

ZAPOBIEGANIE RADYKALIZACJI I PRZEJAWOM NIENAWIŚCI NA POZIOMIE LOKALNYM

WYTYCZNE DLA WŁADZ LOKALNYCH I REGIONALNYCH



Tekst przyjęty w dniu 20 października
2015 r. w ramach strategii Kongresu o
zwalczaniu radykalizacji

Zapobieganie radykalizacji i przejawom nienawiści na poziomie lokalnym

Wytyczne dla władz lokalnych i regionalnych

Tekst przyjęty w dniu 20 października 2015 r. w ramach strategii
Kongresu o zwalczaniu radykalizacji

Tekst: Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy
Okładka: OPTEMIS
Opublikowano: marzec 2016

Spis treści

I.	Rezolucja 384 (2015)	5
II.	Memorandum wyjaśniające	9
1.	Wstęp	9
2.	Reakcje na radykalizację: Trzy uzupełniające się podejścia	12
3.	Bezpieczeństwo i ochrona, jako podstawowe prawa	15
4.	Strategie wielozadaniowe: partnerzy w działaniu	16
5.	Działania w terenie: co mogą zrobić władze lokalne?	18
6.	Konkluzje	21

I. Rezolucja 384 (2015)¹

1. Ataki terrorystyczne w Paryżu i w Kopenhadze, z udziałem uzbrojonych dżihadystów, w których śmierć poniosło 14 osób, a 10 zostało rannych, uwypukliły potrzebę miast, by zrobić więcej dla skutecznej walki z problemem ekstremizmu. Te ataki rzuciły światło na takie kwestie, jak: rosnąca radykalizacja prowadząca do brutalnego ekstremizmu i tworzenia się podziałów w miastach, ryzyko wzrostu polaryzacji w społeczeństwie i stygmatyzacji niektórych społeczności, mowa nienawiści w mediach społecznościowych, jak również ryzyko cenzury i autocenzury, to aktualne niebezpieczeństwa, z którymi mierzą się miasta.

2. W swojej Rezolucji 381 (2015), przyjętej na jego marcowej sesji w 2015 r. Kongres zobowiązał się do zaktualizowania swoich tekstów, które promują udział obywateli, wspólne życie w różnorodności, integrację społeczną i spójność, dialog międzykulturowy i międzywyznaniowy, by ustanowić wytyczne dla władz lokalnych i regionalnych w sprawie zapobiegania radykalizacji i przejawom nienawiści na poziomie lokalnym oraz by stworzyć zestaw narzędzi pedagogicznych na potrzeby wybieralnych przedstawicieli lokalnych organizujących działania międzykulturowe i międzywyznaniowe.

3. Jednostki mogą podlegać radykalizacji z wielu powodów, takich, jak brak integracji w społeczeństwie, niekorzystanie z możliwości udziału w życiu politycznym, czy też narażenie na kontakt z jednostkami, grupami, czy organizacjami ekstremistycznymi. Kontekst lokalny, kulturowy i społeczny wpływa na proces radykalizacji, co znajduje odzwierciedlenie w reakcji władz publicznych. Spośród nich zapobieganie i deradykalizacja (tj. działanie nakierowane na ponowną integrację ze społeczeństwem

¹ Debatowana i przyjęta przez Kongres w dniu 20 października 2015 r., na 1. posiedzeniu (zobacz dokument [CG/2015\(29\)5FINAL](#), memorandum wyjaśniające), sprawozdawca: Leen VERBEEK, Holandia (R, SOC).

jednostek, które się zradykalizowały) bardziej niż działania represyjne pokrywają się z zakresem i kompetencjami władz lokalnych i regionalnych.

4. Walka z radykalizacją wymaga ostrożnych, przemyślanych środków zapobiegawczych. W długiej perspektywie zapobieganie jest bardziej racjonalne i mniej kosztowne niż zwalczanie symptomów, czy rozwiniętych kryzysów. Jest to również sfera działania *par excellence* dla władz lokalnych, gdzie mogą być najskuteczniejsze i gdzie ich kompetencje są najodpowiedniejsze. Jednocześnie uznanie tej ważnej roli prowadzi do umocowania władz lokalnych i umożliwia im lepsze przewidywanie tych wyzwań i szans.

