

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XII-*bis*
N. 67

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2237 (2018)

Regolamentare i finanziamenti esteri all'Islam
in Europa per prevenire la radicalizzazione e l'islamofobia

Trasmessa il 24 ottobre 2018

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2237 (2018) ⁽¹⁾

Regulating foreign funding of Islam in Europe in order to prevent radicalisation and Islamophobia

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The question of foreign funding of Islam in Europe has occupied a prominent place in public debate in many Council of Europe member States for a number of years now, and may raise concern. The Parliamentary Assembly considers that whatever these concerns may be, member States must ensure that they do not result in widespread suspicion of foreign funding in general.

2. Reiterating that, according to the Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the right to request and receive voluntary donations, regardless of their origin, is inherent to religious activities, the Assembly calls on member States to clearly reaffirm that not all foreign funding of religion is a problem in itself and that, on the contrary, it can help to foster interfaith dialogue and more openness in religious worship.

3. The Assembly notes that, beyond the differences in situations, in relations between States and religions, in the organisation of the Muslim faith itself and in

how it is funded, in certain cases the questions that surround foreign funding of Islam reveal a reality which cannot be denied, despite the absence of global and aggregate statistics.

4. First of all, this reality concerns the use of religion by some States as a means of exerting influence in a foreign country, which becomes a problem when it goes beyond simply providing support to a religious community to enable it to practise its faith freely and is designed either to export a radical form of Islam or to foster a sort of Islamic nationalism in the target communities.

5. In this connection, the Assembly refers to its Resolution 1743 (2010) on Islam, Islamism and Islamophobia in Europe in which, already eight years ago, it noted with concern that «some Islamic organisations active in member States have been initiated by governments abroad and receive financial support and political guidance from those governments. ... National political expansion into other States under the disguise of Islam should be brought to light. ... member States should require transparency and accountability of Islamic as well as other religious associations, for instance by requiring transparency of their statutory objectives, leadership, membership and financial resources».

6. With regard to the different types of measures taken by some member States to regulate foreign funding of Islam, the Assembly urges member States to:

(1) *Assembly debate* on 10 October 2018 (32nd Sitting) (see Doc. 14617, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Doris Fiala). *Text adopted by the Assembly* on 10 October 2018 (32nd Sitting).

6.1. prevent the funding of Islam in their territory which is proved by objective criteria to be used by other States for the purpose of national political expansion under the guise of Islam;

6.2. reject all attempts at interference in their territory by foreign organisations which aim to put in place a parallel society, and not allow foreign funding to reach any organisations which undermine human rights and dignity, and which oppose living together as guaranteed by the principles of human rights, democracy and the rule of law. In particular, any foreign attempt to indoctrinate young people must be prevented;

6.3. ensure full compliance with the framework established by the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), the case law of the European Court of Human Rights, the Venice Commission and the Assembly; this implies, in particular, that a general ban on all foreign funding is arguably unreasonable and not necessary in a democratic society, that regulations introducing discrimination between different religious groups on religious grounds must be banned and that any regulations governing funding should be proportionate;

6.4. focus on increasing transparency, for example through annual financial reports clearly identifying the origin of any foreign funding and how it is used, including funding received through informal transfer systems, such as money brokers or hawala networks. It also recommends involving Muslim organisations in this increase of transparency, through preventive actions vis-à-vis donors and the entities which receive the donations.

7. When more drastic measures are considered, such as a sweeping ban on foreign funding, the Assembly recommends:

7.1. first organising a broad consultation, with clearly defined aims;

7.2. treating all religions on an equal footing;

7.3. refraining from placing the Muslim community under any general suspicion that may lead to Islamophobia and, on a broader level, from instrumentalising the question of foreign funding.

8. The Assembly notes that regulating the funding of the Muslim faith can have positive consequences for the integration of Muslim communities into European society, by encouraging the emergence of representatives to liaise with the public authorities. It is also convinced that the appropriate response to the rudimentary and literalistic Salafist theology that cultivates the breeding ground from which terrorist acts can grow is an enlightened Islam. In this respect, it notes a fairly widely shared tendency in several member States to improve the level of training for imams, including theological training, and to limit the intake of imams trained abroad, while consulting with the representatives of Muslim communities.

