- Selbstständige Erhebung einer Kirchensteuer

Das wesentliche Grundprinzip für die Anerkennung ergibt sich aus § 1 Z. 1 des Anerkennungsgesetzes. Hiernach kommt es entscheidend darauf an, dass die Prinzipien der Bekenntnisgemeinschaft nicht gegen die grundlegenden Werte der Republik Österreich verstossen und somit nichts Gesetzeswidriges oder sittlich Anstössiges enthalten.<sup>184</sup>

§ 11 des Bekenntnisgemeinschaftsgesetzes stellt zusätzliche Anforderungen auf, damit eine Bekenntnisgemeinschaft eine Religionsgemeinschaft werden kann. Demnach muss vor allem eine positive Grundeinstellung zum Staat und gegenüber der Gesellschaft bestehen.<sup>185</sup>

Die grundsätzliche Anerkennung einer Religionsgemeinschaft basiert auf Verordnungen oder auf einem speziellen Gesetz für die entsprechende Religion nach dem Anerkennungsgesetz.<sup>186</sup> Die offizielle Anerkennung der Anhänger der islamischen Glaubensrichtungen erfolgte im Jahre 1912 durch das Islamgesetz.<sup>187</sup>

Die IGGiÖ konstituierte sich auf der Grundlage dieses Islamgesetzes im Jahre 1979 und wurde als Religionsgemeinschaft anerkannt. Durch die Gesetzesreform im Jahr 2015 wurde sie dann auch explizit im Islamgesetz mit aufgenommen.<sup>188</sup> Des Weiteren findet sich in der neuen Version auch ein Abschnitt

---

<sup>184</sup> § 1 Z. 1 des Anerkennungsgesetzes lautet: «Den Anhängern eines gesetzlich bisher nicht anerkannten Religionsbekenntnisses wird die Anerkennung als Religionsgemeinschaft unter nachfolgenden Voraussetzungen erteilt: 1. Dass ihre Religionslehre, ihr Gottesdienst, ihre Verfassung sowie die gewählte Benennung nichts Gesetzeswidriges oder sittlich Anstössiges enthält; (...)»; des Weiterem enthält Z. 2 der Vorschrift das Erfordernis, dass Errichtung wenigstens einer nach den Anforderungen dieses Gesetzes errichteten Kultusgemeinde gesichert ist.

<sup>185</sup> § 11 Z. 3 des Bekenntnisgemeinschaftsgesetzes: «Für eine Anerkennung müssen die nachstehend genannten Voraussetzungen zusätzlich zu den im Gesetz betreffend die Anerkennung von Religionsgemeinschaften, RGBl. Nr. 68/1874 umschriebenen Erfordernissen erfüllt sein. (...) 3. Es muss eine positive Grundeinstellung gegenüber Staat und Gesellschaft bestehen. »; **des Weiteren** stellen die **anderen Ziffern dieser Vorschrift** noch andere Anforderungen auf die erfüllt sein müssen damit eine Bekenntnisgemeinschaft als Religionsgemeinschaft nach dem Anerkennungsgesetz anerkannt werden können: u. a muss die Bekenntnisgemeinschaft bereits 20 Jahre in Österreich bestanden haben, mindestens 5 davon als religiöse Bekenntnisgemeinschaft nach diesem Gesetz, eine Mindestanzahl von 0,2 Prozent der Bevölkerung Österreichs, Einnahmen dürfen ausschliesslich für religiöse Zwecke verwendet werden, keine gesetzeswidrige Störung des Verhältnisses zu anderen anerkannten Religionsgemeinschaften.

<sup>186</sup> Offizielle Homepage des Bundesausserministeriums, Islamgesetz 2015 – Zusammenfassung, verfügbar unter [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Islamgesetz/Islamgesetz\\_2015\\_-\\_Zusammenfassung.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Islamgesetz/Islamgesetz_2015_-_Zusammenfassung.pdf) (04.07.2019).

<sup>187</sup> R. Potz, Das Islamgesetz 1912 – eine österreichische Besonderheit, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), S.50.

<sup>188</sup> Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich, Geschichte, <http://www.derislam.at/iggo/?c=content&cssid=Geschichte&navid=94&par=100> (12.07.2019).

zur 2013 anerkannten Islamischen Alevitischen Glaubensgemeinschaft. Das Gesetz gilt somit für die Islamische Glaubensgemeinschaft und die Alevitische Islamische Glaubensgemeinschaft.<sup>189</sup>

Ziel der Neufassung war es zwar, dass die Religionsfreiheit für Muslime gestärkt wird, allerdings wurde in diesem Gesetz ein ausdrücklicher Vorrang des österreichischen Rechts vor den islamischen Glaubensvorschriften festgelegt. Vor dem Hintergrund der Religionsfreiheit und dem Umstand, dass ein derartiger Vorrang für keine andere Glaubensgemeinschaft gesetzlich normiert wurde, sahen darin viele Menschen eine Benachteiligung des Islams gegenüber anderen Religionen.

Die Gesetzesreform brachte noch andere Veränderungen mit auf den Weg, auch wenn nicht alle explizit im Gesetz genannt sind:

- Muslime bekommen ein Recht auf Seelsorger in Bundesheer, Krankenhäusern, Justizanstalten und Pflegeheimen
- Staatlicher Schutz bzw. staatliche Anerkennung islamischer Feiertage gem. §§ 13, 20 des Islamgesetzes (auch wenn dies arbeitsrechtlich noch keine Veränderungen mit sich bringt)
- Ausweitung der traditionellen Brauchtümer auf männliche Beschneidung: §§ 11 Abs. 4, 18 Abs. 4 des Islamgesetzes gewährleisten das Recht Kinder und Jugendliche durch alle traditionellen Brauchtümer zu führen und entsprechend den religiösen Geboten zu erziehen.
- Der Bund hat an der Universität Wien bis zu 6 Stellen für Lehrpersonal im Rahmen eines islamisch-theologischen Studiums zu erhalten
- Religionsgemeinschaften sollen verpflichtet werden ihre Lehre bzw. ihre Glaubensquellen in deutscher Sprache darzustellen.<sup>190</sup>

## 2.2 Status von Imamen und anderen muslimischen Akteuren

Bei Imamen handelt es sich um religiöse Führungspersönlichkeiten, wobei die genaue Anzahl der in Österreich lebenden ungefähr 260 beträgt und die überwiegende Anzahl hiervon aus dem Ausland kommt.<sup>191</sup> Der Begriff wird jedoch in verschiedenen Kulturkreisen unterschiedlich verwendet. Im klassischen Sinne sind damit in Österreich vor dem Hintergrund der Trennung von Kirche und Staat Prediger in islamischen Moscheen gemeint. Nach der Definition in Art. 30 der Verfassung der IGGiÖ sind sie als Seelsorger anzusehen.<sup>192</sup>

Imame werden in Österreich nicht durch den Staat angestellt sondern durch die Kultusgemeinden der IGGiÖ, was einen Ausfluss der Trennung von Kirche und Staat darstellt.<sup>193</sup>

Die Reform des Islamgesetzes im Jahr 2015 brachte auch einen gesetzlichen Auftrag zur Reform der Ausbildung von muslimischen Seelsorgern mit sich, wonach diese vor allem in Österreich ausgebildet

<sup>189</sup> Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften – Islamgesetz 2015, StF: BGBl. I Nr. 39/2015 (NR: GP XXV RV 446 AB 469 S. 61. BR: 9324 AB 9326 S. 839.)

<sup>190</sup> Offizielle Homepage des Österreichischen Rundfunks, Das neue Islamgesetz im Überblick v. 26.02.2015, <https://religion.orf.at/stories/2696523/> (04.07.2019).

<sup>191</sup> E. Aslan et al., Imame und Integration, Wiener Beiträge zur Islamforschung, Institut für Islamische Studien, Universität Wien, Wien, S.38; IslamiQ, Österreich schliesst mehrere Moscheen v. 08.06.2018, verfügbar unter <http://www.islamiq.de/2018/06/08/oesterreich-schliesst-mehrere-moscheen/> (08.07.2019).

<sup>192</sup> E. Aslan et al., Imame und Integration, Wiener Beiträge zur Islamforschung, Institut für Islamische Studien, Universität Wien, Wien, S.38, 41.

<sup>193</sup> IslamiQ, Imamausbildung in Europa – ein Überblick v. 03.02.2019, verfügbar unter <http://www.islamiq.de/2019/02/03/imamausbildung-in-europa-ein-ueberblick/> (08.07.2019).

werden sollen. Dies ist zwar nicht ausdrücklich im Gesetz normiert, ergibt sich jedoch aus den Erläuterungen der Gesetzesreform:

§ 24 des Islamgesetzes garantiert den Bestand der Ausbildung des theologischen Nachwuchses an der Universität in Österreich. Hieran besteht auch ein Interesse des Staates und der islamischen Gemeinschaften, da die Tätigkeit von im Ausland ausgebildeten Imamen oftmals zu Unterschieden in der Lebensrealität zwischen den Imamen und den Gläubigen führen kann.<sup>194</sup>

Diesem Umstand wollte man entgegenwirken und hat die theologische Ausbildung an der Universität reformiert.

Gleich geblieben ist die Ausbildung der Islamischen Religionslehrer an Pflichtschulen. Diese wird weiterhin von der «Kirchlich Pädagogischen Hochschule Wien/Krems» durchgeführt.<sup>195</sup>

Im Jahr 2017 wurde daneben ein neuer Bachelor-Studiengang «Islamisch-theologische Studien» geschaffen, der von der Universität Wien sowie vom «Institut für Islamische Theologie und Religionspädagogik» an der Universität Innsbruck angeboten wird. Nach dem Bachelor kann man sich für diverse darauf aufbauende Ausbildungen entscheiden. Eine Möglichkeit dafür ist der ebenfalls im Zuge der Umstrukturierung neu eingeführte zweijährige Master-Studiengang «Islamische Religionspädagogik», der zu Religionslehrern an höheren Schulen ausbilden soll.<sup>196</sup> Hierfür gibt es jedoch noch keine Studenten, da der neue Bachelor-Studiengang drei Jahre dauert, aber erst zwei Jahre lang existiert.<sup>197</sup>

Das Bachelor-Studium kann auch die wissenschaftliche Basis bzw. den Grundstein für eine praktische Ausbildung zum Imam legen.<sup>198</sup>

Die Verankerung an der Universität soll in Österreich einen wissenschaftlichen Diskurs im Bereich der Islamisch-Theologischen Studien schaffen und «eine europäische Prägung des Islams unter den rechtlichen und gesellschaftlichen Bedingungen Europas fördern». Der Studiengang steht allen offen und qualifiziert die Absolventen als Religionsgelehrte, die aufgrund der zu wählenden unterschiedlichen Schwerpunkte für eine spätere darauf aufbauende Ausbildung in den verschiedensten Bereichen vorbereitet werden.<sup>199</sup>

Zu den möglichen Schwerpunkten im Bachelor-Studiengang zählen Bereiche wie Grundkenntnisse der Seelsorge, Gemeindefarbeit, Religionspädagogik und Islamische Theologie. Im Lehrplan findet sich auch

<sup>194</sup> Islamgesetz, 446 der Beilagen XXV. GP - Regierungsvorlage – Erläuterungen zu § 24, S.9; verfügbar unter [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Islamgesetz/Islamgesetz\\_2015\\_-\\_Erlaeuterungen.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Islamgesetz/Islamgesetz_2015_-_Erlaeuterungen.pdf) (16.07.2019).

<sup>195</sup> Kirchlich Pädagogische Hochschule Wien/Krems, Institut Islamische Religion, verfügbar unter <https://www.kphvie.ac.at/institute/institut-islamische-religion/ausbildung.html> (16.07.2019).

<sup>196</sup> Austria Presse Agentur, Universität Wien richtet Bachelor-Studiengang Islamisch-Theologische Studien ein v. 26.06.2017, verfügbar unter [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20170626\\_OTS0063/universitaet-wien-richtet-bachelorstudium-islamisch-theologische-studien-ein](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170626_OTS0063/universitaet-wien-richtet-bachelorstudium-islamisch-theologische-studien-ein) (11.07.2019); Universität Wien, Islamische Religionspädagogik, verfügbar unter <https://slw.univie.ac.at/studieren/studienorganisation/> (16.07.2019).

<sup>197</sup> Informationen aus einem Telefongespräch mit einem Experten eines Österreichischen Ministeriums.

<sup>198</sup> Informationen aus einem Telefongespräch mit einem Experten eines Österreichischen Ministeriums.

<sup>199</sup> Islamgesetz, 446 der Beilagen XXV. GP - Regierungsvorlage – Erläuterungen zu § 24, S.10; verfügbar unter [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Islamgesetz/Islamgesetz\\_2015\\_-\\_Erlaeuterungen.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Islamgesetz/Islamgesetz_2015_-_Erlaeuterungen.pdf) (16.07.2019).

eine Schwerpunktsetzung «Alevitisch-Theologische Studien». Diese ist allerdings erst möglich, wenn ausreichend Personal hierfür geschaffen wird.<sup>200</sup>

Bis zur Gesetzesreform gab es zwar keinen gesetzlichen Auftrag, dass Imame in Österreich ausgebildet werden sollen, allerdings hat der Staat auch bereits in früheren Jahren die bisher existierenden islamischen Studiengänge, die zu Religionslehrern ausgebildet haben, subventioniert. Man wollte den theologischen Nachwuchskräfte dazu animieren, ihr theologisches Studium in Österreich zu absolvieren.<sup>201</sup>

Durch die Gesetzesreform sollte das Ziel der Imam-Ausbildung in Österreich dann vorangetrieben werden, da bislang hauptsächlich im Ausland ausgebildete Imame in den Glaubensgemeinschaften beschäftigt sind. Ein Grund hierfür ist, dass es in Österreich auch bis zum heutigen Zeitpunkt noch keine eigenständige praktische Ausbildung zu diesem Beruf gibt.<sup>202</sup>

Auch wenn im Rahmen des Studiums eine Schwerpunktsetzung im Bereich der Seelsorge möglich ist, so darf dies nach den Erläuterungen zum neuen Islamgesetz nicht die Berufsfeldvorbereitung für die Tätigkeit als Imam unmittelbar durch die Religionsgemeinschaft ersetzen.<sup>203</sup> Bei der IGGiÖ befindet sich die Praxisausbildung erst im Aufbau, weshalb es noch keine Erfahrungswerte hierfür gibt.<sup>204</sup> Man erhofft sich für den Aufbau dieses praktischen Ausbildungsprogramms finanzielle Unterstützung vom Staat, der bisher nur für den theoretischen Teil der Ausbildung Subventionen gewährt hat.<sup>205</sup>

Im Rahmen der praktischen Ausbildung zum Imam ist ein eigener Lehrgang für diesen Beruf geplant, der die Absolventen einer Universität oder der «Kirchlich Pädagogischen Hochschule Wien/Krems» ansprechen und auf deren bisheriger Ausbildung aufbauen soll.<sup>206</sup>

Die Ausbildung der Imame in Österreich stellt auch weiterhin kein **zwingendes Erfordernis** dar, allerdings müssen die Moscheegemeinden eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen, wenn sie einen Imam aus dem Ausland beschäftigen möchten. Die jeweilige Gemeinde als Arbeitgeber muss zunächst einen Antrag bei der IGGiÖ stellen und grundsätzlich die Einreise nach Österreich für den neu beschäftigten Imam organisieren. Die IGGiÖ erteilt im positiven Fall ein Zertifikat namens «Idschaza».

---

<sup>200</sup> Austria Presse Agentur, Universität Wien richtet Bachelor-Studiengang Islamisch-Theologische Studien ein v. 26.06.2017, verfügbar unter [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20170626\\_OTS0063/universitaet-wien-richtet-bachelorstudium-islamisch-theologische-studien-ein](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170626_OTS0063/universitaet-wien-richtet-bachelorstudium-islamisch-theologische-studien-ein) (16.07.2019).

<sup>201</sup> Frankfurter Rundschau, Die Ausbildung der Imame v. 30.11.2004, verfügbar unter <https://www.fr.de/politik/ausbildung-imame-11731081.html> (05.07.2019).

<sup>202</sup> Informationen aus einem Telefongespräch mit einem Experten eines Österreichischen Ministeriums.

<sup>203</sup> Islamgesetz, 446 der Beilagen XXV. GP - Regierungsvorlage – Erläuterungen zu § 24, S.10; verfügbar unter [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Islamgesetz/Islamgesetz\\_2015\\_-\\_Erlaeuterungen.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Islamgesetz/Islamgesetz_2015_-_Erlaeuterungen.pdf) (16.07.2019).

<sup>204</sup> Deutschlandfunk Kultur, Imam-Mangel in Österreich v. 10.06.2018, verfügbar unter [https://www.deutschlandfunkkultur.de/imam-mangel-in-oesterreich-leichenwaschen-lernt-man-nicht.1278.de.html?dram:article\\_id=420043](https://www.deutschlandfunkkultur.de/imam-mangel-in-oesterreich-leichenwaschen-lernt-man-nicht.1278.de.html?dram:article_id=420043) (11.07.2019).

<sup>205</sup> Deutschlandfunk Kultur, Imam-Mangel in Österreich v. 10.06.2018, verfügbar unter [https://www.deutschlandfunkkultur.de/imam-mangel-in-oesterreich-leichenwaschen-lernt-man-nicht.1278.de.html?dram:article\\_id=420043](https://www.deutschlandfunkkultur.de/imam-mangel-in-oesterreich-leichenwaschen-lernt-man-nicht.1278.de.html?dram:article_id=420043) (08.07.2019).

<sup>206</sup> Katholische Kirche Österreich, IGGiÖ-Präsident: Brauchen in Österreich ausgebildete Imame v. 28.12.2018, verfügbar unter <https://www.katholisch.at/aktuelles/124223/iggi-praesident-brauchen-in-sterreich-ausgebildete-imame> (12.07.2019).

Dieses bescheinigt, dass der Imam ausreichend qualifiziert ist und den theologischen Beruf ausüben kann.<sup>207</sup>

Mit dieser Bescheinigung muss beim Staat eine spezielle Aufenthaltsbewilligung beantragt werden. Wegen ihrer seelsorgerischen Tätigkeit sind Imame in Österreich gem. § 1 Abs. 2 lit. d des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (AuslBG) von der Erteilung einer Arbeitserlaubnis befreit. Sie bedürfen lediglich einer speziellen Niederlassungs- bzw. Aufenthaltsbewilligung «Sonderfälle unselbstständiger Erwerbstätigkeit» gem. §43b bzw. §62 des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG). Hinzu kommt noch der Nachweis über die künftige seelsorgerische Tätigkeit in Österreich bzw. über den Auftrag hierzu durch die IGGiÖ.

Darüber hinaus verlangt der Staat eine Bestätigung einer österreichischen Universität, dass die im Ausland erworbene Ausbildung des Imams der jeweiligen Ausbildung im Inland entspricht. Der Verein bei dem der Imam beschäftigt sein wird, muss unter notarieller Beglaubigung nachweisen, dass für den Beschäftigten in Form von Unterhalt, Unterkunft oder vorhandener Krankenversicherung ausreichend gesorgt und hierfür auch gehaftet wird. Dabei darf die Bezahlung zwar grundsätzlich nur aufgrund der seelsorgerischen Tätigkeit erfolgen. Es ist den Imamen jedoch erlaubt bis zu einer Stundenzahl von acht akademischen Stunden pro Woche als Religionslehrer im schulischen Religionsunterricht tätig zu sein.

Imame sind zwar nicht verpflichtet vor ihrer Ankunft Deutsch zu lernen. Im Rahmen einer Vereinbarung zwischen der IGGiÖ und dem Bundesinnenministerium wird jedoch erwartet dass diese innerhalb von drei Jahren entsprechende Deutschkenntnisse erwerben.<sup>208</sup>

### **3. Rolle der muslimischen Akteure in der Radikalisierungsprävention**

#### **3.1. Präventive Rolle**

Im Jahr 2015 hat die österreichische Regierung das Islamgesetz von 1912 grundlegend reformiert und ein neues Gesetz verabschiedet, das das alte abgelöst hat.<sup>209</sup> Der Gesetzgeber sah in dem neuen Gesetz eine Verbesserung der Integration von Muslimen. Die Reform des Gesetzes wurde allerdings auch dazu benutzt, Bestimmungen, wie etwa ein Verbot der Auslandsfinanzierung oder eine Pflicht zur Abberufung von Funktionsträgern von denen eine Gefährdung ausgeht, die einen Ansatz für Radikalisierungsprävention darstellen können, mit aufzunehmen. Man wollte sicherstellen, dass die Integration besser voranschreitet und es mehr inländische Imame geben wird, die die Kultur Österreichs besser kennen und vermitteln können. So war etwa der damalige österreichische Außenminister Sebastian Kurz der Auffassung, dass «man sich im Gegensatz zu anderen Religionen beim Islam einer viel grösseren Herausforderung gegenüber sieht, eine Einflussnahme aus dem Ausland zu unterbinden».<sup>210</sup>

<sup>207</sup> IslamiQ, Imamausbildung in Europa – ein Überblick v. 03.02.2019, verfügbar unter <http://www.islamiq.de/2019/02/03/imamausbildung-in-europa-ein-ueberblick/> (08.07.2019).

<sup>208</sup> E. Aslan et al., Imame und Integration, Wiener Beiträge zur Islamforschung, Institut für Islamische Studien, Universität Wien, Wien, S.41.

<sup>209</sup> Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften – Islamgesetz 2015, StF: BGBl. I Nr. 39/2015 (NR: GP XXV RV 446 AB 469 S. 61. BR: 9324 AB 9326 S. 839.).

<sup>210</sup> Der Standard, Experten kritisieren geplantes Islamgesetz v. 03.10.2014, verfügbar unter <https://www.derstandard.at/story/2000006364564/erste-kritik-am-neuen-islamgesetz> (09.07.2019).

Viele Änderungen im Rahmen der Gesetzesnovelle wurden stark kritisiert und so aufgefasst, dass Muslime unter Generalverdacht gestellt werden sich zu radikalieren. Diese sahen in den Neuerungen den Versuch der Schaffung eines «Islams mit österreichischer Prägung» in dem die Grundwerte der Republik Österreich über den Inhalten ihrer Glaubensrichtung stehen und diese in manchen Punkten verdrängen sollen.<sup>211</sup>

Des Weiteren wurde durch die Gesetzesnovelle explizit ein Verbot der Auslandsfinanzierung für Imame festgelegt.<sup>212</sup> Damit sollen Kontrolle und Einfluss ausländischer Regierungen unterbunden werden.<sup>213</sup>

Dieses Verbot wurde vom österreichischen Verfassungsgerichtshof als verfassungskonform bestätigt. Grundsätzlich stellte der Gerichtshof zwar fest, dass die Art und Weise einer Finanzierung in diesem Fall vom Schutzbereich des Art. 9 EMRK umfasst ist, in den § 6 Abs. 2 des Islamgesetzes auch eingreife. Dieser Eingriff sei jedoch aus Verhältnismässigkeitsgründen gerechtfertigt.

Man sah in der Unabhängigkeit der Kirchen von ausländischen Staaten ein legitimes Ziel im öffentlichen Interesse und verwies darauf, dass nach dem Gesetzeswortlaut lediglich die Finanzierung durch ausländische Staaten verboten sei. Die Finanzierungen von Seiten ausländischer Privater sei davon nicht umfasst, da diese meistens nicht geeignet seien die Unabhängigkeit von Religionsgemeinschaften vom Staat zu beeinträchtigen.<sup>214</sup>

Im Juni 2018 versuchte die damalige österreichische Bundesregierung in grossem Ausmass mit abschreckender Wirkung und öffentlichkeitswirksam auf der Grundlage von Verstössen gegen das Verbot der Auslandsfinanzierung aus dem neuen Islamgesetz etwa 40 Imame aus dem Land auszuweisen und sieben Moscheen zu schliessen. Man wollte dem Aufbau von Parallelgesellschaften und Radikalisierungstendenzen entgegenwirken.<sup>215</sup>

Diese Verfahren kamen jedoch zu keinem positiven Ergebnis. Nur einige Monate später wurden die betreffenden Moscheen wieder geöffnet und nur ein Imam konnte ausgewiesen werden. Die meisten Imame legten erfolgreich Einspruch beim Bundesverwaltungsgericht gegen ihre Ausweisungsbescheide ein.<sup>216</sup>

---

<sup>211</sup> Welt, D. Alexander, Österreich beschliesst ein eigenes Islamgesetz v. 25.02.2015, verfügbar unter <https://www.welt.de/politik/ausland/article137832244/Oesterreich-beschliesst-ein-eigenes-Islamgesetz.html> (08.07.2019); **§ 2 Abs. 2 des Islamgesetzes:** «Islamische Religionsgesellschaften genießen denselben gesetzlichen Schutz wie andere gesetzlich anerkannte Religionsgesellschaften. Auch ihre Lehren, Einrichtungen und Gebräuche genießen diesen Schutz, sofern sie nicht mit gesetzlichen Regelungen in Widerspruch stehen. Religionsgesellschaften, Kultusgemeinden oder andere Untergliederungen sowie ihre Mitglieder können sich gegenüber der Pflicht zur Einhaltung allgemeiner staatlicher Normen nicht auf innerreligionsgesellschaftliche Regelungen oder die Lehre berufen, sofern das im jeweiligen Fall anzuwendende staatliche Recht nicht eine solche Möglichkeit vorsieht.»

<sup>212</sup> **§ 6 Abs. 2 des Islamgesetzes:** «Die Aufbringung der Mittel für die gewöhnliche Tätigkeit zur Befriedigung der religiösen Bedürfnisse ihrer Mitglieder hat durch die Religionsgesellschaft, die Kultusgemeinden bzw. ihre Mitglieder im Inland zu erfolgen.

<sup>213</sup> Handelsblatt, D. Linde, Österreich, wie hältst du's mit deinen Muslimen? V. 25.02.2015, verfügbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/international/islamgesetz-in-der-alpenrepublik-gegen-den-sumpf-aus-vereinen-und-moscheen/11421364-2.html> (08.07.2019).

<sup>214</sup> VERFASSUNGSGERICHTSHOF E 3830-3832/2018-24, E 4344/2018-20 13. März 2019.

<sup>215</sup> Deutsche Welle, Islamgesetz in der Kritik v. 08.06.2018, verfügbar unter <https://www.dw.com/de/islamgesetz-in-der-kritik/a-44132289> (09.07.2019).

<sup>216</sup> Die Presse, Moscheen wieder geöffnet, ein Imam musste Land verlassen v. 15.10.2018, verfügbar unter <https://diepresse.com/home/innenpolitik/5513432/Moscheen-wieder-geoeffnet-ein-Imam-musste-Land-verlassen> (09.07.2019).

### 3.2. Rolle im Fall von Anzeichen von Radikalisierung

Ein entscheidender Schritt im Rahmen der Gesetzesänderungen, die den Charakter einer Radikalisierungsprävention haben, war die Einführung von § 14 und § 21 des neuen Islamgesetzes.<sup>217</sup> Demnach haben die Gemeinden künftig Imame oder auch weitere Funktionsträger ihres Amtes zu entheben, sofern diese zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden sind oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung nachhaltig gefährden. Das österreichische Recht lässt offen wie der Begriff der Nachhaltigkeit der Gefährdung genau definiert wird. Dies kann je nach Situation oder Materie unterschiedlich zu beurteilen sein.<sup>218</sup>

Diese Gesetzesänderung kann jedoch so verstanden werden, dass vor dem Hintergrund der Gleichstellung beider Alternativen im Gesetzestext, ein gewisser Grad der Gefährlichkeit bestimmter Personen erreicht werden muss, der in seinem Ausmass gleich schwer wiegt wie die mit einer einjährigen Haftstrafe abgeurteilte Straftat.

Ergänzt wird dies durch die Bestimmung des § 25 des Islamgesetzes, der wiederum für beide anerkannten islamischen Religionsgemeinschaften gilt. Hiernach sind «Religionsgesellschaft und Republik» gegenseitig verpflichtet, sich über etwaige Vorkommnisse hinsichtlich Gesetzesverletzungen zu informieren.<sup>219</sup>

Direkte Strafen für Verstöße gegen §§ 14, 21, 25 regelt das neue Islamgesetz nicht. Ein etwaiger Verstoss gegen die Pflicht zur Abberufung von religiösen Funktionsträgern führt jedoch zur Prüfung der Aufhebung der Rechtspersönlichkeit i. S. v. § 5 Abs. 2 des Islamgesetzes.<sup>220</sup> Dieser nennt mehrere alternative Aufhebungsgründe.<sup>221</sup>

---

<sup>217</sup> **§ 14 und § 21 des Islamgesetzes:** «Die Religionsgesellschaft und die Kultusgemeinden haben Funktionsträger und -trägerinnen, einschließlich religiöser Funktionsträger und -trägerinnen, die durch ein inländisches Gericht wegen einer oder mehrerer mit Vorsatz begangener strafbarer Handlungen zu einer mehr als einjährigen Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt worden sind oder durch ihr Verhalten die öffentliche Sicherheit, Ordnung, Gesundheit und Moral oder die Rechte und Freiheiten anderer nachhaltig gefährden, ihrer Funktionen zu entheben.»; § 14 gilt dabei für die Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich und § 21 für die Islamische Alevitische Glaubensgemeinschaft in Österreich.».

<sup>218</sup> Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht, Nachhaltigkeit – ein oft gebrauchter (Rechts-)Begriff v. 26.09.2014, verfügbar unter <https://www.juwiss.de/117-2014/> (16.07.2019).

<sup>219</sup> **§ 25 des Islamgesetzes:** «Die Religionsgesellschaft und die Republik sind verpflichtet, über Ereignisse, die eine Angelegenheit dieses Bundesgesetzes berühren, den jeweils anderen zu informieren. Dies gilt insbesondere für die Einleitung und Beendigung von Verfahren, sowie die Verhängung von Haft für den in den §§ 14 und 21 genannten Personenkreis, sowie für innerreligionsgesellschaftliche Rechtsmittel gegen Wahlen in der Religionsgesellschaft oder einer Kultusgemeinde.».

<sup>220</sup> Informationen aus einem Telefongespräch mit einem Experten eines Österreichischen Ministeriums.

<sup>221</sup> **§ 5 Abs. 2 des Islamgesetzes:** « (2) Die Bundesregierung hat die Anerkennung der Religionsgesellschaft mit Verordnung, der Bundeskanzler die Rechtspersönlichkeit einer Kultusgemeinde mit Bescheid aufzuheben, wenn

1. eine für den Erwerb der Rechtsstellung maßgebliche Voraussetzung nach § 4, außer der Anzahl an Angehörigen, bzw. § 8 nicht mehr vorliegt,
2. ein Versagungsgrund gemäß Abs. 1 vorliegt, sofern trotz Aufforderung zur Abstellung des Aberkennungsgrundes dieser fortbesteht,
3. ein verfassungswidriges oder statutenwidriges Verhalten trotz Aufforderung zur Abstellung fortbesteht, oder
4. mit der Anerkennung verbundene Pflichten trotz Aufforderung nicht erfüllt werden.».

Erwähnenswert ist hier vor allem der Aufhebungsgrund des Fehlens eines Versagungsgrundes nach Abs. 1. Die Aufhebung kann jedoch nur vollzogen werden, wenn der Aufhebungsgrund nach Aufforderung zur Abstellung noch fortbesteht.<sup>222</sup> Dieser Versagungsgrund i. S. v. § 5 Abs. 1 des Islamgesetzes kann in dem Kontext des Verstosses gegen die Abberufungspflicht von Funktionsträgern in der «Notwendigkeit zum Schutz der in einer demokratischen Gesellschaft gegebenen Interessen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung» gesehen werden.<sup>223</sup>

Ein anderer möglicher Aufhebungsgrund ist in diesem Zusammenhang § 5 Abs. 2 Z. 1 des Islamgesetzes. Dieser verlangt, dass eine Voraussetzung für den Erwerb nach § 4 des Islamgesetzes nicht mehr vorliegt.<sup>224</sup> Dabei kommt vor allem § 4 Abs. 3 in Betracht, der den weiteren Bestand einer positiven Grundeinstellung zum Staat verlangt.<sup>225</sup>

Das Vorliegen der Aufhebungsgründe muss jedoch im Einzelfall noch geprüft werden. Da noch keine Fälle bekannt sind, in denen einer Religionsgemeinschaft die Rechtspersönlichkeit aberkannt wurde, erscheint bisweilen unklar welche genauen Anforderungen die Rechtsbegriffe im Rahmen der Aufhebungsgründe mit sich bringen. Es kann jedoch erwartet werden, dass die Gesetzesänderung eine abschreckende Wirkung mit sich bringt, sodass die Religionsgemeinschaften Verstöße gegen die Abberufungs- und Meldepflichten der §§ 14, 21, 25 des Islamgesetzes vermeiden werden, um nicht die Aufhebung ihrer Rechtspersönlichkeit zu riskieren.<sup>226</sup>

### 3.3. Von muslimischen Akteuren ausgehende Initiativen

Die IGGiÖ hat aus eigener Initiative heraus, unabhängig von staatlichen Massnahmen, in ihrer Organisation eine Deradikalisierungsstelle eingerichtet, die am 1. Januar 2018 ihre Arbeit aufgenommen hat, um offensiv jeder Form von Extremismus entgegenzutreten. Diese Stelle arbeitet mit verschiedensten Wissenschaftlern, Pädagogen und Imamen zusammen. Sie bietet Schulungen,

<sup>222</sup> **§ 5 Abs. 1 des Islamgesetzes:** « (1) Der Bundeskanzler hat den Erwerb der Rechtspersönlichkeit zu versagen, wenn

1. dies im Hinblick auf die Lehre oder deren Anwendung zum Schutz der in einer demokratischen Gesellschaft gegebenen Interessen der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist; dies ist insbesondere bei Aufforderung zu einem mit Strafe bedrohten gesetzwidrigen Verhalten, bei einer Behinderung der psychischen Entwicklung von Heranwachsenden, bei Verletzung der psychischen Integrität und bei Anwendung psychotherapeutischer Methoden, insbesondere zum Zwecke der Glaubensvermittlung, gegeben,

2. eine Voraussetzung nach § 4 fehlt,

3. die Verfassung dem § 6 nicht entspricht.».

<sup>223</sup> Information aus einem Telefongespräch mit einem Experten eines Österreichischen Ministeriums.

<sup>224</sup> Informationen aus einem Telefongespräch mit einem Experten eines Österreichischen Ministeriums; **§ 4 des Islamgesetzes:** «(1) Eine Islamische Religionsgesellschaft bedarf für den Erwerb der Rechtspersönlichkeit nach diesem Bundesgesetz eines gesicherten dauerhaften Bestandes und der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit. Der gesicherte dauerhafte Bestand ist gegeben, wenn der Antragsteller eine staatlich eingetragene religiöse Bekenntnisgemeinschaft ist und über eine Anzahl an Angehörigen von mindestens 2 vT der Bevölkerung Österreichs nach der letzten Volkszählung verfügt. Den Nachweis hat der Antragsteller zu erbringen.

(2) Einnahmen und Vermögen dürfen ausschließlich für religiöse Zwecke, wozu auch in der religiösen Zielsetzung begründete gemeinnützige und mildtätige Zwecke zählen, verwendet werden.

(3) Es muss eine positive Grundeinstellung gegenüber Gesellschaft und Staat bestehen.

(4) Es darf keine gesetzwidrige Störung des Verhältnisses zu den bestehenden gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften sowie sonstigen Religionsgemeinschaften bestehen. »

<sup>225</sup> Informationen aus einem Telefongespräch mit einem Experten eines Österreichischen Ministeriums.

<sup>226</sup> Informationen aus einem Telefongespräch mit einem Experten eines Österreichischen Ministeriums.



Vorträge und Beratungen an um die Radikalisierung zu bekämpfen.<sup>227</sup> Darüber hinaus wurde auch Moscheepädagogik betrieben, indem das Personal das in den Moscheen arbeitet, gezielt geschult wurde, wie es mit Fällen von Radikalisierung umzugehen hat.<sup>228</sup>

Die IGGiÖ betreibt nicht nur Deradikalisierungsmaßnahmen sondern hat auch diverse Projekte zur Prävention von Extremismus im Angebot. Hierzu zählen v. a. islamische Seelsorgedienste für Muslime in Krankenanstalten, Haftanstalten und im Militärdienst.<sup>229</sup> Zudem werden Beratungen durchgeführt, die vor allem aus psychosozialen Gespräche für Einzelpersonen und Familien bestehen. Darin wird beispielsweise auch die Konfliktlösung thematisiert.<sup>230</sup> Des Weiteren wurde sehr viel Jugendarbeit betrieben, indem die Jugendlichen in Lehrgängen in möglichst jungem Alter bereits für die Problematik der Radikalisierung und des Extremismus sensibilisiert werden. Man wollte somit erreichen, dass in der jüngeren Generation schon gar keine Form des Extremismus mehr entsteht.<sup>231</sup>

All diese Angebote laufen parallel zu den staatlichen Präventionsmaßnahmen und werden auch nicht durch den Staat finanziert.<sup>232</sup> Der Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts der Religionsgemeinschaft erleichtert jedoch die Koordinierung mit dem Staat enorm, da hiermit ein Vertretungsanspruch ihrer Mitglieder gegenüber dem Staat einhergeht. Diese Erleichterung wirkt sich nicht nur auf die IGGiÖ im gesamten, sondern auch auf die Arbeit der Deradikalisierungsstelle aus.<sup>233</sup>

Die Arbeit der Einrichtung hat dabei schon entsprechende Fortschritte gezeigt. Am 14. Juni 2017 versammelten sich über 300 Imame und unterzeichneten eine Deklaration in der sie sich aktiv gegen Terrorismus und Extremismus aussprachen.<sup>234</sup>

Aktuelle Berichte zeigen, dass die IGGiÖ bei Anzeichen von Radikalisierungstendenzen sehr konsequent vorgeht. Es wurden gegenüber betreffenden Personen Predigtverbote ausgesprochen, die bis zur Klärung der genauen Umstände aufrechterhalten werden. Sollten dabei Radikalisierungstendenzen aufgedeckt werden, so wird umgehend ein dauerhaftes Predigtverbot verhängt.<sup>235</sup>

---

<sup>227</sup> Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich, Deradikalisierungsstelle, verfügbar unter <http://www.derislam.at/iggo/?c=content&cssid=Deradikalisierungsstelle&navid=296&par=300> (09.07.2019).

<sup>228</sup> Informationen aus einem Telefongespräch mit dem Leiter der Deradikalisierungsstelle, Herrn Dr. Nadim Mazarweh.

<sup>229</sup> Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich, Islamische Seelsorgedienste, verfügbar unter <http://www.derislam.at/iggo/?c=content&cssid=Islamische%20Seelsorgedienste&navid=302&par=200&par2=200#st> (09.07.2019).

<sup>230</sup> Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich, Beratungsstelle der IGGiÖ, verfügbar unter <http://www.derislam.at/iggo/?c=content&cssid=Beratungsstelle&navid=617&par=200&par2=200#st> (09.07.2019).

<sup>231</sup> Informationen aus einem Telefongespräch mit dem Leiter der Deradikalisierungsstelle, Herrn Dr. Nadim Mazarweh.

<sup>232</sup> Informationen aus einem Telefongespräch mit einem Experten eines Österreichischen Ministeriums.

<sup>233</sup> Informationen aus einem Telefongespräch mit dem Leiter der Deradikalisierungsstelle, Herrn Dr. Nadim Mazarweh.

<sup>234</sup> Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich, Deklaration der Imame in Österreich gegen Extremismus v. 14.06.2017, Gewalt und Terror, verfügbar unter <http://www.derislam.at/iggo/?f=news&shownews=2088> (12.07.2019); Yearbook of the Muslims in Europe, Austria, Vol.10, 2017, S.6.

<sup>235</sup> Austria Presse Agentur, Olgun: "IGGÖ zeigt keine Toleranz gegenüber Radikalismus" v. 13.08.2018, verfügbar unter [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20180813\\_OTS0125/olgun-iggoe-zeigt-keine-toleranz-gegenueber-radikalismus](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20180813_OTS0125/olgun-iggoe-zeigt-keine-toleranz-gegenueber-radikalismus) (12.07.2019).

Auch im Rahmen des sich noch im Aufbau befindlichen praktischen Ausbildungsprogramm für Imame soll Extremismusprävention betrieben werden, indem man neben religiösen Inhalten auch demokratische Werte und Menschenrechte näherbringen will. Mit diesem Projekt wurde allerdings erst letztes Jahr begonnen, sodass die Umsetzung noch etwas Zeit in Anspruch nehmen wird.<sup>236</sup>

Auch in den einzelnen muslimischen Vereinen und Organisationen gab es Veranstaltungen gegen Extremismus. So haben sich etwa 150 Jugendliche auf Aufruf der Muslimischen Jugend Österreich (MJÖ) hin am 11. August 2016 versammelt und eine Menschenkette um die Minoritenkirche in Wien gebildet. Man wollte so zum gesellschaftlichen Zusammenhalt aufrufen und ein Zeichen gegen Gewalt und Extremismus jeglicher Form setzen. Die Menschenkette sollte Einheit und Solidarität symbolisieren.<sup>237</sup>

Des Weiteren setzt die MJÖ im Rahmen der Extremismusprävention auf das Projekt «Gegen Gewalt». Hierbei werden Tutorinnen und Tutoren engagiert, die im islamischen Religionsunterricht an Schulen den Schülern das Thema Gewaltverneinung näherbringen und Lösungsansätze entwickeln sollen wie man mit Gewaltpotential im eigenen Umfeld umgehen kann. Wichtig ist der MJÖ dabei, dass die Schüler diese Themen durch Tutorinnen und Tutoren, also fast Gleichaltrige, vermittelt bekommen, da diese die Perspektive der Schüler besser verstehen und sich besser in sie hineinversetzen können. Nach der Erarbeitung der Themenbereiche an der Schule wird den Schülern die Möglichkeit gegeben an Workshops teilzunehmen. Darin können sie das Thema durch Erarbeitung künstlerischer Beiträge, wie etwa Theatervorführungen, noch intensivieren.<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> Austria Presse Agentur, Olgun: "IGGÖ zeigt keine Toleranz gegenüber Radikalismus" v. 13.08.2018, verfügbar unter [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20180813\\_OTS0125/olgun-iggoe-zeigt-keine-toleranz-gegenueber-radikalismus](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20180813_OTS0125/olgun-iggoe-zeigt-keine-toleranz-gegenueber-radikalismus) (09.07.2019).

<sup>237</sup> Austria Presse Agentur, Gegen Gewalt! Gegen Terror! Gegen Hass! v. 11.08.2016; verfügbar unter [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20160811\\_OTS0010/gegen-gewalt-gegen-terror-gegen-hass](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20160811_OTS0010/gegen-gewalt-gegen-terror-gegen-hass) (19.07.2019).

<sup>238</sup> Muslimische Jugend Österreich, Gegen Gewalt, verfügbar unter <https://www.mjoe.at/projekte/gegen-gewalt/> (19.07.2019).

## C. ESPAGNE

### Introduction

Currently there are approximately 2 million Muslims in Spain.<sup>239</sup> The majority of them come from Morocco and they are scattered throughout the country, but are more concentrated in the East and Southeast parts of the country. According to a recent survey, there are approximately 1.600 mosques in Spain.<sup>240</sup>

The Spanish Constitution (SC) sets out in its article 16 that religious freedom is guaranteed.<sup>241</sup> Organic Law No. 7/1980<sup>242</sup> provides that the State guarantees the fundamental right to religious freedom, recognized in the Constitution. Also, it states that there are no grounds for inequality or discrimination, and religious reasons cannot be relied on for preventing anyone from carrying out any work or activity or performing public positions or functions.<sup>243</sup>

As to the religion of Islam in Spain, Law 26/1992<sup>244</sup> establishes the Cooperation agreement between Spain and the Islamic Commission of Spain (CIE “Commission Islámica de España”<sup>245</sup>), which guarantees the religious freedom of Muslims in Spain and other inherent rights.<sup>246</sup>

---

<sup>239</sup> Information retrieved from a demographic survey undertaken by the Unión de Comunidades Islámicas de España – UCIDE, available at <http://observatorio.hispanomuslim.es/estademograf.pdf> (13/06/2019)

<sup>240</sup> Information retrieved from a survey released by the digital newspaper “El Confidencial”, available at [https://religion.elconfidencialdigital.com/articulo/otras\\_religiones/creadas-46-nuevas-mezquitas-meses/20181227182508026804.html](https://religion.elconfidencialdigital.com/articulo/otras_religiones/creadas-46-nuevas-mezquitas-meses/20181227182508026804.html) (13/06/2019)

<sup>241</sup> Spanish Constitution enacted on 29/12/1978 sets forth in its article 16 <<Artículo 16 1. Segarantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.>>, available at [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229) (17/06/2019)

<sup>242</sup> Organic Law 7/1980, available at <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-15955> (17/06/2019)

<sup>243</sup> Article 1 of Organic Law No. 7/1980 states that <<Artículo primero. Uno. El Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, reconocida en la Constitución, de acuerdo con lo prevenido en la presente Ley Orgánica. Dos. Las creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la Ley. No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad o el desempeño de cargos o funciones públicas. Tres. Ninguna confesión tendrá carácter estatal.>>, available at <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-15955> (17/06/2019)

<sup>244</sup> Law 26/1992 enacted on 10/11/1992 which sets the Cooperation Agreement entered into by the state of Spain and the Islamic Community of Spain., available at <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-24855> (17/06/2019)

<sup>245</sup> Islamic Commission of Spain - CIE “Commission Islámica de España”, available at <http://comisionislamicadeespana.org/> (17/06/2019)

<sup>246</sup> Law 26/1992 enacted on 10/11/1992 which sets the Cooperation Agreement entered into by the state of Spain and the Islamic Community of Spain., available at <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-24855> (17/06/2019)

There are Islamic communities which are duly registered in the Registrar of Religious Entities before the Ministry of Justice<sup>247</sup> and that constitute the Islamic Commission of Spain such as the Spanish United Islamic Communities - UCIDE<sup>248</sup> (“*Unión de Comunidades Islámicas de España*”) and the Spanish Federation of Islamic Religious Entities – FEERI<sup>249</sup> (“*Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas*”). UCIDE and FEERI are the two main constituents of the CIE<sup>250</sup>. The Ministry of Justice estimates that there are approximately 1,700 Muslim religious entities across Spain.<sup>251</sup>

## 1. State measures aimed at the prevention of radicalisation

In Spain, the legal framework envisages measures to cope with violent radicalization and the government has strived to implement more efficient plans.

### 1.1. Ministerial Act (Resolución 2715 de 14/03/2016) enacted by the Ministry of Education - Islamic religion curricula

From an educational perspective, there is a **Ministerial Act<sup>252</sup> (Resolución 2715 de 14/03/2016) enacted by the Ministry of Education**, which sets out preventive actions to curb radicalization by educational measures under the scope of mandatory secondary education and bachelors in Spain. Annex I of the Ministerial Act establishes the main aspects of prevention of radicalization, which is set in eight parts (‘Blocks’), containing the contents of the curricula of the Islamic religion of Compulsory Secondary Education.