5. Niezbędne dla poszanowania praw człowieka jest, by podejście do kwestii bezpieczeństwa i ochrony obywateli było wyważone, by ważyło potrzebę i proporcjonalność każdego działania. Przy wprowadzaniu wszelkich środków, które mogą zagrażać prawom jednostek, władze publiczne muszą pamiętać, by ich działaniom przyświecały nie tylko rządy prawa, ale także strategiczny cel, jakim jest budowanie integracji społecznej.

6. Uznając, że radykalizacja może być najlepiej zatrzymana na szczeblu najbliższym narażonym jednostkom w najbardziej nią dotkniętych społeczeństwach, Kongres wzywa władze lokalne i regionalne Rady Europy do:

a. opracowania wielodziałaniowych strategii, w koordynacji z różnymi szczeblami władz, z udziałem partnerów lokalnych i opracowania planu działania z zarysowaniem sytuacji lokalnej, ustanowienia ciał koordynacyjnych i przyznania niezbędnych środków do zwalczania radykalizacji oraz powzięcia konkretnych środków, które mogą być kontynuowane;

b. informowania o swoich strategiach i działaniach szerokiego społeczeństwa w zrównoważony i odpowiedzialny sposób, kładąc

szczególny nacisk na spójną debatę, mającą na celu jasną prezentację przesłania, bez stygmatyzowania poszczególnych grup i zapewniając, że problemy dotyczące bezpieczeństwa nie przysłonią obowiązku poszanowania praw człowieka i rządów prawa;

c. zachęcania do tworzenia partnerstw na rzecz bezpieczeństwa lokalnego, zapewniania adekwatnego szkolenia dla różnych zaangażowanych aktorów, w tym praktyków pracujących bezpośrednio z osobami, czy grupami ryzyka, pracowników jednostek penitencjarnych, pracowników socjalnych, nauczycieli i pracowników służby zdrowia w celu rozwijania zrozumienia przez nich procesu radykalizacji oraz tego, jak na niego należy reagować;

d. podnoszenia świadomości wśród władz lokalnych na temat istniejących dobrych praktyk, by pokazać władzom lokalnym, które mogą się obawiać, że nie są odpowiednio wyposażone, by radzić sobie z takimi sytuacjami, czy też, że kwestia radykalizacji nie jest ich priorytetem, że wiele miast w Europie ma znaczące doświadczenie w projektach, które mogą posłużyć, jako dobre zasoby w walce z ekstremizmem i w zakresie wymiany wiedzy i najlepszych praktyk z innymi miastami europejskimi, zarówno na poziomie politycznym, jak i administracyjnym, przez regularne spotkania różnych europejskich lokalnych działaczy;

e. podkreślenia ważnej roli edukacji, w szczególności, jeśli chodzi o rodziny i szkoły, ze szczególnym uwzględnieniem takich kwestii, jak poszanowanie różnorodności kulturowej, praw człowieka i szkodliwość mowy nienawiści, uznając, że młodzi ludzie, chociaż szczególnie wrażliwi na debaty nawołujące do nienawiści i przemocy, ponieważ są w okresie formowania osobowości, zaangażowani w zmagania kształtujące ich tożsamość, są również silnymi sojusznikami w walce z manifestowaniem nienawiści przez swoje silne więzi w mediach społecznościowych;

f. zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w swoją pracę przeciwko radykalizacji i ekstremizmowi we wszystkich jego

przejawach, włączając w to mowę nienawiści, antysemityzm i islamofobię, poprzez ustanawianie partnerstw z organizacjami pozarządowymi, przywódcami społeczności religijnych i na poziomie jednostki, z byłymi ekstremistami;

g. wspierania programów wyjścia dla osób chcących porzucić ekstremizm, w szczególności ekstremizm religijny, we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego;

h. przyznawania niezbędnych funduszy na działalność w tej sferze, będąc świadomym faktu, że działania zapobiegawcze muszą być uznawane za zwykłe punkty budżetu ze stabilnym, długoterminowym finansowaniem;

i. budowania sojuszy z wiarygodnymi partnerami, dążenia do ugruntowania procedur przejrzystości w zakresie przydzielania środków na ich relacje z stowarzyszeniami etnicznymi, czy religijnymi w kwestii przyznawania im wsparcia finansowego i koordynowania działań ze szczeblem regionalnym, czy krajowym, jeśli jest to właściwe;

j. rozwijania współpracy z podmiotami międzynarodowymi, które podzielają wartości i troski Kongresu i które aktualnie pracują nad kwestiami właściwymi ze względu na cel, jakim jest zwalczanie radykalizacji, takimi, jak Europejskie Forum Bezpieczeństwa Miejskiego.