9. The Assembly therefore encourages member States to introduce courses that promote an enlightened Islam, calls on them to devote substantial means to this, which also meet the needs of the religious communities, and supports initiatives to set up European faculties of theology open to Islam.

10. The Assembly also takes note of recent studies showing that the integration of Muslims in several European countries, as shown by their strong attachment to their countries of residence for example, seems to have progressed over the last fifteen years; that features specific to them, in terms of their religious beliefs and their ties with their countries of origin or those of their ancestors remain; and that they continue to be the victims of Islamophobia on a significant scale.

11. Referring to paragraphs 3, 13 and 20 of its Resolution 1743 (2010) and to Resolution 2076 (2015) on freedom of religion and living together in a democratic society, the

Assembly calls on member States to take these specific features into account and to increase their efforts to combat Islamophobia, for while foreign funding can facilitate radicalisation, Islamophobia is also one of its breeding grounds.

12. Lastly, the Assembly invites member States to implement the Committee of

Ministers Action Plan on the Fight against Violent Extremism and Radicalisation Leading to Terrorism, while at the same time noting the importance the action plan accords, in its preventive proposals, to measures which encourage living together on an equal footing in culturally diverse democratic societies.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2237 (2018) ⁽¹⁾

Réglementer le financement étranger de l'islam en Europe afin de prévenir la radicalisation et l'islamophobie

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. La question du financement étranger de l'islam en Europe occupe une place importante dans le débat public de nombre d'États membres du Conseil de l'Europe depuis plusieurs années déjà et peut susciter des inquiétudes. L'Assemblée parlementaire considère que, quelles que soient ces éventuelles inquiétudes, il appartient aux États membres de faire en sorte qu'elles ne débouchent pas sur une suspicion généralisée à l'égard de l'ensemble du financement étranger.

2. Rappelant que le droit de demander et de recevoir des dons volontaires est inhérent aux activités religieuses, selon la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe, et ce, quelle que soit l'origine de ces dons, l'Assemblée appelle les États membres à réaffirmer clairement que tout financement étranger d'un culte n'est pas, en lui-même, problématique et qu'il peut, bien au contraire, contribuer au dialogue interreligieux ou à l'exercice d'un culte plus ouvert.

3. L'Assemblée note que, au-delà de la diversité des situations, des rapports entre États et cultes, de l'organisation du culte musulman lui-même et de ses modes de financement, les interrogations qui pèsent sur certains financements étrangers de l'islam ont trait à une réalité qui, en dépit de l'absence de données statistiques globales et agrégées, est indéniable.

4. Cette réalité concerne tout d'abord l'utilisation du fait religieux par des États comme moyen d'influence sur le territoire d'autrui, utilisation qui devient problématique lorsqu'elle dépasse le simple soutien permettant à une communauté religieuse d'exercer librement son culte et vise soit à exporter une forme radicale de l'islam, soit à promouvoir une forme d'islamo-nationalisme dans des communautés ciblées.

5. À cet égard, l'Assemblée rappelle sa Résolution 1743 (2010) « Islam, islamisme et islamophobie en Europe » dans laquelle, il y a déjà huit ans, elle avait constaté avec préoccupation que « certaines organisations islamiques, qui exercent leurs activités dans les États membres, ont été lancées par des gouvernements étrangers qui leur dispensent une aide financière et des directives politiques (...) Il importe de mettre en lumière cette expansion politique nationale vers d'autres États sous couvert de l'islam (...) Il convient (...) que les États membres imposent aux associations islamiques et aux autres associations religieuses de faire preuve de transparence et de rendre des comptes, par exemple en

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 10 octobre 2018 (32^e séance) (voir Doc. 14617, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Doris Fiala). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 octobre 2018 (32^e séance).

exigeant la transparence de leurs objectifs statutaires, de leurs dirigeants, de leurs membres et de leurs ressources financières ».