In Block 2 of the first Course of Secondary Education<sup>253</sup>, it states that, as evaluable learning standards,<sup>254</sup> the Quran and Sunnah will be used to prevent situations of cumulative hate. In Block 2

<sup>247</sup> The Registrar of Religious Entities is handled by the Ministry of Justice in Spain, Information available at <https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/areas-tematicas/libertad-religiosa/registro-entidades-religiosas> (17/06/2019)

<sup>248</sup> Spanish United Islamic Communities - UCIDE “Unión de Comunidades Islámicas de España”, available at <http://ucide.org/> (17/06/2019)

<sup>249</sup> Spanish Federation of Islamic Religious Entities – FEERI “Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas”, available at <<<http://feeri.es/>>> (17/06/2019)

<sup>250</sup> CIE’s articles of association sets out in article 1 that <<Artículo 1º.- La FEERI y la UCIDE constituyen una Entidad islámica denominada “COMISIÓN ISLÁMICA DE ESPAÑA”, para la negociación, firma y seguimiento del Acuerdo de cooperación con el Estado. A tal efecto se inscribirá en el Registro de Entidades Religiosas a fin de tener personalidad jurídica propia. A dicha entidad podrán incorporarse las Comunidades islámicas, inscritas en el mencionado Registro que lo deseen, sin otro requisito que la aceptación de los contenidos del Acuerdo de cooperación, directamente o por conducto de alguna de las mencionadas Federaciones, y sean admitidas por la Comisión permanente que podrá denegar la admisión por motivos de índole religiosa.>>, available at [http://www.hispanomuslim.es/panya/estatutos\\_cie\\_2015.pdf](http://www.hispanomuslim.es/panya/estatutos_cie_2015.pdf) (03/07/2019)

<sup>251</sup> Information retrieved from the Ministry of Justice website, available at <https://maper.mjusticia.gob.es/Maper/buscarRER.action>> (17/06/2019)

<sup>252</sup> Resolución 2715 de 14 de marzo de 2016, available at [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2715](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2715) (17/06/2019)

<sup>253</sup> Annex I of the Ministerial Act of March 14th, 2016 (Resolución 2715 de 14 de marzo de 2016) in Block 2 item 1.3 related to the first course of Islamic Religion for compulsory secondary education envisages as evaluable learning standards that << (...) 1.3 Utiliza contenidos de “Los Textos” para prevenir situaciones de cúmulo de odio tomándolos como un referente valioso en la toma de decisiones. (...) >>, available at [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2714](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2714) (21/06/2019)

<sup>254</sup> According to article 6 of Organic Law No. 2/2006 the “evaluable learning standard” is one of the elements that integrate the curriculum in Spain. << Artículo 6. Currículo. 1. A los efectos de lo dispuesto

of the fourth course of Secondary Education<sup>255</sup>, named “The inviolability, dignity and human freedom”, its topic 3.2 provides that as evaluable learning standards, the recognition and analysis of the social and personal necessities at what moment of the radicalization process an individual identifies with violent radicalism. Beyond that, it is also part of the evaluable learning standards, the evaluation of the youth population as a risk group and the importance of the early moments as a prevention strategy against the perversions of violent radicalism.

Moreover, topic 3.8 in Block 2<sup>256</sup> mentions, as evaluable learning standards, the detection of higher level strategies through the description and analysis of the educational, preventive and social network aspects in the National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization - PEN-LCRV, “Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta”.<sup>257</sup>

Block 4 of the fourth course of Secondary Education, named “Transversal: The believer”, provides, in topic 1.2<sup>258</sup> that the preventive aspects including moderation and flexibility envisaged in the Qoran and Sunnah will be taken into consideration as evaluable learning standards. Aspects of exaggeration, excesses, overwork and hurdles for worship must be vetted.

- 
- en esta Ley Orgánica, se entiende por currículo la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas. 2. El currículo estará integrado por los siguientes elementos: a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa. b) Las competencias, o capacidades para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa, con el fin de lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos. c) Los contenidos, o conjuntos de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa y a la adquisición de competencias. Los contenidos se ordenan en asignaturas, que se clasifican en materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas, las etapas educativas o los programas en que participen los alumnos y alumnas. d) La metodología didáctica, que comprende tanto la descripción de las prácticas docentes como la organización del trabajo de los docentes. e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables. f) Los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.>>, available at << <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899> >> (01/07/2019)
- <sup>255</sup> Annex I of the Ministerial Act of March 14th, 2016 (Resolución 2715 de 14 de marzo de 2016) in Block 2 item 3.2 related to the fourth course of Islamic Religion for compulsory secondary education envisages as evaluable learning standards that << (...) 3.2 Reconoce y analiza la necesidad social y personal de conocer en qué momento del proceso de radicalización un individuo se identifica con el radicalismo violento, valorando a la población de jóvenes como grupo de riesgo y la importancia de los momentos tempranos como estrategia de prevención contra las perversiones del radicalismo violento. (...) >>, available at [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2714](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2714) (21/06/2019)
- <sup>256</sup> Annex I of the Ministerial Act of March 14th, 2016 (Resolución 2715 de 14 de marzo de 2016) in Block 2 item 3.8 related to the fourth course of Islamic Religion for compulsory secondary education envisages as evaluable learning standards that << (...) 3.8 Describe y analiza los aspectos educativos, preventivos y de las Redes Sociales en el “Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta”, logrando mayores niveles en estrategias de detección. (...)>>, available at [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2714](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2714) (21/06/2019)
- <sup>257</sup> Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta available at <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRATEGICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f> (17/06/2019)
- <sup>258</sup> Annex I of the Ministerial Act of March 14th, 2016 (Resolución 2715 de 14 de marzo de 2016) in Block 4 item 1.2 related to the fourth course of Islamic Religion for compulsory secondary education envisages as evaluable learning standards that << (...) 1.2 Analiza y hace juicios a partir del aspecto preventivo tanto de la moderación como de la flexibilidad en «Los Textos» contra la exageración, los excesos, el sobreesfuerzo y las dificultades innecesarias para el culto.>>, available at [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2714](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2714) (21/06/2019)

Overall, these are the main preventive measures stated in the Ministerial Act that concern Islamic religion in the compulsory secondary education course.

## 1.2. National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization - PEN-LCRV, “Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta

The Ministry of Interior launched the **National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization - PEN-LCRV, “Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta”**. The Council of Ministers approved the PEN-LCRV in 2015 and its main scope **is to constitute an effective instrument for the early detection and neutralization of outbreaks and foci of violent radicalism, acting on those communities, groups or individuals which are at risk or otherwise vulnerable.**<sup>259</sup>

The PEN-LCRV sets out a division for its areas of scope, which are internal (covering only activities that take place in the territory of Spain), external (outside the territory of Spain), and cyberspace (internet).<sup>260</sup>

<sup>259</sup> Item 2.1 of the National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization sets forth the main objective of the plan << 2.1.- El OBJETIVO del Plan se centra en: “constituir un instrumento eficaz de detección temprana y neutralización de los brotes y focos de radicalismo violento, actuando sobre aquellas comunidades, colectivos o individuos en situación de riesgo o vulnerabilidad”. >>, available at <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRATÉGICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f> (21/06/2019)

<sup>260</sup> Item 3.2.1 of the National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization sets forth as areas of action << 3.2.1 Ámbitos de actuación ¿DÓNDE deben desarrollarse las acciones y medidas del Estado de tratamiento de la radicalización?: Acorde con la ESN-2013, el Estado intervendrá en tres ámbitos de actuación: a) Ámbito interno, donde la “soberanía del Estado” se interpreta como “poder del Estado”. Es el ámbito en el que se garantiza la estabilidad y el normal funcionamiento de la institucionalidad político-jurídica establecida. Su mantenimiento y control demanda previsiones y acciones que el Gobierno adopta en forma permanente para hacer frente a los conflictos que se produzcan dentro del territorio nacional. En él se actúa detectando toda incidencia de corte social o político que pueda derivar en violencia o terrorismo, para evitar la captación e implicación en actividades terroristas y obstaculizar la evolución de procesos de extremismo violento o minimizar sus consecuencias. Para este fin se asegura la actuación coordinada de las tres administraciones del Estado. b) Ámbito externo, entendido como una extensión del concepto de soberanía. Es un ámbito donde el Estado no puede entrometerse en la soberanía de otro Estado o en territorio ajeno a su propia soberanía, por lo que se le reclama su participación en el desarrollo de una política concertada y coordinada con otros países de interés en materia de lucha contra la radicalización violenta, preferentemente mediante la acción común en el seno de la UE y cooperando en el tratamiento del extremismo violento en su origen. El Estado coordinará cualquier iniciativa de acción exterior, desde su presencia en foros internacionales, hasta su actividad en labores de apoyo, colaboración o cooperación con otros Estados, o su intervención directa en defensa de sus intereses frente a las consecuencias del fenómeno de la radicalización violenta. c) Ámbito del ciberespacio. El PEN-LCRV lo asume como el espacio libre de la información y las comunicaciones. Está relacionado con los dos anteriores, pero con una dimensión especial. En este ámbito, el Estado se centrará, únicamente, en procurar que los sistemas de información, en general, no constituyan un medio para la radicalización violenta, ni tampoco para la formación y adoctrinamiento de terroristas y la propagación y consecución de sus fines. La ciberseguridad plantea la amenaza del terrorismo por el uso de Internet por grupos o individuos terroristas, como instrumento para cometer actividades de propaganda, comunicación, difusión de textos, entrenamiento, financiación, reclutamiento y obtención de información, todo ello gracias al crecimiento de las redes sociales, el incremento de usuarios de Internet en el mundo y los constantes avances tecnológicos. Todo ello supone una necesaria evolución tecnológica que, sin embargo, también puede llegar a dificultar la investigación de sus actividades.>>, available at <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRATÉGICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f> (21/06/2019)

The Spanish government is in charge of the plan's execution, whereas risk groups or those vulnerable to the threat of radicalization and civil society are the plan's cooperative actors.

The PEN-LCRV establishes a coherent division of tasks. It provides 3 areas of practical functions, which are: prevention (before), vigilance (during) and action (after).<sup>261</sup>

Insofar as prevention is concerned, the first action front comprises: (i) administrative collaboration and legislative adaptation; (ii) other sectors, such as training framework, education and social awareness of vulnerable groups or at risk of violent radicalization.<sup>262</sup>

Concerning education and social awareness, the PEN-LCRV provides that the specific training of trainers will be regulated in ideological, cultural or religious issues that are especially conflictive, guaranteeing knowledge of the Spanish constitutional framework and the specified initiatives on integration, exclusion and social segregation and violent radicalization in the "prevention area".<sup>263</sup>

The PEN-LCRV sets out that diversity and social interactions shall be addressed in awareness campaigns to society in general.<sup>264</sup> Moreover, regarding the information milestone, it states that criteria for the

<sup>261</sup> Item 3.2.2 of the National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization sets forth as areas of practical functions << 3.2.2- Áreas funcionales ¿CÓMO tiene que llevarse a efecto el tratamiento contra la radicalización violenta?: Se lleva a cabo según el grado de desarrollo de los procesos que la definen, diferenciándose la intervención antes del inicio de estos procesos, durante el tiempo de su desarrollo o después de haberse consumado sin ser desactivados. a) Área de "prevenir" (actuando en el "ANTES"): Destinada a generar confianza y legitimación social y a impedir la propagación de las ideologías radicales violentas, contrarias a los principios y valores democráticos. b) Área de "vigilar" (actuando en el "DURANTE"): Diseñada para ejercer funciones de observación, vigilancia y tratamiento, desde el ámbito territorial local, sobre los procesos de radicalización violenta incipientes o en los primeros estadios de su evolución y obstaculizar o anular dicha evolución. c) Área de "actuar" (actuando en el "DESPUÉS"): Enfocada al seguimiento e investigación de los colectivos y/o individuos que legitimen la violencia e, incluso, generen actividades violentas, justifiquen y/o colaboren en ellas, fundamentalmente las de carácter terrorista, con el fin de neutralizar y/o minimizar sus efectos. Se contempla la opción de regular la desradicalización.>>, available at <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRATÉGICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f> (21/06/2019)

<sup>262</sup> Item 4.1.1. letter A.1, which encompasses the first action front of the prevention area states that the development of prevention area will take place with administrative collaboration and legislative adaptation and other sectors, such as training framework, education and social awareness of vulnerable groups or at risk of violent radicalization, available at <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRATÉGICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f> (21/06/2019).

<sup>263</sup> Item 4.1.1., A.1), II, 2 of the National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization sets forth << 2. En el marco de la educación y la sensibilización social: se asegurará por parte de la Administración el conocimiento de la formación y educación de los diferentes actores educativos, en materias directamente relacionadas con la problemática tratada, incluyendo a grupos vulnerables o en riesgo de radicalización violenta. Se regulará la formación específica de formadores en aquellas cuestiones ideológicas, culturales o religiosas especialmente conflictivas, garantizándose el conocimiento del marco constitucional español y las iniciativas especificadas sobre integración, exclusión y segregación social y radicalización violenta en el "área de prevenir".>>, available at <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRATÉGICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f> (21/06/2019).

<sup>264</sup> Item 4.1.1., A.1), II, 2 of the National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization sets forth << 2. (...) También se diseñarán campañas de sensibilización y concienciación para la sociedad en general, destinadas al conocimiento y valoración positiva de la diversidad y a la mejora de la convivencia. Especialmente para los Medios de Comunicación Social (MCS), sobre el tratamiento de noticias que afecten a grupos especialmente vulnerables a la exclusión, la falta de integración o la segregación social, así como la información y concienciación, específicamente, para instituciones, entidades o grupos



diffusion of the campaigns must be standardized and unique, explaining that different regulations establish more favourable territories for the implementation of violent radical ideologies, as well as for the exercise of the activities of the individuals or groups that contemplate them.<sup>265</sup>

As for the second action front “vigilance” (Action area “During”), the PEN-LCRV establishes that two blocks shall be taken into consideration: “Observation” and “Detection”. The first aims at ensuring compliance with decisions taken during the Prevention phase, whereas, the second aims at targeting the possible evolution of disaggregation or lack of social interaction under the perspective of violent radicalization foci.<sup>266</sup>

Finally, the PEN-LCRV provides that during its third action front (Action area “After”), **a special treatment shall be reserved for those prisoners who are convicted of radicalization or terrorist acts. In this particular scenario, the prisoners’ activities will be monitored within the penitentiary center where they serve their sentence.** The General Secretariat of Penitentiary Institutions will prepare a specific plan in this regard.<sup>267</sup>

---

directamente relacionados con la asistencia y ayuda a grupos especialmente vulnerables. Con independencia de la coordinación genérica establecida en el ámbito de seguridad, la ejecución de este apartado afecta específicamente al sector educativo, con la colaboración de representantes de los ámbitos implicados.>>, available at <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRATÉGICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f> (24/06/2019)

<sup>265</sup> Item 4.1.1., A.1), II, 3 of the National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization sets forth

3. En el marco de la información y la comunicación, se unificarán los criterios para la difusión y el conocimiento social de las normas y/o disposiciones que la Administración pública adopte en relación a estas materias. También se asegurará la intercomunicación y se buscará la unidad de criterio en el ejercicio de la competencia normativa de las diferentes administraciones, evitando que distintas regulaciones puedan establecer territorios más favorables para la implantación de ideologías radicales violentas, así como para el ejercicio de las actividades de los individuos o grupos que las contemplan. Una especial implicación en esta actividad será asumida por los distintos departamentos de comunicación de la Administración pública.>>, available at <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRATÉGICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f> (24/06/2019).

<sup>266</sup> Item 4.1.1., B of the National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization sets forth << La base territorial local se constituye en piedra angular para el estudio y valoración de los procesos contrarios a la convivencia e integración social, siendo el eje central del sistema de tratamiento de dichos procesos. El conjunto de acciones aplicadas será, básicamente, de tipo social y cultural, bajo la coordinación del sector local de seguridad pública estatal. Distingue dos bloques: PRIMER BLOQUE FUNCIONAL: “OBSERVAR”. Con la tarea de velar, en el marco local, por el cumplimiento correcto de las disposiciones y decisiones adoptadas en el “Área de prevenir”, observando sus efectos y resultados sobre los colectivos o individuos afectados, y detectando e identificando incumplimientos o desviaciones, errores o malas prácticas que se produzcan. SEGUNDO BLOQUE FUNCIONAL: “DETECTAR”. Con la función de detectar la posible evolución de casos de desagregación o no integración social no desactivados en focos de radicalización violenta. Además, identificará y ubicará, en su ámbito municipal, la aparición de nuevos procesos, individuales o colectivos, de radicalización violenta, estudiando y valorando sus causas y consecuencias.>>, available at <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRATÉGICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f> (01/07/2019).

<sup>267</sup> Item 4.1.1., C.1 of the National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization sets forth << (...) Especial referencia al tratamiento en Centros Penitenciarios: en los casos de individuos que ingresen en prisión por su implicación en actos de violencia o, en todo caso, por vinculación con terrorismo, las Autoridades penitenciarias deberán efectuar un seguimiento y valoración de su actividad dentro de los Centros donde cumplan condena. La Secretaria General de Instituciones Penitenciarias elaborará un plan específico al respecto. Se extenderá el control a aquellos individuos implicados, durante su estancia penitenciaria, en la captación o adoctrinamiento extremista violento. En todos los casos, finalizada su condena, se regulará un sistema de coordinación informativa, según el territorio



### 1.3. National Strategy Against Terrorism 2019, “Estrategia Nacional Contra el Terrorismo 2019”

One important act is the **National Strategy Against Terrorism 2019**,<sup>268</sup> which provides measures of prevention for violent radicalization and which also reviews, updates and develops the PEN-LCRV.

One of the main purposes of the National Strategy Against Terrorism 2019 is to detect and prohibit any development and expansion of terrorism and violent extremism, supporting and protecting the most vulnerable groups. The National Strategy establishes the following priorities:<sup>269</sup>

- (i) promote and strengthen the coordination and collaboration of all agencies and institutions, both public and private, in the fight against violent extremism, promoting the citizen participation in the exercise of collective responsibility;
- (ii) continuously adapt the legislative action of the State to the evolution of the phenomenon of terrorism and violent extremism, providing preventive treatment that incorporates the dimensions of gender and age;
- (iii) strengthen measures for the prevention of the financing of terrorism and violent extremism;
- (iv) promote effective and proactive strategic communication to the radical message based on the democratic values recognized in the Constitution, favouring the involvement of all actors and of society as a whole.

The main important strategic lines<sup>270</sup> of the National Strategy Against Terrorism 2019 for prevention consist of:

- (i) prevent the expansion of violent extremist movements and the dissemination of their speech, in order to avoid the proliferation of fundamentalist, non-integrating and excluding ideas;
- (ii) detect and act on the radicalization focuses in any field in which manifest, primarily from the local level, encouraging social initiatives, administrative, economic, educational and any other kind;
- (iii) **prevent, detect and neutralize radicalization processes in prisons, through the identification and control of individuals that promote or assume extreme ideologies through proselytizing attitudes and recruitment of other inmates, fostering their participation in the Treatment Programs developed by the prisons system;**
- (iv) **promote and update the risk detection and evaluation tools of violent radicalization, especially in the prisons system;**

---

donde recobren su libertad, entre el centro de internamiento y el coordinador multisectorial local correspondiente. En sucesivos planes anuales de gestión se irán recogiendo aquellas iniciativas que se estimen necesarias para llevar a cabo procesos de desradicalización en individuos condenados, o no, por terrorismo.>>, available at <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRATÉGICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f> (21/06/2019).

<sup>268</sup> Order PCI/179/2019 issued by the National Security Council enacted the National Strategy against Terrorism 2019, available at <https://www.boe.es/boe/dias/2019/02/26/pdfs/BOE-A-2019-2638.pdf> (17/06/2019).

<sup>269</sup> Chapter 4 of the National Strategic Against Terrorism 2019 establishes in its Chapter 4 actions of prevention, priorities axes and strategic lines, available at available at <https://www.boe.es/boe/dias/2019/02/26/pdfs/BOE-A-2019-2638.pdf> (17/06/2019).

<sup>270</sup> Idem above.

- (v) develop and implement tools for prospective analysis to anticipate and prevent adverse scenarios derived from terrorist activities or violent extremism;
- (vi) develop permanent, updated and multidisciplinary training that encourages the exchange and promotion of best practices among the various actors, groups and sectors involved in the fight against terrorism and violent extremism;
- (vii) promote public management of diversity, particularly in the autonomous and local spheres, and favour intercultural and interreligious dialogue;
- (viii) promote and coordinate institutional efforts against hate crimes, preventing the factors that foster violent extremism;
- (xi) strengthen the mechanisms of the public sector in the fight against the financing of terrorism and violent extremism, as well as its ability to monitor the system financial for the detection of suspicious operations.

It is important to note that prisons may be a focus of incitement of violent radicalization in Spain; the National Strategy Against Terrorism 2019 therefore envisages measures to fight any movements that may develop inside them.

#### 1.4. Observatory Initiatives on Prevention of Radicalization

The International Observatory of Studies on Terrorism - OIET “Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo” in Spain, has as its purpose the promotion of national and international research on terrorism, and the development of strategic studies framed in the prevention of violent radicalization. The OIET integrates a directory of renowned academics and professionals who put their experience and knowledge at the disposal of researchers and national and international media who wish to contact them through OIET.<sup>271</sup>

In Catalonia, the Observatory for the Prevention of Violent Extremism – OPEV “Observatorio para la Prevención del Extremismo Violento” has been formally constituted through the formation of a steering group that will design a strategy of action to prevent the main threats of violent extremism at the local level.<sup>272</sup> In order to better prevent all forms of violent extremism in the Euro-Mediterranean region, OPEV has launched a formal document on Good Practices that covers the conferences that have been held, such as Confronting Violent Extremism in the Euro-Mediterranean and Resilient Cities: Countering Violent Extremism at Local Level.<sup>273</sup>

---

<sup>271</sup> The International Observatory of Studies on Terrorism - OIET “Observatorio Internacional de estudios sobre terrorismo” is an active platform of civil society organizations from across the Euro-Mediterranean Region aiming to bring a constructive contribution to prevent violent extremism. Available at <http://opev.org/> (27/06/2019).

<sup>272</sup> The Catalonia Institute of Human Rights, Catalonia SOS Racism, Euro-Arab Foundation for Higher Studies, Funidpau and Novact all of them entities that work for justice and social transformation from complementary fields, have constituted the Observatory for the Prevention of Violent Extremism in Catalonia (OPEV-Catalonia) with the aim of designing an action strategy to prevent the main threats of violent extremism at a local level. Information available at <https://www.idhc.org/es/actualidad/en-marcha-el-observatorio-para-la-prevencion-del-extremismo-violento-con-la-participacion-del-idhc.php> (26/06/2019).

<sup>273</sup> Manual of OPEV Good Practices available at <http://opev.org/wp-content/uploads/2017/11/OPEV-GP-2.pdf> (26/06/2019).

Additionally, OPEV has published the Barcelona declaration in 2017<sup>274</sup>, which is the implementation of a plan of action, resulting from a participative and deliberative process that has counted with the active participation of 320 persons representing 172 organizations from 22 countries.

The plan sets 10 main goals to prevent radicalization consisting of: (i) monitoring the drivers and impact of ALL forms of violent extremism; (ii) reinforce education and community resilience; (iii) strengthening the responsibility to protect the victims; (iv) ensuring the protection of Human Rights in Counter Terrorism laws; (v) promoting gender justice and expose gender specificities; (vi) reinforcing the role of youth as actors for change; (vii) promoting democratic values and protect civil society space; (viii) raising alternative narratives in social media and traditional media; (ix) promoting the adoption of local, regional and National Plans of Actions; (x) establishing an Observatory to Prevent Violent Extremism.<sup>275</sup>

## 2. Status of Muslim actors

Given Spain's significant Muslim population<sup>276</sup>, there are many actors within the Islamic community in the country.

As for the representative institutions "communities", as mentioned before, there are approximately 1,700 Muslim communities according to the Ministry of Justice. Regarding the Imams there are approximately 1.200 Imams, despite the fact that there is no official census on the accurate number of Imams living in Spain.<sup>277</sup>

Also, there are three Ministerial acts in place issued by the Ministry of Education that apply to Islamic religious teaching. These set provisions regarding Islamic trainers and religious teachers.<sup>278</sup> It is important to highlight that only the Ministerial Act (Resolución 2715 de 14/03/2016), as abovementioned in I.I, envisages measures to cope with prevention of radicalization. The other two ministerial acts (Resolución 2714 de 14/06/2016 and Resolución 12.886 de 26/11/2014) establish guidelines for Islamic religion courses for childhood education and primary education, respectively.

---

<sup>274</sup> Barcelona Declaration - Plan of Action of the Euro-Mediterranean civil society to prevent all forms of violent extremism published by OPEV, available at <http://opev.org/wp-content/uploads/2017/05/EuroMed-PVE-Plan-of-Action-ENG.pdf> (26/06/2019).

<sup>275</sup> Ibid.

<sup>276</sup> As mentioned before such data is available through a demographic survey undertaken by the Unión de Comunidades Islámicas de España – UCIDE, available at <http://observatorio.hispanomuslim.es/estademograf.pdf> (13/06/2019).

<sup>277</sup> Information retrieved from the from a survey released by the digital newspaper "El Diario", available at [https://www.eldiario.es/sociedad/iman-espana-elige-forman-paga\\_0\\_678932593.html](https://www.eldiario.es/sociedad/iman-espana-elige-forman-paga_0_678932593.html) (18/06/2019).

<sup>278</sup> Resolución 12886 de 26 de noviembre de 2014, de la Dirección General de Evaluación y Formación Profesional, por la que se publica el currículo del área Enseñanza Religión Islámica de la Educación Primaria, available at [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12886](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12886); Resolución 2714 de 14 de marzo de 2016, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el currículo de la enseñanza de Religión Islámica de la Educación Infantil., available at [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2714](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2714); Resolución 2715 de 14 de marzo de 2016, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publican los currículos de la materia de Religión Islámica en Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato., available at [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2715](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2715) (18/06/2019).

## 2.1. Status of organisations

The Islamic Commission of Spain - CIE is constituted by UCIDE and FEERI and its main purpose is to negotiate, sign and ensure compliance with the Cooperation agreement entered into with the state of Spain (Law No 26/1992)<sup>279</sup>.

Basically, FEERI and UCIDE are legal entities duly registered as religious entities before the Ministry of Justice<sup>280</sup>. FEERI's articles of association state that it has legal personality.<sup>281</sup> In a nutshell, the main purpose of both Islamic communities is to promote the Islamic culture and its principles and values across Spain<sup>282</sup>.

In Spain, a religious entity can be categorized as one of the following: (i) churches, communities or confession; (ii) order, congregation or religious institute; (iii) association; (iv) federation; and (v) foundation.<sup>283</sup>

The competent authority for overseeing religious activities is the Ministry of Justice.<sup>284</sup>

## 2.2. Status of Imams and other Muslim actors

The Cooperation agreement, envisaged by Law No. 26/1992, entered into Spain and CIE provides in its article 3<sup>285</sup> that:

“Islamic religious leaders and Imams of the Islamic Communities are the natural persons dedicated, on a stable basis, to the direction of the Islamic Communities to the direction of the prayer, formation and Islamic religious assistance and accredit the fulfillment of these requirements through certification issued by the Community to which they belong, in compliance with CIE requirement”.

<sup>279</sup> Law 26/1992 enacted on 10/11/1992 which sets the Cooperation Agreement entered into by the state of Spain and the Islamic Community of Spain., available at <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-24855> (17/06/2019).

<sup>280</sup> Information available at the Ministry of Justice website, available at <https://maper.mjusticia.gob.es/Maper/buscarRER.action> (18/06/2019.)

<sup>281</sup> Article 7 of FEERI's articles of association establishes the purposes of FEERI, available at <http://feeri.es/estatutos-de-la-federacion-espanola-de-entidades-religiosas-islamcias-feeri/> (18/06/2019)

<sup>282</sup> Purposes of both UCIDE and FERRI are stated in its articles of association.

<sup>283</sup> Royal Decree No. 594/2015 (Real Decreto 594/2015) indicates the categories of religious entities and that the Ministry of Justice is the competent registrar, available at [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8643](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8643) and [https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/areas-tematicas/libertad-religiosa/registro-entidades-religiosas/informacion-relativa#id\\_1215327679960](https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/areas-tematicas/libertad-religiosa/registro-entidades-religiosas/informacion-relativa#id_1215327679960) (18/06/2019).

<sup>284</sup> Idem above.

<sup>285</sup> Article 3 of the Cooperation agreement approved by Law No. 26/1992 <<Artículo 3. 1. A los efectos legales, son dirigentes religiosos islámicos e Imanes de las Comunidades Islámicas las personas físicas dedicadas, con carácter estable, a la dirección de las Comunidades a que se refiere el artículo 1 del presente Acuerdo, a la dirección de la oración, formación y asistencia religiosa islámica y acrediten el cumplimiento de estos requisitos mediante certificación expedida por la Comunidad a que pertenezcan, con la conformidad de la «Comisión Islámica de España».2. En ningún caso las personas expresadas en el número anterior estarán obligadas a declarar sobre hechos que les hayan sido revelados en el ejercicio de sus funciones de culto o de asistencia religiosa islámica, en los términos legalmente establecidos para el secreto profesional.>>, available at <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-24855> (17/06/2019)

There are no mandatory requirements for becoming an Imam in Spain. Usually, those who have a good knowledge of Islam may become an Imam<sup>286</sup>, although FEERI and UCIDE have tried to promote training for Imams.<sup>287</sup> In Spain, the number of Imams is estimated to be approximately 1,200.

Indeed, in Spain there is a lack of adequate training for Imams. For instance, speeches delivered in Saudi Arabia, Morocco and Iran may not apply to the Spanish social reality and may even be considered unlawful. Several Imams do not even speak Spanish or are unaware of local customs and local laws.<sup>288</sup>

Recently, there have been discussions between CIE and the University of Zaragoza to implement a formal course for Imams in Spain, which would aim at providing proper training to Imams and teachers of Islamic religion.<sup>289</sup> However, this matter has not yet been developed.

Due to the fact that in Spain there is freedom of worship, the State cannot control the messages delivered by the Imams.<sup>290</sup>

Although the State does not control Islamic worship sessions, Law No. 11/2002 creates the National Intelligence Center – CNI, “Centro Nacional de Inteligencia”, which is responsible for providing the government with information, analysis, studies or proposals that will make it possible to prevent and avoid any danger, threat or aggression against the independence or territorial integrity of Spain, national interests and the stability of the rule of law and its institutions.<sup>291</sup>

Furthermore, in accordance with article 4 “b” of Law No. 11/2002<sup>292</sup>, it is one of CNI’s roles to:

“prevent, detect and enable the neutralization of those activities of foreign services, groups or persons that are put at risk, threaten or attempt against the constitutional order, the rights

<sup>286</sup> Information retrieved from the digital newspaper El Di ario, available at [https://www.eldiario.es/sociedad/iman-espana-elige-forman-paga\\_0\\_678932593.html](https://www.eldiario.es/sociedad/iman-espana-elige-forman-paga_0_678932593.html) (19/06/2019).

<sup>287</sup> Information retrieved from FEERI’s website and UCIDE’s website, available at <http://feeri.es/?s=imam> and <http://ucide.org/es/noticias/formaci3n> (19/06/2019).

<sup>288</sup> Information retrieved from the from a survey released by the digital newspaper “El Di ario”, available at [https://www.eldiario.es/sociedad/iman-espana-elige-forman-paga\\_0\\_678932593.html](https://www.eldiario.es/sociedad/iman-espana-elige-forman-paga_0_678932593.html) (18/06/2019).

<sup>289</sup> Information retrieved from Europapress, available at <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-comision-islamica-espana-ultima-universidad-zaragoza-diplomatura-formacion-iman-es-20170823174200.html> (19/06/2019).

<sup>290</sup> Information collected from the newspaper “El Mundo”, available at <https://www.elmundo.es/espana/2017/08/28/59a2f334ca4741f4768b461e.html> (19/06/2019).

<sup>291</sup> Law No. 11/2002 (Ley 11/2002) creates the National Intelligence Center – CNI “Centro Nacional de Inteligencia”. Article 1 of this law sets forth the main objective of the CNI << Artículo 1. El Centro Nacional de Inteligencia. El Centro Nacional de Inteligencia es el Organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Naci3n las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresi3n contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones.>>, available at <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-8628> (01/07/2019)

<sup>292</sup> Article 4 “b” of Law No. 11/2002 sets out that << Artículo 4. Funciones del Centro Nacional de Inteligencia. Para el cumplimiento de sus objetivos, el Centro Nacional de Inteligencia llevará a cabo las siguientes funciones: (...) b) Prevenir, detectar y posibilitar la neutralizaci3n de aquellas actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades de los ciudadanos españoles, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones, los intereses econ3micos nacionales y el bienestar de la poblaci3n.>>, available at <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-8628> (01/07/2019).

and freedoms of Spanish citizens, the sovereignty, integrity and security of the State, the stability of its institutions, national economic interests and the welfare of the population.”

Therefore, in spite of the constitutional right of freedom of worship, in the event that the CNI deems that Imams are encouraging radical speech, it could proceed with an investigation.

### 2.3. Modalities of retaining Imams and other Muslim actors

CIE’s articles of association<sup>293</sup> establish that CIE has legal personality and it formally deals with the Spanish government to promote the Cooperation agreement set by Law No. 26/1992.<sup>294</sup>

Alongside its constituents, UCIDE and FEERI, the CIE is the most engaged organization in Spain for the Islamic cause. Furthermore, according to the Ministry of Justice, there are more than 1,700 Islamic entities duly registered and functioning in the country.

With regards to the legal entities, their relationship with the State is based on the provisions of Law No. 26/1992, as stated before.

In order to lawfully set up an Islamic entity it is necessary to proceed with its registration before the Ministry of Justice and CIE<sup>295</sup>. Thus, the Islamic entity will enjoy the benefits of the Cooperation

---

<sup>293</sup> CIE’s articles of association, available at [http://www.hispanomuslim.es/panya/estatutos\\_cie\\_2015.pdf](http://www.hispanomuslim.es/panya/estatutos_cie_2015.pdf) (19/06/2019).

<sup>294</sup> Law 26/1992 enacted on 10/11/1992 which sets the Cooperation Agreement entered into by the state of Spain and the Islamic Community of Spain., available at <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-24855> (17/06/2019).

<sup>295</sup> Article 1 of the Cooperation agreement states that << Artículo 1. 1. Los derechos y obligaciones que se deriven de la Ley por la que se apruebe el presente Acuerdo serán de aplicación a las Comunidades Islámicas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, que formen parte o posteriormente se incorporen a la «Comisión Islámica de España» o a alguna de las Federaciones Islámicas inscritas integradas en dicha Comisión, mientras su pertenencia a las mismas figure inscrita en dicho Registro. 2. La incorporación de las Comunidades y Federaciones islámicas a la «Comisión Islámica de España», a los efectos de su constancia en el Registro de Entidades Religiosas, se acreditará mediante certificación expedida por los representantes legales correspondientes, con la conformidad de la referida Comisión. La anotación en el Registro de su baja o exclusión se practicará a instancia de la entidad interesada o de la «Comisión Islámica de España». 3. La certificación de fines religiosos que exige el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, para la inscripción de las entidades asociativas religiosas que se constituyan como tales, de acuerdo al ordenamiento de las Comunidades Islámicas, podrá ser expedida por la Federación a que pertenezcan, con la conformidad de la «Comisión Islámica de España», o por ésta si no formaran parte de ninguna Federación.>>, available at <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-24855> (20/06/2019).

agreement, such as inviolability, as provided by the law, of the archives and other documents pertaining to the CIE, as well as to its member Communities,<sup>296</sup> tax exemption,<sup>297</sup> among others. The State **does not control or need to authorize the activities of Imams in the country**,<sup>298</sup> as long as the communities where the Imams practice the Islamic faith are duly registered before the Ministry of Justice and CIE.

Also, there are no mandatory requirements imposed by the State (Code of Conduct, Manual, Charter, etc.) for Imams, since it does not interfere in such matters. However, CIE and UCIDE do offer religious training sessions for Imams.<sup>299</sup>

## 2.4. Training

As mentioned above, CIE and UCIDE provide training for Imams, despite the fact that there are no requirements to do so in this regard. Moreover, this training does not necessarily cover radicalization. Furthermore, as argued before, there have been discussions between CIE and the University of

<sup>296</sup> Article 2 of the Cooperation agreement provides that << (...) 2. Los lugares de culto de las Comunidades Islámicas miembros de la «Comisión Islámica de España» gozan de inviolabilidad en los términos establecidos por las Leyes. En caso de expropiación forzosa, deberá ser oída previamente la «Comisión Islámica de España», y no podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado, con excepción de los casos previstos en las Leyes, por razones de urgencia o peligro. También quedarán exceptuados de la ocupación temporal e imposición de servidumbres en los términos previstos en el artículo 119 de la Ley de Expropiación Forzosa. 3. El Estado respeta y protege la inviolabilidad de los archivos y demás documentos pertenecientes a la «Comisión Islámica de España», así como a sus Comunidades miembros. (...) >>, available at <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-24855> (20/06/2019).

<sup>297</sup> Article 11 of the Cooperation agreement provides that << (...) 3. La «Comisión Islámica de España», así como sus Comunidades miembros, estarán exentas: A) Del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y de las contribuciones especiales que, en su caso, correspondan por los siguientes bienes inmuebles de su propiedad: a) Las Mezquitas o lugares de culto y sus dependencias o edificios y locales anejos, destinados al culto, asistencia religiosa islámica, residencia de Imames y dirigentes religiosos islámicos. b) Los locales destinados a oficinas de las Comunidades pertenecientes a la Comisión Islámica de España. c) Los centros destinados únicamente a la formación de Imames y dirigentes religiosos islámicos. B) Del Impuesto sobre Sociedades, en los términos previstos en los números dos y tres del artículo 5 de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, reguladora de aquél. Del Impuesto sobre Sociedades que grava los incrementos de patrimonio obtenidos a título gratuito, siempre que los bienes y derechos adquiridos se destinen a actividades religiosas islámicas o asistenciales. C) Del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, siempre que los respectivos bienes o derechos adquiridos se destinen a actividades religiosas o asistenciales, en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley del Impuesto, aprobado por Real Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 3494/1981, de 29 de diciembre, en orden a los requisitos y procedimientos para el disfrute de esta exención. 4. Sin perjuicio de lo previsto en los números anteriores, la «Comisión Islámica de España», así como sus Comunidades miembros y las asociaciones y entidades creadas y gestionadas por las mismas que se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social, tendrán derecho a los beneficios fiscales que el ordenamiento jurídico-tributario del Estado español prevea en cada momento para las entidades sin fin de lucro y, en todo caso, a los que se concedan a las entidades benéficas privadas. (...) >>, available at <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-24855> (20/06/2019).

<sup>298</sup> Information retrieved from electronic newspaper “El Mundo”, available at <https://www.elmundo.es/espana/2017/08/28/59a2f334ca4741f4768b461e.html> (20/06/2019).

<sup>299</sup> According to CIE, trainings are provided to Imams, information available at <http://comisionislamica.deespana.org/formación-y-contratación-de-imames> (20/06/2019). According to UCIDE, training are also provided to Imams, information available at <http://ucide.org/es/content/ucide-galicia-organiza-taller-sobre-formación-de-imames-y-dirigentes-religiosos> (20/06/2019).



Zaragoza to implement a formal course for Imams in Spain, which would aim at providing proper training to Imams and teachers of Islamic religion.<sup>300</sup> However, up to now, there is no formal course for Imams available at the University of Zaragoza.<sup>301</sup>

In the past, programs of Islamic studies were offered by two universities: the public National University of Distance Learning – UNED and the Camilo José Cela University. The latter had organized a course on Islamic religion and culture. However, these courses are no longer provided, and in any case, never had official recognition.<sup>302</sup>

PEN-LCRV indicates that the prevention action front will regulate the specific training of trainers in ideological, cultural or religious issues that are especially conflictive, guaranteeing knowledge of the Spanish constitutional framework and the specified initiatives on integration, exclusion and social segregation and violent radicalization in the "prevention area".<sup>303</sup>

### 3. Role of Muslim actors in the prevention of radicalisation

#### 3.1. Purely preventive role

According to CIE's website, a couple events to disseminate the prevention of violent radicalization were undertaken in the last 2 years.<sup>304</sup>

One important event that took place in 2018 was a training course for trainers engaged in the prevention of radicalization inside prisons in Spain.<sup>305</sup> The Counter Radicalization Through The Rule of

<sup>300</sup> Information retrieved from Europapress, available at <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-comision-islamica-espana-ultima-universidad-zaragoza-diplomatura-formacion-imanos-20170823174200.html> (19/06/2019).

<sup>301</sup> Information of the available courses and studies from the University of Zaragoza, available at <http://www.unizar.es/estudios> (25/06/2019).

<sup>302</sup> M. Hashas "et al." Imams in Western Europe. Developments, Transformations and Institutional Challenges. Amsterdam University Press B.V., Amsterdam 2018, p.354.

<sup>303</sup> Item 4.1.1., A.1), II, 2 of the National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization sets forth << 2. En el marco de la educación y la sensibilización social: se asegurará por parte de la Administración el conocimiento de la formación y educación de los diferentes actores educativos, en materias directamente relacionadas con la problemática tratada, incluyendo a grupos vulnerables o en riesgo de radicalización violenta. Se regulará la formación específica de formadores en aquellas cuestiones ideológicas, culturales o religiosas especialmente conflictivas, garantizándose el conocimiento del marco constitucional español y las iniciativas especificadas sobre integración, exclusión y segregación social y radicalización violenta en el "área de prevenir".>>, available at <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRATÉGICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f> (21/06/2019).

<sup>304</sup> Some of the events were <http://comisionislamicadeespana.org/jornada-para-la-presentación-del-plan-estratégico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalización>; <http://comisionislamicadeespana.org/jornada-de-trabajo-con-asociaciones-de-jóvenes-musulmanes-de-la-comunidad-valenciana>; <http://comisionislamicadeespana.org/con-las-victimas-en-defensa-de-la-paz-y-de-la-convivencia>; <http://comisionislamicadeespana.org/riay-tatary-al-yihad-es-la-superación-personal-para-tener-lo-mejor-de-uno-mismo> (17/06/2019).

<sup>305</sup> The training took place in Granada at the at Euro-Arab Foundation for Higher Studies, available at <https://www.fundea.org/en/news/course-about-prevention-radicalization-european-professionals-takes-place-granada-week> (25/06/2019).



Law – DERAD project<sup>306</sup> held training in Granada at the Euro-Arab Foundation for Higher Studies, “Fundación Eurarabe de Altos Estudios”- FUNDEA<sup>307</sup>.

Furthermore, FUNDEA and the University of Granada have promoted an international seminar on “Radicalization and Violent Extremism”.<sup>308</sup>

### 3.2. Role in cases of suspected radicalisation

From our research, we are not aware of any reporting obligation imposed on the Muslim community in the event of signs of radicalization.

### 3.3. Initiatives of Muslim actors

CIE has held some working sessions with youth Muslim associations from Valencia and Madrid designed to encourage the promotion of religious freedom, coexistence and the prevention and fight against violent radicalization.<sup>309</sup>

It is important to highlight that these working sessions conferences intended to involve Muslim youth in the development of the National Strategic Plan to Combat Violent Radicalization, managed by the Intelligence Center against Terrorism and Organized Crime – CITCO<sup>310</sup>

We did not find any information concerning the results of these initiatives.

---

<sup>306</sup> DERAD is a European Project that aims to prevent the escalation of radicalization in the prison environment and help prisoners and probationers who are often exposed to Jihadist recruitment or self-radicalization to overcome the different problems and push factors usually exploited by recruiters, aspects that the DERAD project aims to tackle. Information available at <https://www.agenformedia.com/international-projects/derad> (25/06/2019).

<sup>307</sup> Euro-Arab Foundation for Higher Studies, “Fundación Eurarabe de Altos Estudios” is a foundation constituted through an agreement adopted by the European Parliament in 1984 for the establishment of the Euro-Arab University. Its main purpose is to promote the Euro-Arab cooperation by encouraging academic, social and cultural activities, as well as the dissemination of new trends and trends in the sciences and the humanities. FUNDEA information can be found at <https://www.fundea.org/es/fundacion/fundacion-euroarabe-altos-estudios> (25/06/2019).

<sup>308</sup> Information available at <https://www.fundea.org/es/noticias/inscripcion-seminario-internacional-radicalizacion-extremismo> (25/06/2019).

<sup>309</sup> Information retrieved from CIE’s website, available at <http://comisionislamicadeespana.org/jornada-de-trabajo-con-asociaciones-de-jóvenes-musulmanes-de-la-comunidad-de-madrid> and <http://comisionislamicadeespana.org/jornada-de-trabajo-con-asociaciones-de-jóvenes-musulmanes-de-la-comunidad-valenciana> (25/06/2019).

<sup>310</sup> CITCO stands for “Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado” and it is a department of the Ministry of Interior, enacted by the Royal Decree No. 873/2014, available at [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-10398](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-10398) (25/06/2019).

## D. FRANCE

### Introduction

Etant donné que le principe de laïcité<sup>311</sup> est le principe cardinal du droit des religions français et qu'il s'agit d'une spécificité française<sup>312</sup> souvent convoquée en matière de prévention de la radicalisation, il convient de le présenter en quelques lignes.

**Jusqu'en 1905**, les rapports entre les Eglises et l'État étaient organisés par le **Concordat** conclu entre Napoléon Ier et le Pape Pie VII en 1801. Ce régime reposait sur la reconnaissance des cultes : outre la religion catholique, qualifiée de « religion de la majorité des Français », étaient aussi reconnus les cultes réformé, calviniste et israélite. Ces quatre cultes reconnus étaient érigés en services publics<sup>313</sup>.

Mettant fin à ce régime, la loi du 9 décembre 1905 (toujours en vigueur) concernant la séparation des Eglises et de l'État fonde la neutralité de l'État en matière religieuse. Depuis cette loi, **l'État ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte** (art. 2). Mais la loi de 1905 ne consacre pas uniquement l'indifférence de l'État à l'égard du phénomène religieux, elle lui impose aussi de garantir l'effectivité de la liberté de culte : « **La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes** sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public » (art. 1<sup>er</sup>).

Signe de son caractère fondamental, le principe de laïcité de l'État (avec ses deux volets) est depuis 1995 consacré à l'**article 1er de la Constitution de 1958**<sup>314</sup> qui affirme : « **La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances** ». D'autres dispositions à valeur constitutionnelle<sup>315</sup> ou législative<sup>316</sup> consacrent aussi le principe de laïcité.