7. Będąc świadomym, że działanie przeciwko radykalizacji to długotrwały proces, który musi być zarządzany długofalowo, Kongres powtarza, że jest zdeterminowany, by utrzymać tę kwestię w swojej agendzie oraz by kontynuować swoje postanowienia i działania przez regularne oceny postępu w państwach członkowskich.

II. Memorandum wyjaśniające²

1. Wstęp

1. Ataki terrorystyczne w Paryżu i w Kopenhadze, z udziałem uzbrojonych dżihadystów, w których śmierć poniosło 14 osób, a 10 zostało rannych, uwypukliły potrzebę miast, by zrobić więcej dla skutecznej walki z problemem ekstremizmu. Te ataki ukazały istniejące problemy w pełnym świetle: rosnąca radykalizacja prowadząca do brutalnego ekstremizmu i tworzenia się podziałów w miastach, ryzyko wzrostu polaryzacji w społeczeństwie stygmatyzacji niektórych społeczności, mowy nienawiści w mediach społecznościowych, jak również ryzyko cenzury i autocenzury to wszystkie aktualne niebezpieczeństwa, z którymi mierzą się miasta.

2. Kongres przez dwie ostatnie dekady pracował nad kwestiami mającymi na celu stworzenie społecznej integracji i odporności, jako tarczy ochronnej i elementu zapobiegania i zwalczania radykalizacji na poziomie lokalnym i regionalnym. W tym kontekście opracował zalecenia w sprawie walki z terroryzmem, promowania integracji i uczestnictwa migrantów, dialogu międzykulturowego i międzywyznaniowego, jak również rezolucję w sprawie zapobiegania przestępczości w miastach, walki z rasizmem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz edukacji dla społeczeństwa obywatelskiego.

3. Biuro Kongresu w dniu 2 lutego 2015 r. przyjęło „Strategię zwalczania radykalizacji na poziomie lokalnym”, a następnie Rezolucję 381(2015)³, która proponuje serię działań do podjęcia w krótkim, średnim i długim terminie na poziomie lokalnym i

² Niniejsze memorandum wyjaśniające jest oparte na dokumencie przygotowanym przez konsultanta Rady Europy, Juula van HOOFa, Stichting Movisie, który może zostać udostępniony przez Sekretariat.

³https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG/2015%2828%2914PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CAC9A&BackColorLogged=EFEA9C#P41_2342

regionalnym, w oparciu o trzy filary działania, a mianowicie, podnoszenie świadomości, współpraca z ciałami Rady Europy i innymi instytucjami.

4. Radykalizacja jest do pewnego stopnia kwestią „integracji/spójności”, ale nie należy lekceważyć czynników ideologicznych, a nawet religijnych często leżących u podstaw tego procesu. Pewien aspekt konieczności oparcia polityki na integracji został podkreślony przez byłego Prezydenta Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, Giovanni Di Stasi, który mówił o wzrastającej współpracy władz lokalnych w celu powstrzymania przemocy w mieście: *„Nie możemy dłużej tolerować, że części naszych miast stają się obszarami, gdzie nie należy chodzić i obszarami wykluczenia społecznego. Zdeterminowana polityka integracji wszystkich członków społeczeństwa to jedyny sposób reakcji na te wyzwania”*.⁴ Radykalizacja to również problem wymagający środków zapobiegawczych, które mogą zrealizować władze lokalne.

5. Mimo, że sytuacja może być groźna, potrzebna jest pozytywna perspektywa, aby rozwiązać ten problem na dłuższą metę, co podkreśla, że tak, jak nasze społeczeństwa uczą się żyć razem w różnorodności, będą również uczyły się, jak sobie radzić z radykalizacją części populacji. Jak odnotowano w planie działania Rady Europy *„Żyjąc razem”*, *„Różnorodność tutaj zostanie. Kształtuje ona przyszłość Europy w szybko zmieniającym się świecie i nadal będzie kształtować. Dlatego też ważne jest, by Europejczycy zareagowali na te wyzwania w bardziej skuteczny i szczerzy sposób – i prawdę mówiąc, wiele lepiej niż robią to teraz.”*⁵

6. Dzisiaj wiele miast w Europie skupia ludzi dziesiątek różnych narodowości. Uczenie się życia razem to powolny proces, który

⁴[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR603\(2005\)&Sector=secDCR&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=1EB1E9&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR603(2005)&Sector=secDCR&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=1EB1E9&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679)