6. Au regard des différents types de mesures prises par certains États membres pour réglementer le financement étranger de l'islam, l'Assemblée appelle les États membres:

6.1. à empêcher tout financement de l'islam sur leur territoire, lorsqu'il est prouvé, par des critères objectifs, qu'il est utilisé par d'autres États en vue d'une expansion politique nationale sous couvert de l'islam;

6.2. à rejeter toute tentative d'ingérence sur leur territoire de la part d'organisations étrangères qui visent à mettre en place une société parallèle, et à ne pas permettre que les financements étrangers parviennent aux organisations qui sapent les droits de l'homme et le respect de la personne humaine et qui s'opposent au vivre-ensemble garanti par les principes des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. En particulier, toute tentative étrangère d'endocliner la jeunesse doit être empêchée;

6.3. à assurer le respect plein et entier du cadre constitué par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise et l'Assemblée; cela implique, en particulier, le fait qu'une interdiction générale de tout financement étranger est vraisemblablement déraisonnable et non nécessaire dans une société démocratique, que toute réglementation établissant une discrimination fondée sur des motifs religieux entre différents groupes religieux est à proscrire et que toute réglementation portant sur l'encadrement du financement doit être proportionnée;

6.4. à se concentrer sur un renforcement de la transparence, notamment à travers un rendu annuel des comptes identifiant clairement l'origine de tout financement étranger et son utilisation, y com-

pris lorsque ces financements relèvent de systèmes de transferts financiers informels, tels les passeurs de fonds ou les réseaux hawala. Elle recommande également d'associer les organisations musulmanes à ce renforcement de la transparence, en menant des actions de prévention tant à l'égard des donateurs que des structures qui reçoivent les dons.

7. Lorsque des mesures aux effets plus drastiques sont envisagées, comme dans le cas d'une large interdiction du financement étranger, l'Assemblée recommande:

7.1. d'engager préalablement une vaste consultation aux objectifs clairement définis;

7.2. de traiter l'ensemble des cultes sur un pied d'égalité;

7.3. de s'abstenir de faire peser sur la communauté musulmane une forme de suspicion généralisée qui peut conduire à l'islamophobie, et, plus largement, d'instrumentaliser la question du financement étranger.

8. L'Assemblée note que réglementer le financement du culte musulman peut avoir des conséquences positives sur l'intégration des communautés musulmanes dans la société européenne en favorisant l'émergence d'interlocuteurs représentatifs auprès des pouvoirs publics. Elle est également convaincue que la réponse pertinente à la théologie salafiste, fruste et primaire, qui nourrit le terreau à partir duquel peuvent se développer les passages à l'acte terroriste est celle d'un islam cultivé. À cet égard, elle prend note d'une tendance assez largement partagée dans plusieurs États membres visant à améliorer le niveau de formation des imams, y compris dans le domaine théologique, et à limiter l'accueil d'imams formés à l'étranger, tout en consultant les représentants des communautés musulmanes.

9. C'est pourquoi l'Assemblée encourage les États membres à mettre en place des cursus favorisant cet islam cultivé, les appelle à y consacrer des moyens conséquents qui répondent également au besoin des communautés religieuses, et

soutient les initiatives consistant à créer des facultés de théologie européennes ouvertes à l'islam.

10. L'Assemblée prend également note de récentes études montrant que l'intégration des musulmans dans plusieurs pays européens, notamment au regard de leur fort degré d'attachement à leur pays de résidence, semble avoir progressé depuis une quinzaine d'années; que leurs spécificités, tant dans leur rapport à la religion qu'à travers leur lien avec leur pays d'origine ou avec celui de leurs ascendants, demeurent; et que perdue, dans des proportions non négligeables, l'islamophobie dont ils sont les victimes.

11. Rappelant les paragraphes 3, 13 et 20 de sa Résolution 1743 (2010), ainsi que sa

Résolution 2076 (2015) « Liberté de religion et vivre ensemble dans une société démocratique », l'Assemblée appelle les États membres à prendre en compte ces spécificités et à accentuer leur lutte contre l'islamophobie, car, si le financement étranger peut faciliter la radicalisation, l'islamophobie est elle aussi un de ses terreaux.