<sup>311</sup> Pour une approche juridique de ce principe, V. B. Nabli (dir.), *Laïcité de l'Etat et Etat de droit*, Paris : Dalloz 2019. V. aussi le rapport du Conseil d'Etat de 2004 « un siècle de laïcité ». Disponible sous <http://www.conseil-etat.fr/content/download/367/1129/version/1/file/rapportpublic2004.pdf> (20.08.19) ainsi que la Note d'orientation de l'Observatoire de la laïcité de mai 2014. Disponible sous [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/07/note-d-orientation-la-laicite-aujourd'hui\\_0.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/07/note-d-orientation-la-laicite-aujourd'hui_0.pdf) (20.08.19).

<sup>312</sup> Spécificité qui n'est pas toujours appréciée à l'étranger. V. R. Dubertrand, « Synthèse des perceptions internationales de la laïcité en France », in *Rapport annuel de l'observatoire de la laïcité 2013-2014*, p. 115. Disponible sous <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000277.pdf> (20.08.19).

<sup>313</sup> Conseil d'Etat, Dossier thématique « Le juge administratif et l'expression des convictions religieuses », novembre 2014, p. 2. Disponible sous <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Dossiers-thematiques/Le-juge-administratif-et-l-expression-des-convictions-religieuses> (20.08.19).

<sup>314</sup> Auparavant, il était consacré à l'article 2.

<sup>315</sup> C'est le cas notamment de l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946 (faisant partie du « bloc de constitutionnalité ») : « L'organisation de l'enseignement public gratuit et **laïque** à tous les degrés est un devoir de l'Etat ».

Pour plus de détails sur le droit constitutionnel des religions, V. F. Messner, P.-H. Prélot et J.-M. Woehrling, *Traité du droit français des religions*, Paris 2013, p. 587 ss.

<sup>316</sup> N. Cadène, « Rappel des principaux fondements juridiques de la laïcité en France » in *Rapport annuel de l'Observatoire de la laïcité 2014-2015*, p. 205. Disponible sous <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000432.pdf> (20.08.19).

Si la valeur juridique fondamentale du principe de laïcité est plutôt claire, la question de son **champ d'application matériel** l'est moins. Traditionnellement, il était considéré que le **principe de laïcité concerne l'État et les agents du service public, mais pas les rapports entre personnes privées. D'un principe, la laïcité semble devenir aussi une valeur** ayant vocation à **s'imposer** à des personnes et dans des secteurs auxquels elle était considérée auparavant comme étant étrangère. Cette extension du champ d'application de la laïcité met en lumière la grande difficulté de déterminer son **interaction avec la liberté religieuse**.

De manière schématique, **deux lectures** peuvent être proposées de cette interaction et, d'ailleurs, l'ont toujours été. La **première** consiste à considérer, à la suite des articles 1 de la Constitution et de la loi de 1905, que **la garantie de la liberté religieuse constitue une exigence de la laïcité** et une de ses deux composantes (l'autre étant la neutralité). Cette vision des choses semble globalement partagée par les tribunaux et les institutions publiques non-gouvernementales travaillant sur la question de la laïcité ou des droits de l'homme (tels que l'Observatoire de la laïcité et la Commission nationale consultative des droits de l'homme). La **deuxième lecture** est de voir dans la **laïcité une limite à la liberté religieuse** (et éventuellement un moyen de combattre « l'extrémisme religieux » et de protéger « l'identité française »). Cette lecture semble aujourd'hui la plus partagée par les autorités gouvernementales, la classe politique et l'opinion publique française. Ainsi, la laïcité est fréquemment mentionnée au sujet de la lutte contre la radicalisation, ce qui a suscité des critiques de la part des universitaires<sup>317</sup>.

## 1. Principales mesures étatiques relatives à la prévention de la radicalisation

Il n'existe **pas de définition légale de la radicalisation** : « aucune loi, aucun décret, aucune décision de justice ne définit avec précision ce qu'est, en droit, la radicalisation religieuse »<sup>318</sup>. Néanmoins, la radicalisation est appréhendée par le droit et les personnes qualifiées de « radicalisées » sont soumises à un traitement juridique spécifique pouvant restreindre leurs libertés<sup>319</sup>.

Parmi les **définitions les plus répandues** en France (notamment dans les documents officiels<sup>320</sup>), nous pouvons mentionner :

<sup>317</sup> O. Bui-Xuan, Introduction générale, in O. Bui-Xuan (dir.), La radicalisation religieuse saisie par le droit, Paris : Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 7, spéc. p. 28 a pu écrire à ce propos :  
« Le lien établi entre laïcité et lutte contre la radicalisation religieuse peut surprendre, la laïcité se concrétisant, rappelons-le, par la séparation des églises et de l'Etat, d'une part, et par l'affirmation de la liberté de conscience et de croyance, d'autre part. *A priori, la laïcité exigerait donc que l'Etat reste extérieur aux convictions religieuses des individus, fussent-elles radicales*, et ne s'imisce pas dans les différentes conceptions de la 'vie bonne' ».

L'universitaire poursuit :

« ... cette extension du devoir de neutralité religieuse – qui procède d'une certaine radicalisation de la laïcité – dépasse largement l'objectif de lutter contre la radicalisation religieuse ... » ; « ... non seulement l'extension de l'obligation de neutralité religieuse semble tout à fait inefficace pour prévenir la radicalisation, mais encore celle-ci engendre une suspicion généralisée à l'encontre des musulmans » (p. 32).

<sup>318</sup> Bui-Xuan, Introduction générale, art. précité, p. 13.

<sup>319</sup> Bui-Xuan, Introduction générale, art. précité, p. 13.

<sup>320</sup> Guide commun des pratiques professionnelles référentes en direction des acteurs/professionnels des CPRAF, p. 4. Sur ce document, V. point 1.2.1.

- Celle du sociologue franco-iranien F. Khosrokhavar<sup>321</sup> qui définit la radicalisation comme « un processus par lequel un individu ou un groupe **adopte une forme violente d'action**, directement liée à une idéologie extrémiste à contenu politique, social, ou religieux qui conteste l'ordre établi sur le plan politique, social ou culturel ». Il s'agit de la définition la plus fréquemment citée dans les documents officiels<sup>322</sup>.
- Celle proposée par le **Conseil de l'Europe** en 2016 : « processus dynamique par lequel un individu **accepte et soutient l'extrémisme violent** de manière croissante. Les raisons motivant ce processus peuvent être idéologiques, politiques, religieuses, sociales, économiques ou personnelles ».
- Celle du **ministère de l'Intérieur** adopte une définition assez large : « La radicalisation est un **changement de comportement** qui peut conduire certaines personnes à l'extrémisme et au terrorisme » (définition que l'on retrouve dans plusieurs documents officiels)<sup>323</sup>.

Dans les différentes définitions, **trois éléments** essentiels reviennent souvent : un **processus évolutif**, une idéologie **extrémiste**, une légitimation/adoption de l'action **violente**<sup>324</sup>.

Cela dit, il ne faut pas surestimer l'importance de ces définitions, car comme le relève un auteur :

« On observe un **décalage entre la définition** de la radicalisation religieuse énoncée dans les rapports (centrée sur la violence) **et les comportements qualifiés de radicaux** qui motivent des mesures restrictives de liberté ou un suivi, alors qu'ils ne sont pas en eux-mêmes violents »<sup>325</sup>.

En effet, toute la difficulté provient du fait que la radicalisation impliquerait seulement la « **perspective** » d'un **basculement vers la violence**, ce qui pose la question des seuils à prendre en compte<sup>326</sup>, c'est-à-dire les signes de radicalisation ou « indicateurs de basculement » (sur lesquels nous reviendrons notamment au point 1.3.2.).

Pour étudier la politique française de prévention de la radicalisation, nous examinerons les cinq questions suivantes : le Plan national de prévention de la radicalisation de 2018 (1.1.), les principaux acteurs de la prévention de la radicalisation (1.2.), les piliers et caractéristiques de la politique française de prévention (1.3.), les différents secteurs de la prévention de la radicalisation (1.4.) et enfin une évaluation générale de cette politique de prévention (1.5.).

<sup>321</sup> Ce chercheur a de nombreuses publications sur la radicalisation : Le nouveau jihad en Occident, Paris : Robert Laffont, 2018 ; Prisons de France: violence, radicalisation, déshumanisation: surveillants et détenus parlent, Paris : Robert Laffont, 2016 ; Radicalisation, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2014.

<sup>322</sup> V. Bui-Xuan, Introduction générale, art. précité, p. 13.

<sup>323</sup> Bui-Xuan, Introduction générale, art. précité, p. 14. Il existe également d'autres définitions de la radicalisation. V. par ex. celle des chercheurs X. Crettiez et R. Sèze : « l'adoption progressive et évolutive d'une pensée rigide, vérité absolue et non négociable, dont la logique structure la vision du monde des acteurs, qui usent pour la faire entendre de répertoires d'action violents, le plus souvent au sein de structures clandestines, formalisées ou virtuelles, qui les isolent des référents sociaux ordinaires et leur renvoient une projection grandiose d'eux-mêmes » (définition citée chez Bui-Xuan, Introduction générale, art. précité, p. 11-12).

<sup>324</sup> Guide interministériel de prévention de la radicalisation (GIPR), p. 105. Sur ce document, V. point 1.2.1. V. aussi Guide commun des pratiques professionnelles référentes en direction des acteurs/professionnels des CPRAF, p. 4.

<sup>325</sup> Bui-Xuan, Introduction générale, art. précité, p. 21.

<sup>326</sup> J. Chevallier, Synthèse, in O. Bui-Xuan (dir.), La radicalisation religieuse saisie par le droit, Paris : Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 241, spéc. p. 243.

## 1.1. Plan national de prévention de la radicalisation « Prévenir pour protéger » du 23 février 2018

### 1.1.1. Genèse de la prévention de la radicalisation : les plans de 2014 et 2016

Le fait que les attaques perpétrées en mars 2012 l'ont été par une personne, qui est née et a grandi en France, a constitué un tournant dans l'appréhension de la question du terrorisme et de la radicalisation.

Ainsi, si certains pays européens ont élaboré une politique publique de lutte contre la radicalisation au milieu des années 2000, les autorités françaises ont commencé à s'intéresser spécifiquement à ce phénomène en **2014** avec le **plan contre la radicalisation violente et les filières terroristes**. Ce plan a notamment été mis en œuvre par la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et par la circulaire du ministre de l'Intérieur relative à la prévention de la radicalisation et à l'accompagnement des familles ainsi que celle du 4 décembre 2014 relative à la prévention de la radicalisation et au fonctionnement des cellules départementales.

Les personnes concernées par ces textes sont essentiellement les **djihadistes**, c'est-à-dire ceux dont la **radicalisation est violente**<sup>327</sup>.

En avril 2014, un « **numéro vert** » (0800 005 696) a été mis en place **pour que les personnes suspectant des cas de radicalisation puissent les signaler** aux agents du Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (**CNAPR**) qui est piloté par l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT). Lorsqu'un signalement est jugé pertinent, la **personne concernée sera suivie** dans le cadre des **Cellules départementales de suivi de la radicalisation** et d'accompagnement des familles. Entre avril 2014 et juin 2017, le CNAPR a reçu **51429 appels** et 4850 formulaires. Il a **enregistré 5723 signalements**<sup>328</sup>.

Suite aux attentats de 2015, la politique publique de lutte contre la radicalisation s'est intensifiée<sup>329</sup> et un plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (**PART**) est adopté le **9 mai 2016**. Parmi les mesures de ce plan, nous pouvons notamment mentionner le développement de la recherche appliquée en matière de **contre-discours** et la **mobilisation de l'islam de France**.

### 1.1.2. Le plan national de prévention de la radicalisation du 23 février 2018 (PNPR)

Le plan national de prévention de la radicalisation du 23 février 2018 « **Prévenir pour protéger** » (ci-après **PNPR**) vient renforcer cette prévention<sup>330</sup> :

- « Au titre de la **prévention primaire**, il s'agit de **prémunir les esprits** face à la radicalisation en investissant l'École : défense des valeurs républicaines, amélioration de la détection au sein des établissements scolaires, renforcement de la défense des élèves, mais en impliquant les acteurs de l'internet dans la protection des citoyens à travers notamment le contre discours des acteurs de la société civile et des institutions.
- Au titre de la **prévention secondaire**, le plan souhaite renforcer la **professionnalisation des acteurs locaux** et l'évaluation des pratiques pour la prise en charge des personnes signalées

<sup>327</sup> Bui-Xuan, Introduction générale, art. précité, p. 6.

<sup>328</sup> Bui-Xuan, Introduction générale, art. précité, p. 9.

<sup>329</sup> Ex. : création du site [www.stop-djihadisme.gouv.fr](http://www.stop-djihadisme.gouv.fr)  
Sur ce site, V. point 1.4.1.2.

<sup>330</sup> Le développement suivant est extrait du Guide commun des pratiques professionnelles référentes en direction des acteurs/professionnels des CPRAF, p. 5.

et l'accompagnement des familles (actions de soutien psychologique, d'insertion sociale et professionnelle). En particulier, il vise à encourager plus fortement l'implication des professionnels de la santé, du travail social et du droit des femmes et de renforcer le suivi des acteurs impliqués dans les dispositifs de prévention de la radicalisation. De nouveaux acteurs sont à associer plus étroitement comme les collectivités locales et l'expertise scientifique doit être mobilisée pour l'évaluation de ces pratiques.

- Au titre de la **prévention tertiaire**, le plan vise la prise en charge au titre de la protection de l'enfance des mineurs de retour de zone d'opérations de groupements terroristes et des **personnes sous-main de justice** ».

Le PNPR s'articule autour de **cinq axes** et formule **soixante mesures**. Nous mentionnerons les principales mesures du PNPR tout au long de ce rapport. Quant aux cinq axes, il s'agit de :

- 1) **Prémunir les esprits** face à la radicalisation
- 2) Compléter le maillage **détection/prévention**
- 3) **Comprendre** et anticiper l'évolution de **la radicalisation**
- 4) **Professionaliser les acteurs** locaux et évaluer les pratiques
- 5) Adapter le désengagement

Un peu plus d'un an après sa mise en œuvre, un « **bilan** » de la mise en œuvre du PNPR a été établi par le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR ; cf. ci-dessous, 1.2.1.) et présenté par le Premier ministre (qui préside le CIPDR) le 11 avril 2019. Ce bilan<sup>331</sup> détaille toutes les actions accomplies pour mettre en œuvre les différentes mesures du PNPR.

## 1.2. Les principaux acteurs de la prévention de la radicalisation

### 1.2.1. Le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (CIPDR)

Le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR)<sup>332</sup> est le **principal acteur** de la prévention de la radicalisation en France. Son rôle est notamment de **fixer les orientations de la politique gouvernementale** en matière de radicalisation. Présidé par le Premier ministre ou par délégation par le ministre de l'Intérieur, le CIPDR réunit 18 ministères.

Le CIPDR a les missions suivantes :

- Jouer un **rôle d'appui, d'expertise, de conseil et d'animation** auprès des préfetures, des collectivités locales et de l'ensemble des acteurs en charge de la prévention de la délinquance et de la radicalisation,
- **Elaborer des outils d'aide à la décision** et diffuser les résultats des recherches, valoriser les bonnes pratiques et de les diffuser<sup>333</sup>,
- Promouvoir la **formation** des services de l'État, des collectivités territoriales et des associations,

<sup>331</sup> Ce document se trouve disponible sous <https://www.cipdr.gouv.fr/bilan-et-perspectives-du-plan-national-de-prevention-de-la-radicalisation-cipdr-11-avril-2019/> (20.08.19).

<sup>332</sup> Jusqu'en 2016, il s'agissait du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance. La radicalisation ne figurait pas dans la dénomination de ce comité.

<sup>333</sup> Par ailleurs, le site du CIPDR abrite un nombre très important de documents relatifs à la prévention de la radicalisation, notamment les textes normatifs : <https://www.cipdr.gouv.fr/outils/ressources-legislatives-reglementaires/>

La réponse publique en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation a pour vocation d'associer le maximum de partenaires afin d'assurer une approche transversale. Le CIPDR anime ainsi un large **réseau de partenaires et d'acteurs de terrain** en vue de favoriser une intervention pluridisciplinaire autour de l'identification et la prise en charge des personnes délinquantes ou radicalisées.

Les trois principaux partenaires du CIPDR sont les préfetures, les collectivités locales et les grands réseaux associatifs. Le CIPDR s'appuie et participe également à des réseaux européens en vue de partager les bonnes pratiques entre États membres. Il **représente et négocie pour la France** au sein des instances européennes comme le *High-Level Commission Expert Group on Radicalisation* de la Direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne et *l'EU internet Forum*.

Le CIPDR a élaboré plusieurs documents tels que :

- **Guide interministériel de prévention de la radicalisation (GIPR)**

Ce document de mars 2016 est constitué de **36 fiches** traitant de différents thèmes de la prévention de la radicalisation tels que la détection au signalement en milieu scolaire (fiche 2) ou l'intégration des cadres religieux musulmans dans les dispositifs de prévention de la radicalisation (fiche 10). Nous reviendrons sur ces fiches plus tard dans notre rapport (points 1.4.3. et 3.1.1.).

- Le « **kit de formation** »

Ce document<sup>334</sup>, dont la dernière édition date de 2018, reprend les grandes lignes de la **formation relative à la prévention de la radicalisation** mise en place par le Secrétariat général du CIPDR. Cette formation de deux jours a été dispensée depuis juin 2014, à plus de 3 000 agents de l'État, des collectivités territoriales et autres acteurs, notamment associatifs.

- **Guide commun des pratiques professionnelles référentes en direction des acteurs/professionnels des CPRAF (Guide CPRAF)**

Ce document s'adresse à des **professionnels du travail social** et plus particulièrement de ceux intervenant au sein des **Cellules de suivi pour la prévention de la radicalisation** et d'accompagnement des familles (**CPRAF**), auprès de **personnes (mineures ou majeures) « en voie de radicalisation »** - ne présentant pas de danger immédiat apparent - mais pour lesquelles un risque de basculement est suspecté. Ce guide s'articule autour d'une première partie consacrée au cadre de la politique de prévention de la radicalisation, d'une seconde partie relative aux pratiques professionnelles et une troisième partie consacrée à des fiches d'expérience. Il détaille notamment 18 bonnes pratiques.

## 1.2.2. La société civile

Les autorités françaises sont désormais convaincues de **l'importance d'associer la société civile** dans le cadre de la prévention de la radicalisation et de bien encadrer les actions menées par celle-ci. C'est notamment pour cela qu'un **arrêté du 3 avril 2018** fixe le cahier des charges relatif aux actions initiées, définies et mises en œuvre par les structures impliquées dans la prévention et la prise en charge de la radicalisation.

Pour prétendre bénéficier d'une **subvention d'une autorité publique**, l'association doit répondre aux critères fixés par ce cahier des charges. L'idée générale de ce document est de **mieux identifier et**

<sup>334</sup> Disponible sous <https://www.cipdr.gouv.fr/outils/kit-de-formation/> (20.08.19).

**encadrer les structures** menant des actions de prévention et de prise en charge de la radicalisation, **ainsi que les actions** elles-mêmes pour mieux cibler les publics visés et améliorer l'impact des actions auprès de ces derniers.

L'arrêté de 2018 précise que **les professionnels des structures** amenés à diligenter des actions de prévention ou de prise en charge de la radicalisation **doivent avoir suivi une formation spécifique** sur le phénomène de la radicalisation, notamment sur les trois volets suivants : compréhension du phénomène de radicalisation (processus, indices de radicalisation, publics visés, etc.), modalités de détection et d'évaluation (méthodes, outils) de la radicalisation et circuits de signalement, réponses publiques locale et nationale.

Concernant les critères relatifs aux actions de prévention et de prise en charge de la radicalisation, et plus particulièrement, les actions relevant de la prise en charge des individus et de l'accompagnement des familles, il est notamment prévu qu'en concertation avec la préfecture, des **spécialistes de l'islam peuvent être sollicités** ou mobilisés, qu'il s'agisse de référents cultuels ou culturels, d'islamologues ou d'anthropologues, **si cette intervention présente une plus-value** pour la prise en charge et le suivi (éclairage théorique, déconstruction d'une approche radicale de l'Islam notamment).

Concernant les **campagnes de contre-discours** émanant de la société, l'arrêté du 3 avril 2018 précise qu'elles peuvent bénéficier de subventions publiques à condition de répondre à certains critères. Les campagnes de contre-discours non institutionnelles doivent, entre autres, être discrètes dans l'affichage du soutien public. Par ailleurs, les acteurs de ces campagnes doivent être identifiés par les principales plateformes numériques susceptibles d'accompagner la propagation de leurs messages (Facebook, Twitter, Google/YouTube, Snapchat, etc.).

### 1.3. Les piliers et caractéristiques de la politique de prévention de la radicalisation

Dans les lignes suivantes, nous examinerons certains piliers et caractéristiques de la politique française de prévention de la radicalisation : formation des acteurs de la prévention (1.3.1.) ; détection, signalement et prise en charge des personnes radicalisées (1.3.2.) ; encouragement de la recherche sur le phénomène de la radicalisation (1.3.3.).

#### 1.3.1. Formation des acteurs de la prévention de la radicalisation

La formation et la professionnalisation des acteurs de la prévention de la radicalisation sont un axe majeur du PNPR.

Le **site officiel Stop-djihadisme**<sup>335</sup> précise que les formations ont pour but d'aider à mieux comprendre et analyser le phénomène de radicalisation, les enjeux géopolitiques et la réponse mise en place par l'État pour prendre en charge les personnes radicalisées et leurs proches. Ces formations doivent aussi permettre d'éviter les amalgames en distinguant clairement radicalisation et religion.

Plus précisément, les **professionnels des structures amenés à diligenter des actions de prévention** ou de prise en charge de la radicalisation doivent avoir suivi une formation spécifique sur le phénomène de la radicalisation notamment sur les trois volets suivants<sup>336</sup> :

<sup>335</sup> <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/lutte-contre-terrorisme-radicalisation/prevention-radicalisation/radicalisation-comment-letat-forme> (20.08.19).

Sur ce site, V. 1.4.1.2.

<sup>336</sup> Ces développements sont extraits du Guide commun des pratiques professionnelles référentes en direction des acteurs/professionnels des CPRAF, p. 10.



- « **compréhension du phénomène de radicalisation** (processus, publics visés...) : connaissances sur le contexte religieux (histoire de l’islam, dogme, et rigorisme) et géopolitique (terres de jihad, évolution du djihadisme et de sa propagande), facteurs du processus de radicalisation (personnelles, environnementales, psychologiques), exemples de parcours de vie des personnes identifiées comme radicalisées...
- **modalités de détection** et d’évaluation (méthodes et outils) de la radicalisation, **et circuits de signalement** : présentation des indicateurs de radicalisation, comment, pourquoi et à qui signaler (numéro vert, services de police/gendarmerie).
- **réponses publiques locale et nationale** : présentation du Centre national d’assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR/UCLAT) et de l’organisation administrative de la politique de prévention de la radicalisation (rôle du SG-CIPDR au plan national, du Groupe d’évaluation départementale (GED), et de la CPRAF, modalités de prise en charge des personnes radicalisées, rôle du CLSPD) ».

### 1.3.2. Détection, signalement et prise en charge des personnes radicalisées

#### 1.3.2.1. Exposé

La détection et le signalement des personnes radicalisées sont un des piliers de la politique française de lutte contre la radicalisation. « Signaler, ce n’est pas dénoncer, c’est aider à la prise en charge en amont »<sup>337</sup> selon l’ancienne secrétaire générale du CIPDR. Par ailleurs, le site Stop-djihadisme précise que le « signalement permet de protéger nos concitoyens et la personne signalée en l’empêchant notamment de partir sur les zones de conflits (notamment en Irak et en Syrie) » et que le « signalement sert essentiellement à **aider les familles**. Appeler ne représente pas une mesure punitive, il s’agit d’une **mesure préventive**. Après votre appel, les services de l’État mettront en place un accompagnement adapté et feront tout pour éviter un drame ».

Concrètement, une **plateforme téléphonique** (numéro vert<sup>338</sup>) a été mise en place au sein de l’UCLAT pour écouter, informer et orienter ceux qui souhaitent signaler les situations de radicalisation. Le site du CIPDR<sup>339</sup> précise que ce « sont **les personnes en lien avec des personnes radicalisées** ou en voie de l’être qui peuvent s’inquiéter et transmettre leurs interrogations : famille, voisins, amis, enseignants ou collègues, professionnels de santé, personnels animant une action sociale, culturelle, sportive ou de loisir ».

Afin de permettre d’identifier au mieux les situations de radicalisation, un certain nombre **d’indicateurs de basculement dans la radicalisation** (ci-après « indicateurs »)<sup>340</sup> ont été définis, tout en précisant que le processus de radicalisation ne peut être caractérisé que s’il repose sur un **faisceau d’indicateurs**. Les seuls indicateurs ayant trait à l’apparence physique ou vestimentaire ne sauraient caractériser un basculement dans la radicalisation. Plus généralement, un seul indice ne suffit pas pour caractériser l’existence d’un risque de radicalisation et **tous les indices n’ont pas la même valeur**. C’est la combinaison de plusieurs indices qui permet le diagnostic. Cette approche en termes de faisceau d’indices permet d’insister sur le fait qu’aucune attitude, aucun fait, ni contenu doctrinal ne peut être à lui seul révélateur d’un processus de radicalisation.

<sup>337</sup> L. Couvelaire, « Radicalisation : Le double mouvement de déni et de panique est préoccupant, pour la secrétaire générale du Comité de prévention », Le Monde 18 juillet 2019.

<sup>338</sup> Les numéros verts sont des numéros de téléphone gratuits depuis la France.

<sup>339</sup> <https://www.cipdr.gouv.fr/prevenir-la-radicalisation/reperer/> (20.08.19).

<sup>340</sup> La dernière version de ces indicateurs se trouve annexée au GIPR de 2016.

Ce document poursuit que l'appréciation de ces signaux doit **prendre en compte l'âge des personnes**. En effet, l'adolescence est une période d'interrogation identitaire pouvant pousser certains **jeunes** à adopter des **attitudes provocatrices** pour attirer l'attention des adultes.

Les indicateurs de basculement sont classés en **cinq domaines** et peuvent être identifiés par un certain nombre d'indices repérables qui, pris isolément, ne peuvent caractériser un processus de radicalisation :

- les **ruptures** (rupture avec l'environnement, changements d'apparence physique ou d'apparence vestimentaire, pratique religieuse hyper ritualisée).
- **l'environnement personnel de l'individu** (une image paternelle et/ou parentale défaillante ou dégradée et un environnement familial fragilisé, l'environnement social, les traits de personnalité, les réseaux relationnels).
- **théories et discours** (les théories complotistes, conspirationnistes et victimaires, le changement de comportement identitaire, le prosélytisme).
- **techniques** (l'usage de réseaux virtuels ou humains, les stratégies de dissimulation/duplicité)
- **judiciaire** (condamnation pénale et incarcération, antécédents, commission de certaines infractions, comportement en détention).

Concrètement, ce document recense, pour chaque indicateur, des **signes forts et/ou faibles** de radicalisation. Par exemple, concernant l'indicateur « **Usage des réseaux virtuels ou humains** », sont considérés comme **signaux forts** : fréquentation de sites internet et des réseaux sociaux à caractère radical ou extrémiste ; fréquentation de lieux de culte connus pour les tendances radicales qui y sont exprimées, ou de personnes inscrites dans un parcours radical, criminel ou terroriste.

Sont en revanche considérés comme **signaux faibles** : Comptes facebook ouverts sous de nouvelles identités ; utilisation du téléphone et d'internet de manière excessive et intense.

Concernant le traitement du signalement, le site Stop-djihadisme précise<sup>341</sup> :

« La **cellule de suivi** chargée de la prévention de la radicalisation [...] **analyse les signalements** transmis via le Numéro Vert, vérifie que les situations ne relèvent pas de la police ou de la justice, **puis organise une prise en charge** des familles et de leur proche radicalisé ou en voie de l'être ».

Ce site poursuit :

« Lorsqu'un individu signalé via le Numéro Vert présente un **risque de radicalisation violente**, son profil est envoyé aux **services de renseignement** et au préfet du département où il réside. Le préfet avise alors le procureur de la République qui, dans le cas de mineurs, peut mettre en œuvre des mesures d'assistance éducative. Les cellules départementales mobilisent également les services de l'État pertinents [...]. Au sein de la préfecture, un professionnel est ensuite désigné pour organiser la mise en place d'un parcours personnalisé, en lien avec la famille de l'individu et sous la responsabilité d'un travailleur social. **Tous les mois**, les cellules analysent les situations de radicalisation dont elles ont connaissance ».

### **1.3.2.2. Mise en œuvre**

Selon un rapport de 2017<sup>342</sup>, les agents de l'État semblent avoir plutôt « ratisé large » faute de formation suffisante (ce à quoi il a été remédié plus tard). Les cas de « signalements absurdes » se sont

<sup>341</sup> <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/node/534> (20.08.19).

<sup>342</sup> Rapport de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France « Politiques publiques de prévention de la radicalisation. Articulation entre les politiques nationales, les collectivités territoriales et le tissu associatif » cité chez Bui-Xuan, Introduction générale, art. précité, p. 16.

multipliés et certaines communes ont vu « remonter des dizaines de signalements quotidiens du jour au lendemain ».

Un chercheur s'étant entretenu avec le CNAPR (organe qui reçoit les appels de signalement) rapporte que 60 % des appels ne donnent lieu à aucune suite<sup>343</sup>. Il explique aussi que « les arguments, motivations et nombre d'appels sont tributaires de l'actualité » (diffusion de campagnes de publicité ou de reportages télévisés ; attentats). À côté des inquiétudes sincères, mais souvent infondées, certains appels trouveraient leur motivation entre autres dans : l'entrisme de personnes désireuses de devenir indicateurs, les conflits familiaux (incriminer son ex-conjoint dans l'objectif de se voir confier la garde des enfants) et les vengeances personnelles<sup>344</sup>.

Enfin, il convient de mentionner l'**avis critique** de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)<sup>345</sup> qui explique :

« **Conscients de l'existence de critères de détection**, les personnes désireuses d'échapper au radar mis en place par les pouvoirs publics, quelles que soient leurs intentions d'ailleurs – notamment la peur d'être suspectée à tort de nourrir des intentions terroristes – peuvent être **tentées de dissimuler** leurs croyances »<sup>346</sup>.

### 1.3.3. Encourager la recherche sur le phénomène de radicalisation

La radicalisation est un phénomène complexe qui nécessite d'être bien analysé afin de pouvoir la prévenir et de l'endiguer. C'est pour cela que l'encouragement de la recherche sur ce phénomène constitue l'un des axes de la politique française en matière de radicalisation<sup>347</sup>.

#### 1.3.3.1. Soutien logistique et financier aux chercheurs

Le PNPR (Mesure 35) prévoit de développer la recherche appliquée sur les évolutions du processus de radicalisation, notamment en **permettant à des chercheurs** et scientifiques spécialistes de la prévention de la radicalisation d'avoir **accès à certaines informations extraites du FSPRT** (Fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste). À ce titre, le FSPRT a été ouvert à la recherche scientifique (soit 11 000 fiches rendues accessibles aux chercheurs). Une carte interactive de la recherche sur la radicalisation a été établie et recense les 300 chercheurs travaillant sur la radicalisation ainsi que les 600 publications et 120 thèses sur le sujet.

Le PNPR prévoit également de faciliter le **financement des doctorats** au profit de la prévention de la radicalisation, au sein des collectivités territoriales et des entreprises et de renforcer l'accompagnement des équipes de recherche dans la constitution de leurs dossiers de candidature aux fonds européens sur la compréhension de la radicalisation (Mesure 36).

#### 1.3.3.2. Création d'un Conseil scientifique sur les processus de radicalisation (COSPRAD)

Un Conseil scientifique sur les processus de radicalisation (COSPRAD) a été créé par un décret du 3 mai 2017 et un arrêté du 18 mars 2019 a nommé les membres de ce Conseil qui a officiellement été installé

<sup>343</sup> R. Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, Paris : Seuil, 2019, p. 93.

<sup>344</sup> Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, op. cit., p. 93.

<sup>345</sup> Sur cet avis, V. point 1.5.1.

<sup>346</sup> P. 13.

<sup>347</sup> Le carnet de recherche <https://radical.hypotheses.org/> recense les séminaires, publications et financements sur les questions de "radicalisation". Il s'agit d'un site très riche, régulièrement alimenté. Mérite notamment d'être mentionnée la page qui recense plus d'une centaine de rapports français et étrangers sur la radicalisation : <https://radical.hypotheses.org/681> (20.08.19).

le 2 avril 2019<sup>348</sup>. Le COSPRAD est présidé par le Premier ministre ou son représentant. Il est chargé de **faciliter les interactions entre les administrations publiques et les chercheurs** en sciences humaines et sociales, de proposer des axes de recherche prioritaires sur les questions de radicalisation, de favoriser l'organisation d'états généraux de la recherche sur la radicalisation et d'en diffuser les bonnes pratiques, de favoriser la réflexion sur l'accès aux données à caractère sensible en matière de radicalisation et de contribuer à la valorisation des résultats de la recherche en sciences humaines et sociales et à leur réutilisation au bénéfice des politiques publiques de prévention et de lutte contre la radicalisation.

Il est à noter que les états généraux<sup>349</sup> de la recherche et de la clinique en psychologie et en psychiatrie sur la radicalisation ont rassemblé, en novembre 2018, 500 participants et 90 intervenants. Ils ont abouti à douze recommandations<sup>350</sup>.

## 1.4. Les différents secteurs de la prévention de la radicalisation

### 1.4.1. internet : Lutte contre la propagande terroriste

#### 1.4.1.1. Supprimer la propagande terroriste sur internet

La Mesure 11 P NPR envisage **d'enrayer la diffusion de la propagande terroriste sur internet** et la **mise en place d'outils automatiques d'identification et de retrait** afin que les contenus puissent être retirés moins d'une heure après leur mise en ligne. À ce propos, il convient de préciser que la loi n°2014-1353 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme autorise le **blocage des sites internet faisant l'apologie du terrorisme**.

Les **actions suivantes** ont notamment eu lieu dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure 11 susmentionnée : 14 635 demandes de retrait de contenus sur internet ; 66 demandes de blocage de sites internet par la plateforme de signalement des contenus terroristes « Pharos » (<https://www.internetsignalement.gouv.fr/>) mise en place par le Gouvernement ; un projet de règlement européen en cours de discussion au Parlement européen pour le retrait en 1 heure des contenus terroristes en ligne par les compagnies de l'internet ; des initiatives citoyennes développées en ligne et en images<sup>351</sup>.

Enfin, une **proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet** (adoptée par l'Assemblée Nationale en première lecture le 9 juillet 2019 et qui doit encore être soumise au Sénat)<sup>352</sup> entend imposer aux opérateurs des plateformes en ligne et aux moteurs de recherche **l'obligation de retirer, de rendre inaccessibles ou de déréférencer**, dans un **délai de 24h** suivant la notification par une ou plusieurs personnes, tout contenu contrevenant « manifestement » à une série d'infractions telles que la provocation à la commission d'actes de terrorisme et de leur apologie. Cette proposition de loi contient également un chapitre intitulé « **Prévention de la diffusion de contenus haineux en ligne** » qui prévoit d'inclure la lutte contre la diffusion des contenus haineux en ligne parmi les objectifs de la formation des élèves au numérique.

<sup>348</sup> <https://www.cipdr.gouv.fr/installation-du-conseil-scientifique-sur-les-processus-de-radicalisation/> (20.08.19).

<sup>349</sup> Les états généraux signifient, de nos jours, une assemblée ou réunion des représentants de toutes les parties prenantes sur un sujet donné afin de l'aborder le plus complètement possible.

<sup>350</sup> Sur cet évènement : <https://cert-radicalisation.fr/etats-generaux-psy-sur-la-radicalisation/> (20.08.19).

<sup>351</sup> Ex. : [asso-generationnumerique.fr/nos-actions-les-complots-rigolos/](http://asso-generationnumerique.fr/nos-actions-les-complots-rigolos/) : ateliers de sensibilisation aux théories du complot ; [www.rost.fr](http://www.rost.fr) : court métrage « Tu iras au paradis ».

<sup>352</sup> Cette proposition de loi est disponible sous <http://www.assemblee-nationale.fr/15/ta/ta0310.asp> (20.08.19).

#### 1.4.1.2. *Elaboration d'un contre-discours « officiel »*

Les autorités françaises ont **créé des sites internet** avec pour objectif de contrer la propagande terroriste :

**Stop-djihadisme.gouv.fr** : Ce site comporte des **informations sur l'action de l'État** dans la lutte contre le terrorisme et précise ce qu'il faut faire en cas de détection d'un cas de radicalisation ou en cas d'attaques terroristes. L'autre objectif du site est **de dévoiler la nature mensongère des discours des recruteurs terroristes** en montrant la réalité de la situation sur place. L'iconographie juxtapose des images de l'organisation État islamique à des images d'exactions commises par ses membres. La structure narrative est celle du dévoilement des mensonges des djihadistes en les confrontant aux actes commis sur place. Par ces images choquantes, la communication publique déploie une stratégie d'authenticité qui vise à toucher et convaincre le public jeune<sup>353</sup>.

**Selon un rapport parlementaire**, le site Stop Djihadisme passe « pour être trop administratif, sans doute un peu aseptisé en regard des sites djihadistes qui présentent, il est vrai, des images plus crues. Son audience auprès d'une partie de la jeunesse est donc relativement faible. Surtout, **il pâtit de son origine gouvernementale**. En effet, pour les tenants de la théorie du complot, tout ce qui est institutionnel est forcément manipulé »<sup>354</sup>.

**Toujourslechoix.fr** : L'utilisateur de ce site est amené à suivre deux personnes en caméra subjective. Le film est une succession de choix laissés à l'utilisateur pour poursuivre ou interrompre le processus. En fonction de ces choix, une personne pourra finir répudiée et maltraitée en Syrie tandis que l'autre personne pourra finir en prison. Ce **film insiste sur le libre arbitre des individus**<sup>355</sup>.

#### 1.4.2. **Contre-discours par la société civile**

La Mesure 17 du PNPR prévoit d'encourager le **contre discours** sur plusieurs registres (y compris **humoristique, artistique et religieux**) porté par différents intervenants (intellectuels, sportifs et militants internautes) auprès de publics divers, notamment les jeunes et les femmes.

La fiche 34 du GIPR, intitulée « **Sensibilisation au discours alternatif** », détaillait déjà la question du contre-discours porté par la société civile afin de **contrer la propagande djihadiste qu'elle soit en ligne et hors ligne**.

Cette fiche rappelle les trois axes méthodologiques de contre discours proposés par la **Commission européenne** : un contre-discours **sur le plan politique** (qui ne peut être porté que par les gouvernements) ; un contre-discours **sociétal** porté par les membres de la société civile ; un **contre-discours religieux** porté par les autorités religieuses compétentes et **dans lequel il est préférable que les gouvernements ne s'impliquent pas**.

Après ce rappel, la fiche se focalise sur le contre-discours moral porté par la société civile (associations, les **familles**, les **travailleurs sociaux** et les pairs). Ce contre-discours peut revêtir différentes formes : contre-message, narration alternative et contre-image.

<sup>353</sup> Sur ce site et son évolution, V. J. Fragnon, La radicalisation sous emprise ? Le processus de radicalisation au prisme de Stop Djihadisme, Revue Quaderni - Communication, technologies, pouvoir 2018, n° 1, p. 13.

<sup>354</sup> Rapport parlementaire d'Eric Ciotti et Patrick Mennuci cité par Fragnon, La radicalisation sous emprise? Le processus de radicalisation au prisme de Stop Djihadisme, art. précité, p. 26.

<sup>355</sup> Fragnon, La radicalisation sous emprise ? Le processus de radicalisation au prisme de Stop Djihadisme, art. précité, p. 21.

Le **contre message** consiste à diffuser des **contre-messages basés sur des statistiques** (par exemples les talibans ont tué plus de musulmans que les drones américains). La **narration alternative** vise à proposer un récit alternatif, basé par exemple sur les témoignages de victimes et des déserteurs. La **contre image** vise à battre en brèche la vision « romantique » de l'extrémisme en montrant des images prises sur le terrain de massacres de civils, etc.

### 1.4.3. Écoles

La prévention de la radicalisation à l'école et par l'école est le premier sujet traité par le PNPR. Concernant les établissements relevant de l'Éducation nationale, le PNPR prévoit notamment de **fluidifier davantage la détection de la radicalisation** (Mesure 3). Selon la fiche 2 du GIPR, en cas de situation jugée préoccupante, **tout personnel doit alerter** le chef d'établissement qui transmet sans délai l'information au recteur et/ou à l'inspecteur d'académie, directeur académique des services de l'éducation nationale, ainsi qu'au centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation via la plateforme téléphonique (numéro vert).

Les **signes d'alerte**, rappelés par ce même document, sont :

- **Rupture** relationnelle aggravée ou généralisée avec les camarades, les amis, les divers entourages et abandon des activités périscolaires ;
- Rupture avec l'école entraînant des contestations répétées d'enseignements, multiplication des absences, déscolarisation soudaine ;
- Rupture avec la famille marquée par une limitation de la communication avec les proches, tentatives de fugue ;
- Nouveaux comportements dans les domaines alimentaire, vestimentaire...
- Modification de l'identité sociale et des discours :
- Propos antisociaux virulents ou violents ;
- Multiplication des tensions ou des conflits avec autrui ;
- Rejet et discours de condamnation de la société occidentale concernant son organisation, ses valeurs, ses pratiques (consumérisme, immoralisme ...) ;
- Rejet systématique des instances d'autorité, parents, éducateurs, professeurs, etc. ;
- Rejet des différentes formes de la vie en collectivité, repli sur soi, mutisme ;
- Intérêt soudain, manifestement excessif et exclusif pour telle religion ou telle idéologie ;
- Socialisation réduite aux réseaux sociaux, fréquentation de sites à caractère radical, adhésion à des discours extrémistes sur ces réseaux ;
- Discours relatifs à la « fin du monde » et fascination manifeste pour les scénarios apocalyptiques.

Concernant les **établissements d'enseignement privés hors contrat** (établissements confessionnels)<sup>356</sup> et les situations **d'instruction à domicile**, des **contrôles** sont prévus en cas de suspicion de radicalisation (Mesure 7).

Pour **renforcer les « défenses des élèves »** et les prémunir face au risque de radicalisation dans l'espace numérique et aux théories du complot, **l'éducation aux médias et à l'information (EMI)** est systématisée afin de développer leur pensée critique et la culture du débat (Mesure 8). À ce propos, la Fiche 35 du GIPR intitulée « **Rôle préventif de l'école** : approche socio-éducative » revient sur le

<sup>356</sup> En 2016, il était question de passer d'un système de déclaration à un système d'autorisation, mais cette proposition a été refusée par le Conseil constitutionnel (Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, op. cit., p. 148).

contenu de différents enseignements et indique comment ils peuvent contribuer à prévenir la radicalisation :

- Le **programme d'histoire-géographie** [...] propose un éclairage des enjeux majeurs du monde actuel et permet d'approcher la complexité du monde par l'interrogation et la confrontation de grilles de lectures géopolitiques, géoéconomiques, géoculturelles. [...]
- **L'enseignement du fait religieux** constitue un des éléments qui fondent la transmission du savoir historique. [...] Cet enseignement est conduit dans un esprit de laïcité et de respect des consciences et des convictions. Il est centré sur une **approche analytique et historique de la religion**. [...]
- La **pédagogie de la laïcité** permet la transmission des valeurs de la République [...]
- Le **nouvel enseignement moral et civique (EMC)** est mis en œuvre depuis la rentrée 2015, de l'école au lycée. L'EMC pose progressivement les fondements pour les élèves d'une appropriation personnelle des règles de vie dans un État de droit avec, en particulier, le **respect du pluralisme des opinions, des convictions**. [...]
- **L'éducation aux médias et à l'information (EMI)** a pour objectif de permettre au jeune de **renforcer sa résilience face à toute forme de manipulation et de radicalisation**, afin qu'il développe son sens critique, en particulier dans l'usage des **réseaux sociaux et de l'internet**. L'EMI initie l'élève à l'usage raisonné des différents types de médias et le sensibilise aux enjeux sociétaux et de connaissance qui sont liés à cet usage. [...]

Plus généralement, les actions suivantes ont été accomplies dans le cadre de la prévention de la radicalisation à l'école :

- Un « Guide de prise en charge en milieu scolaire des jeunes dans un processus de radicalisation » a été élaboré et diffusé aux 20 000 personnels d'encadrement de l'Éducation nationale.
- Deux outils en soutien aux professionnels de l'Éducation nationale ont été diffusés à l'ensemble des personnels de l'Éducation nationale, soit 1 000 000 de personnes :
  - Vademecum « Laïcité à l'école »<sup>357</sup>.
  - Livret « Prévenir la radicalisation des jeunes »<sup>358</sup> : ce document détaille la procédure de signalement des cas de radicalisation. Il est à noter que pour les fonctionnaires de l'Éducation nationale, il existe dans chaque académie et département, un **référént « radicalisation »**. Ce dernier coordonne les actions en matière de prévention et accompagne le personnel enseignant dans le signalement.
- Un guide pratique intitulé "**Laïcité et prévention de la radicalisation**"<sup>359</sup> a été publié le 13 novembre 2018. Ce guide, composé de 26 cas pratiques, est adressé aux enseignants, travailleurs sociaux et décideurs politiques locaux avec pour objectif de les aider à mieux détecter et prévenir les cas de radicalisation chez les jeunes.
- La loi n° 2018-266 du 13 avril 2018 visant à mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat a été adoptée. En application de cette loi, ont été effectués : **15 oppositions à l'ouverture** d'établissements privés hors contrat ; **33 établissements** d'enseignement privé hors contrat **contrôlés** ; **130 contrôles de situations d'enfants déscolarisés** et/ou instruits dans la famille.

<sup>357</sup> Disponible sous <http://eduscol.education.fr/cid126696/la-laicite-a-l-ecole.html> (20.08.19).

<sup>358</sup> Disponible sous <http://eduscol.education.fr/cid100811/prevention-de-laradicalisation.html> (20.08.19).

<sup>359</sup> Disponible sous <https://www.counterextremism.com/french/guide-pratique-pour-les-enseignants-et-professionnels-de-terrain> (20.08.19).

#### 1.4.4. Administration

Un **rapport** d'information rédigé par deux parlementaires en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les **services publics face à la radicalisation** a été mis en ligne le 27 juin 2019<sup>360</sup>.

Ce rapport arrive à la conclusion que le personnel des forces de sécurité et de la justice (auquel on peut ajouter celui de l'Éducation nationale) n'était touché que de façon marginale par la radicalisation, et que celle-ci semblait sous contrôle grâce à la mise en place d'une série d'outils de prévention et de détection. En revanche, il semblerait que des zones d'ombres persistent sur d'autres secteurs de l'action publique, qu'il s'agisse du sport, de la santé, de l'université, des transports ou encore de la détention carcérale, soit que les dispositifs de prévention et de détection y soient encore incomplets, soit que l'enjeu posé par la radicalisation elle-même n'y ait pas encore fait l'objet d'une prise de conscience suffisante. Ce rapport se conclut par trente-cinq recommandations destinées à renforcer les acteurs publics dans leur lutte contre la radicalisation de leurs agents comme du public.