⁵<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008975a>

może być bolesny, ale również radosny. Władze lokalne są odpowiedzialne za tych, którzy cierpią z powodu skutków radykalizacji w swoich społecznościach, co nie tylko prowadzi do tego, że niektórych członków społeczności dotyka przemoc, ale także do mówienia i działania w sposób naruszający swobodę wypowiedzi i wolność religijną. Kongres aktywnie wspierał Kampanię Rady Europy przeciwko Mowie Nienawiści (2012 – 2014), by podnosić świadomość o istnieniu mowy nienawiści w sieci i ryzyku, jakie stanowi dla demokracji oraz by wesprzeć i pokazać solidarność z ludźmi i grupami ludzi będącymi celem mowy nienawiści w sieci.

1.1. Radykalizacja: definicja

7. Radykalizacja jest generalnie postrzegana, jako proces czasami prowadzący do brutalnego ekstremizmu i terroryzmu. Ta definicja była używana na przykład przez Radę Europy, Komisję Europejską (KE) oraz wielu akademików. KE w swoich tekstach definiuje radykalizację, jako *„zjawisko ludzkie obejmujące opinie, poglądy i idee, które mogą prowadzić do aktów terroryzmu.”*⁶ W tym względzie, radykalizacja nie jest postrzegana, jako proces liniowy przechodzący pewne określone etapy w stałym tempie, ale jako zmienna zależna od lokalnego kontekstu i czynników indywidualnych.

8. Istnieją różne powody, które przyczyniają się do tego, że jednostki się radykalizują, takie jak brak integracji w społeczeństwie, brak korzystania z możliwości udziału w życiu politycznym, czy narażenie na ekstremistów, ich grupy, czy organizacje.⁷ Kontekst lokalny, kulturowy i społeczny wpływa na proces radykalizacji, co odzwierciedla reakcja władz publicznych. Spośród nich zapobieganie i deradykalizacja (tj. działanie nakierowane na ponowną integrację ze społeczeństwem jednostek,

⁶http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/index_en.htm

⁷http://www.strategicdialogue.org/De-radicalisation_final.pdf

które się zradycyzowały) bardziej niż działania represyjne pokrywają się z zakresem działania i kompetencjami władz lokalnych i regionalnych.

9. Uznając, że radykalizacja może być najskuteczniej zatrzymana na szczeblu najbliższym narażonym jednostkom, w najbardziej nią dotkniętych społeczeństwach, koordynacja i współpraca pomiędzy różnymi szczeblami władzy to ważny wymiar w ochronie obywateli przed tymi zagrożeniami; podobnie jak współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, naukowcami i praktykami.

2. Reakcje na radykalizację: Trzy uzupełniające się podejścia

10. W Europie wszczęto kilka inicjatyw mających na celu zwalczanie radykalizacji. Europejska Karta Miejska z 1992 r.⁸ stanowi, że spójna polityka bezpieczeństwa i zapobiegania przestępczości musi być oparta na prewencji, wdrażaniu prawa i wzajemnym wsparciu. Te podejścia mogą się różnić w wielu aspektach; jednakże generalnie mogą być zaklasyfikowane do trzech różnych kategorii, które były już stosowane w związku z tym problemem.

11. Działania represyjne, jako reakcja na radykalizację, tradycyjnie należą do kompetencji władz na poziomie krajowym i obejmują polityki, prawo i działania wywiadowcze. Jest to ważny aspekt, ale taki, na który władze lokalne ogółem mają ograniczony wpływ; dlatego niniejszy raport nie będzie się na nich skupiał. Należy jednak wspomnieć, że sposób polegający na działaniach represyjnych „*jest zawsze dostępny*” w razie zebrania wystarczających dowodów dotyczących osoby, nawet jeśli w stosunku do tej samej osoby stosuje się podejście prewencyjne, środki represyjne są dostępne w zależności od okoliczności. W tym kontekście istnieje powiązanie pomiędzy represją i prewencją.

⁸ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887405>

12. Walka z radykalizacją wymaga środków zapobiegawczych i na dłuższą metę zapobieganie jest bardziej racjonalne i mniej kosztowne niż zwalczanie przejawów, czy rozwiniętych kryzysów. Jest to również sfera działania *par excellence* dla władz lokalnych, gdzie mogą być najskuteczniejsze i gdzie ich kompetencje i mandat są najbardziej odpowiednie. Już w 2000 r., Kongres poprzez swoją Rezolucję 99 zwrócił się do władz lokalnych i regionalnych, by rozwinęły *„bardziej proaktywne podejście, raczej przewidujące problemy i zapobiegające im niż zajmujące się nimi już po ich powstaniu i popierały podejście długoterminowe, a nie krótkoterminowe”*.