12. L'Assemblée invite enfin les États membres à mettre en œuvre le Plan d'action du Comité des Ministres sur la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme, tout en notant l'importance que ce plan accorde, dans son volet préventif, aux mesures qui favorisent le vivre-ensemble sur un pied d'égalité dans des sociétés démocratiques multiculturelles.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2237 (2018) ⁽¹⁾

Regolamentare i finanziamenti esteri all'Islam in Europa per prevenire la radicalizzazione e l'islamofobia

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. La questione dei finanziamenti esteri all'Islam in Europa occupa, ormai da diversi anni, un posto di rilievo nel dibattito pubblico in molti Stati membri del Consiglio d'Europa e può sollevare alcune preoccupazioni. L'Assemblea parlamentare ritiene che, qualunque siano queste preoccupazioni, gli Stati membri devono garantire che non causino un diffuso sentimento di sospetto rispetto ai finanziamenti esteri in generale.

2. Riaffermando che, secondo la Commissione per la Democrazia attraverso la Legge del Consiglio d'Europa (Commissione di Venezia), il diritto a chiedere e ricevere donazioni volontarie, qualunque ne sia l'origine, è inerente alle attività religiose, l'Assemblea esorta gli Stati membri a riaffermare con chiarezza che non tutti i finanziamenti esteri a una religione rappresentano un problema in sé e che, anzi, possono contribuire alla promozione del dialogo interreligioso e ad una maggiore apertura nell'esercizio del culto.

3. L'Assemblea osserva che, al di là della diversità delle situazioni, delle relazioni tra gli Stati e le religioni, dell'organizzazione della fede mussulmana e del suo finanziamento, i dubbi che circondano alcune erogazioni estere all'Islam attoniscono a una realtà che, nonostante l'assenza di statistiche globali e aggregate, non può essere negata.

4. Tale realtà riguarda, innanzi tutto, l'uso strumentale della religione da parte di alcuni Stati per esercitare influenza in un paese straniero, che diventa un problema quando va al di là del semplice sostegno ad una comunità religiosa per consentirle di praticare la propria fede e mira invece ad esportare una forma radicale dell'Islam o a promuovere una sorta di nazionalismo islamico tra le comunità bersaglio.

5. In proposito, l'Assemblea fa riferimento alla propria Risoluzione 1743 (2010) "Islam, islamismo e islamofobia in Europa" in cui, già otto anni fa, aveva constatato con preoccupazione che "alcune organizzazioni islamiche, attive negli Stati membri, sono state avviate da governi stranieri e ricevono sostegno finanziario e direttive politiche da questi stessi governi. ... Dovrebbe essere messa in luce l'espansione politica nazionale in altri Stati realizzata attraverso il pretesto dell'Islam. ... gli Stati membri dovrebbero chiedere trasparenza e responsabilità alle associazioni islamiche e di altre religioni, per esempio

1. *Dibattito in Assemblea* del 10 ottobre 2018 (32^a seduta) (vedi Doc. 14617, relazione della Commissione Affari Politici e Democrazia, relatrice: On. Doris Fiala). Testo adottato dall'Assemblea il 10 ottobre 2018 (32^a seduta).

reclamando trasparenza rispetto ai loro obiettivi statutari, ai loro dirigenti e ai loro membri e alle risorse finanziarie».

6. In riferimento ai diversi tipi di misure assunte da alcuni Stati membri per regolamentare i finanziamenti esteri all'Islam, l'Assemblea esorta gli Stati membri a:

6.1. porre fine a qualsiasi finanziamento estero alla fede musulmana che, secondo quanto dimostrato applicando criteri oggettivi, sia utilizzato a scopo di espansione politica nazionale in altri Stati con il pretesto dell'Islam;

6.2. respingere qualsiasi tentativo di interferenza nei propri territori da parte di organizzazioni straniere il cui obiettivo è creare una società parallela e non permettere ai finanziamenti esteri di raggiungere nessuna organizzazione che mini i diritti umani e la dignità e che si opponga alla convivenza garantita dai principi dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. In particolare, bisogna prevenire qualsiasi tentativo straniero di indottrinare i giovani;