Parmi les différentes questions étudiées par ce rapport, deux peuvent être mentionnées.

##### 1.4.4.1. Fonctionnaires exerçant des missions de souveraineté

Concernant les agents publics exerçant des missions de souveraineté nationale, deux décrets du 27 février 2018 en application du code de la Sécurité intérieure et du code de la Défense fixent désormais les modalités de **radiation et de mutation des civils ou militaires radicalisés**<sup>361</sup>.

La mesure 20 du PNPR prévoit d'élargir ce dispositif aux autres **agents publics** (notamment ceux dont l'activité les met en contact régulier avec des mineurs).

##### 1.4.4.2. Service public des transports

L'art. L114-2 du Code de la sécurité intérieure dispose que :

« Les décisions de **recrutement et d'affectation** concernant les emplois en lien direct avec la sécurité des personnes et des biens au sein d'une entreprise de transport public de personnes ou d'une entreprise de transport de marchandises dangereuses soumise à l'obligation d'adopter un plan de sûreté peuvent être **précédées d'enquêtes administratives** destinées à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées »<sup>362</sup>.

<sup>360</sup> Disponible sous [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/services\\_publics\\_radicalisation\\_rap-info](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/services_publics_radicalisation_rap-info) (20.08.19).

<sup>361</sup> V. art. L114-1 du Code de la sécurité intérieure : « Lorsque le résultat de l'enquête fait apparaître que le comportement d'un fonctionnaire occupant un emploi participant à l'exercice de missions de souveraineté de l'Etat ou relevant du domaine de la sécurité ou de la défense est devenu incompatible avec l'exercice de ses fonctions, l'administration qui l'emploie procède à son affectation ou à sa mutation dans l'intérêt du service dans un emploi comportant l'exercice d'autres fonctions. En cas d'impossibilité de mettre en œuvre une telle mesure ou lorsque le comportement du fonctionnaire est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction eu égard à la menace grave qu'il fait peser sur la sécurité publique, il est procédé à sa radiation des cadres ».

<sup>362</sup> Sur les difficultés d'application de ce dispositif, V. en plus du rapport d'information précitée cet article : B. Bissuel, SNCF, RATP : la procédure opaque des licenciements pour radicalisation, Le Monde 17 août 2019.



#### 1.4.5. Réinsertion des mineurs de retour de zones d'opérations de groupements terroristes

Le PNPR prévoit plusieurs mesures pour la réinsertion des mineurs de retour de zones d'opérations de groupements terroristes. Il prévoit notamment de professionnaliser davantage les acteurs prenant en charge ces mineurs (Mesure 52). Il est également prévu de développer le suivi social et médico-psychologique de ces enfants (Mesure 54).

95 mineurs de retour (83% de moins de 10 ans) ont été pris en charge dont 88 ont fait l'objet d'une procédure en assistance éducative. Par ailleurs, 271 majeurs de retour (192 hommes et 79 femmes) ont fait l'objet d'un suivi.

#### 1.4.6. Prisons

Plusieurs attentats ont révélé que la prison était un lieu de radicalisation<sup>363</sup>. C'est pour cela que la question des prisons occupe une place importante dans la politique française de prévention de la radicalisation. La question des aumôniers musulmans dans les prisons sera étudiée au point 2.2.5.

##### 1.4.6.1. Lors de la détention

Le PNPR envisage de développer les capacités d'évaluation des détenus radicalisés, notamment par la création de nouveaux **quartiers d'évaluation de la radicalisation** (QER) dont un sera réservé à l'évaluation des détenus de droit commun (Mesure 55).

**Une fois la radicalisation détectée, les détenus majeurs radicalisés et prosélytes**, nécessitant une prise en charge adaptée et séparée de la détention ordinaire, seraient accueillis dans des **quartiers de prise en charge des personnes radicalisées (QPR)** (Mesure 56).

La mise en œuvre de ces mesures se fait de la manière suivante. Les détenus pour faits de terrorisme et les détenus de droit commun radicalisés passent 4 mois dans un QER pour évaluation suite à quoi une décision de prise en charge est rendue. Trois options sont possibles. Les détenus radicalisés iront en détention ordinaire (avec néanmoins une prise en charge particulière). Les détenus radicalisés les plus prosélytes seront accueillis dans les QPR. Les **détenus radicalisés violents** se retrouveront dans les **quartiers d'isolement** (QI).

##### 1.4.6.2. À la sortie de prison

Le PNPR prévoit d'anticiper la **fin du suivi judiciaire des détenus en fin de peine** et de mobiliser les acteurs locaux pour **faciliter leur réinsertion** de ces détenus. Pour les détenus mineurs, Le PNPR envisage d'assurer la continuité de l'intervention éducative et de préparer la sortie dans le cadre d'un projet individualisé et contenant.

#### 1.4.7. Fermeture de lieu de culte

D'après l'article 2 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (codifié à l'article L. 227-1 du Code de la sécurité intérieure), **le préfet peut prononcer la fermeture des lieux de culte** dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes pour une durée maximale de six mois.

<sup>363</sup> Khosrokhavar, Prisons de France: violence, radicalisation, déshumanisation: surveillants et détenus parlent, op. cit.

## 1.5. Évaluation générale de la politique de prévention de la radicalisation

Plusieurs instances ont eu à évaluer la politique française de prévention de la radicalisation. Seront notamment examinés : l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme de 2017, le rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste de mai 2019, l'enquête du Centre d'étude sur les conflits ainsi que quelques critiques universitaires.

### 1.5.1. L'avis critique de la Commission nationale consultative des droits de l'homme de 2017

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCNDH) est une structure de l'État qui assure, auprès du gouvernement et du parlement un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit et de l'action humanitaire et du respect des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

La CNCNDH s'est autosaisie de la question de la prévention de la radicalisation et a auditionné une trentaine de personnes impliquées ou concernées dans la prévention de la radicalisation. Elle a rendu le 18 mai 2017 un **avis sur la prévention de la radicalisation** de 42 pages. Cet avis **est très critique** à l'égard de la politique gouvernementale de lutte contre la radicalisation « qui met en cause le respect des droits fondamentaux alors même qu'elle ne repose pas sur une conception solide et éprouvée du concept de radicalisation ».

Les principales critiques de la CNCNDH, qui sont résumées dans son communiqué de presse<sup>364</sup>, concernent les mécanismes de détection des personnes radicalisées et la dimension sécuritaire de

<sup>364</sup>

L'avis et le communiqué de presse sont disponibles sous ce lien :

<https://www.cncndh.fr/fr/actualite/avis-sur-la-prevention-de-la-radicalisation> (20.08.19).

Les principaux points de ce communiqué sont les suivants :

#### « Des dispositifs de détection des personnes « radicalisées » stigmatisants et contre-productifs

Dans le but de prévenir, le plus en amont possible, l'expression violente de la radicalisation, de multiples grilles de détection ont été élaborées à l'attention des agents de la fonction publique. La CNCNDH alerte sur le caractère à la fois vague, inopérant, et stigmatisant pour les musulmans des « critères de basculement » retenus et sur le risque d'arbitraire en raison de la marge d'appréciation laissée aux agents publics. La diffusion à grande échelle de ces « grilles » les rend, de surcroît, contre-productives, renforçant la suspicion à l'égard d'une partie de la population et favorisant des comportements de dissimulation.

#### Le travail social subverti par la logique de renseignement

Les travailleurs sociaux, acteurs essentiels de l'intégration et de la cohésion sociale, sont contraints de détecter et, le cas échéant, de signaler les personnes potentiellement radicalisées. L'observation, la suspicion et le renseignement ont supplanté l'écoute et la confidentialité pourtant essentielles à la construction de la relation de confiance avec le travailleur social. La CNCNDH appelle les pouvoirs publics à ne pas porter atteinte au cœur de métier des travailleurs sociaux et à garantir leur indépendance.

#### Des dispositifs de prise en charge des personnes « radicalisées » disparates et inefficaces

La CNCNDH reconnaît le bien-fondé de la démarche expérimentale concernant la prise en charge des personnes radicalisées. Elle déplore néanmoins le manque de coordination des multiples initiatives menées. La CNCNDH s'inquiète des techniques du contre-discours qui visent à plaquer une idéologie en remplacement d'une autre, sans dimension pédagogique, et dont l'inefficacité est avérée. Elle relève en outre la disproportion des moyens consacrés aux actions de prévention de la radicalisation, au détriment des missions à caractère social.

#### La prise en charge des mineurs doit relever du droit commun

La CNCNDH s'inquiète que la dérive sécuritaire des pouvoirs publics affecte aussi les services de protection de l'enfance. Elle recommande tout particulièrement que le dispositif d'écoute pour les familles soit

certaines mesures de prévention de la radicalisation. Par ailleurs, l'avis de la CNCDH se conclut par 17 recommandations dont 8 concernent la question de la détection des personnes radicalisées.

### 1.5.2. Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste du 8 mai 2019

La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, a effectué une visite officielle en France, en mai 2018, afin d'évaluer les lois, politiques et pratiques de ce pays en matière de lutte contre le terrorisme. La Rapporteuse spéciale fait de nombreuses observations positives, mais fait également part de ses vues concernant plusieurs problèmes, notamment en ce qui concerne la politique de prévention de la radicalisation. Selon son rapport, « **on ne sait toujours pas quels sont les fondements juridiques de la catégorisation de la radicalisation**, en quoi ces critères sont conformes aux meilleures pratiques et, enfin, en quoi ils justifient la **suppression des espaces légitimes et protégés d'expression civique** et de pratique religieuse » (§ 42). La Rapporteuse spéciale observe ensuite que le PNPR « ne présente **pas les possibilités de recours** ouvertes aux personnes identifiées à tort comme radicalisées et violentes ou aux personnes taxées injustement de radicalisation alors que **leurs idées radicales sont protégées par la liberté d'expression** consacrée par le droit international » (§ 42).

Si elle confirme que le signalement et la surveillance sont des aspects importants de la lutte contre la radicalisation, la Rapporteuse spéciale observe que le PNPR « met sans relâche l'accent sur la radicalisation islamiste sans aborder les autres catégories de radicalisation violente qui se font jour en France, en particulier celle de l'extrême droite » (§ 43). La responsable onusienne recommande aux autorités françaises « d'accorder une attention particulière aux facteurs d'attraction et de dissuasion de la radicalisation et, en particulier, de s'attaquer de manière globale aux situations propices à la radicalisation, non seulement en prenant les mesures antiterroristes nécessaires sur le plan de la sécurité, mais aussi en remédiant aux conditions sociales, économiques et culturelles qui poussent les personnes à se radicaliser et à devenir membres de groupes extrémistes violents ».

### 1.5.3. L'enquête quantitative du Centre d'étude sur les conflits

Le Centre d'étude sur les conflits est une association française créée en 1990 qui « se veut un lieu de confrontation intellectuelle entre politistes, internationalistes, sociologues, anthropologues, juristes, philosophes, historiens ou géographes ». Ce centre a publié une enquête quantitative en octobre 2018 intitulée « **Les effets de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation sur les populations musulmanes en France** »<sup>365</sup>. Cette étude, basée sur un échantillon de 927 entretiens, a été menée par des chercheurs des universités de Leiden, de Genève et de l'École normale supérieure (France). Elle relève entre autres que la lutte contre le terrorisme et la radicalisation a un « fort impact » sur les comportements des musulmans. Ainsi, 38.5 % des musulmans interrogés déclarent « ne plus lire ou regarder certains médias à cause de leur façon d'aborder l'islam ». L'étude se conclut par quelques recommandations qui insistent notamment sur **l'importance de s'attaquer aux discriminations** pour asseoir la légitimité d'une action antiterroriste respectueuse des libertés et pour **ne pas dilapider le « capital de confiance » des musulmans** en France envers les institutions politiques.

---

transféré au numéro 119 qui gère l'enfance en danger, et que les mineurs « radicalisés » soient pris en charge par des professionnels de l'enfance, hors de tout dispositif policier ».

<sup>365</sup> Disponible sous <http://www.ccls.eu/fr/les-effets-de-la-lutte-contre-le-terrorisme-et-la-radicalisation-sur-les-populations-musulmanes-en-france/> (20.08.19).

#### 1.5.4. Critiques universitaires : l'influence de la lutte contre la radicalisation sur le droit et la société

D'après certains universitaires, l'appréhension de la radicalisation par le droit illustrerait certaines évolutions de la fonction du droit dans la société. Selon une professeure de droit :

« Le traitement juridique de la 'radicalisation religieuse' semble s'inscrire dans ce mouvement qui tend à **confondre** [...] normes juridiques et normes sociales de comportement. Alors même que la sécurité publique n'est pas directement en cause, la catégorie juridique 'radicalisation religieuse' permet d'interdire des comportements jugés contraires aux valeurs dominantes [...] »<sup>366</sup>.

Elle ajoute plus loin :

« En s'appuyant sur une logique largement fondée sur l'anticipation [...], le droit fait de plus en plus de place au **pouvoir discrétionnaire des autorités administratives** »<sup>367</sup>.

Une autre universitaire observe que, par le biais de la lutte contre la radicalisation, **l'écart à la normalité risque d'être érigé comme un écart à la normativité**, « évoquant le modèle idéal-typique de politique criminelle d'un État autoritaire, dans lequel est organisée une réponse étatique à la déviance qui est ou semble porteuse d'un danger. Sont alors pénalisées des convictions, des croyances ou des opinions »<sup>368</sup>.

Enfin, un chercheur ayant travaillé sur les politiques de lutte contre la radicalisation dans plusieurs pays (y compris la France) met en évidence la **logique de suspicion animant certaines de ces politiques et les effets nocifs de cette logique sur la société**<sup>369</sup>.

<sup>366</sup> Bui-Xuan, Introduction générale, art. précité, p. 21.

<sup>367</sup> Bui-Xuan, Introduction générale, art. précité, p. 39.

<sup>368</sup> C. Saas, La radicalisation religieuse saisie par le droit pénal : Quel modèle de politique criminelle ?, in O. Bui-Xuan (dir.), La radicalisation religieuse saisie par le droit, Paris : Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 99

<sup>369</sup> « La lutte contre la radicalisation conduit surtout à l'introduction d'une **logique de suspicion destructrice** dans des sphères sociales qui ont besoin de relations de confiance pour fonctionner. Si un.e policier n'est pas méfiant.e, il ne fait pas son travail comme il faut. À l'inverse, le travail de la main gauche ne peut se déployer sans relation de confiance. Les **étudiant.e.s** doivent avoir suffisamment **confiance en leurs enseignant.e.s** pour pouvoir faire des erreurs, explorer de nouvelles idées – y compris des idées politiques. Les **fidèles** doivent avoir suffisamment **confiance en leur prêtre ou imam** pour se confier à lui et lui demander conseil. Les jeunes en difficulté doivent avoir confiance en leurs éducateurs.trices pour partager leurs problèmes et leurs interrogations. Comme l'avait théorisé Simmel, la confiance est la magie sociale qui rend les sociétés possibles, et les relations de confiance ne peuvent perdurer en tant que telles que si leur autonomie est préservée. En un mot, **on instille une logique de surveillance dans l'ensemble du corps social** » (F. Raggazi, La lutte contre la radicalisation ou deux formes de la pensée magique, Revue Mouvements 2016, p. 151, spéc. p. 157).

## 2. Statut des acteurs musulmans

### 2.1. Statut des personnes morales

Les groupes religieux peuvent s'organiser sous différentes formes<sup>370</sup>. Ils peuvent choisir la forme d'**association cultuelle** prévue par la loi de séparation des Eglises et de l'Etat de 1905. L'objet de ces associations est de subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte. Ce type d'associations doit avoir un **objet exclusivement cultuel**.

Le choix de structures de droit commun est également possible. Les groupes religieux peuvent choisir d'organiser leurs activités sous forme d'**association de droit commun** (loi de 1901 relative au contrat d'association). **L'avantage des associations de droit commun**, par rapport aux associations cultuelles<sup>371</sup>, réside dans le fait que les premières peuvent se livrer à des activités qui, sans être directement cultuelles, sont en rapport avec leur croyance telles que l'organisation de pèlerinage ou l'abattage rituel. Les associations de droit commun peuvent recevoir des **subventions publiques** qui sont interdites pour les associations cultuelles. Si certaines conditions restrictives sont réunies, les associations de droit commun **peuvent être reconnues d'utilité publique**, ce qui leur permet d'accéder à des avantages supplémentaires.

Enfin, la forme de la **fondation** peut être choisie. « La fondation est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident **l'affectation irrévocable de biens**, droits ou ressources à la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général et à but non lucratif » (art. 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat).

Malgré le principe de laïcité, les pouvoirs publics n'ont « pas cessé de surveiller, voire de chercher à réguler, la sphère religieuse » en s'impliquant dans la création d'instances et de dispositifs devant favoriser l'émergence de l'« islam de France »<sup>372</sup>. Pour reprendre les termes d'une spécialiste de la question, l'idée serait de « **faire émerger un interlocuteur musulman 'officiel'**, suffisamment loyal pour que l'État puisse sereinement lui déléguer la mission de créer un islam doté d'un fonctionnement institutionnel plus ajusté à la rationalité étatique française »<sup>373</sup>. Récemment, la lutte contre la radicalisation semble avoir donné un nouveau souffle pour la régulation du culte<sup>374</sup>. Dans les lignes suivantes, nous passerons en revue les principales structures du culte musulman.

Le **Conseil français du culte musulman (CFCM)** a été initialement créé en **2003** pour répondre à des besoins pratiques d'organisation du culte. Le CFCM est censé s'occuper de la formation des imams, attribuer des postes dans les aumôneries des prisons et des hôpitaux, gérer les carrés musulmans dans les cimetières ou encore réglementer l'abattage de la viande halal. En revanche, il n'est pas habilité à émettre de conseils ou d'avis religieux sur des points d'ordre spirituel ou moral. **Ses attributions**

<sup>370</sup> Sur cette question, V. R. de Bellescize, *Droit des cultes et de la laïcité*, Paris : Gualino, 2017, p. 97-102 ; Messner, Prélôt et Woehrling, *Traité du droit français des religions*, op. cit., p. 1235-1254.

<sup>371</sup> Pour une présentation détaillée du régime juridique de ces deux types d'associations, V. Circulaire NOR/IOC/D/10/16585/C du 23 juin 2010 - Support institutionnel de l'exercice du culte : les associations cultuelles régies par la loi du 9 décembre 1905 et les associations exerçant un culte sous le régime de la loi du 1er juillet 1901 ; disponible sous <http://www.legirel.cnrs.fr/spip.php?article96>

<sup>372</sup> S. Jouanneau, *Faire émerger un « islam français » : paradoxes d'une action publique sous contrainte (1970-2010)*, *Sociologie* 2017, p. 247. Cet article est basé sur des entretiens avec les « conseillers islam » dans la haute administration française.

<sup>373</sup> Jouanneau, *Faire émerger un « islam français »*, art. précité.

<sup>374</sup> Sèze, *Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire*, op. cit., p. 163.

**relèvent de la pratique et non de la doctrine religieuse**<sup>375</sup>. Les membres du CFCM et des **Conseils régionaux du culte musulman (CRCM)** sont élus pour trois ans par des délégués des mosquées dont le nombre est déterminé uniquement par la surface des lieux de culte. **Miné par des dissensions** et les luttes (politiques) d'influence entre les principales associations musulmanes (plutôt que de représenter des « courants » de l'islam, ces associations sont liées aux États truc, algérien et marocain), il **peine à fonctionner depuis quinze ans**<sup>376</sup>. De plus, sa représentativité de tous les musulmans semble être remise en cause.

À la suite des attentats de janvier 2015, une « **instance de dialogue avec le culte musulman** » a été créée par le gouvernement. L'objectif serait d'inclure dans les discussions sur l'islam tous ceux qui ne sont pas ou qui ne se sentent pas représentés par le CFCM tels que des grandes mosquées, des personnalités qualifiées de l'islam, des intellectuels ou autres, de façon à élargir la consultation et stimuler toutes les composantes de l'islam de France à travailler plus efficacement<sup>377</sup>. Cette instance de dialogue a discuté en mars 2016 la question de la prévention de la radicalisation<sup>378</sup>. En décembre 2016, les questions du financement de « l'islam de France » et de la formation universitaire des imams ont été discutées. Nous n'avons pas trouvé d'indications sur des réunions plus récentes de cette instance de dialogue.

La **Fondation de l'islam de France (FIF)** a été créée et reconnue comme établissement d'utilité publique par un décret du 5 décembre 2016. La FIF était présidée par l'ancien ministre Jean-Pierre Chevènement à qui le théologien Ghaleb Bencheikh a succédé en décembre 2018. Sont membres de droit de son Conseil d'administration des représentants des ministères de l'Intérieur, de la Culture et de l'Éducation. Le site de la FIF<sup>379</sup> précise qu'elle « est née de la volonté de contrecarrer, par la connaissance et la culture, l'idéologie salafiste qui nourrit la violence des extrémistes djihadistes ». Pour réaliser cela, elle contribue au développement de projets culturels, éducatifs et sociaux.

Enfin, en avril 2019, l'**Association musulmane pour l'islam de France (AMIF)** a été créée par un groupe de musulmans. Cette association a, entre autres, pour objet « la construction, l'aménagement, l'équipement, et la rénovation de mosquées et de salles de prière », « la lutte contre la radicalisation » ainsi que « la **formation des cadres religieux** et des responsables d'associations culturelles »<sup>380</sup>.

En revanche, il ne semble **pas** exister de **réelles organisations théologiques** actives, représentatives ou audibles. Le CFCM a annoncé la création d'un Conseil théologique en 2016 et a tenu une première rencontre, mais suite à des protestations de la part de responsables musulmans n'ayant pas été associés à ce projet, il semble que ce Conseil a cessé de fonctionner. En revanche, un Conseil théologique des musulmans de France a été créé le 25 mai 2015<sup>381</sup> avec une présence dominante de

<sup>375</sup> A. Sfeir et J. Coste, Le Conseil français du culte musulman à l'épreuve du temps, Hommes et Migrations 2006, p. 44.

<sup>376</sup> Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, op. cit., p. 149-150.

<sup>377</sup> J.-M. Guénois, Le gouvernement crée une « instance de dialogue » avec l'islam, Le Figaro 25 février 2015. Disponible sous <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/02/25/01016-20150225ARTFIG00163-le-gouvernement-cree-une-instance-de-dialogue-avec-l-islam.php> (20.08.19).

<sup>378</sup> Un compte rendu détaillé est disponible sur le site du Ministère de l'intérieur : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2016-Actualites/Instance-de-dialogue-avec-l-islam-de-France> (20.08.19).

<sup>379</sup> <https://fondationdelislamdefrance.fr/nos-missions/> (20.08.19).

<sup>380</sup> [https://www.saphirnews.com/La-naissance-de-l-Association-musulmane-pour-l-islam-de-France-est-officiellement-actee\\_a26223.html](https://www.saphirnews.com/La-naissance-de-l-Association-musulmane-pour-l-islam-de-France-est-officiellement-actee_a26223.html) ; [https://www.liberation.fr/france/2019/01/24/islam-de-france-une-nouvelle-association-pour-reguler-les-financements\\_1705069](https://www.liberation.fr/france/2019/01/24/islam-de-france-une-nouvelle-association-pour-reguler-les-financements_1705069) (20.08.19).

<sup>381</sup> <http://www.musulmansdefrance.fr/communiqu-annoncant-la-creation-du-conseil-theologique-musulman-de-france/> (20.08.19).

l'association « Musulmans de France » (ex-UOIF : Union des organisations islamiques de France<sup>382</sup>)<sup>383</sup>. Il existe également un « Conseil des imams de France »<sup>384</sup> sur lequel peu d'informations sont disponibles. Enfin, un autre « Conseil des imams de France » serait en cours de constitution » selon l'imam Tareq Oubrou. Ce Conseil aura « pour ambition de proposer une nouvelle autorité religieuse »<sup>385</sup>.

## 2.2. Statut des imams et autres acteurs musulmans

D'emblée, il convient de préciser qu'il n'y a **pas de cours de religion dans les écoles publiques** en France (à l'exception de la région d'Alsace-Moselle dans laquelle il n'y a pas de cours de religion musulmane)<sup>386</sup>. Par conséquent, la question de la formation des enseignants de religion musulmane, primordiale dans certains pays, ne se pose pas en France. Il n'y a pas non plus d'aumônerie musulmane dans ces écoles<sup>387</sup>.

Il existerait environ 3000 imams en France pour 3000 mosquées. Si les bénévoles sont comptabilisés, il y aurait de 6000 à 8000 imams en France. Environ 300 imams, **fonctionnaires de pays étrangers**, officieraient en France (environ 150 imams turcs, 120 algériens et 30 marocains)<sup>388</sup>.

Il est à noter que le CFCM (cf. supra, 2.1.) a envisagé la création de Conseils d'imams au niveau des CRCM qui auraient notamment pour mission de délivrer une habilitation aux imams<sup>389</sup>. Mais ces conseils n'ont, semble-t-il, pas encore vu le jour.

### 2.2.1. Perspective historique : la méfiance grandissante à l'égard des imams étrangers

Dans les années 70, la présence des travailleurs immigrés de confession musulmane était perçue comme temporaire. Pour l'administration des étrangers, il existerait même un « intérêt à faciliter le maintien de la tradition religieuse chez les étrangers qui souhaitent s'engager sur la voie d'une immigration temporaire », puisqu'elle serait de nature à leur permettre de « sauvegarder les liens avec leur culture d'origine ». Le résultat de cette approche a été de **confier aux États d'émigration** (Algérie, Maroc, Turquie) la mission d'envoyer des imams et des professeurs de langues arabe et turque<sup>390</sup>. Le nombre d'imams envoyés par les États d'émigration n'étant pas suffisant, des bénévoles – parfois autodidactes ou ayant étudié la théologie dans des pays musulmans – ont investi la fonction d'imam.

Avec le temps, la perception des autorités françaises a évolué et le fait que les imams soient étrangers a été perçu comme un « problème », car ils ne faciliteraient pas l'intégration des musulmans. Une note d'un responsable du ministère de l'Intérieur datant de 1995 explique :

<sup>382</sup> Sur cette association, V. F. Peter, *The Union of Islamic Organizations of France*, in F. Peter and R. Ortega (ed.), *Islamic Movements of Europe: Public Religion and Islamophobia in the Modern World*, London : Tauris, 2014, p. 115.

<sup>383</sup> Sèze, *Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire*, op. cit., p. 202 ; [https://www.lepoint.fr/societe/le-conseil-theologique-musulman-de-france-voit-le-jour-29-05-2015-1932201\\_23.php](https://www.lepoint.fr/societe/le-conseil-theologique-musulman-de-france-voit-le-jour-29-05-2015-1932201_23.php) (20.08.19).

<sup>384</sup> <https://www.leconseildesimamsdefrance.org/> (20.08.19).

<sup>385</sup> [https://www.saphirnews.com/La-naissance-de-l-Association-musulmane-pour-l-islam-de-France-est-officiellement-actee\\_a26223.html](https://www.saphirnews.com/La-naissance-de-l-Association-musulmane-pour-l-islam-de-France-est-officiellement-actee_a26223.html) (20.08.19).

<sup>386</sup> A. Fornerod, *Annotated Legal Documents on Islam in Europe: France*, Brill 2016, p. 77.

<sup>387</sup> Fornerod, *Annotated Legal Documents on Islam in Europe: France*, op. cit., p. 104.

<sup>388</sup> <https://www.bfmtv.com/societe/ces-300-imams-fonctionnaires-de-pays-etrangers-qui-officient-en-france-1372982.html> (20.08.19).

<sup>389</sup> Sèze, *Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire*, op. cit., p. 174.

<sup>390</sup> Jouanneau, *Faire émerger un « islam français »*, art. précité.



« Il faut que les lieux de culte [...] soient animés par des personnes capables de communiquer avec des jeunes Français et de leur enseigner une religion ouverte. Actuellement, la plupart des imams sont étrangers [...], incapables de parler la langue française [...] [ou] de comprendre les problèmes qui se posent à un jeune Français vivant dans une banlieue des années 1990. Il y a donc une création d'imams à faire, à opérer »<sup>391</sup>.

### 2.2.2. L'obstacle de la laïcité

Aujourd'hui, l'idée serait donc de mettre un terme à un « islam importé » pour que les imams diffusent des normes adaptées à la vie dans la société française<sup>392</sup>. Cela dit, **l'État dispose d'une marge de manœuvre limitée** du fait de la laïcité qui ne lui permet pas d'interférer dans les processus de sélection et de nomination des imams. L'action de l'État ne peut se faire que de **manière indirecte** dans ce domaine. Une chercheuse explique :

« la mise en place d'une procédure centralisée d'attribution des **visas de résidence** délivrés au titre de 'ministre du culte musulman' [...] vise, d'une part, à favoriser le départ volontaire ou l'expulsion des imams jugés « problématiques » et, d'autre part, à maintenir les autres dans une situation de surveillance et de précarité administrative favorisant leur 'domestication' »<sup>393</sup>.

De la même manière, la laïcité empêchant de dispenser une formation religieuse aux imams<sup>394</sup>. En revanche, des **établissements privés** dispensent des formations en théologie ou en droit musulmans, comme l'institut Al-Ghazali (Grande Mosquée de Paris) ou l'Institut européen des sciences humaines de Paris (IESH, dépendant de l'Union des organisations islamiques de France, l'UOIF, issue des Frères musulmans), mais les sciences humaines y sont peu développées<sup>395</sup>. Un rapport de 2017 consacré à la formation des imams et des cadres religieux musulmans préconise la création de bi-parcours entre universités publiques et instituts privés de formation d'imams. Ces bi-parcours donneront accès à l'apprentissage de disciplines non théologiques dans des disciplines variées dans le champ des sciences humaines et sociales. Elles permettront d'enrichir la formation des futurs cadres religieux aux côtés des autres étudiants et professionnels intéressés par ce type de formation<sup>396</sup>.

<sup>391</sup> Note reproduite chez Jouanneau, Faire émerger un « islam français », art. précité.

<sup>392</sup> Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, op. cit., p. 147.

<sup>393</sup> Jouanneau, Faire émerger un « islam français », art. précité.

<sup>394</sup> F. Messner, La formation des cadres religieux en France, in F. Messner et M. Abou ramadan (dir.), L'enseignement universitaire de la théologie musulmane : perspectives comparatives, Paris : Les éditions du Cerf, 2018.

<sup>395</sup> La piste des universités pour mieux former les imams, Le Monde 17 mars 2017 : [https://www.lemonde.fr/campus/article/2017/03/17/la-piste-des-universites-pour-mieux-former-les-imams\\_5096389\\_4401467.html](https://www.lemonde.fr/campus/article/2017/03/17/la-piste-des-universites-pour-mieux-former-les-imams_5096389_4401467.html) (20.08.19).

Pour plus de détails, V. les articles d'A. Jaballah (Des enjeux de l'enseignement de la théologie musulmane en France. L'exemple de l'Institut européen des sciences humaines) et de S. Amghar (Les instituts supérieurs islamiques en France : une dynamique contrariée) qui se trouvent dans cet ouvrage : F. Messner et M. Abou ramadan (dir.), L'enseignement universitaire de la théologie musulmane : perspectives comparatives, Paris : Les éditions du Cerf, 2018.

V. aussi F. Oueslati, Islamic education: seminaries and institutes: L'institut européen des sciences humaines, in F. Peter and R. Ortega (ed.), Islamic Movements of Europe: Public Religion and Islamophobia in the Modern World, London: Tauris, 2014, p. 291.

<sup>396</sup> <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-communiqués-de-presse/2017-Communiqués/Formation-des-imams-et-des-cadres-religieux-musulmans> (20.08.19).



Pour contourner l'obstacle de la laïcité, il a été décidé de proposer une **formation civile et civique**, aussi appelée **formation à la laïcité**, aux imams et aux aumôniers musulmans en particulier<sup>397</sup>. Concrètement, il s'agit de diplômes d'université (DU) articulés autour de l'apprentissage de la connaissance des institutions et des lois françaises. Ils sont ouverts à tous et ne comprennent pas d'enseignement de théologie. En 2018, il y avait 18 DU partiellement financés par le ministère de l'Intérieur<sup>398</sup>.

### 2.2.3. Le développement de formations universitaires civiques à destination des imams et autres cadres religieux

Ces dernières années, des formations universitaires se sont développées, notamment à l'intention des cadres religieux musulmans. La fiche 11 du **GIPR** (cf. supra, 1.2.1) intitulée « **Formation sur le fait religieux** », concernant ces formations, précise :

Les acteurs de la prévention de la radicalisation doivent être non seulement en mesure d'accompagner et de soutenir une famille dont un membre se radicalise, mais aussi être en capacité de distinguer entre rigorisme, communautarisme et radicalisation.

À ce titre, il est opportun qu'ils **se familiarisent avec le fait religieux, le droit des cultes et le principe de laïcité**. Les diplômes universitaires de formation civile et civique répondent à ce besoin.

#### 1. Qu'est-ce qu'un DU de formation civile et civique ?

Ces **formations universitaires**, de 120h en moyenne, **financées en grande partie par le ministère de l'Intérieur**, sont articulées en fonction de trois grandes unités d'enseignement : sciences sociales des religions, laïcité et institutions républicaines, droit des religions et la gestion du culte. Elles **s'adressent aux cadres religieux de tous les cultes**, les **responsables associatifs**, mais également aux agents publics, qui dans leurs fonctions, sont confrontés aux faits religieux.

[...]

#### 3. Pourquoi le suivi d'un DU peut être utile à la prévention de la radicalisation ?

Ces DU, qui s'inscrivent dans la **formation continue**, sont particulièrement adaptés aux chargés de prévention de la radicalisation ainsi qu'à tout agent public et responsable associatif travaillant avec des cellules départementales. Ils constituent en effet une approche pédagogique et pratique très utile pour appréhender la place du fait religieux dans la prévention de la radicalisation.

Par ailleurs, le nombre d'heures de cours variant entre 120 et 150 heures sur 6 à 8 mois, le suivi du DU est **compatible avec la poursuite d'une activité professionnelle**. Au-delà des cours, ces formations approfondies offrent un socle commun de connaissances tout en favorisant les échanges inter-culturels et inter-professionnels au sein de la sphère universitaire. Les retours d'expérience des fonctionnaires ayant suivi ces cursus sont excellents.

**Le brassage entre agents publics, responsables religieux, étudiants, société civile, sous l'égide de l'université, est très apprécié.** Ainsi, le besoin de formation en la matière manifesté par la fonction publique hospitalière, la pénitentiaire, l'éducation nationale ainsi que le

<sup>397</sup> Ces formations ne semblent pas satisfaire ceux qui pensent que : « S'appuyer sur les DU, la dimension laïcité, ce n'est plus le cœur du sujet. Le cœur du sujet c'est la théologie, comment on l'enseigne et avec qui. Il faudrait pouvoir s'appuyer sur des instituts universitaires à l'étranger ou des français ».

La piste des universités pour mieux former les imams, Le Monde 17 mars 2017. Disponible sous [https://www.lemonde.fr/campus/article/2017/03/17/la-piste-des-universites-pour-mieux-former-les-imams\\_5096389\\_4401467.html](https://www.lemonde.fr/campus/article/2017/03/17/la-piste-des-universites-pour-mieux-former-les-imams_5096389_4401467.html) (20.08.19).

<sup>398</sup> F. Messner, La formation des cadres religieux en France, art. précité, p. 262.

personnel du ministère de l'Intérieur devrait faire des DU une formation de référence à l'échelle nationale.

Cela dit, les autorités publiques n'ont pas abandonné l'idée de former les imams en France. Il s'agit même d'un des axes de la réforme envisagée de l'islam de France, mais dont les contours précis n'ont pas encore été annoncés<sup>399</sup>.

Enfin, dans le cadre de la politique de prévention de la radicalisation, des **associations** proposent des **formations plus ponctuelles** aux cadres religieux musulmans afin de leur permettre d'intégrer entre autres les outils de la médiation, les méthodes pour déconstruire les théories conspirationnistes, tout en se familiarisant avec l'usage des réseaux sociaux<sup>400</sup>.

#### 2.2.4. Effectivité de l'autorité des imams

Ayant à délivrer les sermons de la prière du vendredi et de répondre aux questions des fidèles qui le sollicitent, l'imam est indéniablement un acteur musulman majeur. Cela dit, selon certains chercheurs, l'autorité et les pouvoirs des imams semblent exagérés.

Un chercheur ayant mené une enquête de terrain pendant 6 ans dans une trentaine de mosquées parle d'un **mythe** à propos de la supposée autorité de l'imam<sup>401</sup>. Les raisons sont nombreuses. L'autorité et la légitimité des imams reposent sur leur reconnaissance par les fidèles qui se trouvent dès lors « contraints de composer avec leurs attentes, à défaut de courir le risque d'être remerciés ». Par ailleurs, les mosquées sont généralement gérées par des associations qui ont des présidents pouvant licencier les imams d'autant plus que ces derniers ne sont pas toujours protégés par un contrat de travail. Le chercheur observe plus généralement que « rien ne pousse les musulmans à venir à la mosquée, et rien ne pousse non plus ceux qui y viennent à suivre les directives des imams. Les imams doivent donc construire leur légitimité ». Si les imams participent à la définition de l'orthodoxie, ils sont **conurrencés par d'innombrables acteurs** dont des imams diffusant leurs avis religieux en ligne<sup>402</sup> et dans les différents médias. L'imam n'est pas « l'équivalent fonctionnel au prêtre qui contrôle sa paroisse »<sup>403</sup>. Ce chercheur en conclut que les « imams n'ont donc rien des leaders tout puissants auxquels le débat public les renvoie »<sup>404</sup>. En tout cas, les « jeunes qui se radicalisent finissent souvent par cesser de fréquenter la mosquée »<sup>405</sup>.

<sup>399</sup> <http://www.leparisien.fr/politique/l-elysee-poursuit-la-reforme-de-l-islam-de-france-07-01-2019-7982991.php> (20.08.19).

<sup>400</sup> <https://www.cipdr.gouv.fr/formation-des-imams-et-remise-de-diplomes/> (20.08.19).

<sup>401</sup> Sèze, Les imams de France : des agents de prévention des processus de radicalisation ?, Cahiers de la sécurité 2013, p. 73. V. aussi F. Peter, Imams in France, in F. Peter and R. Ortega (ed.), Islamic Movements of Europe: Public Religion and Islamophobia in the Modern World, London: Tauris, 2014, p. 241.

<sup>402</sup> Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, op. cit., p. 181 rapporte les propos d'un imam : « Aujourd'hui **les jeunes vont sur Internet**, vers une communauté qui leur parle, et reviennent vers nous pour qu'on leur confirme ce qu'ils trouvent sur Internet. Un jeune est venu me demander s'il était licite de vivre en France. Quand je lui ai dit que ça l'était, il m'a répondu : 'C'est vrai ce qu'ils disent sur Internet, tu es un vendu !' ».

<sup>403</sup> Sèze, Les imams de France : des agents de prévention des processus de radicalisation ?, art. précité, p. 80.

<sup>404</sup> Sèze, Les imams de France : des agents de prévention des processus de radicalisation ?, art. précité, p. 75.

<sup>405</sup> Sèze, Les imams de France : des agents de prévention des processus de radicalisation ?, art. précité, p. 79. Dans le même sens, une autre chercheuse exprime ses doutes également sur l'efficacité de la mobilisation du personnel religieux musulman pour dire le « bon » islam « dans la mesure où ceux qui

Une autre chercheuse ayant publié de nombreux travaux sur les imams en France abonde dans le même sens et explique :

« D'une part, il faut différencier la propension des imams à imposer leur volonté ou leur point de vue au sein de la mosquée, à l'occasion d'un rituel ou d'un cours, et leur aptitude à maintenir leur autorité au-delà de ces interactions de face-à-face. D'autre part, sans doute ne faut-il pas confondre 'la capacité à dire le vrai en matière religieuse' que les fidèles reconnaissent aux clercs qu'ils jugent légitimes [...] et les chances des seconds de parvenir à systématiquement réformer les comportements et les représentations des premiers [...] »<sup>406</sup>.

Elle constate ensuite la tendance « à prêter aux imams une importante autorité sur leurs fidèles et ce faisant à les concevoir comme des acteurs susceptibles de directement influencer la morphologie du fait islamique hexagonal ».

### 2.2.5. Aumôniers musulmans dans les prisons

Le développement de l'aumônerie musulmane dans les prisons, qui n'est pas une tradition musulmane, est récent en raison de l'absence d'un organe représentatif du culte musulman<sup>407</sup>. Son rôle semble néanmoins important, car les prisons françaises (dont environ la moitié des musulmans sont musulmans<sup>408</sup>) semblent être un des principaux lieux de radicalisation. En effet, comme l'explique un détenu :

« La prison fragilise la réflexion surtout pour les détenus sans parler et sans travail. Il se crée une haine de la société et si personne de formé à l'Islam ne vient l'apaiser, quelqu'un d'autre le prend sous son aile et lui retourne le cerveau »<sup>409</sup>.

Le nombre d'aumôniers musulmans a sensiblement augmenté ces dernières années. En 2018, il existait **231 aumôniers musulmans** pour 188 établissements pénitentiaires, mais leur nombre est jugé insuffisant selon un rapport parlementaire de juin 2019<sup>410</sup>.

Pour être aumônier, il convient d'être proposé par l'aumônier national du culte concerné et d'obtenir ensuite un agrément de la part des services de sécurité (art. D436 du Code de procédure pénale) qui veillent que les futurs aumôniers ne soient pas « radicalisés »<sup>411</sup>. Un décret n° 2017-756 du 3 mai 2017 pose **l'obligation d'obtention d'un diplôme** sanctionnant une **formation civile et civique** agréée, comprenant un enseignement sur les grandes valeurs de la République.

Le statut des aumôniers a été amélioré (augmentation budgétaire, indemnisation pour les frais de déplacement), mais demeure quand même précaire. Contrairement aux aumôniers dans l'armée, les aumôniers dans les prisons ne sont **pas des agents publics**<sup>412</sup>. Ceci explique que le taux de turn-over et d'abandon soit élevé. C'est pour cela d'ailleurs qu'il semble difficile de trouver des candidats pour l'aumônerie<sup>413</sup>. D'ailleurs, les aumôniers actuels viennent principalement d'Algérie, du Maroc et de la

---

adhèrent aux idées de Daech le font aussi par rejet de l'ordre établi » (M. Dumoulin, Déconstruire la radicalisation : implications et limites de la notion, Confluences Méditerranée 2018, p. 171, spéc. 176).

<sup>406</sup> Jouanneau, Faire émerger un « islam français », art. précité.

<sup>407</sup> Fornerod, Annotated Legal Documents on Islam in Europe: France, op. cit., p. 81 et 98.

<sup>408</sup> Fornerod, Annotated Legal Documents on Islam in Europe: France, op. cit., p. 99.

<sup>409</sup> <https://www.vice.com/fr/article/neabed/en-prison-les-aumoniers-musulmans-ont-ce-qu'ils-peuvent> (20.08.19).

<sup>410</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i2082.asp> (20.08.19).

<sup>411</sup> <https://lemuslimpost.com/radicalisation-prison-detenus-musulmans-cachent-pratiquer-religion.html> (20.08.19).

<sup>412</sup> Fornerod, Annotated Legal Documents on Islam in Europe: France, op. cit., p. 99.

<sup>413</sup> Fornerod, Annotated Legal Documents on Islam in Europe: France, op. cit., p. 99.

Turquie. « Dès qu'ils peuvent accéder à autre chose, ils partent », explique une chercheuse spécialiste de la question<sup>414</sup>.

Les aumôniers font face à plusieurs difficultés que le rapport parlementaire précité dresse:

« les aumôniers musulmans ne peuvent s'appuyer, à la différence de l'aumônerie catholique par exemple, sur un clergé constitué, rémunéré et protégé. Ils peuvent ainsi être confrontés à une **certaine précarité**, aussi bien salariale que sur le plan de la protection sociale. [...] Ces conditions d'exercice sont la cause de difficultés de recrutement croissantes, étant souligné que la tâche des aumôniers musulmans est déjà en soi ardue dans la mesure où ils sont **considérés par certains détenus comme des aumôniers institutionnels** dont il faut se détourner ».

À ce propos, il convient de mentionner une recherche menée par un sociologue ayant interrogé plusieurs aumôniers musulmans. Cette recherche montre le **caractère sensible de l'activité d'aumônier musulman** qui semble être sollicité dans le cadre d'une mission de police (« **aumônier-surveillant** ») d'autant plus que les aumôniers musulmans ne possèdent pas de doctrine religieuse encadrant leur activité comme le serait la doctrine du secret du confessionnal dans le catholicisme<sup>415</sup>. Cet auteur craint alors que ne se produisent deux dérives : « des aumôniers zélés qui pourraient confondre des dissensions religieuses avec des considérations sécuritaires et des policiers indécis qui pousseraient à la délation des aumôniers ignorants leurs droits dans l'exercice de cette profession ».

### 3. Rôle des acteurs musulmans dans la prévention de la radicalisation

#### 3.1. Rôle purement préventif

Les autorités françaises incitent les responsables musulmans à s'investir davantage dans la prévention de la radicalisation. La société française a également des attentes en ce sens. Ceci dit, comme l'explique un spécialiste de la radicalisation, « en même temps que [les responsables musulmans] s'impliquent dans un travail éducatif et préventif [...], ils **apparaissent comme les porte-voix d'un État** souvent perçu avec défiance par les réseaux associatifs musulmans [...] et ils se coupent un peu plus des jeunes mêmes que la puissance publique eut espéré qu'ils influencent »<sup>416</sup>.

Selon un spécialiste de l'islam en France, **l'imam peut jouer plusieurs rôles** dans la prévention de la radicalisation. « L'action de l'imam est comparable à celle d'un **filtre**. En s'imposant comme agents de médiation incontournables entre les fidèles et les sources du savoir islamique, les imams transmettent un capital qui permet de mettre à distance la tentation de se radicaliser ». Par ailleurs, les imams exercent une **socialisation** qui offre un cadre pour une pratique de l'islam acculturée au contexte français qui fait barrage aux logiques de rupture et d'isolement indispensables à la radicalisation<sup>417</sup>. Enfin, « lorsque les imams sont placés **face à la radicalisation** en cours d'un fidèle, ils **mobilisent les ressources dont ils disposent, en tant qu'autorité religieuse**, pour identifier et tenter d'enrayer la mécanique »<sup>418</sup>.

<sup>414</sup> <https://www.vice.com/fr/article/neabed/en-prison-les-aumoniers-musulmans-font-ce-qu'ils-peuvent> (20.08.19).

<sup>415</sup> H. Garrush, Aumônier musulman des prisons: les paradoxes d'une fonction, Journal des anthropologues 2018, p. 237.

<sup>416</sup> Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, op. cit., p. 205.

<sup>417</sup> Sèze, Les imams de France : des agents de prévention des processus de radicalisation ?, op. cit., p. 77.