13. Takie wysiłki mogą oczywiście przyjmować różne formy. W istocie to, co działa w jednym mieście, może nie stanowić właściwej metody w innym. Dynamika lokalna odgrywa ważną rolę w opracowywaniu skutecznych działań prewencyjnych. Ważne jest również, by pamiętać, że zapobieganie brutalnej radykalizacji musi stanowić część globalnej strategii prewencyjnej. Musi być holistyczne, ale też zintegrowane z innymi działaniami na rzecz bezpieczeństwa miejskiego. Ten pogląd został podsumowany przez Europejską Kartę Miejską w następujący sposób: *„przestępstwo ma wiele przyczyn. Reakcja na nie musi zatem być zarówno zdywersyfikowana, jak i skoordynowana.”*⁹

14. Zapobieganie korzysta również na partnerskim podejściu. Nie jest to jedynie sprawa policji i sądownictwa; by być skuteczne musi obejmować inne sektory i społeczeństwo obywatelskie. Na przykład byli ekstremiści ze swoim unikalnym spojrzeniem na problem mogą odegrać kluczową rolę i być ważnym partnerem dla władz lokalnych. Jeśli chodzi o ekstremizm islamski, to partnerstwa z lokalnymi meczetami i przywódcami społeczności religijnych mogą również stanowić korzystne zasoby dla wspólnej pracy przeciwko ekstremizmowi. Jednakże ważne jest, by takie partnerstwa miały szerszą agendę niż jedynie sprawy dotyczące bezpieczeństwa. Jeżeli zaufanie i dobre partnerstwo budowane jest na pracy nad różnymi

⁹ Europejska Karta Miejska 1992

kwestiami, zajęcie się sprawami bezpieczeństwa jest bardziej naturalne, niż jeśli partnerstwo zaczyna się od spraw związanych z bezpieczeństwem i na nich kończy.

15. Reintegracja zradykalizowanych (i skruszonych) ludzi to trzecia kategoria możliwej reakcji. Tak, jak zapobieganie, jest to sfera, gdzie władze lokalne mają umocowanie do odegrania ważnej roli. W istocie, w większości spraw, będą to najprawdopodobniej działania na szczeblu lokalnym. Na przykład dwa takie programy są realizowane w mieście Aarhus w Danii i w Berlinie, w Niemczech. Te istniejące metody dają innym miastom doświadczenie, na którym można się uczyć.

a. Tak zwany model Aarhus radzenia sobie z tym problemem był często podkreślany, jako sposób dla miast na walkę z radykalizacją i ekstremizmem.¹⁰ Metoda ta koncentruje się na integracji; pod warunkiem, że osoba nie popełniła przestępstwa, władze pomagają jej odnaleźć sposób na powrót do społeczności. Jednakże ważne jest, by pamiętać o znaczeniu kontekstu lokalnego, by działania zapobiegawcze były skuteczne. Najbardziej skuteczne metody mogą się różnić od siebie w różnych miastach. Władze lokalne najlepiej znają swoje miasta.

b. Strategia Komisji Europejskiej „Zwalczanie brutalnego ekstremizmu” odzwierciedla wzrastające międzynarodowe skupianie się na podejściu zapobiegawczym wobec transkrajowej przemocy.¹¹ Nie odnosi się ona jedynie do brutalnego islamizmu, czy manifestacji przemocy związanych z Państwem Islamskim. Zajmuje się wszelkimi formami brutalnego ekstremizmu, bez względu na ideologię i skupia się nie na radykalnych myślach, czy przemówieniach, ale na zapobieganiu brutalnym atakom.

¹⁰http://cir.au.dk/fileadmin/site_files/filer_statskundskab/subsites/cir/radicalization_aarhus_FINAL.pdf

¹¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-18_en.htm

3. Bezpieczeństwo i ochrona, jako podstawowe prawa

16. W swoim Zaleceniu 80 (2000) w sprawie przestępczości i braku bezpieczeństwa miejskiego w Europie, Kongres odnotował, że władze lokalne mają do odegrania kluczową rolę w zapobieganiu przestępczości i w jej zredukowaniu, a zatem władze krajowe powinny wzmocnić kompetencje władz lokalnych, jak również przyznane im na ten cel zasoby.