6.3 assicurare la piena conformità al quadro stabilito dalla Convenzione europea dei diritti umani (STE n° 5), dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, dalla Commissione di Venezia e dall'Assemblea; ciò implica, in particolare, che il divieto generale di tutti i finanziamenti esteri è verosimilmente irragionevole e non necessario in una società democratica, che devono essere prescritte le regolamentazioni che introducono discriminazioni tra i diversi gruppi religiosi su base religiosa e che qualsiasi regolamentazione che disciplina i finanziamenti deve essere proporzionale;

6.4. focalizzare queste misure su una maggiore trasparenza, per esempio attraverso la presentazione di rendiconti finanziari annuali che indichino con chiarezza l'origine di qualsiasi finanziamento estero e il suo utilizzo, anche quelli realizzati attraverso i sistemi di trasferimento informale, quali i corrieri di denaro o le reti hawala. Si raccomanda altresì di coinvol-

gere le organizzazioni mussulmane nella promozione della trasparenza, attraverso azioni preventive rispetto sia ai donatori sia agli enti che ricevono le donazioni.

7. Quando vengono considerate misure più drastiche, quali un esteso divieto dei finanziamenti esteri, l'Assemblea raccomanda di:

7.1 organizzare prima una vasta consultazione, con obiettivi chiaramente definiti;

7.2. trattare tutte le religioni su un piano di parità;

7.3. astenersi dal far pesare sulla comunità musulmana un sentimento di generale sospetto che possa favorire l'islamofobia e, a livello più ampio, dall'utilizzare in maniera strumentale la questione dei finanziamenti esteri.

8. L'Assemblea osserva che la regolamentazione dei finanziamenti alla fede musulmana può avere conseguenze positive sull'integrazione delle comunità mussulmane nella società europea, promuovendo l'emergere di rappresentanti che facciano da punto di contatto con le autorità pubbliche. È altresì convinta che la risposta più adeguata alla teologia salafista letteralista e grossolana, che nutre il terreno su cui prosperano gli atti terroristici, sia rappresentata dall'Islam illuminato. In proposito, prende nota della tendenza, abbastanza diffusa in diversi Stati membri, a migliorare il livello di formazione degli imam, anche quella teologica, e a limitare l'entrata di imam formati all'estero, in consultazione con i rappresentanti delle comunità mussulmane.

9. L'Assemblea incoraggia quindi gli Stati membri a introdurre corsi che promuovano un Islam illuminato, li esorta a destinarvi risorse sostanziali, che rispondano anche alle necessità delle comunità religiose, e sostiene le iniziative volte a creare le facoltà di teologia europee aperte all'Islam.

10. L'Assemblea prende anche nota dei recenti studi che dimostrano che l'integra-

zione dei mussulmani in diversi paesi europei, come dimostrato ad esempio dal forte attaccamento ai loro paesi di residenza, sembra essere migliorata negli ultimi 15 anni, che le loro specificità, in termini di credo religioso e legami con il paese di origine o con i propri antenati, permangono e che perdurano in maniera significativa i sentimenti islamofobici di cui sono vittime.

11. In riferimento ai paragrafi 3, 13 e 20 della Risoluzione 1743 (2010) e alla Risoluzione 2076 (2015) sulla libertà di religione e la convivenza in una società democratica, l'Assemblea chiede agli Stati membri di tener conto di queste caratte-

ristiche specifiche e di moltiplicare gli sforzi per combattere l'islamofobia, perché, se i finanziamenti esteri possono favorire la radicalizzazione, anche l'islamofobia ne è una causa generatrice.

12. Infine, l'Assemblea invita gli Stati membri ad attuare il Piano di Azione adottato dal Comitato dei Ministri su "La lotta all'estremismo violento e alla radicalizzazione che porta al terrorismo», pur notando, allo stesso tempo, l'importanza che tale Piano attribuisce, nelle proposte di prevenzione, a misure che incoraggino il vivere insieme su una base paritaria, in società democratiche culturalmente diverse.

PAGINA BIANCA



180122045040