<sup>418</sup> Sèze, Les imams de France : des agents de prévention des processus de radicalisation ?, op. cit., p. 74.

Ces dernières années, plusieurs rapports et responsables politiques ont jugé important d'impliquer davantage les responsables musulmans dans la prévention de la radicalisation (implication centrale dans les approches anglo-saxonnes et dans les pays musulmans)<sup>419</sup>. Cela dit, **la laïcité empêche de contraindre** les responsables musulmans à jouer ce rôle. C'est pour cela que le gouvernement a essayé de susciter une dynamique pour les y inciter.

À ce propos, la Fiche 10 du **GIPR** intitulée « **L'intégration des cadres religieux musulmans dans les dispositifs de prévention de la radicalisation** » précise :

Dans sa circulaire du 29 avril 2014 relative à la prévention de la radicalisation, le ministre de l'Intérieur demande aux préfets de **mettre en place une cellule d'accompagnement pouvant associer des cadres religieux [...]**.

Les **cadres religieux musulmans** peuvent être des **acteurs déterminants** de la prévention de la radicalisation. Ils sont de fins connaisseurs des références de leur communauté religieuse, voire de ses ressorts de mobilisation, de ses acteurs et de ses failles. Le recours à certains d'entre eux constitue une ressource, en termes d'expertise et de médiation, qu'il convient de ne pas négliger. [...] Ainsi, des cadres religieux peuvent participer à l'élaboration d'un **diagnostic s'agissant de personnes en voie de radicalisation**, et concourir à l'identification des causes de cette dérive. [...]

**Il appartient au préfet d'identifier parmi les cadres religieux ou les jeunes musulmans, les profils les plus intéressants** pour cette mission. Outre la confiance qui devra s'installer entre la cellule préfectorale et le cadre religieux, ce dernier devra disposer d'un bon niveau théologique et d'une connaissance suffisante de l'environnement dont sont issus les jeunes signalés. Il devra se montrer rassembleur et convaincant afin de permettre de **retisser le lien entre un jeune en cours de radicalisation et les institutions**.

Ces cadres religieux n'ont **pas vocation à être associés systématiquement** aux cellules préfectorales de suivi de la radicalisation, et doivent davantage **apporter leur expertise sur des cas particuliers** à la demande de l'autorité administrative ou d'une association qui est mandatée par le préfet. [...]

**L'organisation de colloques au sein de la communauté musulmane concernant la prévention de la radicalisation**, destinés à décrypter le processus et à mobiliser les acteurs, s'est multipliée depuis un an. **Ces rencontres peuvent être encouragées, voire soutenues par les préfetures**.

### 3.2. Rôle en présence d'un signe de radicalisation

Les acteurs musulmans peuvent, comme tout individu, signaler des cas de radicalisation en composant le **numéro vert**. Étant en contact avec les populations musulmanes, **les autorités françaises** semblent avoir des **attentes à l'égard des acteurs musulmans** concernant la signalisation des cas de radicalisation. Ceci est notamment le cas des **aumôniers musulmans dans les prisons**<sup>420</sup>.

Sinon, les acteurs musulmans ne sont **pas systématiquement invités** à accompagner et suivre les personnes radicalisées. Ce sont les autorités françaises qui décideront, ou non, d'impliquer les acteurs musulmans qu'elles auront choisis au préalable tel que le prévoit l'arrêté du 3 avril 2018 (cité au point 1.2.2.) et le détaille notamment la Fiche 10 du GIPR intitulée « L'intégration des cadres religieux musulmans dans les dispositifs de prévention de la radicalisation » (citée au point 3.1).

<sup>419</sup> Sur cette question, V. Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, op. cit., p. 155 et s.

<sup>420</sup> Garrush, Aumônier musulman des prisons: les paradoxes d'une fonction, art. précité.

### 3.3. Initiatives émanant des acteurs musulmans

#### 3.3.1. Condamnation et délégitimation religieuse des attentats

Plusieurs leaders musulmans (y compris des « salafis »<sup>421</sup>) ont pris l'habitude de condamner ces attentats, non seulement dans les mosquées, mais aussi sur internet. Cela dit, un auteur explique :

« L'opinion semble pourtant sourde à ces démarches, quand bien même elles sont réitérées et dépourvues d'ambiguïtés. Ces pressions persistent donc, tout en ramenant paradoxalement ces condamnations de la violence à des opérations de communication (ce qu'elles sont inévitablement sans y être réductibles pour autant) qui dissimuleraient des doubles discours. Un cercle vicieux s'est ainsi instauré [...] Comme par exaspération, de nombreux musulmans, surtout du côté d'un tissu associatif jeune et militant, ont refusé de se soumettre à cet impératif rituel, sur l'argument qu'il présupposait une culpabilité qui n'était pas la leur »<sup>422</sup>.

#### 3.3.2. Organisation d'activités pour maintenir le lien avec les adolescents

Certaines mosquées essaient d'organiser des activités telles que des visites culturelles et des rencontres sportives pour maintenir le lien avec les adolescents et éviter qu'ils soient captés par des personnes radicalisées. En effet, comme l'explique un responsable musulman :

« À partir de 14-15 ans, les jeunes partent des mosquées. Ils partent dans la nature, et c'est à ce moment crucial de l'adolescence qu'ils risquent d'aller vers 'l'imam Google' avec tous les problèmes que l'on connaît ! »<sup>423</sup>.

Certains imams investissent **internet** pour toucher un public plus nombreux<sup>424</sup>.

#### 3.3.3. Accompagnement des aspirants à la conversion à l'islam

Si la conversion à l'islam ne requiert que la prononciation de la profession de foi, les aspirants à la conversion se rendent souvent à la mosquée pour que les imams valident leur passage, sur le modèle du catholicisme. Afin de leur transmettre des rudiments de croyances et de pratiques et de les immuniser contre la tentation de se radicaliser, certains imams imposent aux aspirants à la conversion une **phase préalable de sensibilisation ou de formation**<sup>425</sup>.

<sup>421</sup> V. par ex. le « communiqué des prédicateurs salafis français et francophones au sujet des attentats survenus à Paris le 13 novembre 2015 ».

<sup>422</sup> Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, op. cit., p. 154-155.

<sup>423</sup> Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, op. cit., p. 179-180.

<sup>424</sup> Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, op. cit., p. 182-185.

<sup>425</sup> Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, op. cit., p. 178-179. V. aussi Sèze, Les imams de France : des agents de prévention des processus de radicalisation ?, op. cit., p.77-78.

## E. ITALIE

### Introduction

La présence des musulmans en Italie est récente, alors que d'autres religions comme les juifs et les vaudois sont présents depuis des siècles dans le pays, même si s'agit toujours d'une petite minorité. Les musulmans sont considérés comme la deuxième religion majeure présente dans l'Italie contemporaine (un million de fidèles), après les catholiques, même si le nombre est approximatif, puisqu'en Italie, le principe de laïcité empêche l'office italien des statistiques (ISTAT) d'inclure des questions sur l'appartenance religieuse dans ses questionnaires périodiques distribués aux citoyens<sup>426</sup>.

Les pays d'origine des musulmans sont multiples, même si le Maroc est le premier pays d'origine de la communauté musulmane, suivi par l'Albanie : deux communautés historiquement présentes sur le territoire national<sup>427</sup>.

La première **loi sur la laïcité** date de 1848. Il s'agit de la "Loi Sineo", en vigueur depuis l'unification italienne de 1861 et promulguant la devise "*libera Chiesa in libero Stato*". La loi dispose que "la différence d'appartenance religieuse ne justifie aucune exception dans l'exercice des droits politiques et civils et dans l'admissibilité aux fonctions civiles et militaires".

Aujourd'hui la liberté religieuse est proclamée par la Constitution.

Les **modalités de la reconnaissance des associations religieuses** sont variées : les associations peuvent opérer dans la forme d'association simple, d'association enregistrée<sup>428</sup> ou d'association jouissant d'une « entente » avec l'État italien. L'entente est une sorte de convention internationale.

L'Article 8 de la Constitution italienne dispose :

« Toutes les confessions religieuses sont également libres devant la loi. Les confessions religieuses autres que la confession catholique ont le droit de s'organiser selon leurs propres statuts, pour autant qu'ils ne sont pas en contradiction avec l'ordre juridique italien. Leurs relations avec l'État sont réglées par la loi sur la base d'ententes avec leurs représentants respectifs »<sup>429</sup>.

Sur cette base, plusieurs **ententes (accords)** ont été conclues avec **12 organisations religieuses** présentes en Italie. Certaines de ces organisations religieuses ayant conclu une entente appartiennent à la même communauté religieuse (par exemple 2 ententes ont été conclues avec deux organisations bouddhistes).

Malgré l'importance numérique des musulmans, évoquée plus haut, aucune entente n'a pu être conclue, faute de représentants universellement reconnus pour cette religion, qui soient dotés de la personnalité juridique et partant capables de négocier des accords avec le gouvernement italien<sup>430</sup>.

<sup>426</sup> A. Ferrari, S. Ferrari, Religion and the Secular State: The Italian Case, <http://www.iclrs.org/content/blurb/files/Italy.pdf>

<sup>427</sup> [http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/01/Cuciniello\\_Le-figure-di-riferimento-nellislam\\_gennaio2018-1.pdf](http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/01/Cuciniello_Le-figure-di-riferimento-nellislam_gennaio2018-1.pdf)

<sup>428</sup> La loi 115/1929 sur les pactes du Latran entre l'état italien et l'église catholique prévoit la possibilité d'enregistrer une association religieuse afin de lui donner une personnalité juridique.

<sup>429</sup> [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST\\_FRANCESE.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_FRANCESE.pdf)

<sup>430</sup> A. Ferrari, S. Ferrari, Religion and the Secular State: The Italian Case, <http://www.iclrs.org/content/blurb/files/Italy.pdf>

Depuis l'année 2005, l'Italie essaie de créer une organisation islamique italienne qui puisse signer une entente (voir n. 2).

Les normes de la Constitution qui garantissent la **liberté religieuse** sont les suivantes.

Selon l'Article 19 de la Constitution :

« Chacun a le droit de professer librement sa foi religieuse, sous quelque forme que ce soit, individuelle ou collective, d'en faire propagande et d'en exercer le culte en privé ou en public, pourvu qu'il ne s'agisse pas de rites contraires aux bonnes mœurs ».

Et selon l'Article 20 :

« Le caractère ecclésiastique et le but religieux ou culturel d'une association ou d'une institution ne peuvent être la cause de limitations législatives spéciales, ni de charges fiscales particulières pour sa constitution, sa capacité juridique et toutes ses formes d'activités ».

La seule instance reconnue pour l'instant est le « **centro islamico culturale d'Italia** » qui gère la Mosquée de Rome<sup>431</sup>.

## 1. Principales mesures étatiques relatives à la prévention de la radicalisation

### 1.1. Proposition de loi

En 2014, lors d'une intervention au Parlement, le ministre de l'Intérieur de l'époque, Alfano, a introduit l'idée d'élaborer une **stratégie de dé-radicalisation**, impliquant des enseignants, des assistants sociaux et des **imams modérés**.<sup>432</sup>

Plusieurs projets de loi ont été élaborés pour la prévention de la radicalisation. La dernière proposition de loi a été présentée le 23 avril 2018. Cette proposition de loi contient la définition suivante de la radicalisation : « le phénomène des **personnes qui adoptent des idéologies djihadistes inspirées par le recours à la violence et au terrorisme**, y compris par le biais du web et des réseaux sociaux, sans égard à la circonstance qu'il y ait, ou qu'il n'y ait pas de relation stable avec les groupes terroristes qui pratiquent ces idéologies »<sup>433</sup>.

La proposition prévoit l'institution d'un « **Centro nazionale sulla radicalizzazione (CRAD)** » auprès du ministère de l'Intérieur<sup>434</sup>. Cet organisme, s'il est créé conformément à la proposition de loi, devra élaborer chaque année un « **Plan stratégique national de prévention des processus de radicalisation et d'adhésion à l'extrémisme djihadiste violent et de rétablissement des personnes impliquées dans les phénomènes de radicalisation** » pour définir les projets, actions et initiatives à mettre en œuvre afin de : 1. Réaliser le but de la Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens européens par des organisations terroristes (2015/2063(INI)) ; 2. prévenir les phénomènes de radicalisation et la propagation de

<sup>431</sup> Voir le DPR 1974 n. 712.

<sup>432</sup> L. Vidino, *L'introduzione di misure di de-radicalizzazione in Italia*, on-line <https://www.ispionline.it/it/EBook/L'italia%20e%20il%20terrorismo%20in%20casa.040315.pdf>

<sup>433</sup> Traduction *ad hoc*.

<sup>434</sup> Proposta di legge: FIANO ed altri: "Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista" (243). Le texte est disponible sous [https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=lavori&tipoDoc=tes to\\_pdl&idlegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.243.18PDL0003230](https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=lavori&tipoDoc=tes to_pdl&idlegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.243.18PDL0003230)



l'extrémisme djihadiste violent ; 3. favoriser la déradicalisation, dans le cadre des garanties fondamentales concernant la liberté religieuse, et le rétablissement en termes d'intégration sociale, culturelle et professionnelle des sujets concernés, citoyens italiens ou étrangers résidents en Italie ».

## 1.2. Mesures judiciaires

En outre, l'Italie a à disposition l'arsenal de **mesures préventives élaborées dans le cadre de la lutte contre les organisations mafieuses**. Ainsi, le tribunal de Bari<sup>435</sup> a ordonné l'application de la mesure de prévention de la surveillance spéciale de la police judiciaire contre un citoyen italien, mis sous enquête pour apologie du terrorisme (article 404, paragraphe 4, du Code pénal)<sup>436</sup> sur le web.

« Le "niveau élevé de danger" a été déduit également du fait que le sujet en question exerçait les fonctions d'un chauffeur de camion pour une entreprise locale. Un fait qui, à la lumière des attaques tragiques dans lesquelles des membres de Daesh avaient lancé des camions articulés sur la foule, ne pouvait être ignoré, puisqu'il avait dans sa "disponibilité directe et immédiate un puissant instrument d'offense à la communauté" (cf. Decr. Trib. Bari 71/17, cité) »<sup>437</sup>.

« La Cour a reconnu la nécessité de lui imposer une prescription atypique à savoir l'obligation, pour le sujet soumis à la mesure, de **participer à un processus d'éducation visant à la déradicalisation**, orienté par un programme d'intervention socio-culturelle et juridique, dont le Parquet de Bari a été délégué pour déterminer les modalités concrètes de la mise en œuvre (ex co. 5, art. 8, code anti-mafia) »<sup>438</sup>.

Il convient encore de rappeler les prescriptions " relatives aux contrats de location de voitures aux fins de la prévention du terrorisme " introduites par le décret de sécurité (art. 17, d.l. 113/18).

## 1.3. Mesures éducatives

Le Programme DERAD contient des lignes directrices pour l'action des médiateurs sociaux dans les voies de récupération visant à la déradicalisation. Il est coordonné au niveau européen et a conduit à la plate-forme de formation en ligne appelée HERMES. L'objectif du projet DERAD est la formation d'un groupe d'inter-agences et de formateurs européens pour les secteurs transversaux, spécialisés dans les relations avec les prisonniers radicaux ou présumés.<sup>439</sup>

<sup>435</sup> Trib. Bari, III sez. penale (in funzione di Tribunale delle Misure di Prevenzione), decr. 11 aprile 2017, n. 71; C. App. Bari, IV sez. pen., decr. 22 giugno 2017, n. 85. V. VALENTE, *Misure di prevenzione e deradicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margine di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, (www.statoechiese.it), 2017.

<sup>436</sup> La **surveillance spéciale, avec ou sans interdiction de séjour ou obligation de séjour**, conformément à l'article 6 du décret législatif 159/2011 est parmi les mesures de prévention personnelles particulières édictées par le **codice antimafia** (décret législatif n° 159/2011) et des lois spéciales. Ces mesures ont été modifiées par le **Décret antiterrorisme** (décret-loi no 7 du 8 février 2015, converti en loi no 43 du 17 avril 2015), dans le but de combattre le phénomène terroriste, national et international.

<sup>437</sup> Traduction libre depuis <http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2019/06/Martucci-Laicità-e-diritti-nei-programmi-di-deradicalizzazione.pdf>

<sup>438</sup> Traduction libre depuis <http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2019/06/Martucci-Laicità-e-diritti-nei-programmi-di-deradicalizzazione.pdf>

<sup>439</sup> Traduit librement du site du ministère de la justice : [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/anno\\_giudiziario\\_2019\\_dap.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/anno_giudiziario_2019_dap.pdf)

## 2. Statut des acteurs musulmans

Par le « DECRETO MINISTERIALE 10 settembre 2005, Gazz. Uff. 26 ottobre 2005, n. 250 » l'Italie a créé un organe collégial doté de fonctions consultatives nommé « **Consulta per l'Islam italiano** » avec la finalité d'approfondir la connaissance de l'islam en Italie, notamment en ce qui concerne les problèmes d'intégration, l'exercice des droits civils, y compris ceux relatifs à la liberté religieuse et la coexistence sûre et pacifique dans la société italienne. Plusieurs personnalités italiennes sont membres dudit organe<sup>440</sup>.

Par la suite, le «Decreto ministeriale del 23 aprile 2007 - N. 26628, Gazz. Uff. 15/06/2007 n. 137 a approuvé la «**CARTA DEI VALORI DELLA CITTADINANZA E DELL'INTEGRAZIONE**» et créé le Conseil scientifique<sup>441</sup> chargé d' : « élaborer, proposer et promouvoir les initiatives les plus appropriées pour la connaissance et la diffusion dans la société italienne et dans le monde de l'immigration de la Charte des valeurs de citoyenneté et d'intégration ; de préparer d'autres documents qui, conformément à la Charte, constituent des outils d'orientation pour l'intégration des immigrants dans différents secteurs de la vie sociale ; de rechercher et étudier, également à partir des expériences des autres pays européens, des formes et méthodes qui favorisent la vie harmonieuse des immigrants et des communautés religieuses dans la société italienne, conformément à la Constitution et à la législation de la République »<sup>442</sup>.

### 2.1. Statut des personnes morales

Une association a été créée dans le but de réunir toutes les communautés de l'islam à la suite de la signature d'une «**Dichiarazione d'intenti per la federazione dell'Islam italiano**», le 13 mars 2008<sup>443</sup> sur initiative du ministre de l'Intérieur Giuliano Amato afin de créer une Fédération islamique italienne,

<sup>440</sup> Ejaz Ahmad, Direttore della rivista Azad, di Roma; Khalil Altoubat, fisioterapista di Roma; Rachid Amadia, imam di Salerno; Kalthoum Bent Amor Bent Soltane, lettrice di lingua araba all'Università di Urbino; Khalid Chaouki, studente e operatore della comunicazione a Napoli; Mohamed Nour Dachan, medico e presidente dell'U.c.o.i.i, di Ancona; Zeinab Ahmed Dolal, operatrice sanitaria a Roma; Gulshan Jivraj Antivalle, presidente della Comunità Ismailita Italiana, di Roma; Tantsch Mansur, Presidente dell'Unione Islamica in Occidente (U.I.O.) di Roma; Yahya Sergio Yahe Pallavicini, Imam e Vicepresidente della Co.re.is, di Milano; Mohamed Saady, co-Presidente dell'Associazione Nazionale Oltre le Frontiere, di Roma; Souad Sbai, giornalista, deputata, e Presidente dell'Associazione Donne Marocchine in Italia di Roma; Mario Scialoja, Ambasciatore a riposo e direttore della Sezione italiana della Lega Mondiale Musulmana di Roma, componente del Consiglio di amministrazione del Centro Islamico Culturale d'Italia; Roland Seiko, giornalista di Roma; Younis Tawfik, docente universitario, scrittore, e presidente del Centro Culturale Dar Al Hikma di Torino; Mahadou Siradio Thiam, operatore nel mondo del volontariato di Roma.

<sup>441</sup> Les membres du Conseil scientifique étaient: Roberta Aluffi Beck Peccoz (Università di Torino); Carlo Cardia con funzioni di coordinatore (Università Roma Tre), Khaled Fouad Allam (Università di Trieste), Adnane Mokrani (Università Gregoriana di Roma), Francesco Zannini (Pontificio istituto di studi arabi ed islamistica di Roma).

<sup>442</sup> Traduction à partir du texte de Nicola Ziliotto:  
<https://www.juragentium.org/topics/islam/it/consulta.htm>

<sup>443</sup> La déclaration a été signée par Ejaz Ahmad, Direttore della rivista Azad, Gulshan Jivraj Antivalle Presidente della Comunità Ismaelita in Italia, Yahya Sergio Yahe Pallavicini Vice Presidente della Comunità Religiosa Islamica (CO.RE.IS.), Abdellah Redouane, Segretario Generale del Centro Islamico Culturale d'Italia, Mohamed Saady, Copresidente dell'Associazione Nazionale Oltre le Frontiere ANOLF, Souad Sbai eletta ora alla Camera dei Deputati e Presidente dell'Associazione Donne Marocchine in Italia ACMID - Donna, Mario Scialoja, componente del Consiglio di Amministrazione del Centro Islamico Culturale d'Italia, Younis Tawfik docente universitario e presidente del centro culturale Dar Al Hikma.

qui puisse « représenter un islam modéré et pluraliste »<sup>444</sup> et agréger les communautés de l'islam italien, qui agissent « dans le plein respect et pour la promotion des valeurs de laïcité, de liberté religieuse, d'égalité entre hommes et femmes, inscrites dans la Constitution italienne et précisées dans la Charte des valeurs »<sup>445</sup>.

## 2.2. Statut des imams et autres acteurs musulmans

À côté des imām élus de façon informelle, au sein de la communauté, parce qu'ils ont une bonne connaissance de la langue arabe, une bonne connaissance de la religion et une bonne connaissance de la langue italienne, il existe des imām en provenance de l'étranger, appelés en général sur l'avis de ceux qui financent la construction du bâtiment servant de salle de prière.

Selon le document présenté le 11 juillet 2016 à la réunion du *Consiglio per i rapporti con l'Islam italiano* Ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli imam<sup>446</sup>, les communautés musulmanes doivent s'engager à : publier les noms et les coordonnées des personnes-ressources de l'imām, traduire en italien le sermon du vendredi ; être transparentes sur le financement de la construction de mosquées; rendre les lieux de culte accessibles également aux visiteurs non musulmans<sup>447</sup>. À notre connaissance, ce document n'a pas encore été mis en œuvre.

En ce qui concerne la formation, il existe des initiatives spécifiques, comme celle de l'Université de Sienne, en Italie, qui a conclu un partenariat avec l'Université d'Al-Quaraouiyine dans la formation des imams. Le projet qui est issu de la collaboration va au-delà de la formation des imams et a pour but la « Comparaison et échange d'expériences utiles pour comprendre les raisons de l'augmentation de l'intolérance dans des contextes à forte densité multiculturelle et pour comprendre quels sont les "porteurs" de la radicalisation. Formation d'étudiants et de professionnels déjà impliqués dans des contextes organisationnels à travers des Master Executives et des cours de formation qui, en utilisant des méthodologies actives, permettent de valider les expériences actuelles et de développer de nouvelles pratiques de prévention et d'inclusion. Conception de méthodologies de formation et d'outils d'inclusion. Création d'un réseau international de chercheurs »<sup>448</sup>.

En particulier, la branche de la formation des imams a été créée à la Faculté des sciences humaines et de la communication de la civilisation de la ville d'Arezzo (Toscane) avec l'objectif de "protéger les jeunes des risques de l'extrémisme et combattre les idées obscurantistes"<sup>449</sup>.

En outre, deux propositions de loi visent à la **professionnalisation des imams** puisqu'on prévoit la création d'un **registre national des imams et des mosquées**.

Le dernier<sup>450</sup> projet de loi sur la création du registre des imams prévoit, à l'art. 2, que :

<sup>444</sup> Traduction à partir du texte de Nicola Ziliotto:  
<https://www.juragentium.org/topics/islam/it/consulta.htm>

<sup>445</sup> *Ibidem*.

<sup>446</sup> *Supra* 1.2.

<sup>447</sup> Traduction à partir du texte de Nicola Ziliotto:  
<https://www.juragentium.org/topics/islam/it/consulta.htm>

<sup>448</sup> Traduit depuis la page « <http://www.forwardproject.unisi.it/descrizione-progetto/> »

<sup>449</sup> <http://www.areznotizie.it/attualita/radicalizzazione-religiosa-arezzo-corsi-formazione-universitari.html>

<sup>450</sup> Précédemment, un projet de loi visait à la création du registre des imams et d'un registre des mosquées : A.C. 2976-A , Dossier n° 378/1, 27 novembre 2017, en ligne au <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AC0533a.Pdf>

« **Pour exercer la fonction d'imam, il est nécessaire de s'inscrire au registre**, sur demande de l'intéressé auprès de la préfecture territoriale du gouvernement compétent du lieu de résidence.

2. L'inscription au registre est subordonnée à la possession des conditions suivantes :

- a) résidence légale en Italie depuis au moins cinq ans sans interruption ;
  - b) avoir atteint l'âge de la majorité ;
  - c) l'absence de condamnations pénales ;
  - d) l'absence de liens entre le demandeur et des organisations terroristes ou des organisations qui, en tout état de cause, encadrent ou propagent des activités terroristes ;
  - e) la connaissance et le partage des droits et des devoirs contenus dans la Charte des valeurs de la citoyenneté et de l'intégration visée dans le décret du ministre de l'Intérieur du 23 avril 2007, publié au Journal officiel no 137 du 15 juin 2007.
3. Le préfet vérifie, par l'intermédiaire des organismes de sécurité publique, la possession des conditions visées au paragraphe 2. Si l'une des conditions n'est plus remplie, le préfet en informe le ministre de l'Intérieur et demande la révocation de l'enregistrement »<sup>451</sup>.

### 3. Rôle des acteurs musulmans dans la prévention de la radicalisation

#### 3.1. Rôle purement préventif

Un protocole d'accord qui vise à **faciliter l'accès des médiateurs culturels et les ministres du culte** à l'intérieur des **prisons**<sup>452</sup> a été signé par le ministre de la justice et l'union des communautés musulmanes en Italie.<sup>453</sup> Le protocole a été précédé par l'approbation de la Charte des droits et libertés des devoirs des détenus et des détenues<sup>454</sup>.

Par une circulaire n° 0385582 du 16 novembre 2015, le Département des affaires pénitentiaires du ministère de la Justice, relative à l'activité de surveillance du phénomène de radicalisation et de prosélytisme, a prescrit que **l'acceptation ou le refus par le prisonnier de la visite de l'imam** accrédité

<sup>451</sup> Proposition de loi N. 554 du 23 aprile 2018, en ligne : <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=554&sede=&tipo=>

<sup>452</sup> <http://www.rassegnapenitenziaria.it/cop/936151.pdf>.

<sup>453</sup> <http://www.ucoii.org/>. « L'UCoii a été créée en tant qu'association en 1990 à ancona, dans le sillage de l'USMI (Union des étudiants musulmans en Italie) et à l'initiative des membres du Centre culturel Islamique de milan et de Lombardie. Actuellement, l'Union comprend des associations, des mosquées et des lieux de prière et met à la disposition des communautés et des musulmans une gamme de services et d'activités d'orientation. L'UCoii, tout en se présentant comme le réalité musulmane, plus répandue et enracinée sur le territoire italien, s'insère dans l'articulé et de l'associationnisme islamique pluraliste présent en Italie, sans assumer un rôle dominant parmi les associations de confession islamique ». Traduction libre depuis : A. Fabbri, L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena e il modello del protocollo d'intesa: prime analisi, *rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3-2015.

<sup>454</sup> *Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati* - allegato decreto del ministro della Giustizia del 5 dicembre 2012, in attuazione del d.P.r. 5 giugno 2012, n. 136, con cui è stato stabilito il contenuto della *Carta* di cui all'art. 69 comma 2 del d.P.r. 30 giugno 2000, n. 230, come modificato dall'art. 1 del d.P.r. 5 giugno 2012, n. 136

et les informations sur le contenu des entretiens, peuvent devenir un **élément d'évaluation des comportements du sujet surveillé**, notamment avec la finalité de prendre des mesures préventives...

### **3.2. Rôle en présence d'un signe de radicalisation**

Pour l'instant, ni la loi ni la pratique n'offrent d'exemples de devoir de signalisation ou ne dessinent un rôle pour les acteurs musulmans en présence de signes de radicalisation.

### **3.3. Initiatives émanant des acteurs musulmans**

Nous n'avons aucune connaissance d'initiatives émanant des acteurs musulmans.

## F. PAYS-BAS

### Introduction

#### Statistics:

According to the last official statistics of the Dutch Central Bureau for Statistics, dating from 2017, **5% of the Dutch population is Muslim**. This percentage has been stable since the year 2010.<sup>455</sup> Dutch Muslims come from a large variety of backgrounds (Muslim majority or minority countries, Dutch converts). The largest part of the Muslim population **has Turkish origins** (400,367 individuals), followed by people of **Moroccan origin** (391,088 individuals), Syrians (72,903 individuals), Iraqi people (59,497), Afghans (46,701) and Iranians (40,893).<sup>456</sup>

#### Evolution:

According to the research institute Forum (abolished in 2014), mention of Muslims in the Netherlands was first made in the year 1879. Ten years later, in 1889, there were officially 49 ‘Mohammedans’, all originally from the **Dutch Indies**. Upon independence, the number increased in the 1950s. After 1960, ‘tens of thousands of men from **Morocco and Turkey** arrived in the Netherlands every year to work in the Dutch industrial sector’.<sup>457</sup> These so-called ‘gastarbeiders’ (guest workers) had their families come to the Netherlands in the 1970s and 80s. In 1975, the Dutch colony **Surinam** (in South America) became independent and 300,000 Surinamese migrated to the Netherlands. Ten per cent of these, with roots in India or the Indonesian island of Java, were Muslim. From the 1980s onwards, the number of Muslims further increased because of **refugees and asylum seekers** from the Middle East.<sup>458</sup>

#### Summary of religious law

The 1983 Constitution explicitly forbids discrimination on the basis of religion (equality principle, Article 1). Article 6 protects the liberty to have religious convictions, and the freedom to act in accordance with them.<sup>459</sup> The national legislator can, however, restrict the exercise of this right, when taking place outside buildings and enclosed places, ‘for the protection of health, in the interest of traffic and to combat or prevent disorder’ (Article 6 par. 2). **The Netherlands do not have an official State religion**.<sup>460</sup> The Dutch relationship between church and State is characterised by a **separation**, but this is not a strict one.<sup>461</sup> For instance, Article 23 of the Constitution establishes **complete State funding for**

<sup>455</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), ‘Religieuze betrokkenheid; persoonskenmerken’, 23 August 2018. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82904ned/table?dl=19575> (last accessed 8 July 2019).

<sup>456</sup> CBS, ‘Bevolking, generatie, geslacht, leeftijd en migratieachtergrond, 1 januari’, 24 June 2019. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37325/table?ts=1561545227232> (last accessed 7 July 2019).

<sup>457</sup> Forum, *De positie van moslims in Nederland. Feiten en cijfers*, Utrecht, 2010, p. 6. Available at [http://mighealth.net/nl/images/8/8e/Mos\\_ned\\_2010.pdf](http://mighealth.net/nl/images/8/8e/Mos_ned_2010.pdf) (last accessed 1 July 2019).

<sup>458</sup> Forum, *De positie van moslims in Nederland. Feiten en cijfers*, Utrecht, 2010, p. 6. Available at [http://mighealth.net/nl/images/8/8e/Mos\\_ned\\_2010.pdf](http://mighealth.net/nl/images/8/8e/Mos_ned_2010.pdf) (last accessed 1 July 2019).

<sup>459</sup> Sophie C. van Bijsterveld, ‘Etat et églises aux Pays-Bas’, Gerhard Robbers (ed.) *État et Églises dans l’Union européenne*, (Baden-Baden: Nomos, 2008, 2<sup>nd</sup> ed.), p. 395.

<sup>460</sup> Sophie C. van Bijsterveld, ‘Etat et églises aux Pays-Bas’, Gerhard Robbers (ed.) *État et Églises dans l’Union européenne*, (Baden-Baden: Nomos, 2008, 2<sup>nd</sup> ed.), p. 392.

<sup>461</sup> Sophie C. van Bijsterveld, ‘Etat et églises aux Pays-Bas’, Gerhard Robbers (ed.) *État et Églises dans l’Union européenne*, (Baden-Baden: Nomos, 2008, 2<sup>nd</sup> ed.), p. 397.

**schools with a religious identity**, while safeguarding the freedom of those schools to determine their curricula.<sup>462</sup> Likewise, if **the State may not subsidize religious organisations**, there is a **practice of funding specific activities of these organisations**.<sup>463</sup>

There is **no specific legislation pertaining to Islam** as such. There have, however, been developments in legislation and in case law aiming to adapt to Islamic rituals and norms. An example is the 1991 Burial Law (*Wet op de Lijkbezorging*), which allows burial in a piece of cloth (Article 8). Although the law provides that a body can only be buried after 36 hours upon decease, the mayor can offer dispensation to accommodate the Islamic rules of burial (Articles 16 and 17).<sup>464</sup> Another example of legal adaptation concerns male circumcision: although not explicitly allowed, articles pertaining to child abuse and mutilation are not applied to cases of circumcision.<sup>465</sup> In sum, De Koning argues that **'Muslims have the same rights [to exercise their religion] as other religious groups** and, if they rely on the same principles as those applied to other religious groups such as Christians, they can obtain recognition for their claims (although often after considerable struggle).<sup>466</sup> In the current political climate, however, there is less governmental goodwill with respect to the legal accommodation of Islam. Exemplary of this development is the law forbidding the wearing of the face veil in schools and educational buildings, in governmental buildings, in health care and in public transportation.<sup>467</sup>

## 1. State measures aimed at the prevention of radicalisation

### Definition

The Dutch government defines radicalisation as follows: 'a **process** that involves an **increasing willingness to accept and act** – perhaps violently – **on even the most extreme implications of an ideology**. Radicalisation can also be seen as the **process** by which individuals move **from lawful activism towards extremism and**, subsequently, **terrorism**'.<sup>468</sup>

### 1.1. Principal measures and projects on the prevention of radicalisation concerning Muslim communities

Dutch anti-terrorism policy consists of **repressive** and **preventive** measures.<sup>469</sup>

<sup>462</sup> Martijn de Koning, 'Historical survey', *Eurel. Sociological and legal data on religions in Europe and beyond*, 28 September 2012. <http://www.eurel.info/spip.php?rubrique411> (last accessed 26 June 2019).

<sup>463</sup> Paul Sasse van Ysselt, 'Financiële verhoudingen tussen overheid, kerk en religieuze organisaties', *Tijdschrift voor religie, recht en beleid* 4/1 (2013), p. 70.

<sup>464</sup> Law of 7 March 1991. See Khadija Kadrouch-Outmany, 'Richting het Oosten', *Tijdschrift voor religie, recht en beleid* 2 (2014), pp. 3-5.

<sup>465</sup> Nathal Dessing, 'Besnijdenis en recht', *Recht van de islam* 24 (2010), p. 51.

<sup>466</sup> Martijn de Koning, 'Historical survey', *Eurel. Sociological and legal data on religions in Europe and beyond*, 28 September 2012. <http://www.eurel.info/spip.php?rubrique411> (last accessed 26 June 2019).

<sup>467</sup> Wet Gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding, entry into force: 1 August 2019.

<sup>468</sup> National Counterterrorism Strategy 2016-2020, p. 6.

<sup>469</sup> Francesco Ragazzi and Lili-Anne de Jongh, 'Countering radicalization: hijacking trust? Dilemmas of streetlevel bureaucrats in the Netherlands', in Nadia Fadil, Martijn de Koning and Francesco Ragazzi (eds) *Radicalization in Belgium and the Netherlands. Critical Perspectives on Violence and Security* (London: I.B. Tauris, 2019), pp. 149-150.

The **repressive** measures are laid down in a series of **laws following September 2001**, notably the 2004 Crimes of Terrorism Act and the 2006 Act on Expanding the Scope for Investigating and Prosecuting Terrorist Crimes.<sup>470</sup> The 2004 law criminalizes various forms of terrorist crimes as well as preparatory acts. Article 83 defines terrorism; Article 140a criminalizes membership in a terrorist organization, Article 205 punishes recruitment, Article 96 concerns preparatory acts, and Article 134 criminalizes training and preparing for training.<sup>471</sup> The 2006 Law expands investigative powers in case of terrorist offences, allowing for action to be taken on an 'indication' of a terrorist act (as opposed to 'suspicion'), expanding the period of pre-trial detention, etc. Also, related laws were issued or amended in the name of the War on terror: the 2006 Compulsory Identification Act, the Access to Data Act, the Dual Nationality Act, and the 2009 Criminalisation of Training in a Terrorist Camp Act. In 2005, the government installed a **National Counterterrorism Coordinator** (*Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding*, NCTB, now NCTV) which is to complement the existing intelligence services AIVD (General Intelligence and Security Service) and MIVD (Military Intelligence and Security Service).

On the level of **preventive measures**, the Dutch Ministry of Justice and Security defined a so-called **Comprehensive Approach** that aims at 'identifying groups and individuals which appear to adhere to radical ideas and subsequently counter further radicalization'.<sup>472</sup> With this aim, the government established a **National Support Unit on Extremism** (*Landelijk Steunpunt Extremisme*, LES), offering information, advise and support to family members of radicalising individuals, as well as information to professionals and municipalities.<sup>473</sup> The government also installed a **special platform for people working with youth** (*Platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisatie*).<sup>474</sup> The **national institute for reintegration after a prison sentence** (*Nederlandse Reclassering*) established a special team, tasked with the prevention of radicalisation among former prisoners with an extremist background (*TER team*).<sup>475</sup> And finally, the Ministry of Justice and Security established an **educational institute on the prevention of radicalisation** (*Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering*, RoR), which organises training for government employees working in judicial institutions. This training addresses what radicalisation entails, the statistics on radicalisation in the Dutch context, motives and pushfactors for radicalisation, and how to act when faced with a radicalising individual. Training also offers background information on the various schools within Islam and the position of the concept of jihadism in Islamic communities.<sup>476</sup> In cases where the government outsources trainings to civil society organisations or companies,<sup>477</sup> the RoR also plays a background role, giving instructions on the contents of this training.<sup>478</sup>

<sup>470</sup> Crimes of Terrorist Act, Stb. 2004, 290, entered into force 10 August 2004. Investigation and Prosecution of Terrorist Offences (Extension of Powers) Act, Stb. 2006, 580, entered into force 1 February 2007.

<sup>471</sup> Beatrice de Graaf, 'Foreign fighters on trial: sentencing risk, 2013-2017', in Nadia Fadil, Martijn de Koning and Francesco Ragazzi (eds) *Radicalization in Belgium and the Netherlands. Critical Perspectives on Violence and Security* (London: I.B. Tauris, 2019), p. 99.

<sup>472</sup> Francesco Ragazzi and Lili-Anne de Jongh, 'Countering radicalization: hijacking trust? Dilemmas of streetlevel bureaucrats in the Netherlands', in Nadia Fadil, Martijn de Koning and Francesco Ragazzi (eds) *Radicalization in Belgium and the Netherlands. Critical Perspectives on Violence and Security* (London: I.B. Tauris, 2019), p. 150.

<sup>473</sup> <https://www.landelijksteunpuntextremisme.nl/> (last accessed 7 July 2019).

<sup>474</sup> <https://www.platformjep.nl/over-platform-jep> (last accessed 7 July 2019).

<sup>475</sup> <https://www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen/aanpak-radicalisering> (last accessed 7 July 2019).

<sup>476</sup> A leaflet describing such one-day trainings can be found here: [https://www.oidji.nl/binaries/Tegengaan%20radicalisering%20en%20jihadisme%20-%20basistraining\\_WEB\\_113691\\_tcm122-336730.pdf](https://www.oidji.nl/binaries/Tegengaan%20radicalisering%20en%20jihadisme%20-%20basistraining_WEB_113691_tcm122-336730.pdf) (in Dutch).

<sup>477</sup> Such as representative organs of the Muslim community or the company Izi Solutions.

<sup>478</sup> Interview with Cemil Yilmaz, former de-radicalisation trainer for CMO, 27 June 2019.



It is important to note that the majority of preventive measures are situated on the level of **municipalities**, because a **key strategic principle in Dutch counterterrorism is the local approach**.<sup>479</sup> Hence, the two governmental anti-radicalisation programmes (*Actieplan Polarisatie en Radicalisering*, 2007-2011 and *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*, since 2014) include the distribution of extra funds to municipalities.<sup>480</sup> In the various municipalities, emphasis is placed on so-called community actors such as neighbourhood police officers, policy advisors and social welfare organizations.<sup>481</sup>

## 1.2. Debates

The Dutch public and political debate on radicalisation focuses on Islamic radicalisation (as opposed to other ideologies, such as the far right or the far left). Today, the topic of **so-called ‘hate imams’** (*haatimams*), Islamic preachers who are perceived of disseminating a discourse of hatred against ‘Dutch society’, plays an important part in the debate. The attacks in Barcelona provoked an intensification of the **public and political debate** on the necessity to oblige mosques to **register imams with the State authorities**.<sup>482</sup> Already in 2007, Boender stated that it had become politically more and more desirable that imams receive religious training at a Dutch institution of higher education.<sup>483</sup>

In addition to a generalised fear of ‘hate imams’, the Dutch public and the political elite have been concerned about **returning ‘foreign fighters’** since the rise and fall of the Islamic State (IS) in Syria and Iraq. According to the General Intelligence and Security Service, these individuals can form a serious threat to society, in terms of terrorist attacks and of radicalising other individuals.<sup>484</sup> Also, the issue of **money flows from ‘suspect countries’ and organisations** to mosques, Muslim organisations and Islamic schools, forms a great source of concern for the Dutch public and the government.<sup>485</sup>

<sup>479</sup> National Counterterrorism Strategy 2016-2020, p. 6

<sup>480</sup> Justin de Kleuver et al., *Zorgelijke signalen. De lokale preventieve aanpak van radicalisering*, 21 December 2017, p. 22. NCTV, ‘Extra geld voor lokale aanpak radicalisering en extremisme’, 22 December 2016, <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2016/Extra%20geld%20voor%20lokale%20aanpak%20radicalisering%20en%20jihadisme.aspx> (accessed 8 July 2019).

<sup>481</sup> Francesco Ragazzi and Lili-Anne de Jongh, ‘Countering radicalization: hijacking trust? Dilemmas of streetlevel bureaucrats in the Netherlands’, in Nadia Fadil, Martijn de Koning and Francesco Ragazzi (eds) *Radicalization in Belgium and the Netherlands. Critical Perspectives on Violence and Security* (London: I.B. Tauris, 2019), p. 150

<sup>482</sup> Abdelbaki Es Satty, the mastermind behind the Barcelona attacks in 2017, had preached shortly beforehand in a mosque of Diegem in Belgium. See for instance the debate in Dutch daily *Trouw* between Islam experts Martijn de Koning, Edwin Bakker and Mohamed Ajouaou: Stijn Fens, ‘Alle imams registreren? Een slecht idee, vinden deskundigen’, *Trouw*, 30 August 2017. <https://www.trouw.nl/nieuws/alle-imams-registreren-een-slecht-idee-vinden-deskundigen~b545faff/> and Mohamed Ajouaou, ‘Let toetsing en registratie van imams loopt Nederland hopeloos achter’, *Trouw*, 6 September 2017. <https://www.trouw.nl/opinie/met-toetsing-en-registratie-van-imams-loopt-nederland-hopeloos-achter~b717271a/> (accessed 27 June 2019).

<sup>483</sup> Welmoet Boender, *Imam in Nederland. Opvattingen over zijn religieuze rol in de samenleving*, dissertation, Leiden University (Bert Bakker, 2007).

<sup>484</sup> AIVD, *Terugkeerders in beeld*, 15 February 2017.

<sup>485</sup> Letter from Minister of Social Affairs Wouter Koolmees to parliament. *Kamerbrief Integrale aanpak problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze instellingen*, 11 February 2019.

## 2. Status of Muslim Actors

### 2.1. Status of organisations

#### 2.1.1. Representative bodies, umbrella organisations and other organisations, including mosques:

The Netherlands has a variety of institutions representing Muslim communities. The **Contact body for Muslims and the government** (*Contactorgaan Moslims en Overheid*, CMO) aims to represent all Muslims in the Netherlands, while the *Inspraakorgaan Turken* (IOT), the *Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders* (SMN), the *Unie van Marokkaanse Moslim Organisaties Nederland* (UMMON), and the *Federatie van Somalische Associaties in Nederland* (FSAN) represent people of Turkish, Moroccan and Somali background respectively. Apart from these national organisations, there are **regional organisations**, namely SPIOR (*Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond*) in Rotterdam, SIORH (*Samenwerkingsverband Islamitische Organisaties Haaglanden*) in The Hague, and SMBZ (*Samenwerkingsverband Moskeeën Brabant en Zeeland*) for the southern provinces.

Other large Muslim organisations mostly serve as **umbrella organisations of a number of mosques**, in some cases also hosting other religious organisations such as a specific organisation for women. They aim to serve the religious interests of their constituency through Quran lessons etc. The largest ones are *Islamitische Stichting Nederland* (Diyanet) and Milli Görüs (divided over two federations, North and South Netherlands), representing over one hundred mosques and other religious organisations in the Netherlands. Other umbrella organisations are the *Raad Marokkaanse Moskeeën Nederland* (RMMN), the *Raad van Marokkaanse Moskeeën Noord-Holland* (RVM), the *Federatie Islamitische Organisaties* (FIO), the *Stichting Islamitische Raad Nederland* and the *Nederlandse Moslim Raad*. **Smaller Islamic organisations are mostly mosques**; examples are *Islamitisch centrum al Hijra* in Leiden, *Stichting Assalem* in Voorschoten, *Islamitisch centrum Imam Malik* in Leiden and *Stichting Assoena* in Weesp.

In terms of State control, the representative, umbrella and other religious organisations are institutionalised in that they have **legal personality**: they are *stichtingen* (foundations) or *verenigingen* (associations). This is also true for mosques: although in principle, these can register as a ‘church’, which is an entity with legal personality *sui generis* (Article 2:2 Civil code), in practice, **mosques in the Netherlands choose the form of association or foundation**.<sup>486</sup> Foundations are erected by notarial act, registered at the Chamber of Commerce, and have deposited their statutes, whereas associations are not required to register and to pass by a notary. In both cases, there is no check of the aim of the foundation or association or of the contents of the statutes. However, **the Public prosecution can demand the court to disband any legal person whose actions are contrary to public order** (Article 2:20 Civil code). Since 2014, mosques and other organisations for the general good (religious or not) need to **publish all aspect of their financial administration**. Since 2016 this rule also applies to churches.