17. W 2006 r. Kongres przyjął drugie zalecenie (Zalecenie 197) w sprawie bezpieczeństwa miejskiego w Europie, gdzie podkreślone jest, że bezpieczeństwo miejskie wymaga zaangażowania licznych wielodzielnicowych obszarów i specjalności związanych nie tylko z policją i sądownictwem, ale także z innymi sektorami administracji i sfery społecznej. Zwrócił się również do państw członkowskich, by *„zagwarantowały bezpieczeństwo swoich obywateli, jednocześnie w pełni utrzymując prawa człowieka i podstawowe wolności”*.¹²

18. Polityki bezpieczeństwa powinny być opracowywane i budowane wokół indywidualnych i grupowych potrzeb obywateli, a nie według instytucji publicznych. By to osiągnąć, udział obywateli musi być powszechnie promowany, a społeczeństwo obywatelskie musi odgrywać rolę na wszystkich etapach. Zebranie razem wszystkich sił niezbędnych, by zająć się skomplikowanymi problemami jest istotną częścią tej metody. W celu zmaksymalizowania skuteczności, konieczne jest podkreślenie wagi partnerstwa. Równie ważna jest konieczność analizy złożoności problemów, ocena i korzystanie ze środków opartych na dowodach. Wszystkie polityki powinny brać pod uwagę najnowszą wiedzę w zakresie techniki i nauki.

19. W odniesieniu do bezpieczeństwa miejskiego dla opracowania, wdrożenia i poniesienia świadomości o środkach bezpieczeństwa potrzebne jest podejście oparte na wielopoziomowym zarządzaniu.

¹² <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=983773&Site=Congress>

Chociaż definicja strategii bezpieczeństwa znajduje się w kompetencji władz krajowych, to władze lokalne mogą również odegrać ważną rolę w zajęciu się dylematem „*bezpieczeństwo kontra wolność*”, ponieważ znajdują się blisko obywateli; mogą działać, jako łącznik. Mogą pracować na rzecz spójności społecznej i unikania przeobrażania się konfliktów w przemoc poprzez promowanie aktywności obywatelskiej i dialogu pomiędzy społecznościami.

4. Strategie wielozadaniowe: partnerzy w działaniu

20. Miasta muszą mieć wiedzę (poprzez zidentyfikowanie i zmobilizowanie istniejących struktur), kto może pomóc zrozumieć kwestie znajdujące się w ich domenie w celu stworzenia działających partnerstw – możemy je nazwać dobrowolną koalicją – i zaangażowania nowych uczestników, jak obywatele, organizacje pozarządowe, przywódcy społeczności religijnych, rodziny, młodzież, szkoły, blogerzy internetowi, pracownicy socjalni, itd. Władze lokalne mogą zrobić więcej, by stworzyć lokalne partnerstwa i pracować razem nad tą kwestią oraz na przykład w sprawie radykalizacji islamskiej, stworzyć wspólne z organizacjami muzułmańskimi ramy wartości.

21. Istnieje szereg obiecujących lokalnych inicjatyw (m. in. w Kopenhadze, Aarhus, Berlinie, Londynie, Vilvoorde, Brukseli) zajmujących się radykalizacją, od których inne miasta mogą się uczyć.

22. Na przykład, projekt *Hayat* („życie” po arabsku i turecku) umiejscowiony w Berlinie, prowadzony przez Centrum dla Kultury Demokratycznej (ZDK GmbH), skupia się na poradnictwie i wspieraniu jednostek i rodzin, którym grozi ryzyko brutalnego islamskiego ekstremizmu.¹³ Projekt, oprócz szeregu osób pracujących w terenie na godziny, obsługiwany jest przez czterech

¹³ <http://hayat-deutschland.de/english/>

pełnoetatowych pracowników. W skład personelu wchodzi psychologowie, kryminologowie i islamologowie.

23. Coraz częściej ich praca polega na wspieraniu rodzin osób, które wyjechały do Syrii lub mają zamiar tam wyjechać, by walczyć na rzecz grup inspirowanych przez al-Quaidę. Ich działalność jest finansowana przez państwo, przez federalne biuro ds. migracji i osób starających się o azyl (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF). Jednym z celów programu jest wzmocnienie krewnych, by lepiej radzili sobie z radykalizacją we własnej rodzinie. Ich doświadczenie pokazuje, że często istnieje konflikt w rodzinie, który należy przewyciężyć zanim jakiegokolwiek wspieranie w zakresie deradykalizacji danej osoby może się rozpocząć w znaczący sposób. Zatem projekt stanowi również powiązanie pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a organami bezpieczeństwa. Wiosną 2015 r. pracowano nad około 130 sprawami, z czego 50 jest już zakończonych, a 21 zakończyło się wyraźnym sukcesem dzięki przyznanemu wsparciu. Jedynie w jednym przypadku sytuacja rozwinęła się w złym kierunku po rozpoczęciu doradztwa.