In terms of the relationship between representative bodies and umbrella and other organisations on the one hand, and the Dutch State on the other, it should be pointed out here that the position vis-à-vis the Dutch government varies according to the organisation. **The 1997 Law on minority consultation** (*Wet Overleg Minderheden*, WOM) **aimed to institutionalise the consultation of Muslim minorities**: it formed the basis for the installation of a **national organ** (*Landelijk Orgaan Minderheden*, LOM) consisting of seven representative bodies of minority groups, including the *Inspraakorgaan Turken* (IOT) and the *Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders* (SMN). This form of institutionalised

<sup>486</sup> Sophie C. van Bijsterveld, ‘Etat et églises aux Pays-Bas’, Gerhard Robbers (ed.) *État et Églises dans l’Union européenne*, (Baden-Baden: Nomos, 2008, 2<sup>nd</sup> ed.), p. 400.

consultation through the LOM was **abolished in 2011**. Today, representative organisations, such as CMO, function as consultation bodies for the government. It should be noted that some organisations such as Diyanat have close bonds with foreign (in this case: Turkish) governments.<sup>487</sup>

### 2.1.2. Schools

Under Article 23 of the Constitution, the Dutch educational system is a dual one, consisting of, on the one hand, public schools that are neutral with regards to religion, and on the other hand, special education in the form of schools established by private organisations, mostly with a religious signature. The first Islamic primary school was established in 1971. Today, the Netherlands has **over fifty Islamic primary schools**, two Islamic secondary schools (*Avicenna* in Rotterdam and the *Cornelius Haga Lyceum* in Amsterdam), and a handful of Islamic institutions of higher education (e.g. the *Islamitische Universiteit Rotterdam* and the *Islamitische theologische faculteit Amsterdam*). On the basis of Article 23 of the Constitution, **religious schools receive State funding** and are free in the design of religious education. The Islamic schools are constituted under two organisations: the *Islamitische Scholen Besturen Organisatie* (Organisation of Islamic school boards, ISBO) and the *Stichting Islamitisch Hoger Onderwijs* (Foundation of Islamic higher education, SIHO). Municipalities decide on the authorisation to establish a special school. Conditions pertain to the number of pupils, not to the contents of education. The government checks that the education fulfils basic conditions of quality.<sup>488</sup>

## 2.2. Status of Imams and other Muslim Actors

### 2.2.1. Modalities of engagement of Imams and other Muslim Actors

#### Imams

It is unknown how many imams practice in the Netherlands. **The position of imam has not been institutionalised**: it is not a protected title, meaning that, in practice, **anyone can call himself an imam**. Imams are not public officials, and they do not necessarily exercise their profession on the basis of a job contract with a mosque. There is **no system of authorisation for mosques to appoint an imam**, and the **separation of church and state** requires that there is no obligation for mosques to register or even notify any authority, be it a State authority or a (Muslim) organisation. At the same time, however, the NCTB (**National Counterterrorism Coordinator**) **follows imams closely**.<sup>489</sup>

In the absence of an institutionalisation of the profession of imam, there is **no charter that all imams practising in the Netherlands need to subscribe to**. However, this does not mean that there is no institutionalisation whatsoever: many mosques are part of an umbrella organisation, and some of these are very well organised, especially ISN (*Islamitische stichting Nederland, Dinayet*). This organisation **employs imams** who were **sent** to the Netherlands **by Turkey** following the 1983 agreement between Turkey and the Netherlands to meet the religious needs of the rapidly growing Turkish Muslim community in the Netherlands.<sup>490</sup> There is a 'general political consent' that these imams

<sup>487</sup> Thijl Sunier, Heleen van der Linden and Ellen van de Bovenkamp, 'The long arm of the State? Transnationalism, Islam, and nation-building: the case of Turkey and Morocco', *Contemporary Islam* 10 (2016), p. 408.

<sup>488</sup> Ben P. Vermeulen, 'Islamitische scholen. Feiten, kritieken, en uitdagingen', *Justitiële verkenningen* 33/1 (2007), p. 38.

<sup>489</sup> According to specialist Martijn de Koning. See Stijn Fens, 'Alle imams registreren? Een slecht idee, vinden deskundigen', *Trouw*, 30 August 2017. <https://www.trouw.nl/nieuws/alle-imams-registreren-een-slecht-idee-vinden-deskundigen~b545faff/> (accessed 27 June 2019).

<sup>490</sup> Thijl Sunier, Heleen van der Linden en Ellen van de Bovenkamp, 'The long arm of the State?

preach a ‘modest Islam’ and that they ‘counter radical tendencies among Turkish Muslims’.<sup>491</sup> Also, around 150 imams from Morocco, Algeria, Tunisia and other Arabic speaking countries are member of **the Association of imams in the Netherlands** (*Vereniging van imams in Nederland*, VIN). This established a **function description of imams**, following demands from the members to define what the function of ‘imam’ actually entails and what the conditions are to call oneself an imam.<sup>492</sup>

### **Other Muslim actors (spiritual caregivers and teachers of religion)**

Various kinds of **hospitals** and nursing homes, as well as **prisons** and the **army** have **spiritual caregivers** in the Netherlands. Because of the separation between State and religion, the government cannot interfere with the contents of spiritual care; this should be done by religious organisations. Since 2008, the Contact body for Muslims and the government (CMO) functions as the religious organisation for Muslim spiritual care in prisons. It endorses so-called ‘prison imams’ and developed a policy of Islamic spiritual care in prisons. As spiritual caregivers are civil servants, they are accountable both to the CMO and to the Spiritual Care Department of the government (represented, for Muslim spiritual caregivers, by the Head of Islamic Spiritual Care).<sup>493</sup> The government and CMO established separate function documents describing the profile of Muslim spiritual caregivers. The government requires that applicants are ‘academically qualified’, specifically having general knowledge of psychopathology and drug-related issues; knowledge of the DJI organization (*Dienst Justitiële Inrichtingen*, the government service of incarceration facilities) and the relevant environment; and knowledge of the ‘social map’ (i.e. emergency services).<sup>494</sup> The CMO document adds requirements concerning respect for certain religious principles such as forgiveness, as well as certain religious competencies, such as Quran exegesis.<sup>495</sup> Accordingly, a degree in Muslim spiritual care is not a strict requirement. In 2015, 40 Muslim spiritual caregivers were working in Dutch institutions of incarceration, six of whom were female. While most counsellors worked in regular institutions, some were active in the special Terrorist Departments in Vught and Rotterdam.<sup>496</sup> Muslim spiritual caregivers may become a member to the Dutch professional organisation for spiritual caregivers VGVZ (*Vereniging van Geestelijk VerZorgers*).<sup>497</sup>

---

Transnationalism, Islam and nation-building : the case of Turkey and Morocco’, *Contemporary Islam* 10/3 (2016), pp. 401-420 (open access : <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11562-016-0353-7>, last accessed 1 July 2019).

<sup>491</sup> Thijl Sunier, Heleen van der Linden en Ellen van de Bovenkamp, ‘The long arm of the State? Transnationalism, Islam and nation-building : the case of Turkey and Morocco’, *Contemporary Islam* 10/3 (2016), pp. 401-420 (open access : <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11562-016-0353-7>, last accessed 1 July 2019).

<sup>492</sup> Interview with Yassin Abouyaala, member of the board of the VIN, 9 July 2019. This document was not made public.

<sup>493</sup> Mohamed Ajouaou, Islamic Spiritual Care as a New Profession. Expectations and Professional Standards”, Ali Ayten et al. (eds.), *Religious-Spiritual Counselling and Care* (Istanbul: Dem Press, 2016), pp. 111 – 123.

<sup>494</sup> *Function document Spiritual Counsellor at Spiritual Care Department*, not public. Obtained through Mohamed Ajouaou, Head of Islamic Spiritual Care.

<sup>495</sup> CMO, *Official competency religious profile for Islamic spiritual counsellor*, October 2008. Not public (courtesy of Mohamed Ajouaou).

<sup>496</sup> Sipco Vellenga and Kees de Groot, ‘Secularization, Islamic chaplaincy, and the issue of (de)radicalization of Muslim detainees in Dutch prisons’, *Social Compass* 66/2 (2019), p. 230.

<sup>497</sup> <https://vgvz.nl/sectoren/islamitisch/>.

## 2.2.2. Education:

### Imams

Since the position of imams is not institutionalised, there is **no obligatory education**. Nevertheless, some institutes of higher education offer (or have offered in the past) imam training. Previously, the Free University, the Hogeschool Inholland and Universiteit Leiden offered imam training. Due to a failure to attract new students, these training programmes were either discontinued or re-defined as religious studies programmes.<sup>498</sup> For Sözeri et al., the **failure of imam trainings** in the Netherlands is **due to 'distrust in the intentions of the funding by the Dutch government, lack of confidence in the expertise of the non-Muslim academics teaching the programmes and refusal by the Turkish Presidency of Religious Affairs (Diyanet) to cooperate** with the universities for the set-up of the programmes'.<sup>499</sup> For these authors, Dutch universities will need to **establish better connections** with the 'grassroots of the Dutch Muslim communities'.<sup>500</sup>

Today, the **Free University**, a **protestant university** with a department of theology that traditionally provides a degree for protestant clerics, hosts a **Center for Islamic theology** (*Centrum voor islamitische theologie*), which offers a BA in Islamic theology, an MA in Islamic spiritual care and an 'Islamic post-MA training' (*Islamitische postacademische ambtsopleiding*). The latter is aimed at future imams as well as people who are already practising as an imam. The **Islamic University of applied sciences in Rotterdam** also offers a BA in Islamic theology which received **official accreditation** by the Dutch accreditation commission for higher education (NVAO); 10 to 15 % of its alumni become an imam and part of the students already work as an imam when they enter the institution.<sup>501</sup>

### Muslim spiritual caregivers

The **CMO function document for spiritual caregivers** in the Netherlands requires a wide range of skills, as well as an academic qualification. It does not specifically demand a qualification in spiritual care. Several Dutch schools of applied sciences as well as universities offer spiritual care programmes, some of which focus on Islamic spiritual care. The Islamic university of applied sciences in Rotterdam and the Free University in Amsterdam offer an MA in Islamic spiritual care.

## 3. Role of Muslim Actors in the prevention of radicalisation

### 3.1. Purely preventive role

#### 3.1.1. State incentives to play this preventive role

### Financing of religious organisations

The Dutch government does not finance religious organisations. It can, however, **subsidize specific activities** of these organisations, such as **Ramadan festivals**. Decisions to subsidize such initiatives may

<sup>498</sup> Semiha Sözeri, Hülya Kosar Altinyelken and Monique Volman, 'Training imams in the Netherlands: the failure of a post-secular endeavour', *British Journal of Religious Education* (2018), p. 2.

<sup>499</sup> Semiha Sözeri, Hülya Kosar Altinyelken and Monique Volman, 'Training imams in the Netherlands: the failure of a post-secular endeavour', *British Journal of Religious Education* (2018), p. 2.

<sup>500</sup> Semiha Sözeri, Hülya Kosar Altinyelken and Monique Volman, 'Training imams in the Netherlands: the failure of a post-secular endeavour', *British Journal of Religious Education* (2018), p. 1.

<sup>501</sup> Interview with Ertugrul Gokcekuyu, vice president of the Islamic University of Rotterdam, 8 July 2019.

be informed by the intention to prevent radicalisation.<sup>502</sup> Also, the various municipalities subsidize organisations which are aimed at organising **events around the theme of radicalisation** or which more generally target the Muslim community. Examples are youth centre Argan, Theater De Meervaart and Podium Mozaïek, funded by the city of Amsterdam, which organise **debates around belonging, identity, and citizenship** and host **theatre plays** on topics related to identity and radicalisation.

The various Dutch funding agencies for theatre and film (Fonds Podiumkunsten, Mondriaan Fonds, CoBo Fonds), as well as various municipalities, have financed a number of **theatre pieces and films on radicalisation**. Examples are *Hollandse Luchten III: De deradicalisering van Sadettin K.* (Sadettin Kirmiziyüz, 2018), *Layla M* (Mijke de Jong, 2016), and *Jihad de Voorstelling* (Daria Bukvic, 2016).

### Counter-terrorism initiatives in cooperation with Muslim actors

The **national counterterrorism strategy 2016-2020**, which lists a number of principles of the Dutch counterterrorism strategy, is **silent on cooperation with Muslim actors**.<sup>503</sup> **In practice**, however, **cooperation with Muslim actors** does take place, both on the national and on the local level. Examples of national initiatives are the use of specially appointed imams in the reintegration of criminals with an 'extremist' background,<sup>504</sup> and the **imams working in Dutch prisons**.<sup>505</sup>

The government, specifically **the National Counterterrorism Coordinator (NCTB) and the Ministry of Social affairs (SZW)**, has also been involved in prevention programmes in collaboration with Muslim organisations. For instance, in 2014-2016, the Ministry engaged the Contact body for Muslims and the government (CMO) to organise **debates and training programmes for imams and mosque directors on radicalisation**. The training programmes addressed topics such as identity and personal development for 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> generation Muslims; what is radicalisation and what can be the role of the mosque or the imam in preventing this; and recruitment for the violent jihad.<sup>506</sup>

**On the local level**, municipalities have various strategies aiming at the prevention of radicalisation, and **collaboration with Muslim actors is one of these**.<sup>507</sup> In some cities, such as Amsterdam and Rotterdam, emphasis was or still is placed on the role of so-called '**key figures**' or 'key individuals', individuals who are in close contact with these cities' diverse Muslim communities.<sup>508</sup> These key figures receive trainings on radicalisation, specifically on how **to pick up signals of radicalisation, they address the topic of radicalisation in schools, and engage in dialogues on the topic with their direct surroundings**.

In 2018, **the municipality of Amsterdam abandoned the collaboration with key figures** following critical reports on its counterterrorism policy. One point of critique was the lack of control that the municipality had over the key figures, as they allegedly became increasingly independent in the design

<sup>502</sup> See for instance Gemeente Amsterdam, *Amsterdam tegen radicalisering*, 15 November 2007, p. 32.

<sup>503</sup> National Coordinator for Security and Counterterrorism, *National Counterterrorism Strategy for 2016-2020*.

<sup>504</sup> Liesbeth van der Heide en Bert Schuurman, *Reïntegratie van delinquenten met een extremistische achtergrond : evaluatie van de Nederlandse aanpak*, Universiteit Leiden, 2018, p. 31.

<sup>505</sup> Nienke Ledegang, 'Van preken naar spreken', *DJIZien*, 29 November 2018. [https://magazines.dji.nl/djizien/2018/11/hoer-herken-je-radicalisering?utm\\_source=emailnieuwsbrief&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=DJIZien&fbclid=IwAR0\\_QHAbRHhMKS-hHVtPtUwkJFbChsJDNpepJBFNJu\\_GypmWRk54Vb9LPU](https://magazines.dji.nl/djizien/2018/11/hoer-herken-je-radicalisering?utm_source=emailnieuwsbrief&utm_medium=email&utm_campaign=DJIZien&fbclid=IwAR0_QHAbRHhMKS-hHVtPtUwkJFbChsJDNpepJBFNJu_GypmWRk54Vb9LPU) (accessed 7 July 2019).

<sup>506</sup> Interview with Cemil Yilmaz, former de-radicalisation trainer for CMO, 27 June 2019.

<sup>507</sup> Justin de Kleuver et al., *Zorgelijke signalen. De lokale preventieve aanpak van radicalisering*, 21 December 2017, p. 23.

<sup>508</sup> Gemeente Amsterdam, *Jaarrapportage aanpak radicalisering en polarisatie 2016* and Gemeente Rotterdam, *Aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie 2018-2022*.

of their approach.<sup>509</sup> Also, the manager of the department of radicalisation and polarisation, who was the coordinator of the key figures programme, allegedly failed to carry out background checks in the appointment of key figures. She was also accused of a conflict of interest for engaging her partner and other friends in costly projects.

Several Dutch cities installed an **anti-radicalisation network** (e.g. the *Strategisch Netwerk Radicalisering en Polarisation* in Amsterdam) consisting mostly of youth services, health services, police, organisations of volunteers, housing corporations, the boards of mosques, and possibly key figures, to exchange information on radicalisation.<sup>510</sup> The city of **Utrecht** further launched a special programme called *Bondgenoten* ('allies'), which is specifically aimed at collaboration between **police and individuals from the Muslim community**.<sup>511</sup>

Dutch initiatives of prevention tend to focus on Muslims (as opposed to non-Muslims). According to De Kleuver, anti-radicalisation measures do not target specific groups within the community (such as school drop-outs, homeless individuals, previous convicts or drug addicts), but on the Muslim community as a whole. Some initiatives focus on Muslim women specifically.<sup>512</sup>

### 3.1.2. Implementation of these measures

#### Impact

Justin de Kleuver et al. argue that there is **little to no evaluation of existing programmes**. Also, the authors argue that it may be **advisable to further tighten the bonds with the Muslim community** in anti-radicalisation measures.<sup>513</sup> Vermeulen notes that the Dutch policy suffers from a lack of dialogue with extremist or ultra-orthodox organisations.<sup>514</sup>

#### Reaction from Muslim communities: so-called 'Suspect communities'

Ragazzi and De Jongh describe how **an initial willingness from the Muslim community to cooperate** with the government in countering radicalisation transformed in an **increasing distrust** towards the authorities.<sup>515</sup> This was confirmed by Cemil Yilmaz, who was involved in anti-radicalisation training for the Contact body for Muslims and the government (CMO). Yilmaz argues that **Muslim organisations** such as CMO and SPIOR increasingly felt **uncomfortable with how the government framed 'radicalisation', namely as an issue that concerns primarily Muslims**, as opposed to other communities (such as the far-right), and as something that concerns the Muslim community *as a*

<sup>509</sup> Beatrice de Graaf and Daan Weggemans, *Quickscan Smsterdamse aanpak radicalisering en terrorisme*, 14 February 2018, pp. 6-7.

<sup>510</sup> Justin de Kleuver et al., *Zorgelijke signalen. De lokale preventieve aanpak van radicalisering*, 21 December 2017, p. 24.

<sup>511</sup> Kennisplatform Integratie en Samenleving, *Preventie van radicalisering. Praktijkvoorbeelden van aanpakken gericht op kwetsbare jongeren die vatbaar zijn voor radicalisering* (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2016), pp. 7-9.

<sup>512</sup> Justin de Kleuver et al., *Zorgelijke signalen. De lokale preventieve aanpak van radicalisering*, 21 December 2017, p. 25.

<sup>513</sup> Justin de Kleuver et al., *Zorgelijke signalen. De lokale preventieve aanpak van radicalisering*, 21 December 2017, p. 33.

<sup>514</sup> Floris Vermeulen, 'Suspect communities – targeting violent extremism at the local level: policies of engagement in Amsterdam, Berlin and London', *Terrorism and Political Violence* 26/2 (2014), p. 303.

<sup>515</sup> Francesco Ragazzi and Lili-Anne de Jongh, 'Countering radicalization: hijacking trust? Dilemmas of streetlevel bureaucrats in the Netherlands', in Nadia Fadil, Martijn de Koning and Francesco Ragazzi (eds) *Radicalization in Belgium and the Netherlands. Critical Perspectives on Violence and Security* (London: I.B. Tauris, 2019), p. 147.



*whole*, whereas the percentage of radicalised Muslims is perceived within the Muslim community itself as being very low.<sup>516</sup> Such sentiments of discomfort and distrust intensified after the Pegida attack on the Assoenna mosque in The Hague,<sup>517</sup> when the Muslim community did not feel government and police response to be appropriate.

### 3.2. Role in cases of suspected radicalisation

#### Obligation to report

Articles 135 and 136 of the Dutch Penal Code criminalize the non-notification to the police of criminal intent, specifically a criminal conspiracy (*'strafbare samenspanning'*) and the intention to commit a terrorist crime.

#### Method how to manage

Key figures, youth workers, family members, teachers and other individuals who pick up a signal of radicalisation have various possibilities to notify the authorities. Individuals can approach the police directly, or opt to call the helpline. Upon notifying the authorities, the seriousness of the situation must be weighed. This 'weighing' is carried out either by the police alone, or by a multidisciplinary network, depending on the policy of the municipality. If the outcome of this process is intervention, police and/or the network develop a **personal approach** (*'persoonsgerichte aanpak'*), involving the municipality, police, the Public Prosecution, Youth Protection services (*Raad voor de Kinderbescherming* and *Jeudgzorg*), and sometimes even national intelligence services NCTB and AIVD.<sup>518</sup> As radicalisation is considered a personality or behavioural problem, a mental health institute (*GGZ instelling*) will generally take the lead. At the same time, the Public Prosecutor can decide to prosecute in parallel with such action. De Kleuver et al. conclude to an average of **165 of cases** per year where a personal approach is started.<sup>519</sup>

### 3.3. Initiatives of Muslim actors

Several Muslim organisations have shown initiative in combating radicalisation among their constituency. The Organisation of imams (Vereniging imams nederland) organised several **meetings on the role of imams in preventing radicalisation**.<sup>520</sup> The regional representative body SPIOR launched several initiatives to prevent radicalisation, such as 'Vechten voor vrede' (a **training of key figures**)<sup>521</sup> and **training for volunteers** who work in Islamic education (such as Quran lessons in mosques).<sup>522</sup> Other

<sup>516</sup> Interview with Cemil Yilmaz, former de-radicalisation trainer for CMO, 27 June 2019.

<sup>517</sup> 3 March 2019

<sup>518</sup> Justin de Kleuver et al., *Zorgelijke signalen. De lokale preventieve aanpak van radicalisering*, 21 December 2017, p. 27.

<sup>519</sup> Justin de Kleuver et al., *Zorgelijke signalen. De lokale preventieve aanpak van radicalisering*, 21 December 2017, p. 32.

<sup>520</sup> Interview with Yassin Abouyaala, member of the board of the VIN, 9 July 2019. See also Janny Groen, 'Zeventig imams komen bijeen in strijd tegen radicalisering', *De Volkskrant* 6 December 2016. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zeventig-imams-komen-bijeen-in-strijd-tegen-radicalisering~bb95b002/> (accessed 11 July 2019).

<sup>521</sup> Kennisplatform Integratie en Samenleving, 'Vechten voor vrede: ruim baan voor Rotterdamse sleutelfiguren', 24 January 2017. <https://www.kis.nl/artikel/vechten-voor-vrede-ruim-baan-voor-rotterdamse-sleutelfiguren> (accessed 11 July 2019).

<sup>522</sup> Kennisplatform Integratie en Samenleving, *Preventie van radicalisering. Praktijkvoorbeelden van aanpakken gericht op kwetsbare jongeren die vatbaar zijn voor radicalisering*, March 2016, pp. 19-20.



initiatives are the helplines launched by the representative body for Dutch Moroccans SMN<sup>523</sup> and the organisation Vriendschap Community Assadaaka (VCA),<sup>524</sup> as well as the programme 'Resourceful education' (*Weerbaar opvoeden*) by the organisation Stichting Attanmia.<sup>525</sup>

---

<sup>523</sup> <http://www.hulplijnradicalisering.nl/nl/Home>.

<sup>524</sup> Kennisplatform Integratie en Samenleving, Preventie van radicalisering. Praktijkvoorbeelden van aanpakken gericht op kwetsbare jongeren die vatbaar zijn voor radicalisering, March 2016, pp. 27-28.

<sup>525</sup> <http://www.attanmia.nl/>.

## G. ROYAUME-UNI

### Introduction

As of the most recent census in 2011, the Muslim population in England and Wales was 2.7 million (around 5%).<sup>526</sup> Estimates indicate that the **number of Muslims in the UK in 2016 has risen to 4.13 million**, this being attributed to immigration, natural growth and the arrival of refugees and asylum seekers in recent years.<sup>527</sup> There are **around 1,500 Mosques**, or prayer rooms, only 16% of them purpose built.<sup>528</sup>

**Up until the 1950s, however, Muslim numbers remained very small**, with only around 21,000 Muslims calling England and Wales their home in 1951.<sup>529</sup> The make-up of the dramatically increased Muslim population since that time can largely be attributed to Britain's colonial past, with a majority of British Muslims originating from India, Pakistan and Bangladesh.<sup>530</sup> The UK is reported as being the **second most popular destination in Europe for Muslim migrants**, after Germany, and the leading destination for Muslim migrants coming to Europe for economic reasons. The **Muslim population is comparatively young**: 48.4% of Muslims in the 2011 census for England and Wales are under 25, compared to 25.5% of Christians.<sup>531</sup>

In contrast to other European countries, **English law does not provide for registration schemes for religious groups**. However, a number of laws have been enacted to recognise religious groups to enable them to benefit from legal and fiscal advantages, usually in the form of exceptions from otherwise generally applicable laws.<sup>532</sup> There is **no law specific to the religion of Islam**. A number of legal mechanisms require religious groups to register to acquire a certain legal status. The *Places of Worship Registration Act 1855* requires registration as a place of religious worship, and institutions for the 'advancement of religion' **may be recognised as charitable**, subject to registration as a charity by the *Charity Commission for England and Wales*,<sup>533</sup> under the *Charities Act 2011*.<sup>534</sup>

The **legal structures of religious communities** are usually treated in law as what are known as unincorporated voluntary associations. Unlike a company, **unincorporated associations** have no legal personality separate from their members: they are, in legal terms, a collection of individuals; they cannot sue or be sued and are unable to hold property. Although the Church of England (and the Church of Scotland) have some recognition in public law, the relationship of members of other religious

<sup>526</sup> Statistics from 2011 UK Census, available at <http://www.nomisweb.co.uk/census/2011> (13.06.2019).

<sup>527</sup> Pew Research Center, *Europe's Growing Muslim Population*, Washington DC, 29th November 2017, available at <https://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/> (13.06.2019).

<sup>528</sup> Burhan Wazir, *The changing shape of Britain's mosques*, New Statesman, 13<sup>th</sup> June 2018, available at <https://www.newstatesman.com/culture/art-design/2018/06/changing-shape-britain-s-mosques> (26.06.2019).

<sup>529</sup> Reference to Philip Lewis, *Young, British and Muslim*, Continuum, London 2007, p. 19 in Stephen H. Jones and Sadek Hamid, *United Kingdom*, in Yearbook of Muslims in Europe Online, Volume 10, 2017, Brill Publishing.

<sup>530</sup> Stephen H. Jones and Sadek Hamid, *United Kingdom*, in Yearbook of Muslims in Europe Online, *op. cit.*

<sup>531</sup> *Ibid*, with reference to statistics from 2011 UK Census, *op. cit.*

<sup>532</sup> Mark Hill QC, Russell Sandberg, Norman Doe, *Religion and Law in the United Kingdom*, Wolters Kluwer, the Netherlands, 2014, para. 107.

<sup>533</sup> The *Charity Commission for England and Wales* is the non-ministerial government department that regulates registered charities in England and Wales and which maintains the Central Register of Charities.

<sup>534</sup> *Charities Act 2011*, available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/25/contents> (13.06.2019).

groups is governed by quasi-contract, with such voluntary organisations being recognised by law as members clubs or unincorporated associations. Religious voluntary associations which seek legal personality **can form as a limited company**.<sup>535</sup> Many such associations and limited companies apply for charitable status in order to enjoy legal and fiscal advantages, independently of their chosen legal structure.

## 1. State measures aimed at the prevention of radicalisation

The **central counter-radicalisation policy of the UK Government is that of the *Prevent* strategy**, aimed at preventing the radicalisation of individuals to terrorism. This is one of what has become known as the “four P” strands (Prevent, Pursue, Protect and Prepare)<sup>536</sup> of the **CONTEST counter-terrorism programme** introduced in 2003 by the then Labour government of Tony Blair. Made public in 2009, the CONTEST programme was conceived in the post-9/11 climate with the stated aim of, “*reducing the risk to the UK and its citizens and interests overseas from terrorism, so that people can go about their lives freely and with confidence.*”<sup>537</sup> The Prevent strand received particular attention following the terrorist attacks of 7<sup>th</sup> July 2005 in London, following concern that those responsible had been born and raised in the UK.

There is **no known legal definition of ‘radicalisation’**, but this term has been referred to in government material on the CONTEST programme as: “*the process by which people come to support violent extremism, and in some cases, join terrorist groups.*”<sup>538</sup>

Although the CONTEST programme has been maintained by successive administrations of different political affiliation, the **priorities of Prevent have evolved over time**, reflecting the policies of the government in office. In the most recent government report on CONTEST in 2018, the purpose of Prevent was described as, “*...at its heart, to safeguard and support vulnerable people to stop them from becoming terrorists or support terrorism,*” as well as, “*supporting the rehabilitation and disengagement of those already involved in terrorism.*” The **objectives of Prevent, revised in 2018**, are stated to be as follows:

- tackling the causes of radicalisation and responding to the ideological challenge of terrorism;
- safeguarding and supporting those most at risk of radicalisation through early intervention, identifying them and offering support; and
- enabling those who have already engaged in terrorism to disengage and rehabilitate.<sup>539</sup>

<sup>535</sup> Mark Hill QC, Russell Sandberg, Norman Doe, *Religion and Law in the United Kingdom*, *op. cit.*, para. 115.

<sup>536</sup> ‘Pursue’ referred to surveillance and detection; ‘Prepare’, civil emergency contingency planning; ‘Protect’ concerns domestic security; ‘Prevent’ is about tackling ‘radicalisation’).

<sup>537</sup> See Her Majesty’s Government, *CONTEST: The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism*, Cm 9608, Crown Copyright, June 2018, available at <https://rm.coe.int/the-united-kingdom-s-strategy-for-countering-terrorism-june-2018/16808b05f3> (17.06.2019), p.25.

<sup>538</sup> Her Majesty’s Government, *Pursue Prevent Protect Prepare: The United Kingdom’s Strategy for Countering International Terrorism*, Cm 7547, Crown Copyright, March 2009, available at <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416130244/http://security.homeoffice.gov.uk/new-s-publications/publication-search/contest/contest-strategy/contest-strategy-2009?view=Binary> (17.06.2019), p. 11.

<sup>539</sup> Her Majesty’s Government, *CONTEST: The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism*, *op. cit.*, p. 31.

In pursuing these objectives, the Prevent programme relies on what the government describes as leadership and delivery through a wide network of partners – with communities, civil society organisations and public sector institutions. Although CONTEST and the Prevent programmes may be considered as a policy – rather than legal – agenda, a key measure introduced as part of the Prevent agenda is enshrined in law: **section 26 of the Counter-Terrorism and Security Act 2015**<sup>540</sup> places a **duty on certain bodies** to have, “*due regard to the need to prevent people from being drawn into terrorism.*” These ‘specified authorities’ are listed in a schedule to the Act and include a range of public bodies in local government, criminal justice, the health and education sectors and the police.<sup>541</sup>

As part of its agenda of ‘state multiculturalism’, the Labour Government, **from 2007**, sought the participation of Muslim communities in developing the initiatives of the Prevent programme. This meant a considerable ‘rebalancing’ in relations between the government and Muslim religious, civil and community organisations. A number of counter-radicalisation projects were launched, with a **particular focus on Muslim community engagement and capacity-building**.<sup>542</sup> During the period **2008 to 2011**, in particular, these were facilitated by substantial funding when three government departments, each with their own budgets, were charged with delivering Prevent.<sup>543</sup> Much of the funding was, and continues to be, distributed in the form of grants to local projects and payments to local authorities with responsibility for implementing the Prevent agenda in their respective region.<sup>544</sup>

Existing Muslim representative structures, such as the *Muslim Council of Britain* (“MCB”), the most influential umbrella body for Muslim bodies and interests, were bypassed to allow the government to engage directly with different groups, including women, youth and mosques.<sup>545</sup>

However, **Prevent was severely criticised for conflating counter-terrorism and security with community cohesion objectives**. It has also long been accused of demonising the Muslim community, by casting all Muslims as potential terrorists, and providing an infrastructure for surveillance.<sup>546</sup> **In 2011, the Coalition government announced a new strategy**, which, among other things, sought to separate Prevent from the community cohesion and integration activities and to focus funding away from community engagement and more on working with individuals susceptible to being drawn into terrorism.<sup>547</sup> It also reduced available funding and placed more centralised control on how it was allocated.<sup>548</sup> Of particular significance to the Muslim community, it abandoned the previous problematic strategy of targeting local funding based on numbers of Muslim residents and expanded

---

<sup>540</sup> *Counter-Terrorism and Security Act 2015*, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted> (18.06.2019).

<sup>541</sup> *Ibid*, Schedule 6.

<sup>542</sup> Therese O’Toole, Nasar Meer, Daniel Nilsson DeHanas, Stephen H. Jones, Tariq Modood, *Governing through Prevent? Regulation and Contested Practice in State-Muslim Engagement*, Sociology, SAGE Publishing, 2016, Volume 50(1), pp. 160-177 at p. 162.

<sup>543</sup> Together, the Home Office, the Department for Communities and Local Government and the Foreign and Commonwealth Office together spent £186,760 million.

<sup>544</sup> For more on this, see section 3. of this country report, below.

<sup>545</sup> See section 2.1. of this country report, below.

<sup>546</sup> See Therese O’Toole, Nasar Meer, Daniel Nilsson DeHanas, Stephen H. Jones, Tariq Modood, *Governing through Prevent? Regulation and Contested Practice in State-Muslim Engagement*, *op. cit.* More recently, see Farid Qurashi, *The Prevent strategy and the UK ‘war on terror’: embedding infrastructures of surveillance in Muslim communities*, Palgrave Communications, volume 4:, Article no. 17 of 2018.

<sup>547</sup> See Her Majesty’s Government, *Prevent Strategy*, June 2011, Cm 8092, available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/97976/prevent-strategy-review.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97976/prevent-strategy-review.pdf) (18.06.2019). See also *ibid*, p. 53.

<sup>548</sup> *Ibid*, p. 6.

the Prevent agenda to address all forms of terrorism, and not just Al-Qaeda-inspired terrorism.<sup>549</sup> This includes Northern Ireland-related terrorism, extreme right-wing terrorism and other forms of terrorism, included that inspired by groups related to the Israel-Palestine conflict, Sikh separatist groups and those related to the Liberation Tigers of Tamil Eelam in Sri Lanka.<sup>550</sup>

In the **most recent review of the CONTEST programme in June 2018**, the UK government outlines its aims for the next three years for the Prevent agenda. This **makes no specific reference to Muslim communities or civil society organisations**, but sets out, in general terms, how it will seek to achieve the Prevent objectives.<sup>551</sup> Activities include: working with civil society organisations to deliver local projects and to challenge online terrorist ideology and propaganda, providing training to increase referrals from communities where there are concerns over radicalisation, reinforcing the Prevent statutory duty on public bodies, providing support to individuals assessed as vulnerable to radicalisation and developing existing programmes for rehabilitating those who have already engaged in terrorism.

The main existing programme is the **Channel programme**, a multi-agency programme run by every local authority in England and Wales (similar to the Prevent Professional Concerns programme in Scotland), **designed to safeguard and support vulnerable individuals at risk of being drawn into terrorism**, and addressing all types of extremism, including Islam-related and extreme right-wing. Put on a statutory basis under the *Counter-terrorism and Security Act 2015*,<sup>552</sup> it tackles all types of extremism, although statistics indicate that of the 394 people who received Channel support in 2017/18, 45% had been referred for concerns related to Islamist extremism.<sup>553</sup> This does not impose a duty to report individuals at risk of radicalisation, but does **allow members of public to refer them for appropriate support or intervention**. Such referrals can be made to local authorities or the police force on a confidential basis. All referrals are received by the police to consider whether the individual in question is already under investigation, if there is a genuine vulnerability and if that vulnerability is related to terrorism.<sup>554</sup> Where police determine that there is a risk of radicalisation, a Channel panel, chaired by the local authority and made up of representatives from different fields, including health, education and the police, will meet to discuss each case and assess the extent of the potential vulnerability of the individual. It is emphasised that **participation in Channel is voluntary**,<sup>555</sup> and that people who do not consent to receive support through Channel or who decide to leave the programme before the Channel panel decides they are ready, may be offered alternative forms of support by the local authority or other providers. Any terrorist risk is managed by the police.<sup>556</sup>

---

<sup>549</sup> *Ibid.*

<sup>550</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>551</sup> Her Majesty's Government, *CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*, *op. cit.* paras. 99-130.

<sup>552</sup> *Op. cit.*

<sup>553</sup> Home Office, *Individuals referred to and supported through the Prevent Programme, April 2017 to March 2018*, Statistical Bulletin 31/18, 13<sup>th</sup> December 2018, available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/763254/individuals-referred-supported-prevent-programme-apr2017-mar2018-hosb3118.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/763254/individuals-referred-supported-prevent-programme-apr2017-mar2018-hosb3118.pdf) (01.07.2019), para. 1.4.

<sup>554</sup> Her Majesty's Government, *CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*, *op. cit.* para. 122.

<sup>555</sup> See Her Majesty's Government, *CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*, *op. cit.* paras. 124-127.

<sup>556</sup> Her Majesty's Government, *CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*, *op. cit.* paras. 125-126.

Also relevant is the ***Desistance and Disengagement Programme, piloted in 2017***. This provides a range of interventions and practical support designed to tackle what are described as, “*the drivers of radicalisation around universal needs for identity, self-esteem, meaning and purpose.*” Support includes mentoring, psychological support, and theological and ideological advice.<sup>557</sup>

## 2. Status of Muslim actors

Save for what are known as the ‘Established Churches’ of the Church of England and the Church of Scotland, **no special status is afforded under UK law to religious bodies**. There is no system of registration or supervision of other churches or religious communities, and religious bodies may use legal forms available to any organisation for the purposes of holding property or organising their affairs. Religious bodies, including Muslim bodies and mosques are afforded autonomy by the State, and have **contractual religious freedom**.<sup>558</sup>

As mentioned above,<sup>559</sup> **places of religious worship may choose to register** as such under the *Places of Worship Registration Act 1855* in order to enjoy certain exemptions from local taxes, and religious bodies will also be subject to administrative oversight where they register as a charity or incorporate as a company.

Areas where **religious communities play a formal role** in what may be described as state-run or state-funded public institutions are schools. In 2013, there were **14 Muslim schools in the public – or ‘maintained schools’ - sector**, operating alongside **142 Muslim schools in the unregulated private – or independent schools – sector**.<sup>560</sup> The running costs of maintained schools are wholly funded by the State via local authorities. Maintained schools include both those established by the State and those established by voluntary bodies.<sup>561</sup> Most such voluntary bodies are churches and other religious communities, the large majority of which are of the Christian faith.<sup>562</sup> Such State-maintained faith schools are designated as such by the Secretary of State for Education where he or she is satisfied that the school has been established by a religious body or for religious purposes.<sup>563</sup> Schools with such a religious character enjoy an exception, under the *Equality Act 2010*,<sup>564</sup> to the general rule that discrimination is forbidden in relation to admissions, thereby allowing schools to restrict admission on the grounds of religion or belief.

<sup>557</sup> See Her Majesty’s Government, *CONTEST: The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism*, *op. cit.* paras. 129-130.

<sup>558</sup> “*In the United Kingdom, there is no systematic provision made for the autonomy of religious organisations and, in the main, a self-denying ordinance of neutrality may be said to be predominate.*” Mark Hill QC, Russell Sandberg, Norman Doe, *Religion and Law in the United Kingdom*, *op. cit.*, para. 118.

<sup>559</sup> See Introduction section of the present country report.

<sup>560</sup> Brochure of The Association of Muslim Schools, 2013, available at <http://ams-uk.org/wp-content/uploads/2013/12/AMS-Brochure.pdf> (19.06.2019).

<sup>561</sup> Mark Hill QC, Russell Sandberg, Norman Doe, *Religion and Law in the United Kingdom*, *op. cit.*, part IX.

<sup>562</sup> Gerhard Robbers and W. Cole Durham (eds.), *Encyclopaedia of Law and Religion Online – United Kingdom*, Brill Online, Section VII. (Education).

<sup>563</sup> *School Standards and Framework Act 1998*, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/31/contents> (19.06.2019), section 69(3).

<sup>564</sup> *Equality Act 2010*, available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents> (19.06.2019), para. 5(a), Schedule 11.



## 2.1. Status of organisations

As with other non-Christian faiths, **no special status is afforded by the State to the Muslim faith** and there is **no formal recognition of a single Muslim body**, or other organisation purporting to represent the Muslim faith. At different times and places, politicians, civil society organisations, think tanks, local governance actors and others have sought to speak for different Muslim interests and constituencies, and these have been recognised by the UK Government at various levels.<sup>565</sup>

**Mosques, likewise, do not benefit from any formal recognition or special status by the State.** They are usually managed by a local, independent Mosque committee that takes responsibility for the appointment of the Imam and other paid and volunteer staff.<sup>566</sup> Mosque committees are usually composed of volunteers. It is reported that almost all Mosques are registered with the *Charity Commission* for the purposes of obtaining the benefits of charitable status.<sup>567</sup> **Mosques may therefore be said to be free from state intervention**, and are generally funded through donations of worshippers and other donors.<sup>568</sup> In recent years, Mosques have sought alternative sources of funding, engaging in other economic activities to generate income, such as renting community space and investing in assets.<sup>569</sup>

It might be said that there are broadly **three phases in developments in Muslim representation in the UK.**<sup>570</sup> First, in the 1970s and 1980s, at a time when ‘race’ and ethnicity were the primary bases of minority representation, somewhat disparate attempts were made to develop Muslim representative bodies. Subsequently, in the 1990s, a phase of consolidation was witnessed, during which organisations such as the **Muslim Council of Britain (“MCB”) emerged as an umbrella organisation**, positioning itself as a body representing Muslims at the national level. Finally, from around 2005, a third phase of increased pluralisation and diversification of Muslim organisations can be identified; a variety of organisations representing different Muslim interests, identities and concerns emerged during this period, variously recognised by government. This latter phase is characterised by differentiated structures of governance at national and local levels, leading to a proliferation of different kinds of representatives on advisory groups, consultative forums or local strategic partnerships.<sup>571</sup>

Arguably, the main body representing Muslim interests in the UK is the MCB. Founded in 1997, the **MCB describes itself as the UK’s largest and most diverse Muslim representative umbrella body**, with over 500 affiliated national, regional and local organisations, mosques, charities and schools.<sup>572</sup> An independent body, the MCB is funded entirely by affiliation fees, as well as donations from individuals and others. Donations are also received by the MCB Charitable Foundation, an independent entity registered with the *Charity Commission*. It also organises projects for the good of the British Muslim community for which it seeks funding grants from government and non-government bodies. It

<sup>565</sup> Therese O’Toole, Nasar Meer, Daniel Nilsson DeHanas, Stephen H. Jones, Tariq Modood, *Taking Part: Muslim Participation in Contemporary Governance*, op. cit., p. 17.

<sup>566</sup> Muslim Council of Britain, *Voices from the Minarets – MCB Study of UK Imams and Mosques*, May 2006, paras. 3.6.1 to 3.6.2.

<sup>567</sup> The MCB reported in 2006 that 13% of Mosques were incorporated as a limited company, 78% as a registered charity, 9% as an association and 9% as a trust: *ibid*, Table 9, p. 23.

<sup>568</sup> *Ibid.*

<sup>569</sup> *Ibid.*

<sup>570</sup> See Therese O’Toole, Nasar Meer, Daniel Nilsson DeHanas, Stephen H. Jones, Tariq Modood, *Taking Part: Muslim Participation in Contemporary Governance*, op. cit., p. 17.

<sup>571</sup> *Ibid.*

<sup>572</sup> See Muslim Council of Britain website at <https://mcb.org.uk/> (19.06.2019).

describes its mission as, “empowering Muslim communities to achieving a just, cohesive and successful British society.”<sup>573</sup>

A number of important bodies were established from 2005 onwards with government assistance, ostensibly to allow direct engagement with different sectors of the Muslim community. In 2008, the *National Muslim Women’s Advisory Group* and the *Young Muslims Advisory Group* were created to give a stronger voice to Muslim women and youth. The **Mosques and Imams National Advisory Board (“MINAB”)** was launched by the UK Government in 2006 to create a UK-based system of mosque regulation and the training of imams.<sup>574</sup> Registered as a UK charity, it seeks to **facilitate good practice in the governance of mosques** by way of a system of self-regulation standards.<sup>575</sup> It is represented by an alliance of four different Muslim associations, each representing a different sect of Islam: the Al-Khoei Foundation, the Muslim Association of Britain, the MCB and the British Muslim Forum.

## 2.2. Status of Imams and other Muslim actors

In the UK, the term ‘Imam’ usually refers to the appointed person in charge of leading prayer in a Mosque. The MCB notes that **the role of the Imam** in British Mosques has evolved over the past forty years from that of a volunteer leader of prayers to the multi-faceted role seen today.<sup>576</sup>

Government guidance emphasises that although Mosque-based Imams are the most commonly known form of Muslim faith leader, a distinction must be made between the **roles and tasks of other actors**, including: chaplains, thinkers, scholars and academics, teachers and instructors, youth workers and other mentors and trustees, managers and Mosque committee members.<sup>577</sup>

**Imams are not public servants**, nor are they required to be authorised or registered by the State. As with leaders in other faiths, a Mosque (or the committee which runs it) and the Imam are free to define their relationship as they see fit for meeting the needs of the local community. It is understood that the basis on which an Imam is engaged will usually be that of a **private contract of employment**. Indeed, the MCB reports that it has been involved in a consultation by the former Government *Department for Trade and Industry* to standardise terms of employment of Imams.<sup>578</sup> Case law indicates, however, that it must be ensured that any agreement genuinely reflects the status of the Imam, as a minister of religion.<sup>579</sup> If an Imam’s role is defined more by the rules of the Mosque than by an arrangement consistent with the terms and conditions and control characteristic of an employment contract, **a tribunal may find that the Imam is engaged rather as a self-employed ‘office-holder’**.<sup>580</sup> This is usually someone who doesn’t have a contract or receive regular payment and who is not under the close supervision or control of the appointing body.<sup>581</sup>

<sup>573</sup> *Ibid.*

<sup>574</sup> See section 2.2. and 3. of this country report below for more information on MINAB.

<sup>575</sup> MINAB, *What is MINAB?*, available at <http://minab.org.uk/about-us/> (19.06.2019).

<sup>576</sup> Muslim Council of Britain, *Voices from the Minarets – MCB Study of UK Imams and Mosques, op. cit.*, para. 3.7.2.

<sup>577</sup> Department for Communities and Local Government, *The training and development of Muslim Faith Leaders – Current practice and future possibilities*, Crown Copyright, 2010, para. 2.6.

<sup>578</sup> Muslim Council of Britain, *Voices from the Minarets – MCB Study of UK Imams and Mosques, op. cit.*, para. 3.8.4.

<sup>579</sup> *President of the Methodist Conference v Preston* [2013] UK Supreme Court 29, available at <http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2013/29.html> (24.06.2019).

<sup>580</sup> *Ibid.*

<sup>581</sup> See, for example, gov. uk, *Employment Status*, Crown Copyright, undated, available at <https://www.gov.uk/employment-status/office-holder> (24.06.2019).