24. Dobrym źródłem dla miast jest Sieć Unii Europejskiej Upowszechniania Wiedzy o Radykalizacji łącząca praktyków w całej Europie dla celów wymiany doświadczeń i uczenia się od siebie nawzajem. Sieć zawiera rosnący zbiór praktyk, gdzie znajdują się też inicjatywy przeciwko radykalizacji i służy, jako użyteczne źródło dla miast.¹⁴ Zbiór praktyk zawiera projekty na następujące tematy:

- a. podnoszenie świadomości praktyków działających na pierwszej linii;
- b. strategie wyjścia: deradykalizacja i uwolnienie się;
- c. zmniejszanie różnic poprzez dialog;
- d. zaangażowanie i umocowanie społeczeństwa;
- e. edukowanie młodych ludzi;
- f. wspieranie i umacnianie rodzin;
- g. dostarczanie kontrargumentacji;

14 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/index_en.htm

h. tworzenie infrastruktury instytucjonalnej.

5. Działania w terenie: co mogą zrobić władze lokalne?

25. Jeśli chodzi o środki zapobiegawcze, istnieje szeroki wachlarz działań na rzecz walki z radykalizacją dostępnych dla władz lokalnych. Niektóre z nich zostały zaprezentowane poniżej. Dla miast jest ważne, by rozwijały się w tym obszarze niezależnie od szczególnych przepisów w tym względzie.

a. Opracowywanie holistycznych, lokalnych wielozadaniowych strategii: na poziomie lokalnym, miasta muszą opracować plan działania (lokalne zarysowanie sytuacji, określenie linii działania i ustanowienie ciał koordynujących), jak również przydzielić zasoby do walki z radykalizacją i podjąć konkretne środki, które będzie można kontynuować, koordynowane również na różnych poziomach władzy. Jeśli chodzi o koordynację i rozwijanie synergii między uczestnikami, to poprzednie zalecenie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych podkreśla, że *„ważne jest, by dane, informacje i myślenie o bezpieczeństwie miejskim były skupione razem, we wspólnym zbiorze dla poprawy wiedzy i ułatwienia procesu decyzyjnego.”*¹⁵

b. Podnoszenie świadomości między zainteresowanymi podmiotami: dla partnerstwa na rzecz bezpieczeństwa lokalnego ważne jest podnoszenie świadomości między zainteresowanymi podmiotami jak i zapewnienie adekwatnego szkolenia dla różnych podmiotów. Np. jedną z takich grup stanowią praktycy działający na pierwszej linii, pracujący z osobami, czy grupami narażonymi na niebezpieczeństwo radykalizacji. Pozostałe grupy mogą obejmować służbę więzienną, pracowników socjalnych, nauczycieli, czy pracowników służby zdrowia. Takie szkolenie pomogłoby rozwinąć ich zrozumienie procesu radykalizacji i tego, jak na niego reagować.

¹⁵ Zalecenie 197 (2006) w sprawie bezpieczeństwa miejskiego w Europie
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=983773&Site=Congress>

c. Podnoszenie świadomości wśród władz lokalnych o istniejących dobrych praktykach: Niektóre władze lokalne mogą się obawiać, że nie są odpowiednio wyposażone, by się zajmować się taką sytuacją lub też, że radykalizacja nie jest ich priorytetem. Należy im pokazać, że informacja i wiedza są dostępne oraz że wiele miast europejskich ma znaczące doświadczenie w projektach wspierających wartości demokratyczne, które mogą służyć, jako dobre źródło w walce z ekstremizmem.