There is **no requirement for an Imam to hold any particular qualifications**. As such, it is reported that there is a considerable variance in the range of qualifications and experience found amongst Imams in the UK.<sup>582</sup> There are, nevertheless, a number of **privately-run Muslim institutions and courses offering training** for current and future Muslim faith leaders. These fall into both initial training at the secondary education level, and higher and further education, as well as continuing professional development (CPD) courses.<sup>583</sup> It has been reported that, in terms of existing training, **most potential British Imams are likely to come from one of the *Darul Ulooms***.<sup>584</sup> Many, however, are unable to take up Imamate positions in Mosques because they are often already filled by older members of the community or Imams from abroad.<sup>585</sup> The Government has, as part of the Prevent programme, attempted to improve governance and standards in Mosques, including leadership skills, by the creation of the MINAB.<sup>586</sup> The MINAB describes itself as, “*an advisory and facilitatory body for good governance in mosques and for improving the performance of Imams and Islamic Teachers through a process of self-regulation based on agreed standards.*”<sup>587</sup> In April 2010, the **MINAB launched a self-certification process** by which members will submit a declaration on whether they consider that they meet the five standards approved by the MINAB:

1. Good corporate governance;
2. Service provision by suitably qualified and/or experienced personnel;
3. Systems and processes allowing participation of youth;
4. Systems and processes allowing participation of women;
5. Programmes that promote civic responsibility of Muslims in wider society.<sup>588</sup>

Following self-regulation on these standards, support will be offered until the Mosque or other institute receives the MINAB accreditation.<sup>589</sup> It is understood that MINAB organises seminars to support members to apply such principles of good governance, including workshops and leadership development programmes.<sup>590</sup> Although an independent body, it is understood that in addition to funding from its founding members, the UK Government has continued to provide financial support for various projects.<sup>591</sup>

<sup>582</sup> Muslim Council of Britain, *Voices from the Minarets – MCB Study of UK Imams and Mosques, op. cit.*, para. 3.7.1.

<sup>583</sup> See Department for Communities and Local Government, *The training and development of Muslim Faith Leaders – Current practice and future possibilities, op. cit.*, Chapter 3.

<sup>584</sup> “*Darul Uloom*” means, literally, a house of knowledge, but, by extension, refers to a school that provides an in-depth course on Islamic sciences, popularly known as the *alimiyyah* syllabus. See Alyaa Ebbiary, *Re-examining the decline narrative*, in Hashas, Ruitter and Vinding, *Imams in Western Europe: Developments, Transformations, and Institutional Challenges*, Amsterdam University Press, 2018, p. 315.

<sup>585</sup> Muslim Council of Britain, *Voices from the Minarets – MCB Study of UK Imams and Mosques, op. cit.*, para. 3.9.6, with reference to FAIR, Muslim College, Al-Khoei Foundation (2002), *Employment Status in Relation to Statutory Employment Rights*.

<sup>586</sup> See section 2.1. of this country report, above.

<sup>587</sup> MINAB.org.uk, *What is MINAB?*, MINAB website, available at <http://minab.org.uk/> (24.06.2019).

<sup>588</sup> *Ibid.*

<sup>589</sup> It was reported in 2010, however, that the MINAB only had 600 Mosques as members: see Her Majesty’s Government, *Prevent Strategy, op. cit.*, para. 10.121.

<sup>590</sup> See Department for Communities and Local Government, *The training and development of Muslim Faith Leaders – Current practice and future possibilities, op. cit.*, para. 3.45. One such recent programme, found on its website was a “Leadership Development” programme in Birmingham in February 2019.

<sup>591</sup> Limited public information is available regarding the recent level of public funding and government involvement in the MINAB. Grants of £116,000 and £58,000 were made to the MINAB in 2008/9 and

A particular area of development in Muslim faith leader training is that of **chaplains workers**. Chaplaincy, historically a Christian term and notion, has been adopted by Muslim faith leaders in UK secular institutions for at least the past 20 years.<sup>592</sup> In 2006, it was reported that chaplaincy courses were increasing in line with a growing demand for Muslim chaplains in State institutions, such as **hospitals, prisons and to some extent, the Army**.<sup>593</sup> The process of integrating Muslim chaplains into state-funded pastoral roles began with the Prison Service in the late 1990s as a response to rising numbers of Muslim inmates.<sup>594</sup> **As of September 2013, there were 80 full time equivalent Muslim chaplains** directly employed by the Ministry of Justice in public sector prisons in England and Wales.<sup>595</sup>

### 3. Role of Muslim actors in the prevention of radicalisation

#### 3.1. Purely preventive role

UK State measures designed to encourage the participation of the Muslim community in efforts to combat radicalisation have, as discussed above,<sup>596</sup> **principally been delivered as part of the Prevent strategy**, a central pillar of the CONTEST programme. Certain initiatives have originated from government itself, or have otherwise been developed with the assistance of significant public funds.

In the **early years of Prevent**, in particular, considerable funding was given to Muslim civil society, with organisations receiving unprecedented levels of support to launch new initiatives.<sup>597</sup> In addition to engagement with organisations such as the MCB, **the government sought to speak directly to young people and women and to invest in Imam training and accreditation**. This was partly achieved with the creation and support of the Young Muslims Advisory Group, the National Muslim Women's Advisory Group and the MINAB.<sup>598</sup>

Also launched during this period with the help of government funding, and still influential today, was **Quilliam, described as a 'counter-terrorism think tank'**. Founded by Ed Husain and Maajid Nawaz, ex-activists from *Hizb ut-Tahrir*, a movement said to promote political Islam and the reestablishment of a caliphate, *Quilliam* promoted an alternative to the existing model for relationships between government and Islamist representative bodies, such as the MCB.<sup>599</sup> *Quilliam* is said to seek to reduce the influence of extremism in Muslim communities by encouraging open dialogue at outreach

---

2009/10, respectively, according to the response to a Freedom of Information request made at the time: see

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/36353/1942851.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/36353/1942851.pdf) (26.06.2019).

<sup>592</sup> See Asim Hafiz, *Muslim chaplaincy in the UK: the chaplaincy approach as a way to a modern imamate*, Religion, State and Society, Routledge Publishing, 2015, 43:1, pp. 85-99 at p. 88.

<sup>593</sup> Muslim Council of Britain, *Voices from the Minarets – MCB Study of UK Imams and Mosques*, op. cit., para. 3.9.7. See also See Department for Communities and Local Government, *The training and development of Muslim Faith Leaders – Current practice and future possibilities*, op. cit., paras. 2.13 - 2.17.

<sup>594</sup> Jonathan Birt, *Good Imam, Bad Imam: Civic Religion and National Integration in Britain post-9/11*, in *The Muslim World*, 96(4), pp. 687-705, October 2006 at p. 699.

<sup>595</sup> Ministry of Justice, *Freedom of Information Request*, ref. FOI 86670, December 2013.

<sup>596</sup> See section 1. of this country report, above.

<sup>597</sup> Therese O'Toole, Nasar Meer, Daniel Nilsson DeHanas, Stephen H. Jones, Tariq Modood, *Taking Part: Muslim Participation in Contemporary Governance*, op. cit., p. 20.

<sup>598</sup> For more detail, see sections 2.1. and 2.2., above, of this country report.

<sup>599</sup> Therese O'Toole, Nasar Meer, Daniel Nilsson DeHanas, Stephen H. Jones, Tariq Modood, *Taking Part: Muslim Participation in Contemporary Governance*, op. cit., p. 21.

discussions designed to promote liberal democratic values and to present a counter-discourse to that of extremist ideologies.<sup>600</sup>

Many of the initiatives involving, or specifically aimed at, the Muslim community, however, have been **undertaken at a local level**. Although there are examples of the types of projects run by Muslim communities and supported by Prevent funding, limited information is available. The latest government paper on CONTEST reiterates that the cornerstone of Prevent work is to work with communities and civil society to deliver a wide range of projects working with schools, families and in local communities to increase awareness of the risks of radicalisation. With regard to the initiatives supported (in general, and not just in Muslim communities), it stated:

*“We support these groups to develop bespoke projects, best suited to tackle the threat from radicalisation in local communities, based on our collective analysis of the local threat picture in priority areas.”<sup>601</sup>*

Limited data is available today, but early statistics show that **considerable Prevent funding was targeted at the Muslim community**. 261 projects in England in 2007/8 were supported by Prevent, distributed as follows:

- Debates, discussions and forums (54%), such as ‘safe space’ debates to discuss current affairs or grievances;
- General education activities (33%), such as presentations to schools about Islamic beliefs and culture, and addressing under-achievement of Pakistani boys;
- Leadership and management activities (27%), such as establishment of mosque management committees and the provision of professional media training to key contacts to help them manage media interest around terrorism issues;
- Non-accredited training (26%), such as active citizenship training for local Muslim women’s forums and training of Imams in English language;
- Arts and cultural activities (19%), such as local theatre productions, raising issues of extremism in communities;
- Sports and recreation (13%), such as boxing clubs and football clubs.<sup>602</sup>

However, a number of **criticisms emerged of the early approach of the Prevent strategy**, particularly insofar as its interaction with Muslim communities was concerned. First, local authorities, which were charged with implementing Prevent, either refused to do so altogether, or took advantage of its broad parameters to pursue autonomous objectives.<sup>603</sup> A 2013 study<sup>604</sup> found that Leicester City Council, for example, had refused to adopt the term ‘Prevent’ in favour of ‘Mainstreaming Moderation’, said to be intended to lessen its emphasis on Muslims and to focus on all forms of extremism. Likewise, Bristol City Council renamed its Prevent programme to ‘Building the Bridge’, relegating the security aims of

<sup>600</sup> See Abdelasem El Difraoui et Milena Uhlmann, *Prevention de la radicalisation et déradicalisation : Les modeles Allemand, Britannique et Danois*, Politique étrangère, Volume 4, 2015, Institut francais des relations internationales, Cairn Info, pp. 171- 182, at p. 177.

<sup>601</sup> Her Majesty’s Government, *CONTEST: The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism*, *op. cit.* para. 109.

<sup>602</sup> Her Majesty’s Government, *Prevent Strategy*, *op. cit.*, para. 6.25.

<sup>603</sup> Therese O’Toole, Nasar Meer, Daniel Nilsson DeHanas, Stephen H. Jones, Tariq Modood, *Taking Part: Muslim Participation in Contemporary Governance*, *op. cit.*, p. 57.

<sup>604</sup> *Ibid.*

Prevent in order to give greater priority to building relationships across Bristol's diverse Muslim groups and between existing and newly-settled communities.<sup>605</sup> Bradford's local Council is said to have refused to accept Prevent funding altogether, claiming that it would undermine what was known as 'Community Cohesion' work.<sup>606</sup>

The decentralised and localised nature of Prevent delivery **offered local authorities a high degree of autonomy in its delivery**, whilst encouraging innovation in the ways in which Muslim communities could be engaged. It is reported that in certain cases, participants in Prevent were able to negotiate the terms of their involvement, even drawing on their capacities and expertise in working with Muslim communities or less accessible parts of those communities to refocus their activity on what they regarded as more core objectives, such as community development, regardless of Prevent objectives.<sup>607</sup> This approach was said to have **facilitated the profusion and growth of Muslim civil society organisations**.<sup>608</sup>

At the same time, however, the **lack of central government control** meant that local authorities who encountered opposition to Prevent work chose to use funding for less contentious cohesion or community safety projects; limited direction from central government also led to prevent and cohesion programmes simply converging. According to one author, critics argued that the focus on Muslims, the approach to community engagement through the prism of counter-terrorism and the overlap between Prevent and Community Cohesion policies **securitised state engagement with Muslims and cast them as a 'suspect community'**.<sup>609</sup>

**In 2011, a new strategy** was announced by the then Coalition Government, separating community cohesion/integration work from the Prevent strategy.<sup>610</sup> In particular, the program was re-designed to avoid solely focusing on Al-Qaeda-inspired terrorism, and to instead address all forms of terrorism. In seeking to avoid the accusation that it was demonising Muslims in general, Prevent became less focused on Muslim communities. **From 2015**, the focus of the Prevent strategy has been to support local authorities and other public bodies in complying with their **'Prevent reporting duty'**<sup>611</sup> while also focusing activity and resources in locations where the threat from terrorism and radicalisation is highest. Greater resources have been diverted to preventing radicalisation of individuals in prison, and following release, while the **work of local authorities no longer predominantly targets Muslim communities**, but is based on what is described as a properly understood level of risk within their areas, using counter-terrorism local profiles and bringing together information from a wide range of stakeholders.<sup>612</sup>

**More recently, the UK Government has confirmed that it will be commissioning an independent review of the Prevent strategy**, following renewed criticism from civil liberties and human rights organisations that it continues to foster discrimination of Muslims and inhibits legitimate expression. The review was accepted as a measure forming part of an amendment to counter-terrorism and border

---

<sup>605</sup> *Ibid*, p. 58.

<sup>606</sup> *Ibid*.

<sup>607</sup> *Ibid*, p. 59.

<sup>608</sup> *Ibid*.

<sup>609</sup> Therese O'Toole et al., *Governing through Prevent? Regulation and Contested Practice in State-Muslim Engagement*, *op. cit.*, p. 163.

<sup>610</sup> This is detailed in section 1. of this country report, above.

<sup>611</sup> See section 3.2. of this country report, below.

<sup>612</sup> See Tim Chapman, *Prepare Project – United Kingdom: a strategy for the early prevention of radicalisation including in prison and probation*, European Forum for Urban Security, undated, pp.8-9.

security legislation passing through the UK Parliament.<sup>613</sup> The security minister is reported as defending the Prevent strategy as necessary for successfully countering terrorism, and denied that it singles out a particular group or ideology.

### 3.2. Role in cases of suspected radicalisation

There is no specific obligation placed on private individuals or organisations, such as Mosques, to report those at risk of radicalisation. It should be noted, however, that although there is **no general obligation on individuals to report a crime**, there are specific duties, established by legislation, to report certain information **concerning criminal behaviour**.<sup>614</sup>

It may also be recalled that the **Counter-terrorism and Security Act 2015 introduced a statutory duty on specified public authorities** to, “*have due regard to the need to prevent people from being drawn into terrorism.*”<sup>615</sup> Bodies such as local authorities, schools, colleges, higher education institutions, health bodies, prisons and probation and the police are subjected to the duty, and must consider the need to safeguard vulnerable people from being drawn into terrorism. Again, this **does not include private organisations such as Mosques**, but it is stated as covering most types of educational institution, and this does include private (‘independent’) schools and even nurseries.<sup>616</sup> Government guidance states that the duty does not confer new functions on any specified authority, but rather means that relevant authorities should place an appropriate amount of weight on the need to prevent people being drawn into terrorism when they consider all the other factors relevant to how they carry out their usual functions.<sup>617</sup>

Like other aspects of the Prevent strategy, the Prevent reporting duty is reported as having **attracted criticism from parts of the Muslim community**. A representative of the MCB has said that the requirement for teachers and even nursery staff to look for signs of extremism means that,

---

<sup>613</sup> See Vikram Dodd, *Prevent strategy on radicalisation faces independent review*, The Guardian, 22<sup>nd</sup> January 2019, available at <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/jan/22/prevent-strategy-on-radicalisation-faces-independent-review> (01.07.2019).

<sup>614</sup> Section 115 of the *Crime and Disorder Act 1998* permits disclosure, but does not create a legal obligation to do so (see <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/37/contents> (18.02.2019)). This includes the *Terrorism Act 2000*, which in addition to placing a duty on individuals in the course of their employment to report information about the financing of terrorist offences, now also imposes an obligation on individuals to report any information which he or she knows or believes might be of material assistance in preventing the commission of an act of terrorism or securing the apprehension, prosecution or conviction of another person involved in terrorism: The *Terrorism Act 2000*, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents> (18.02.2019), section 38B.

<sup>615</sup> *Counter-Terrorism and Security Act 2015*, *op. cit.*, section 26.

<sup>616</sup> See Department for Education, *The Prevent Duty – Departmental Advice for Schools and Childcare Providers*, June 2015, Crown Copyright, available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/439598/prevent-duty-departmental-advice-v6.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/439598/prevent-duty-departmental-advice-v6.pdf) (08.07.2019), p.3 and *Counter-Terrorism and Security Act 2015*, *op. cit.*, Schedule 6.

<sup>617</sup> Her Majesty’s Government, *Revised Prevent Duty Guidance for England and Wales*, 16<sup>th</sup> July 2015, Crown Copyright, available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/445977/3799\\_Revised\\_Prevent\\_Duty\\_Guidance\\_England\\_Wales\\_V2-Interactive.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445977/3799_Revised_Prevent_Duty_Guidance_England_Wales_V2-Interactive.pdf) (08.07.2019), para. 4.

*“many Muslim children...risk growing up being seen as potential security threats and feeling they may be treated differently due to their faith.”<sup>618</sup>*

A 2016 report by the Home Affairs Committee of the House of Commons, made up of parliamentarians of the lower house of the UK Parliament, called for an independent review of the Prevent strategy, agreeing that it was **perceived by parts of the Muslim community as a Big Brother security operation** and concluding that even the name ‘Prevent’ had become toxic and should be abandoned.<sup>619</sup> With regard to the Prevent Duty, in particular, the report referred to evidence from the MCB that the Prevent Duty had **created discriminatory practices for young students at schools**. A cited example is that of a Muslim student asking their physics teacher about nuclear fission, and then being referred to the counter-terrorism team.<sup>620</sup> In addition to recommending an independent review of the training teachers, in particular, receive on the Prevent Duty, the Committee proposed that the government should do more to work with grassroots organisations and communities and to better explain its approach to any new measures aimed at counter terrorism.<sup>621</sup>

### 3.3. Initiatives of Muslim actors

Initiatives established by Muslim actors or launched by members of the Muslim community have normally relied on government support and/or funding, and these are discussed above. As already mentioned, **many initiatives have been undertaken at the local level and are not widely documented**. Some examples of the programs and organisations established from within the Muslim community include:

- **Quilliam**: a London-based think-tank created in 2008 by former members of *Hizb ut-Tahir*, which campaigns against Islamism and radicalisation by seeking to reduce the influence of extremism in Muslim communities through outreach and training aimed at underlining the difference between Islam as a faith and Islamism as a radicalising political ideology which justifies violence.<sup>622</sup>
- **The MINAB**: founded by four Muslim representative bodies with the support of the UK Government in 2006, to create a UK-based system of mosque regulation and the training of imams, it seeks to facilitate good practice in the governance of mosques by way of a system of self-regulation standards.<sup>623</sup>
- The **Active Change Foundation** (“ACF”): created by former Islamic extremists in 2003, this community-based organisation, situated in Walthamstow, East London, has the wider aim of preventing the spread of violent street crime, gang-related issues, community tensions and violent extremism. Part of its work includes engaging with youngsters through sport, youth

<sup>618</sup> Helen Warrell, *Inside Prevent, the UK’s controversial anti-terrorism programme*, Financial Times, January 24<sup>th</sup>, 2019, available at <https://www.ft.com/content/a82e18b4-1ea3-11e9-b126-46fc3ad87c65> (08.07.2019).

<sup>619</sup> House of Commons, Home Affairs Committee, *Radicalisation: the counter-narrative and identifying the tipping point*, Eighth report of Session 2016-2017, HC 135, 19<sup>th</sup> July 2016, available at <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhaff/135/135.pdf> (08.07.2019), paras. 55-56.

<sup>620</sup> *Ibid*, para. 61.

<sup>621</sup> *Ibid*, paras. 69-70.

<sup>622</sup> See Tim Chapman, *Prepare Project – United Kingdom: a strategy for the early prevention of radicalisation including in prison and probation*, European Forum for Urban Security, undated, p.10. See section 3.1. of this country report, above.

<sup>623</sup> See section 2.1. of this country report, above.

clubs and as part of workshops to minimise the risks of radicalisation.<sup>624</sup> It was reported in 2018, however, that the UK Government was no longer providing funding to ACF.<sup>625</sup>

- **The Unity Initiative:** set up in 2009 by Usman Raja, a practising Muslim and teacher of martial arts, the Unity Initiative is a program designed to help reintegrate those who have been imprisoned for terrorist offences.<sup>626</sup> Often referred to by prison or probation officials, former Islamic extremists are given the opportunity to re-shape their worldview through an alternative understanding of Islam. Around a third of participants are coached in mixed-martial arts, providing an outlet for their violent tendencies and a sense of discipline and purpose. They are funded by some government agencies, but principally rely on private funding.<sup>627</sup>

---

<sup>624</sup> See Abdelasem El Difraoui et Milena Uhlmann, *Prevention de la radicalisation et déradicalisation : Les modes Allemand, Britannique et Danois, op. cit.*, p. 178.

<sup>625</sup> See Paul Peachey and Gareth Brown, *UK 'champion' charity of de-radicalisation faces closure*, The National, May 10<sup>th</sup> 2018, available at <https://www.thenational.ae/world/europe/uk-champion-charity-of-de-radicalisation-faces-closure-1.729277>

<sup>626</sup> See website of the Unity Initiative at <https://www.theunityinitiative.com/> (09.07.2019).

<sup>627</sup> Paul Cruickshank, *An interview with: Usman Raja*, Combatting Terrorism Center Sentinel, July 2015, Volume 8, Issue 7, available at <https://ctc.usma.edu/an-interview-with-usman-raja/> (09.07.2019).



## H. SUÈDE

### Introduction

The Kingdom of Sweden is a country of about 450,000 square kilometers and approximately 10 million inhabitants. The population was for a long time very homogeneous, with only small minorities of Finnish and Sami peoples. In 1940, about 1 per cent of the Swedish population was born outside of Sweden. In 2018, the same figure amounted to more than 19 per cent or almost 2 million persons.<sup>628</sup>

Islam is today the second largest religion in Sweden after Christianity.<sup>629</sup> There is no official data on the number of Muslims in Sweden, but according to the Pew Research Center's estimates, there are approximately 800,000 with a **Muslim background corresponding to about 8.1 % of the entire population**.<sup>630</sup> At the European level - according to these estimates - only Bulgaria and France have a larger number of Muslims in relation to the total size of their respective population.<sup>631</sup> The relatively high number of Muslims is due to an increase in immigration from Muslim countries over the last 30 years and, in particular, after 2000, with a peak in 2016 due to the conflict in Syria.<sup>632</sup> According to official data, the largest immigrant groups in 2018 were Syrians and Afghans.<sup>633</sup>

On 1 January 2000, following the adoption of the **1998 Act on Religious Communities**<sup>634</sup>, the Church of Sweden (*Svenska Kyrkan*) was separated from the state. Since the separation, religious communities in Sweden are, in principle, on a formally equal legal footing.<sup>635</sup> However, a specific law on the Church of Sweden was adopted at the time of the separation and the Church are in different ways still connected to the state.<sup>636</sup> Some legal scholars therefore argue that the Church of Sweden still has a somewhat privileged position compared to other religious communities.<sup>637</sup>

A religious community is defined broadly in the Act on Religious Communities as a "community for religious activities, including sermons".<sup>638</sup> Accordingly, there are (with the exception of the Act on the

---

<sup>628</sup> Official data from the Government Agency Statistiska Centralbyrån (Statistics Sweden) available at <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/utrikes-fodda/> (11.06.2019).

<sup>629</sup> G. Larsson & S. Sorgenfrei, Yearbook of Muslims in Europe - Sweden, Volume 10, Brill 2017, p. 7.

<sup>630</sup> <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/29/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/> (11.06.2019).

<sup>631</sup> Ibid.

<sup>632</sup> Official data from the Government Agency Statistiska Centralbyrån (Statistics Sweden) on immigration is available at <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige/> (11.06.2019).

<sup>633</sup> Ibid.

<sup>634</sup> Act 1998:1593 on Religious Communities (*Lag (1998:1593) om trossamfund*).

<sup>635</sup> M. Jänträ-Jareborg, Religion and the Secular State: National Report of Sweden in J. Martinez-Torrón & W. C. Durham Jr (eds.), Religion and the Secular State: National Reports, Provo, Utah, 2010, p. 669 *et seq*, p. 672.

<sup>636</sup> Lag (1998:1591) om Svenska kyrkan. The Swedish Church has specific ties to the state for various reasons: The Church owns a large part of Sweden's national cultural heritage in the form of medieval churches and other old buildings and it is responsible for their administration and preservation; the monarch, as head of state, must belong to the Church of Sweden. Moreover, it is specifically regulated in the Act on Swedish Church (section 1 and 2), that "the confession of the Church is evangelical Lutheran; the Church is to be open to all; that its activities should cover the country as a whole; and that it is to be a democratic organization".

<sup>637</sup> See J. Nergelius, International Encyclopedia for Religion – Sweden, Kluwer Law Online, 2016, p. 36 and sources there cited.

<sup>638</sup> Act 1998:1593 on Religious Communities (*Lag (1998:1593) om trossamfund*), section 2.



Swedish Church mentioned above) no laws governing specific religions or religious communities, such as Islam or Muslims.

## 1. State measures aimed at the prevention of radicalisation

The policies and measures put in place to prevent violent extremism are not limited to the radicalization of Muslims and Muslim groups but are **targeted at all kinds of extremism** (including extreme right- and left-wing extremism). This part of the report therefore concerns the prevention of radicalization/extremism in general. Any issues concerning radicalization of Muslims in particular will however be specifically emphasized. Initially it should also be noted that the **measures to prevent radicalization are generally not laid down in laws or regulations**. Instead, they consist to a large extent of **providing different kinds of support and coordination among relevant actors, with specific focus on the work at the local level**.

There is **no definition of radicalization in Swedish law**. In a 2014 government report on measures to safeguard democracy against violent extremism, the government describes **violent extremism** as “a process in which an individual or group is increasingly able to develop extreme attitudes and in the long run advocate illegal methods and the use of violence to further their ideas. Promoting violence may involve encouraging others to carry out violent acts and attacks, participating in attacks or otherwise supporting illegal acts.”<sup>639</sup>

Several authorities at different levels (mainly national and local and to some extent regional level) have significant roles in the prevention of extremism. Moreover, civil society organizations have also been identified as important actors in the work against extremism.<sup>640</sup> In 2014, as a response to the raising concern about violent extremism and to the multitude of relevant actors, the Government appointed a **National Coordinator to safeguard democracy against violent extremism** (*Nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*), tasked with supporting and ensuring cooperation among relevant national, regional and local actors.<sup>641</sup> The Coordination is part of a broader Government effort made up of anti-terrorist strategies, action plans to safeguard democracy against violent extremism, and a large number of specific assignments to a range of government agencies.<sup>642</sup>

<sup>639</sup> Regeringens skrivelse 2014/15:144 Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism, p. 16, available at <https://www.regeringen.se/4a3a91/contentassets/0ab9597659f24c05a918caa7916b6048/skrivelse-141514400webb.pdf>

(19.06.2019). The translation into English is taken from Efforts to Prevent Extremism in the Nordic Countries – Mapping, Report prepared to the Danish Ministry of Immigration and Integration, 2017, Ramboll, p. 27, available at <http://uim.dk/publikationer/efforts-to-prevent-extremism-in-the-nordic-countries> (18.06.2019).

<sup>640</sup> Government appointed Inquiry SOU 2017:110 Värna demokratin mot våldsbejakande extremism Hinder och möjligheter - Slutbetänkande av Utredningen En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, p. 93 ff. The Inquiry is available at <https://www.regeringen.se/48e153/contentassets/d9eb44c5d8054f63baa71f199390341b/varna-demokratin-mot-valdsbejakande-extremism---hinder-och-mojligheter-sou-2017110> (18.06.2019).

<sup>641</sup> <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/01/sou-2017110/> (06.18.2019).

<sup>642</sup> Government appointed Inquiry SOU 2017:110 Värna demokratin mot våldsbejakande extremism Hinder och möjligheter - Slutbetänkande av Utredningen En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, p. 15. The Inquiry is available at <https://www.regeringen.se/48e153/contentassets/d9eb44c5d8054f63baa71f199390341b/varna-demokratin-mot-valdsbejakande-extremism---hinder-och-mojligheter-sou-2017110> (18.06.2019).

The support and coordination efforts by the National Coordinator focus specifically on the following measures:

- strengthen democracy against violent extremism,
- **prevent people from joining violent extremist movements,**
- help to facilitate the process for people to exit violent extremism movements.<sup>643</sup>

The Government and the National Coordinator identified that **municipalities** (*kommuner*) hold a **central role in the prevention** strategy since it is within local communities that extremist movements emerge and people are radicalized.<sup>644</sup> A priority therefore was to provide educational support and advice to municipalities and other local stakeholders.<sup>645</sup> In 2017, the National Coordinator **organized conferences in each one of the 290 Swedish municipalities** in order to **inform and discuss prevention of violent extremism**. Various stakeholders took part in the conferences: representatives from the municipalities, any local coordinators working with issues relating to extremism, school personnel and social workers, and the local police.<sup>646</sup> Currently, several municipalities have started various collaboration with different civil society organizations, such as **faith communities** and youth and sports organizations.<sup>647</sup>

The assignment to the National Coordinator was temporary and ended in January 2018, when the permanent **Swedish Center for Preventing Violent Extremism** (*Center mot våldsbejakande extremism*) (hereafter “CVE”) was established.<sup>648</sup> The Center, placed under the authority of the Ministry of Justice and the auspices of the Swedish National Council for Crime Prevention (*Brå*), continues the work of the National Coordinator. The CVE’s main tasks are defined on its website as follows:<sup>649</sup>

- *Promote the development of preventive work on national, regional, and local levels.*
- *Work to attain a higher degree of coordination and effectiveness in respect of the preventive measures.*
- *Provide support tailored to the needs of municipalities, agencies, and other actors whose work includes addressing issues involved in preventing violent extremism.*
- *Collect and disseminate knowledge, based on research and proven experience, regarding prevention of violent extremism, and work towards knowledge-based practices.*

<sup>643</sup> Government appointed Inquiry SOU 2017:110 Värna demokratin mot våldsbejakande extremism Hinder och möjligheter - Slutbetänkande av Utredningen En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, p. 24. The Inquiry is available at <https://www.regeringen.se/48e153/contentassets/d9eb44c5d8054f63baa71f199390341b/varna-demokratin-mot-valdsbejakande-extremism---hinder-och-mojligheter-sou-2017110> (18.06.2019).

<sup>644</sup> Government appointed Inquiry SOU 2017:110 Värna demokratin mot våldsbejakande extremism Hinder och möjligheter - Slutbetänkande av Utredningen En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, p. 24. The Inquiry is available at <https://www.regeringen.se/48e153/contentassets/d9eb44c5d8054f63baa71f199390341b/varna-demokratin-mot-valdsbejakande-extremism---hinder-och-mojligheter-sou-2017110> (18.06.2019).

<sup>645</sup> Government appointed Inquiry SOU 2013:81 När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism. The Inquiry is available at <https://www.regeringen.se/49bb8c/contentassets/f3dd637e12634d6dbdab5a37434a9377/nar-vi-bryr-oss---forslag-om-samverkan-och-utbildning-for-att-effektivare-forebygga-valdsbejakande-extremism-sou-201381> (18.06.2019). The National Coordinator’s Strategy is available at <https://www.regeringen.se/rapporter/2016/06/nationell-strategi-mot-valdsbejakande-extremism/> (18.06.2019).

<sup>646</sup> A. Hedin Ekström, L’approche suédoise: quelles strategies face à l’extrémisme violent, in R Sèze (ed.), Les Etats européens face aux militantismes violents – Dynamique d’escalade et de désescalade, Paris 2019, p. 41 *et seq*, p. 49.

<sup>647</sup> Ibid, p. 50.

<sup>648</sup> <https://www.cve.se/in-english.html> (18.06.2019).

<sup>649</sup> <https://www.cve.se/in-english.html> (18.06.2019).

A concrete example of the support offered by the Center for Preventing Violent Extremism is its **phone support line** aimed to assist professionals - principally in the municipalities and authorities at the local level – who are working with prevention of violent extremism.<sup>650</sup>

As mentioned above, the role of municipalities (*kommuner*) and other actors at the local level in preventing violent extremism has received particular attention, and the work to clarify their role and responsibility is under continuous development.<sup>651</sup> As providers of education and social services to the public, the National Coordinator has underlined the **municipalities' responsibility to serve as gatekeepers** in preventing recruitment to violent extremism.<sup>652</sup> Since 2016, encouraged and supported by the National Coordinator, **a large number of the municipalities adopted action plans to coordinate the local efforts as regards the prevention of extremism** (in 2017 about 40 percent of all municipalities had an action plan).<sup>653</sup> These action plans generally focus on the importance and roles of the so-called frontline staff such as teachers and social workers who come into contact with persons at risk. The municipalities' action plans - often based on the National Coordinator's model - have been subject to criticism by a scholar for not being sufficiently adapted to specific local needs.<sup>654</sup> The same scholar has also argued that too much responsibility and tasks in the preventive work have been attributed to teachers and social and youth workers.<sup>655</sup>

**Civil society organizations (including religious communities) are also seen as important actors** in the preventive work as they support social inclusion in general as well as can become service providers and carry out efforts targeted at individuals who are, or are about to become, a part of extremist environments. The Swedish Agency for Youth and Civil Society (*Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*) therefore allocates funding for various preventive initiatives taken by such organizations.<sup>656</sup>

To our knowledge, there are **no policies or funding targeting Muslim communities specifically**. Any initiatives as regards integration and the prevention of radicalism taken by Muslim communities themselves are generally carried out by means of smaller projects at the local level. Information and analyses of the effectiveness of such initiatives are therefore scarce.<sup>657</sup> The Yearbook of Muslims in Europe Online reports that the **Swedish Ahmadiya community** has been very active as regards these questions. The community's campaign against violent extremism - Stop the Crises (*Stoppa krisen*) – has resulted in a **large number of lectures, articles, panel discussions and web TV broadcasts in 2017**.<sup>658</sup>

---

<sup>650</sup> <https://www.cve.se/stod/stodtelefon.html> (05.07.2019).

<sup>651</sup> Efforts to Prevent Extremism in the Nordic Countries – Mapping, Report prepared to the Danish Ministry of Immigration and Integration, 2017, Ramboll, available at <http://uim.dk/publikationer/efforts-to-prevent-extremism-in-the-nordic-countries> (18.06.2019).

<sup>652</sup> Government appointed Inquiry SOU 2016:92 Värna demokratin mot våldsbejakande extremism Nationell samordning och kommunernas ansvar, available at <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2016/12/sou-201692/> (19.06.2019).

<sup>653</sup> C. Mattsson, Policing Violent Extremism: How the Global War on Terror Meandered into Local Municipal Policies in Sweden, 2019 SAGE Open, p. 1, available at <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2158244019837462#articleCitationDownloadContainer> (18.06.2019).

<sup>654</sup> C. Mattsson, Policing Violent Extremism: How the Global War on Terror Meandered into Local Municipal Policies in Sweden, 2019 SAGE Open, p. 9, available at <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2158244019837462#articleCitationDownloadContainer> (18.06.2019).

<sup>655</sup> Ibid.

<sup>656</sup> <https://www.muaf.se/om-oss> (18.06.2019).

<sup>657</sup> G. Larsson & S. Sorgenfrei, Yearbook of Muslims in Europe - Sweden, Volume 10, Brill 2017, p. 4.

<sup>658</sup> G. Larsson & S. Sorgenfrei, Yearbook of Muslims in Europe - Sweden, Volume 10, Brill 2017, p. 2.

As regards the **public debate concerning radicalization of Muslims**, it should be mentioned that following the terror attack in Stockholm on 7 April 2017 committed by Muslim extremist Rakhmat Akilov, the question of how to combat violent extremism has been widely discussed. Recent years' debate has also been concerned with the specific question on how to deal with the returning Swedes that have been fighting for ISIS in Iraq and Syria. It is estimated that of the about three hundred foreign fighters who have been identified, 106 were reported to have returned to Sweden in 2017.<sup>659</sup>

**In June 2019, the Swedish Security Service (Säkerhetspolisen) took four imams into custody and requested that they be expelled on the grounds that they are a threat to national security. The Imams, who are key persons within the extremist Salafist movement and active in certain mosques, are accused of having contributed to radicalization.**<sup>660</sup>

## 2. Status of Muslim actors

### 2.1. Status of organisations

Religious groups and communities, including Muslims, are **not subject to any specific laws regulating their relationship with the state**. There is however a number of general laws that may come into play.

Any religious group wishing to be **registered as a "religious community" (trossamfund)**, which is a legal person, must respect the requirements laid down in the **Act on Religious Communities (Lag (1998:1593) om trossamfund)**. An application for registration as a religious community is decided by The Legal, Financial and Administrative Services Agency (*Kammarkollegiet*).<sup>661</sup> The Agency's decision can be appealed to an administrative court.<sup>662</sup> There are only a few basic requirements in order for a community to be registered as a religious community. The community must have **statutes or bylaws, have a board and claim that it carries out a religious activities, including sermons**.<sup>663</sup> Accordingly, the Agency tasked with deciding on the registration does not consider the community's activities in any closer detail.<sup>664</sup> Registration is not possible for limited liability companies, economic associations (*ekonomiska föreningar*) or foundations (*stiftelser*).<sup>665</sup> **Numerous Muslim religious groups are registered as a religious community.**<sup>666</sup>

With reference to case law of the European Court of Human Rights, in particular *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria*<sup>667</sup>, some legal scholars have argued that religious entities, as long as they do not disturb public order, must be acknowledged as such and have the right to obtain a legal personality without undue delay.<sup>668</sup>

<sup>659</sup> G. Larsson & S. Sorgenfrei, *Yearbook of Muslims in Europe - Sweden*, Volume 10, Brill 2017, p. 2.

<sup>660</sup> <https://www.dn.se/nyheter/sverige/de-sex-salafisterna-i-forvaret/> (18.06.2019).

<sup>661</sup> Förordning (1999:731) om registrering av trossamfund.

<sup>662</sup> Act 1998:1593 on Religious Communities (*Lag (1998:1593) om trossamfund*), section 17.

<sup>663</sup> Act 1998:1593 on Religious Communities (*Lag (1998:1593) om trossamfund*), section 2 and 7.

<sup>664</sup> <https://www.kammarkollegiet.se/om-oss/vara-uppgifter/forteckning-over-vara-uppgifter/rattsavdelningen/registrering-av-trossamfund> (13.06.2019).

<sup>665</sup> Act 1998:1593 on Religious Communities (*Lag (1998:1593) om trossamfund*), section 7.

<sup>666</sup> The Swedish Agency for Support to Faith Communities (*Myndigheten för stöd till trossamfund*) keeps statistics on religious communities that are eligible for government funding. Several of these are Muslim, see <https://www.myndighetenst.se/kunskap/statistik-om-trossamfund.html> (25.07.2019).

<sup>667</sup> No. 40825/98, 31 Jul. 2008.

<sup>668</sup> J. Nergelius, *International Encyclopedia for Religion – Sweden*, Kluwer Law Online, 2016, p. 38.

Religious communities can apply for **funding from the Swedish Agency for Support to Faith Communities** (*Myndigheten för stöd till trossamfund*). The requirements and the type of funding offered are regulated in the Act on Funding to Faith Communities (*Lag (1999:932) om stöd till trossamfund*) and in the Ordinance on State Funding to Faith Communities (*Förordning (1999:974) om statsbidrag till trossamfund*). The basic requirements in order to receive funding are that the faith community contributes to the maintenance and strengthening of the basic Swedish societal values and that the community is well established and not depending on external funding for its existence.<sup>669</sup>

It should also be mentioned that religious communities, like all other associations (for example in the area of culture, politics, sports, etc.), are protected by **the right to association**, safeguarded in the Swedish Constitution (the Instrument of Government Chapter 2, Article 1 p. 5) and in Article 11 of the European Charter of Human Rights. This general protection is independent of whether or not the religious community is a registered religious community in accordance with the Act on Religious Communities.<sup>670</sup>

Today, there is a **large number of Muslim Organizations in Sweden**. These are general **small associations active at the local level operating in a very independent manner**. Although there are a number of bigger umbrella organizations to which many smaller local associations are members, there is no organization that represents all, or even a majority, of Muslims in Sweden.<sup>671</sup> The Yearbook of Muslims in Europe identifies the following major Muslim organizations in Sweden: Union of Islamic Congregations (*Förenade Islamiska Församlingar i Sverige*); Swedish Muslim Union (*Sveriges Muslimska Förbund*); Swedish Muslim Council (*Sveriges Muslimska Råd*); Union of Islamic Cultural Centres (*Islamiska Kulturcenterunionen*); Swedish Islamic Assemblies (*Svenska Islamiska Församlingar*); Islamic Shi'i Communities in Sweden (*Islamisk Shiasamfund*); Swedish Ahmadiyya Community (*Ahmadiyya Muslimska Samfundet*); Islamic Association (*Islamiska förbundet*); and Islamic Fatwa Bureau in Sweden (*Islamiska Fatwabyrån i Sverige*).<sup>672</sup>

The Swedish Muslim Council (*Sveriges Muslimska Råd*) was for many years an umbrella organization for many Muslim Organizations. Today, however, it seems no longer to be an active organization.<sup>673</sup> The Organization has repeatedly been subject to criticism for its association with the ideologies of the Muslim Brotherhood.<sup>674</sup>

Since the 1992 “free school reform”, there are a large number of so-called free schools (*friskolor*) in Sweden, which are run by private entities (as opposed to the public schools that are run by the municipalities). **A minority of the free schools have a confessional profile**, such as Christian or Muslim.<sup>675</sup> The independent schools receive public funding but must respect the general educational plans and requirements in the School Act and the requirements set by the Swedish Schools Inspectorate (*Skolinspektionen*) and the Swedish National Agency for Education (*Skolverket*). **The confessional components must therefore be added on to the existing curricula**, which means that pupils in an Islamic or Christian confessional school have non-compulsory extra-curricular confessional

<sup>669</sup> Act on Funding to Faith Communities (*Lag (1999:932) om stöd till trossamfund*) section 3.

<sup>670</sup> J. Nergelius, International Encyclopedia for Religion – Sweden, Kluwer Law Online, 2016, p. 39.

<sup>671</sup> G. Larsson & S. Sorgenfrei, Yearbook of Muslims in Europe - Sweden, Volume 10, Brill 2017, p. 8.

<sup>672</sup> G. Larsson & S. Sorgenfrei, Yearbook of Muslims in Europe - Sweden, Volume 10, Brill 2017, p. 9.

<sup>673</sup> G. Larsson & S. Sorgenfrei, Yearbook of Muslims in Europe - Sweden, Volume 10, Brill 2017, p. 8.

<sup>674</sup> See for example <https://www.expressen.se/debatt/sa-infiltrerar-islamister-de-svenska-partierna/> (20.06.2019).

<sup>675</sup> According to recent figures by the Swedish National Agency for Education (*Skolverket*) there are 66 schools with confessional profile of which 10 with Muslim confession.



lessons (i.e. in addition to the general educational plan requirements).<sup>676</sup> **Some free schools with Muslim confessional profiles have been subject to debate and criticisms** for promoting values and customs contrary to those of a democratic society and **for promoting isolation and so-called parallel structures.**<sup>677</sup> Some schools have been closed after inspections and other have received criticism, in particular for tolerating gender separation during sport classes.<sup>678</sup>

## 2.2. Status of Imams and other Muslim actors

Following the separation between the Swedish Church and the State in 2000, there are no longer any religious leaders employed by the State. Religious leaders such as imams and priests are therefore **employed by their respective religious community**. There is no special labor law regulation of religious communities. This means that **general (private) labor law obligations apply** to religious communities as employers and that their employees are subject to the same rights and obligations as any other employee.<sup>679</sup> There are **no public law requirements of notification or inscription as regards the employment of religious leaders**, including imams.

Given that the Swedish State is secular and confessional neutral, there is no state-run training/education of religious leaders and the **State does not lay down any requirements as regards the education of religious leaders**. Instead, the training is organized by the different religious communities themselves.<sup>680</sup> Obviously, the religious communities have their own criteria and requirements. An example is the Swedish Church priest training programme, to which only applicants who have a specified theological university education are accepted.<sup>681</sup>

The question concerning imam training programmes was subject to analysis and discussion in the 2009 government-appointed inquiry *The State and the Imams: Religion, Integration, Autonomy (Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi - SOU 2009:52)*.<sup>682</sup> **The Inquiry came to the conclusion that the State should not support specific training for imams**, and that useful non-confessional education for imams such as language courses and social science education is already available within the general education system (university and other specialized higher education institutions). The reasons for not supporting a specific training programme for imams were due to constitutional, political and practical considerations.<sup>683</sup> The Inquiry stated, in particular, that such support would not be compatible with the State's confessional neutrality and that it would potentially interfere with the principle of freedom of association and the general principle of autonomy between the State and associations. Moreover, it stated that Muslim religious communities would be singled out as a group that needs specific treatment and that among Muslims it did not seem to be a general and coherent demand for specific training for imams. It was also emphasized that with regards to the large number of different Muslim

<sup>676</sup> M. Sayed & G. Larsson, *Annotated Legal Documents on Islam in Sweden* in J. S. Nielsen *et al.* (eds.) *Annotated Legal Documents on Islam in Europe*, Vol 15, Leiden 2017, p. 43.

<sup>677</sup> *Ibid.*

<sup>678</sup> *Ibid.*

<sup>679</sup> L. Friedner, *Encyclopedia of Law and Religion – Sweden*, Brill, p. 9.

<sup>680</sup> One example is the Swedish Church that has its own Training Institute (*Svenska kyrkans utbildningsinstitut*) where future priests and other employees at the Church such as deacons and church musicians are trained. Information available at <https://www.svenskakyrkan.se/utbildningsinstitutet> (14.06.2019).

<sup>681</sup> For a discussion on the training of religious staff see for example L. Friedner, *Public Authorities and the Training of Religious Personnel – Sweden*, in F. Messner, *Public Authorities and the Training of Religious Personnel in Europe*, Granada 2015, p. 211 *et seq.*, p. 213.

<sup>682</sup> The Inquiry is available at <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2009/06/sou-200952/> (14.06.2019).

<sup>683</sup> *Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi - SOU 2009:52*, p. 12.

traditions and schools, it would be difficult in practice to decide on the content of the training programme.<sup>684</sup>

Since the 2009 Inquiry, the debate concerning Imams and other Muslim religious leaders have continued. In particular on the need for Imams to know and respect basic fundamental values in the Swedish society. However, there are **currently no regulations foreseen requiring knowledge of the Swedish language or culture for imams** in order for them to function as religious leaders.<sup>685</sup>

**Spiritual care in public institutions such as prisons and hospitals** have a long history in Sweden.<sup>686</sup> Although not subject to regulation in law, the general rules on freedom of religion in the Swedish constitution (the Instrument of Government Chapter 2 section 1) and in the European Convention on Human Rights (Article 9) apply and can be of relevance on matters concerning chaplaincies.<sup>687</sup>

**Chaplaincies within prisons are organized by the Committee for Spiritual Care (*Nämnden för andling vård*)** which consists of representatives from different religious communities, including Imams. In 2017, there were about 30 Imams registered as working with spiritual care in Swedish prisons and detention centers.<sup>688</sup> Muslims organizations and inmates have argued that there is not sufficient access to spiritual care from an imam. The reason for the rather low number of imams compared to priests (about 180) may be that compensation for imams who visit prisons within the of the framework of the Committee for Spiritual Care chaplaincy framework is reported to be poor and that most Muslims organizations do not have the ability to fund their own spiritual care workers in prison.<sup>689</sup>

In the last two decades, the Swedish Agency for Support to Faith Communities (*Myndigheten för stöd till trossamfund*) has started to support the growth of a system for the coordination of **Muslim spiritual care in hospitals**.<sup>690</sup> The system is led by seven Muslim organizations which nominate a number of Muslim hospital coordinators throughout the country tasked with organizing spiritual care. While the Swedish Agency for Support to Faith Communities provides financial support of 25 percent for the coordinators, the major Muslim organizations are expected to provide the service requested by the coordinators.<sup>691</sup>

### 3. Role of Muslim actors in the prevention of radicalisation

#### 3.1. Purely preventive role

At the national level, there are **no regulations or schemes in which Muslims representatives or Muslim organizations have a specific role or task as regards the prevention of radicalization**. There are, however, initiatives taken by Muslim communities at the local level to prevent radicalization. These will be discussed below, see question 3.3.

---

<sup>684</sup> Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi - SOU 2009:52, p. 11 ff.

<sup>685</sup> M. Sayed & G. Larsson, Annotated Legal Documents on Islam in Sweden in J. S. Nielsen *et al.* (eds.) Annotated Legal Documents on Islam in Europe, Vol 15, Leiden 2017, p. 25.

<sup>686</sup> M. Sayed & G. Larsson, Annotated Legal Documents on Islam in Sweden in J. S. Nielsen *et al.* (eds.) Annotated Legal Documents on Islam in Europe, Vol 15, Leiden 2017, p. 49 and sources there cited.

<sup>687</sup> *Ibid.*

<sup>688</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>689</sup> *Ibid.*

<sup>690</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>691</sup> *Ibid.*

General policies and measures as regards prevention of radicalization, including the role of relevant authorities and other actors, have been discussed above, see question 1.

### 3.2. Role in cases of suspected radicalisation

Under Swedish law, there are **no specific legal obligations on Muslim actors nor any other actors to act as regards signs of radicalization.**

Many of the municipalities' action plans **encourage personnel in school** and other front line personnel such as social workers to **report signs of radicalization** directly to the police or via the local coordinator for the prevention of extremism.<sup>692</sup> This role assigned to school personnel has, however, been criticized by the Swedish National Agency for Education (*Skolverket*) for a number of reasons: (a) prevention of radicalization is not included in the schools mission and tasks; (b) the school should be a safe place where student can develop his or her values and views and where different opinions can be debated; (c) the trust between the schools' personnel and the students will be at risk; (d) potential violation of basic fundamental rights that may lead to discrimination of certain groups. However, the National Agency for Education states that there may be reasons to notify the social service in case of concerns, and in case of suspicion of criminal activity decide on a case-by-case basis whether or not to report to the Police.<sup>693</sup>

### 3.3. Initiatives of Muslim actors

There are **no known initiatives taken by Muslim groups to prevent radicalization that are of a more institutional character such as conventions, charts or certification procedure of Imams.**

However, there are examples of initiatives and projects at the local level regarding integration and prevention of radicalization in its wider sense. As mentioned above (question 1), the Swedish Ahmadiya community has been very active as regards these questions. Its campaign against violent extremism - Stop the Crises (*Stoppa krisen*) – has resulted in a large number of lectures, articles, panel discussions and web TV broadcasts in 2017.<sup>694</sup>

Finally it should be mentioned that all organizations, including Muslim groups, which run projects relating to inter alia racism and extremism are eligible to receive public funding. Among the different schemes and actors offering funding, the Swedish Agency for Youth and Civil Society (*Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*) appears to be particularly active.<sup>695</sup> In its 2018 booklet *Crack the code! – A guide on how public stakeholders and civil society can work together to prevent violent extremism*, the authority provide guidance on how to include the civil society in the work to prevent violent extremism by different means of collaboration.<sup>696</sup>

<sup>692</sup> R. Andersson Malmros & C. Mattson, Från ord till handlingsplan - En rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism, published by Sveriges Kommuner och Landsting 2017, p. 5 and 61, available at <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-580-6.pdf> (21.06.2019).

<sup>693</sup> Skolans roll i arbetet mot våldsbejakande extremism - Redovisning av regeringsuppdrag (Skolverket 2018), p. 18, available at <https://www.skolverket.se/portletresource/4.6bfaca41169863e6a65d9f5/12.6bfaca41169863e6a65d9fe?file=3989> (21.06.2019).

<sup>694</sup> G. Larsson & S. Sorgenfrei, Yearbook of Muslims in Europe - Sweden, Volume 10, Brill 2017, p. 2.

<sup>695</sup> <https://www.mucf.se/varna-demokratien-mot-valdsbejakande-extremism> (18.06.2019).

<sup>696</sup> The Authority's booklet is available at <https://www.mucf.se/publikationer/crack-code> (05.07.2019).



## V. TABLEAU COMPARATIF

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Schweden	Spanien	Vereinigtes Königreich
Nombre/% de musulmans	4,55 Mio./5,55%	5 700 000/8.8%	Environ un million / 2%	1.01 m/5%	700.000/8,05%	800.000/8.1%	2 m/4.3%	4.13 m/6.25%
Modalités de reconnaissance des cultes par l'État	<p>Anerkennung als <b>Relionsgemeinschaft</b> möglich;</p> <p>auf Antrag Anerkennung als <b>Körperschaft des öffentlichen Rechts</b> auf Landesebene möglich (Voraussetzungen : bestehende Religionsgemeinschaft; Verfassung und Zahl der Mitglieder lassen darauf schliessen, dass Religionsgemeinschaft auch in Zukunft dauerhaft bestehen wird; Rechtstreue);</p> <p>im Übrigen meist Organisation als</p>	<p>L'État ne reconnaît <b>aucun culte</b> (principe de laïcité – loi 1905). Les entités religieuses peuvent s'organiser sous la forme d'association de droit commun (loi de 1901) ou d'association culturelle (loi de 1905).</p>	<p>Les entités religieuses peuvent opérer sous la forme d'association simple, d'association enregistrée ou jouissant d'une « <b>entente</b> » (<i>intesa</i>) avec l'État italien.</p>	<p><b>No official recognition</b> of any religion (separation between church and state). Religious entities can organise as a church society, a foundation or an association.</p>	<p><b>Bekenntnisgemeinschaft</b>, kann auf Antrag <b>Anerkannte Bekenntnisgemeinschaft</b> werden (Eigene Rechtspersönlichkeit; Vss: Statuten und 300 Mitglieder) und in einem weiteren Schritt <b>Relionsgemeinschaft</b> (Körperschaft des öffentlichen Rechts), Anerkennung durch Anerkennungsgesetz (wesentliche Vss: kein Widerspruch zu Grundwerten der Republik Österreich, positive</p>	<p>Application for <b>registration</b> as a "religious community" (<i>trossamfund</i>) <b>decided</b> by the Legal, Financial and Administrative Services Agency (<i>Kammarkollegiet</i>).</p>	<p>Religious entities are <b>registered</b> before the Ministry of Justice; Religious entities can be categorised as one of the following: i) churches, communities or confession, ii) order, congregation or religious institute, iii) association, iv) federation, v) foundation.</p>	<p>No registration schemes for religious groups in general or specifically to the religion of Islam.</p>

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Schweden	Spanien	Vereinigtes Königreich
	Verein (nach Vereinsrecht).				Grundeinstellung zum Staat)			
Lien entre l'État et le culte musulman	<b>Keine</b> generelle Anerkennung «des Islam» und <b>Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts</b> (mit besonderen Privilegien, wie etwa dem Recht auf Kirchensteuer) nur <b>auf Antrag</b> .	La laïcité rend difficile l'établissement d'un tel lien. L'État essaie néanmoins de <b>favoriser l'émergence d'interlocuteurs musulmans</b> tels que le Conseil français du Culte Musulman (CFCM) en 2003 et l'instance de dialogue avec le culte musulman en 2015.	Depuis plusieurs années, l'Etat essaie de créer une organisation islamique qui puisse signer une entente ; création en 2005 de la « <b>consulta per l'islam italiano</b> », sorte de Fédération islamique italienne, qui puisse « représenter un Islam modéré et pluraliste ».	<b>No</b> general recognition of the Muslim religion, but <b>all</b> religious organisations have <b>legal personality</b> . <b>Mosques</b> can organise as a church society, but in practice choose the form of foundation or association.	<b>Körperschaft</b> des öffentlichen Rechts, die sich in neun eigenständige Religionsgemeinden gliedert (für jedes Bundesland), <b>Vorrechte</b> im Gegensatz zur Bekenntnisgemeinschaft: u.a. Namensschutz, religiöse Betreuung, Erhebung der Kirchensteuer.	No general recognition of the Muslim religion, but recognition of <b>several communities</b> with Muslim backgrounds that have legal personality (such as registered religious communities ( <i>trossamfund</i> )).	<b>Islamic Commission of Spain (CIE)</b> signed a cooperation agreement with the state to get advantages like religious instruction in public schools, tax benefits and economic cooperation, civil legal effects of religious ceremonies of marriage, and social security of religious ministers.	Unincorporated voluntary association, no formal recognition, no legal personality separate from their members.
Organisation du culte musulman ; existence d'une instance reconnue par l'État	Muslimische <b>Dachverbände</b> als Interessenvertretung; nur <b>einer</b> davon als <b>Körperschaft</b> des öffentlichen Rechts anerkannt:	Le Conseil français du Culte Musulman (CFCM) est censé être l'interlocuteur de l'État. Récentement, de	La seule instance reconnue pour l'instant est le « centro islamico culturale d'Italia » qui gère la Mosquée de Rome.	Organisation in foundations, associations or church societies. <b>Representative</b> organisation CMO for all Muslims and as a contact	« <b>Islamische Glaubensgemeinschaft</b> » (IGGiÖ) und « <b>Islamische Alevitische Glaubensgemeinschaft</b> » ( <b>ALEVI</b> ) durch das	Large number of <b>Muslim organizations</b> with some umbrella organizations, active at a local level; <b>no general</b>	<b>Islamic Commission of Spain (CIE)</b> , constituted by UCIDE <sup>697</sup> and FEERI <sup>698</sup> (both legal entities,	No formal recognition, but "Muslim Council of Britain" (MCB) emerged as an umbrella organisation to represent

<sup>697</sup> UCIDE : Unión de Comunidades Islámicas de España

<sup>698</sup> FEERI : Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Schweden	Spanien	Vereinigtes Königreich
	Ahmadiyya Muslim Gemeinschaft.	nouvelles structures ont été créées (Instance de dialogue avec le culte musulman). Plusieurs autres associations représentent plutôt des courants religieux ou sont proches de certains États.		body for the government ; <b>other</b> religious organisations at a <b>national</b> level that <b>represent</b> Muslims with a Turkish, Moroccan or Somali background or that serve as <b>umbrella</b> organisations of a number of mosques; other organisations at a <b>regional</b> level.	Islamgesetz als <b>Körperschaften</b> des öffentlichen Rechts, IGGiÖ ist Interessenvertretung aller muslimischen Organisationen ausser der ALEVI gegenüber dem Staat.	organization representing all.	registered as religious entities).	Muslims at a national level.
Existence et niveau (national ou local) des plans de prévention de la radicalisation	Strategie der <b>Bundesregierung</b> zur (generellen) Extremismusprävention; darauf aufbauend: Nationales Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus; Präventionsprogramme der Länder.	<b>Plan national</b> de prévention de la radicalisation « Prévenir pour protéger » de 2018 qui fait suite à des plans de 2014 et 2016. Le CIPDR (comité interministériel présidé par le premier ministre) est le principal acteur de la	Pas encore, mais des projets existent à ce propos.	<b>“Comprehensive Approach”</b> aims at identifying groups and individuals adhering to radical ideas and countering further radicalization, with this aim government established a “National Support	« <b>Bundesweites Netzwerk</b> Extremismusprävention und Deradikalisierung » (Initiator Bundesministerium für Inneres); «Wiener <b>Netzwerk</b> Demokratiekultur und Prävention».	At the <b>national level</b> : Action plans to safeguard democracy against violent extremism; “Swedish Center for Preventing Violent Extremism”. A large number of the <b>municipalities (kommuner)</b> have action plans to	“National Strategic Plan to Combat Violent Radicalisation ( <b>PEN-LCRV</b> )”; <b>National Strategy Against Terrorism</b> (updates the PEN-LCVR).	Prevent Strategy which is part of <b>“CONTEST”</b> , Government’s Counter Terrorism strategy; <b>new</b> strategy <b>separating</b> integration from prevention.

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Schweden	Spanien	Vereinigtes Königreich
		prévention de la radicalisation.		Unit on Extremism".		coordinate the local efforts as regards the prevention of extremism.		
Spécificité du plan de prévention à la radicalisation liée à l'islam	Ja	Oui	n.a.	No	Nein	no	No	No
Nombre et origine des imams	Ca. 1700-2500 verschiedenster Herkunft.	Entre 6000 à 8000 imams (environ 300 sont fonctionnaires de pays étrangers).	n.a.	n.a.	260, überwiegend aus der Türkei.	n.a.	1200	n.a. – ca. 1500 mosques
Conditions étatiques pour exercer la fonction d'imam	Spezielle Ausbildung oder Studium <b>nicht</b> erforderlich, <b>theoretisch</b> kann <b>jeder</b> von einer Gemeinde <b>Akzeptierte</b> als Imam tätig sein; <b>derzeit keine staatliche Zulassung oder Autorisierung.</b>	Pas de conditions. Certains sont autodidactes et/ou bénévoles.	Pas des conditions pour l'instant, mais un projet de loi sur la création d'un registre national des imams et des mosquées envisage d'en poser.	No mandatory requirements. Separation of church and state requires that there is no obligation for mosques to register or even notify any authority.	<b>Eigenständige praktische Ausbildung</b> durch Religionsgemeinschaft nach theoretischem Studium; Bei Ausbildung im <b>Ausland</b> : Antrag bei IGGiÖ durch Gemeinde, diese bescheinigt ausreichende Qualifikation; Beantragung eines <b>speziellen</b>	No public law requirements of notification, inscription or education.	No mandatory requirements.	<b>No</b> requirement to hold any particular qualifications; <b>not</b> required to be authorized or registered by the State, Mosque and the Imam are free to define their relationship.

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Schweden	Spanien	Vereinigtes Königreich
					<b>Aufenthaltstitels</b> beim Staat: Nachweis über künftige seelsorgerische Tätigkeit in Österreich, Unterhalt und Krankenversicherung, Bestätigung einer österreichischen Universität über Gleichwertigkeit der ausländischen theoretischen Ausbildung.			
Existence et nature de la formation des imams	Nein. Möglichkeit des (theoretischen) <b>Studiums islamischer Theologie</b> an sieben Universitäten; aber <b>keine spezifische Imamausbildung</b> ; fakultative Angebote zur <b>Imamfortbildung</b> .	Des formations <b>théologiques</b> sont offertes par des établissements privés musulmans. Plusieurs <b>formations universitaires civiles</b> (DU) ont été créées ces dernières années à destination notamment des imams et autres cadres religieux.	Pas encore	No obligatory education because of the separation of state and church; some institutes of higher education offered imam training in the past, due to a failure to attract new students, these <b>programmes were discontinued or</b>	Nein, bis jetzt nicht, befindet sich <b>im Aufbau</b> , soll durch die IGGiÖ durchgeführt werden; bislang <b>nur theoretische theologische Ausbildung</b> an Universität oder Pädagogischer Hochschule.	Imam training programs not supported by the state due to state's confessional neutrality.	No, but FEERI and UCIDE have tried to promote trainings for imams; formal courses for imams were discussed but not yet implemented.	No, but <b>privately-run Muslim institutions and courses</b> offering training for current and future Muslim faith leaders: initial training at the secondary education level and higher and further education.

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Schweden	Spanien	Vereinigtes Königreich
				redefined as religious studies programmes.				
Cours de religion à l'école	Religionsunterricht an den Schulen in Art. 7 Grundgesetz garantiert; Muslimischer Religionsunterricht bislang in 9 von 16 Bundesländern.	Pas de cours de religion dans les écoles publiques.	Pas de cours de religion musulmane ; cours facultatifs sur les religions enseignées de manière pluraliste, mais avec une attention particulière à la religion catholique. Ces cours sont organisés conjointement par l'État et l'église catholique.	Religious education only in schools established by private organisations: over 50 Islamic primary schools, 2 Islamic secondary schools.	<b>Pflichtgegenstand</b> an allen Schulen: Lehrer <b>vom Staat</b> angestellt <b>oder Religionsgemeinschaft</b> bestellt, Unterricht in <b>deutscher</b> Sprache, Lehrer müssen österreichische Staatsangehörigkeit besitzen; Beaufsichtigung des Unterrichts <b>durch</b> die <b>Religionsgemeinschaft</b> , Bund kann nur durch Schulaufsichtsorgane organisatorisch und schuldisziplinär überprüfen.	The national education plan includes general courses on religion. Free schools can add confessional courses to the existing curricula that are not mandatory.	Yes. The 2016 Ministerial Act on the Islamic religion curricula has made preventive measures concerning radicalization a part of this curricula.	Religious education (non-confessional) is compulsory, but parents can withdraw children for all or part; there were in 2013, 14 Muslim schools in public system; 142 in private system.
Aumôniers musulmans dans les prisons	Ja.	Oui.	Oui.	Yes.	Ja.	Yes.	n.a.	Yes

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Schweden	Spanien	Vereinigtes Königreich
Mécanisme de signalement des personnes radicalisées accessible à tous	Kein Mechanismus, aber zahlreiche Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten (u.a. Telefonhotline), Neben Beratungsstellen auch durch die Sicherheitsbehörden.	Oui. Plateforme téléphonique et un formulaire en ligne.	Non.	Individuals can approach the police directly or opt to call the helpline.	Kein Mechanismus in konkreten Sinn, aber Personen können an <b>Deradikalisierungsstelle</b> der IGGiÖ gemeldet werden.	No.	n.a.	Individuals can approach local authorities or the police force.
Existence d'un devoir de signaler les « personnes radicalisées »	Nein	En cas de situation jugée préoccupante, le <b>personnel en milieu scolaire</b> doit la signaler.	Non	No	Ja, <b>Pflicht</b> der Religionsgemeinschaften Funktionsträger im Falle von Radikalisungsanzeichen ihres Amtes <b>zu entheben (Islamgesetz)</b> .	No but some municipalities' action plans encourage personnel and social workers to report signs of radicalisation directly to the police or local coordinators for the prevention of extremism	n.a.	Statutory duty on specified <b>public</b> authorities.
Actualité	Entfristung des Bundesprogramms «Demokratie leben!», sodass langfristige Projekte etabliert werden können.	Une réforme de l'islam de France est attendue dans les mois à venir qui concernerait, entre autres, la question de la	Une proposition de loi de 2018 prévoit la création d'un « Centro nazionale sulla radicalizzazione » (CRAD), auprès du	n.a.	Eigene Imam-Ausbildung bei der IGGiÖ.	n.a.	National Strategy Against Terrorism to detect and prohibit any development and expansion of terrorism and violent	Prevent program ongoing; objectives revised in 2018 with focus on early intervention and rehabilitation of

	<b>Deutschland</b>	<b>Frankreich</b>	<b>Italien</b>	<b>Niederlande</b>	<b>Österreich</b>	<b>Schweden</b>	<b>Spanien</b>	<b>Vereinigtes Königreich</b>
		formation des imams.	ministère de l'intérieur, qui devra élaborer chaque année un Plan de prévention de la radicalisation.				extremism, supporting and protecting the most vulnerable groups.	potential extremists.



## VI. ANALYSE COMPARATIVE

Ce rapport comparatif a pour objectif de mettre en exergue quelques questions ressortant de la lecture conjointe des différents rapports nationaux et de travaux de recherche récents effectués sur la prévention de la radicalisation<sup>699</sup>. L'objectif de ce rapport n'est pas d'exposer systématiquement les mesures prises dans chaque État sur ces différentes questions, mais plutôt de donner une vue d'ensemble sur les principales orientations des différentes politiques de prévention de la radicalisation, les difficultés auxquelles elles font face, ainsi que quelques tendances récentes.

Ce rapport est structuré autour de **quatre questions** principales. Tout d'abord, on mettra en lumière la diversité des politiques de prévention de la radicalisation. Ensuite, la question de la prévention de la radicalisation à l'école sera étudiée avant de se pencher sur les différents acteurs musulmans et leur rôle dans la prévention de la radicalisation. Enfin, la question des effets secondaires des politiques de prévention de la radicalisation sera brièvement abordée.

### 1. Les différents visages des politiques de prévention de la radicalisation

La lecture conjointe des rapports nationaux montre que la prévention de la radicalisation retient l'attention des autorités publiques en Europe. Néanmoins, la politique de prévention de la radicalisation dans chaque pays semble influencée par l'histoire et l'**actualité** de ce pays. Dans les pays lourdement frappés par les attaques terroristes (tels que la France et le Royaume-Uni), on observe des politiques de prévention de la radicalisation qui impliquent les différents services de l'État et la société civile (y compris les acteurs musulmans) et qui semblent adopter une approche plus sécuritaire. En Italie (pays épargné par le terrorisme djihadiste), nous y retrouvons plutôt des discussions sur l'intégration de l'islam et des musulmans dans le paysage juridique et social. Dans les pays ayant une longue expérience de la radicalisation et de l'extrémisme non religieux (tels que l'Allemagne), la radicalisation djihadiste semble être perçue comme étant une nouvelle forme de radicalisation dont la prévention peut profiter de l'expérience acquise et des mécanismes conçus pour la radicalisation non religieuse.

Le fait d'appréhender la radicalisation islamiste comme un type de radicalisation parmi d'autres présente l'avantage de **minimiser la stigmatisation d'une communauté** dont la coopération est nécessaire pour la réussite des politiques de prévention. Ceci d'autant plus que l'actualité récente – en Europe, mais aussi ailleurs – montre que l'extrémisme politique violent de droite connaît un nouvel essor et que ces deux extrémismes semblent s'autoalimenter.

D'ailleurs, le fait de concevoir le problème de la radicalisation comme touchant l'ensemble de la communauté musulmane est critiquée (notamment par les organisations islamiques), car ce problème ne concerne qu'une infime minorité de celle-ci. De leur côté, les autorités britanniques semblent avoir été conscientes de l'effet stigmatisant et contre-productif de la stratégie *Prevent*, ce qui les a poussées à adopter une nouvelle approche en 2011, visant toutes les formes de terrorisme.

---

<sup>699</sup> V. notamment R. Sèze, *Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire*, Paris : Seuil, 2019 ; R. Sèze (dir.), *Les Etats européens face aux militantismes violents*, Paris : Riveneuve, 2019 ; N. Fadil, M. de Koning and F. Ragazzi (ed.) *Radicalization in Belgium and the Netherlands. Critical Perspectives on Violence and Security*, London: I.B. Tauris, 2019 ; M. Hashas, J. Ruiters, N. Vinding, et K. Hajji, *Imams in Western Europe: Developments, Transformations, and Institutional Challenges*, Amsterdam University Press, 2018 ; M. Dumoulin, *Déconstruire la radicalisation : implications et limites de la notion*, *Confluences Méditerranée* 2018, p. 171 ; F. Ragazzi, *La lutte contre la radicalisation ou deux formes de la pensée magique*, *Revue Mouvements* 2016, p. 151 ; F. Peter and R. Ortega (ed.), *Islamic Movements of Europe: Public Religion and Islamophobia in the Modern World*, London: Tauris, 2014.

**L'objectif** de la prévention de la radicalisation n'est pas identique d'un pays à l'autre. Si l'objectif premier de la prévention de la radicalisation violente est d'empêcher la commission d'actes terroristes, l'examen minutieux de la politique de prévention dans plusieurs pays montre que la radicalisation non violente ou cognitive (ce qui renvoie aux courants salafistes) semble aussi visée alors que, selon certains, « l'adhésion aux thèses de l'islam fondamentaliste ne relève pas d'un problème de sécurité publique, mais d'un problème de cohésion sociale »<sup>700</sup>. Cette approche ambitieuse de la prévention (très prononcée en France, mais que l'on retrouve également en Allemagne, par exemple en Bavière avec le *Bayerisches Netzwerk für Prävention und Deradikalisierung gegen Salafismus*) rejoint des inquiétudes anciennes et grandissantes relatives à l'intégration des communautés musulmanes. Elle laisse dubitatifs certains chercheurs<sup>701</sup> pour qui les salafistes non violents, tout en étant une partie du problème, peuvent également être une partie de la solution en canalisant les frustrations des jeunes et en les détournant ainsi de la voie de la violence. Selon ces mêmes chercheurs, la lutte contre le salafisme risquerait de faire « le marketing de *Daesh* », car elle alimenterait les sentiments de discrimination dont se nourrit la propagande djihadiste.

L'équilibre entre la **prévention primaire** (action sur les **causes** de radicalisation, prémunir les esprits face à la radicalisation) et la **prévention secondaire**<sup>702</sup> (détection, signalement, suivi des personnes radicalisées) n'est pas le même dans les différents pays. Il en va également ainsi en ce qui concerne le **poids des considérations sécuritaires**.

En France, la politique de prévention, ou plutôt de lutte contre la radicalisation, a fait du **signalement** (érigé en devoir pour certains) des cas de radicalisation via un **numéro de téléphone** dédié un de ses piliers. En Allemagne, l'accent semble plutôt mis sur la prévention primaire. Néanmoins, des plateformes téléphoniques existent, mais dans une perspective différente du modèle français. Ces plateformes sont destinées principalement à ceux qui souhaitent obtenir des conseils ou un soutien concernant le traitement de potentiels cas de radicalisation dont ils ont connaissance. Ces personnes pourront appeler une multitude d'acteurs privés ainsi que la *Beratungsstelle Radikalisierung* du BAMF (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*). Ces organes proposeront éventuellement la participation à un programme de déradicalisation. Le fait d'avoir mis à l'écart les services de sécurité dans ces mécanismes semble être une des raisons de leur succès. D'ailleurs, la hotline du *Verfassungsschutz* n'a pas été fréquemment utilisée durant ses 4 ans de fonctionnement.

Au Royaume Uni, les institutions publiques ont un devoir légal « *to prevent people from being drawn into terrorism* » qui est prévu par le *Counter-terrorism and Security Act 2015*. La mise en œuvre de ce devoir semble avoir généré des problèmes de discrimination à l'égard des jeunes musulmans, surtout à l'école.

Si les politiques de prévention diffèrent d'un pays à l'autre, elles sont également **évolutives**. Cela est notamment observable au Royaume Uni, un des premiers pays européens à se doter d'une politique de prévention de la radicalisation, qui a modifié à plusieurs reprises sa politique (la dernière modification datant de 2018). De son côté, la France a adopté trois plans en 4 ans. Il serait réducteur de n'y voir qu'une volonté des autorités politiques de rassurer la population par des annonces répétées de nouvelles mesures. La radicalisation violente (surtout sous sa forme nouvelle des « loups

<sup>700</sup> Dumoulin, Déconstruire la radicalisation : implications et limites de la notion, art. préc., p. 179.

<sup>701</sup> C'est notamment la thèse du sociologue et philosophe Raphaël Liogier citée chez Sèze, Prévenir la violence djihadiste - les paradoxes d'un modèle sécuritaire, op. cit., p. 170.

<sup>702</sup> La distinction entre prévention primaire, secondaire et tertiaire (la prévention tertiaire étant celle qui vise à empêcher la récurrence et qui renvoie, dans le contexte de la radicalisation, au suivi des détenus et des personnes rentrant des zones de combat) - que l'on retrouve dans certains documents français et européens relatifs à la prévention de la radicalisation - est empruntée au domaine de la santé publique.

solitaires ») demeure un phénomène insuffisamment étudié et les autorités politiques – comme les chercheurs – ne cessent d’affiner leurs connaissances sur ce phénomène et les moyens de le prévenir. L’importance d’associer les chercheurs dans la lutte contre la radicalisation est très marquée en France et pourra porter ses fruits sur le long terme. Sur le court terme, il permettra d’introduire dans le débat public une parole objective et fondée sur des recherches empiriques.

Enfin, si les politiques de prévention divergent sur plusieurs points, elles semblent se rejoindre sur l’importance de la prévention de la radicalisation dans les **prisons** qui constituent un lieu propice pour la radicalisation. L’augmentation du nombre d’aumôniers musulmans dans les prisons, dont la mission est délicate du fait notamment qu’il semble que l’on attende parfois d’eux de « surveiller » les détenus, est notamment une des mesures envisagées. Il semble aussi que, de manière générale, les projets à long terme soient couronnés de plus de succès.

## 2. L’école et la radicalisation

L’école semble être le lieu par excellence pour la prévention de la radicalisation. L’école est, en effet, un lieu idéal pour **acquérir et pratiquer l’esprit critique** qui rendra les adolescents plus résistants aux discours de haine et de radicalisation. L’acquisition de cet esprit critique peut être favorisée par **l’éducation aux médias et à l’internet** qui constituent, à l’heure des *fake news*, un des principaux vecteurs de la radicalisation. Cet enseignement a notamment été instauré en France et en Allemagne.

Il en est de même **des enseignements sur l’éthique et les différentes religions** (enseignées au titre de la culture générale) ; enseignements qui permettent de mieux saisir à la fois la diversité des croyances et leurs traits communs.

Enfin, dans les **pays dans lesquels des cours de religion** existent (enseignée dans une perspective « croyante ») à **l’école publique** (tels que l’Allemagne, l’Autriche et l’Espagne), les élèves musulmans peuvent recevoir des rudiments de religion renforçant leurs immunités contre la radicalisation. Ces cours – qui posent des défis concernant notamment l’élaboration de leur contenu et le recrutement du personnel compétent – ont l’avantage d’être dispensés par des enseignants qui sont souvent mieux formés, au moins sur le plan de la pédagogie, que les imams officiant dans les mosquées (qui sont parfois autodidactes et/ou bénévoles). En Autriche, c’est la *Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich* qui est responsable du programme d’études et du matériel pédagogique. En Espagne, un décret du ministre de l’éducation prévoit l’inclusion de la prévention de la radicalisation dans le programme d’enseignement de la religion islamique à travers le recours aux textes islamiques promouvant la modération et la flexibilité.

En Angleterre, des cours sur les religions existent dans les écoles publiques, mais les parents peuvent en retirer leurs enfants. En Suède, des cours sur les religions font partie du cursus national (suivi obligatoirement par les écoles publiques et les écoles libres subventionnées par l’État). En revanche, les cours de religion ne peuvent être proposés que dans les écoles libres et sont nécessairement facultatifs.

Aux Pays-Bas, il n’y a pas de cours de religion dans les écoles publiques, mais de tels cours existent dans les nombreuses écoles privées (dont certaines sont islamiques) qui reçoivent, sur la base de la constitution néerlandaise, des fonds étatiques.

### 3. Le rôle des acteurs musulmans dans la prévention de la radicalisation et ses limites

Les cadres musulmans peuvent jouer un **rôle important** dans la prévention de la radicalisation. Leur implication est souvent perçue comme étant **nécessaire**, car, d'une part, la radicalisation a une dimension religieuse (plus ou moins prononcée selon les individus) et, d'autre part, les États européens sont dépourvus de légitimité religieuse. L'hostilité supposée de certains États ou gouvernements à la religion (musulmane) ainsi que l'histoire (coloniale) sont de nature à accroître la méfiance des musulmans (souvent d'origine étrangère) à l'égard de l'investissement de l'État dans la sphère religieuse.

C'est pour cela que les leaders religieux (imams, mais aussi aumôniers et enseignants de religion) peuvent jouer **plusieurs rôles** en matière de prévention de la radicalisation. Leur rôle principal est de transmettre une approche ouverte de la religion et des connaissances, contribuant ainsi à « immuniser les esprits » face à la radicalisation. Confrontés à des signes de radicalisation, ils peuvent essayer de désactiver l'argumentation religieuse qui l'accompagne. Plus généralement, les cadres religieux permettent aux jeunes de socialiser et d'exercer leur religion dans la vie réelle et donc de s'intégrer dans leur environnement plutôt que d'être tentés de socialiser et de s'instruire religieusement en ligne, voire de partir vers des pays où ils pensent pouvoir mieux vivre leur foi.

Quant aux **actions concrètes** que les cadres musulmans peuvent mener pour prévenir la radicalisation, elles sont de plusieurs ordres. Outre la condamnation des attentats et la délégitimation religieuse de la radicalisation, d'autres actions sont destinées aux personnes les plus vulnérables face à la radicalisation que sont les adolescents, les détenus et les convertis. Par exemple, certains imams organisent des formations à destination de ces derniers alors que celles-ci ne sont pas nécessaires du point de vue religieux.

Si l'on considère que l'implication des acteurs musulmans « modérés » dans la prévention de la radicalisation est – en théorie – nécessaire, une toute autre question est de savoir si l'accomplissement de ce rôle est **effectif**. Outre la question de la formation, des compétences et des moyens dont ils disposent, plusieurs recherches de terrain ont montré que l'autorité des imams relevait plutôt d'un « **mythe** »<sup>703</sup>. L'imam est concurrencé par plusieurs acteurs, notamment « l'imam Google » qui a une grande popularité auprès des jeunes, du fait de sa grande accessibilité et de la variété de ce qu'il peut proposer (contrairement à l'imam qui ne maîtrise pas nécessairement la langue et les codes des adolescents). Autrement dit, la légitimité de l'imam n'est pas acquise d'emblée ; elle est à construire et doit être maintenue. Ces observations peuvent être transposées, dans une certaine mesure, aux aumôniers et enseignants de religion.

Dans ce contexte, on peut se demander si de trop grandes attentes de la part des autorités étatiques, par exemple quant au signalement des personnes radicalisées, ne seraient pas de nature à affaiblir la légitimité des acteurs musulmans qu'ils peinent déjà à construire. En effet, ces derniers pourraient paraître comme des agents de l'État (contre qui d'ailleurs s'érige souvent la radicalisation).

---

<sup>703</sup> R. Sèze, Les imams de France : des agents de prévention des processus de radicalisation ?, Cahiers de la sécurité 2013, p. 73. V. aussi S. Jouanneau, Les Imams en France. Une autorité religieuse sous contrôle, Agone, 2013.

#### 4. Quels acteurs musulmans pour la prévention de la radicalisation ?

Les autorités étatiques ont besoin d'interlocuteurs et acteurs musulmans pour mener à bien les politiques de prévention de la radicalisation. Ne serait-ce que pour des raisons de légitimité et d'efficacité, l'État ne peut par exemple se charger seul du recrutement et de la formation des imams.

Dans certains pays étudiés, les organisations représentatives des musulmans sont critiquées pour leur manque de représentativité et de légitimité. À ce propos, l'Autriche – qui disposait déjà d'une loi sur l'islam datant de 1912 – semble faire figure d'exception. En effet, la *Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich* (IGGiÖ), qui est reconnue en tant que *Körperschaft des öffentlichen Rechts*, a été créée pour représenter les intérêts des musulmans en Autriche et servir d'interlocuteur avec l'État. L'existence et les prérogatives de l'IGGiÖ ont été confirmées par l'adoption en 2015 d'une nouvelle loi sur l'islam (*Islamgesetz*) qui, entre autres, interdit le financement étranger des mosquées afin de réduire l'influence étrangère. Cette loi a, par ailleurs, introduit l'obligation pour les communautés religieuses de démettre de leurs fonctions les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement d'au moins un an ou dont le comportement constitue une menace durable pour la sécurité et l'ordre publics.

De manière générale, la neutralité ou laïcité des États européens les empêchent d'adopter une attitude proactive concernant la structuration du culte musulman. Cela étant, ces États essaient d'intervenir de **manière indirecte**, notamment afin de faire émerger un interlocuteur musulman pour coopérer sur les questions liées à la radicalisation, entre autres. Une tendance récente, notamment observable en France avec la création de l'instance de dialogue avec le culte musulman, consiste à élargir le spectre des interlocuteurs musulmans pour y inclure des intellectuels et des représentants de la société civile (sorte de « musulmans laïcs ») à côté des traditionnelles organisations religieuses parfois liées à des États étrangers et généralement plus conservatrices.

Si les politiques de prévention de la radicalisation ont donné un nouveau souffle aux chantiers de structuration de l'islam, elles ont également intensifié les discussions relatives au **statut et à la formation des différents cadres religieux**. L'action sur ces derniers vise à se doter de « bons » acteurs musulmans qui seraient aptes à prévenir la radicalisation et à marginaliser les « mauvais », ceux qui ont contribué à la radicalisation.

A l'exception des imams ayant le statut de fonctionnaires d'un État étranger (principalement l'État turc) et des nombreux bénévoles, les imams sont régis par le droit privé du travail et sont assez souvent faiblement rémunérés par des mosquées qui les recrutent sans qu'il y ait de conditions précises (de formation ou de langue) pour un tel recrutement. La situation est différente en Autriche où l'IGGiÖ délivre un certificat (*Idschaza*) après avoir procédé à des vérifications concernant la formation des futurs imams. Par ailleurs, une confirmation d'une université autrichienne que la formation théorique reçue par l'imam à l'étranger correspond au contenu de la formation universitaire locale en théologie est nécessaire. Enfin, l'IGGiÖ a conclu un accord avec le ministère de l'Intérieur selon lequel les imams étrangers doivent apprendre l'allemand le plus tôt possible après leur arrivée.

En Italie, un projet de loi sur la création d'un registre national des imams et des mosquées envisage de rendre obligatoire l'inscription à ce registre pour exercer les fonctions d'imam. Pour être inscrit sur ce registre, le candidat doit remplir plusieurs conditions. Si, après l'inscription, une des conditions n'est plus remplie, l'inscription peut être révoquée.

La précarité du statut des imams et le caractère aléatoire de leur recrutement ne garantissent pas que les imams puissent jouer le rôle que les autorités étatiques attendent d'eux en matière de prévention

de la radicalisation et d'intégration des musulmans d'origine étrangère. Dès lors, il n'est pas surprenant que la question de la **formation des imams** occupe une place importante dans les débats sur l'islam en général et sur la prévention de la radicalisation ; le but étant de former des imams en Europe plutôt que « d'en importer » de l'étranger.

**Trois types de formation** peuvent être distingués. Tout d'abord, il y a la formation en théologie (formation religieuse) ayant pour objectif de dispenser les connaissances religieuses nécessaires pour devenir imam. Ensuite, il y a la formation civile et civique ayant pour objectif de faire connaître aux imams (et autres cadres musulmans), spécialement ceux venant de l'étranger, les fondamentaux de la culture et du droit de l'État européen d'accueil. Enfin, il existe des formations plus ponctuelles ayant pour objectif de mieux outiller les imams dans la prévention de la radicalisation.

Concernant la **formation religieuse** des imams, elle peut être effectuée dans les pays musulmans qui parfois proposent des formations adaptées aux étudiants européens. Par ailleurs, ces dernières années ont vu la naissance, en Europe, de plusieurs formations en théologie proposées par des instituts islamiques privés. Enfin, un troisième type de formation religieuse existe : il s'agit des formations offertes par les universités publiques européennes<sup>704</sup>.

Ainsi, en **Allemagne**, des cursus de théologie islamique existent dans sept universités publiques. Il est attendu de ces programmes, qui semblent **bien fonctionner**, qu'ils permettent d'augmenter sensiblement le nombre d'imams formés en Allemagne. Cela dit, les diplômés de ces programmes semblent préférer devenir enseignants de religion dans les écoles, dont le statut est moins précaire que celui des imams. Une autre raison du choix majoritaire du métier d'enseignant réside dans le fait que la plupart de ces diplômés sont des femmes (qui, traditionnellement, ne peuvent pas devenir imams). Il convient de préciser que certains proposent d'instaurer une formation pratique qui serait organisée par les communautés religieuses et qui viendrait compléter la formation théorique dispensée par l'université. Autrement dit, cette formation pratique aurait pour fonction de transformer un théologien en imam.

Aux **Pays-Bas**, certains programmes de formation religieuse proposés par l'université publique ont connu un **échec** caractérisé par le **faible nombre** d'étudiants et le taux d'abandon élevé. Cet échec semble trouver sa raison dans le manque de confiance des musulmans à l'égard des intentions du gouvernement et des enseignants non-musulmans. À cela, il faut ajouter le refus de coopération de la *Diyamet* (autorité en charge des affaires religieuses en Turquie) avec les universités dans le cadre de la confection des programmes.

La nouvelle loi **autrichienne** sur l'islam (*Islamgesetz*) de 2015 **promeut** la formation des imams en Autriche. Concrètement, l'État s'engage à subventionner l'enseignement de la théologie musulmane à l'université de Vienne. Cette loi prévoit d'ailleurs que les enseignants des matières principales soient musulmans. D'ailleurs, l'université est tenue de consulter la Communauté religieuse islamique avant le recrutement d'un candidat. De son côté, la communauté religieuse développe actuellement sa propre formation pratique pour les imams.

Au Royaume Uni, plusieurs **institutions islamiques privées** offrent des formations théologiques. Ceci est également le cas en France où, en revanche, de nombreuses **formations universitaires civiles et**

<sup>704</sup> Pour un survol des difficultés de mise en œuvre de ce dernier type de formations, V. not. F. Peter, Training of Imams and the Fight against Radicalization, IEMed. Mediterranean Yearbook 2018, p. 342.

Pour plus de détails sur les possibilités de formation religieuse (dans les universités publiques et privées en Europe), V. F. Messner et M. Abou Ramadan (dir.), L'enseignement universitaire de la théologie musulmane - perspectives comparatives, Les éditions du Cerf, 2018.

**civiques** ont été créées à destination, entre autres, des imams. Le suivi de ces formations est obligatoire pour les aumôniers depuis 2017. En revanche, de telles formations semblent peu développées dans d'autres pays. En Allemagne, des formations continues (culturelle, linguistique, historique) ponctuelles existaient pour les imams venant de l'étranger ; mais ces formations semblent ne pas avoir été renouvelées.

## 5. Effets secondaires des politiques de prévention de la radicalisation

La grande difficulté avec les politiques de prévention de la radicalisation, notamment les plus récentes, consiste dans la **difficulté de mesurer leurs effets**. Ainsi, il est impossible de connaître le nombre d'actes terroristes qui auraient eu lieu si ces politiques de prévention n'avaient pas existé, ou le nombre de personnes ayant pu résister à la tentation de se radicaliser grâce à ces politiques. L'absence de mesure des effets de ces politiques n'aurait pas été gênante si ces effets ne pouvaient qu'être positifs. Or, ceci ne semble pas être le cas.

Concernant les dispositifs de signalement, différents rapports et études craignent qu'ils n'augmentent les discriminations à l'égard des communautés musulmanes qui souffrent déjà de discriminations et de marginalisation (ce que les recruteurs au terrorisme instrumentalisent déjà avec succès). Lorsque des personnes de confiance (telles que les enseignants ou les aumôniers) se trouvent incitées à signaler les personnes dont ils sont en charge, cela pourrait non seulement impacter le bon déroulement de leurs missions premières, mais pourrait également instaurer une **logique de suspicion** et pousser les personnes craignant de subir les soupçons de radicalisation à s'autocensurer, rendant ainsi, de manière paradoxale, la mission de détection de la radicalisation plus compliquée. Ceci pourrait avoir pour conséquence de concevoir plus largement les signes de radicalisation et donc d'élargir la population suspectée. D'ailleurs, la France distingue déjà les signes forts de radicalisation des signes faibles, faisant entrer dans la zone de suspicion des comportements très éloignés de la lutte contre le terrorisme qui était pourtant la raison d'être de la naissance des politiques de prévention de la radicalisation. Autrement dit, à force de vouloir anticiper la radicalisation, on élargit la définition de celle-ci et donc on risque d'augmenter, de manière disproportionnée, ses effets indésirables.

## VII. CONCLUSIONS

1. Des **politiques de prévention de la radicalisation** existent dans tous les pays étudiés (à l'exception de l'Italie). Certains pays privilégient une approche locale. La prévention de la radicalisation s'effectue notamment dans les **prisons, à l'école et sur internet** (en développant des contre-discours). Ces politiques mobilisent souvent les enseignants et les travailleurs auxquels il est parfois demandé de détecter et de signaler la radicalisation afin de pouvoir la traiter le plus tôt possible. Le **rôle de la société civile** dans la prévention de la radicalisation et dans l'accompagnement des personnes radicalisées semble de plus en plus reconnu.
2. Les politiques de prévention de la radicalisation prévoient l'implication des acteurs musulmans et donc nécessitent l'**identification** de tels acteurs. Lorsqu'une entité musulmane est reconnue par l'État comme étant représentative des musulmans (comme en Autriche), c'est naturellement cette entité qui devient l'interlocuteur de l'État. Dans d'autres pays, les autorités publiques essaient – dans la mesure du possible et dans les limites imposées par le principe de neutralité/laïcité – de **favoriser l'émergence de tels interlocuteurs**.

Sur un niveau moins institutionnel et dans le cadre des politiques d'intégration des musulmans et de prévention de la radicalisation sur le long terme, les autorités publiques de différents pays européens **encouragent la formation** (religieuse, mais aussi civique) **des imams** et autres cadres musulmans dans les universités publiques de ces pays.

3. Les autorités étatiques (et les sociétés européennes) semblent attendre des acteurs musulmans qu'ils s'impliquent dans la prévention de la radicalisation. La **nature et les modalités de cette implication sont très différentes**. Il peut s'agir de la délégitimation religieuse de la radicalisation dans les sermons et dans les médias ou la mise en place de programmes et actions destinés aux personnes les plus vulnérables face à la radicalisation (détenus, adolescents et convertis). Il peut s'agir également de la détection, du signalement et de l'accompagnement des personnes radicalisées. Les instances représentatives du culte musulman peuvent jouer un rôle en matière de formation, recrutement et supervision des imams et autres acteurs religieux.

## INSTITUT SUISSE DE DROIT COMPARÉ

Dr. Lukas Heckendorn Urscheler  
*Vice-directeur*

Dr. Karim El Chazli/  
*Chef de projet*

Analyse comparative

Dr. Karim El Chazli/  
*Conseiller juridique*  
*Droit arabes et islamiques*  
Verena Kühnel  
*Conseillère juridique*  
*Ordres juridiques germanophones*

Allemagne

Verena Kühnel  
*Conseillère juridique*  
*Ordres juridiques germanophones*

Autriche

Maximilian Mayr  
*Stagiaire*  
Verena Kühnel  
*Conseillère juridique*  
*Ordres juridiques germanophones*

Espagne

Matheus Dos Reis Leite  
*Stagiaire*  
Dr. Alberto Aronovitz



*Conseiller juridique, ordres juridiques  
hispanophones, lusophones et droit  
israélien*

France

Dr. Karim El Chazli  
*Conseiller juridique  
Droit arabes et islamiques*

Italie

Dr. Ilaria Pretelli  
*Conseillère juridique  
Droit italien*

Pays-Bas

Dr. Maaïke Voorhoeve  
*Correspondante pour le  
Droit hollandais*

Royaume-Uni

John Curran, LL.M.  
*Conseiller juridique, Common Law*

Suède

Henrik Westermark, LL.M.  
*Conseiller juridique  
Ordres juridiques scandinaves*