d. Edukacja: należy podkreślić ważną rolę edukacji, w szczególności jeśli chodzi o rodziny i szkoły. Często się mówi, że rodziny mają unikalną możliwość wykrycia radykalizacji, ale w celu skutecznego przeciwdziałania jej, rodziny często potrzebują informacji i wsparcia. Edukacja skierowana do młodzieży na szerokie tematy, takie, jak tolerancja, poszanowanie innych i poszanowanie praw człowieka są również ważne. Szkoły mają do odegrania rolę w zakresie budowania odporności i zapobiegania radykalizacji niezależnie od ideologii. Młodzi ludzie są szczególnie wrażliwi na nawoływanie do nienawiści i przemocy, ponieważ znajdują się w okresie formowania charakteru, obejmującym rozterki kształtujące ich tożsamość. Takie kryzysy tożsamości mogą zostać wykorzystane przez werbujących do grup ekstremistycznych, umiejących przedstawić młodzieży biało-czarne odpowiedzi na ich życiowe problemy. Z drugiej strony, pomimo swojej wrażliwości, młodzi ludzie mogą być również silnymi sojusznikami w walce z manifestowaniem nienawiści, jak pokazuje ich aktywne uczestnictwo poprzez media społecznościowe w kampanii Rady Europy przeciwko Mowie Nienawiści.

e. Informowanie o strategiach i działaniach kierowane do szerokiego społeczeństwa powinno być dobrze wyważone, odpowiedzialne i ogólne preferowany powinien być dyskurs integracyjny. Jednocześnie, informowanie nie powinno być zbyt ostrożne na to, by nazywać rzeczy po imieniu. Wymagana jest

doskonała równowaga pomiędzy jasnym przekazem bez stygmatyzowania poszczególnych grup.

f. Wspieranie programów wyjścia dla osób chcących porzucić ekstremizm, w szczególności ekstremizm religijny. Takie programy mogą odgrywać kluczową rolę w procesie i często korzystają na tym, że są realizowane lokalnie. Władze lokalne mogą pomóc ustanowić i/lub przyznać środki na stworzenie takich programów.

g. Społeczeństwo obywatelskie ma ważną rolę do odegrania w pracy przeciwko radykalizacji i ekstremizmowi we wszystkich ich przejawach, w tym mowie nienawiści, antysemityzmowi i islamofobii przez wspieranie spójności i poczucia przynależności do społeczeństwa. Może to być manifestowane na wiele różnych sposobów, na przykład przez pracę organizacji pozarządowych, wspólnoty religijne i na poziomie jednostkowym przez byłych ekstremistów. Jeśli chodzi o ekstremizm islamski, przywódcy muzułmańscy i społeczności są dobrze umiejscowieni, by podjąć aktywną rolę. Niektóry już to zrobili, ale za dużo pozostaje milczących, czy też nie zrobiono wystarczająco dużo, gdy młodzi ludzie zwracali się w stronę ekstremizmu. Społeczności muzułmańskie są istotnym partnerem w pracy zapobiegawczej. W przypadku radykalnych meczetów miasta muszą mieć możliwość wywierania presji i jasnego mówienia o wartościach wolności i demokracji.

h. Finansowanie i proponowane środki: w wielu przypadkach to władze lokalne określają, kto jest odpowiedzialny za przyznawanie środków budżetowych. Ważne jest by nie postrzegać pracy zapobiegawczej, jako krótkotrwałego działania, ponieważ te kwestie powinny raczej stanowić zwykłe pozycje budżetowe ze stabilnym, długoterminowym finansowaniem.

i. Finansowanie i poszukiwanie partnerów lokalnych: ważna jest przejrzystość działań władz lokalnych w kwestiach relacji ze stowarzyszeniami etnicznymi, czy religijnymi w zakresie

przyznawania im wsparcia finansowego. Władze lokalne powinny uważać, by nie budować sojuszy z nieodpowiednimi partnerami, ale z tymi wiarygodnymi i powinny starać się wypracowywać ugruntowane procedury w zakresie wydawania przyznanych środków. Może się zdarzyć, że miasta mogą mieć trudności w zajęciu się sytuacją. W takich przypadkach należałoby im pomóc na szczeblu regionalnym lub krajowym.

6. Konkluzje

26. Alarmująca liczba Europejczyków walczących w Syrii, ataki terrorystyczne w Paryżu i w Kopenhadze, jak również zagrożenie ze strony prawicowego ekstremizmu to alarmujące znaki, że miasta potrzebują lepszych i bardziej skutecznych działań zapobiegawczych, by trzymać ludzi znajdujących się w grupie ryzyka z dala od ekstremizmu. W odróżnieniu od prawa, które w większości przypadków, pozostaje w gestii szczebla krajowego, sfera zapobiegania znajduje się w ogólności we właściwości szczebla lokalnego i w znacznej mierze jej kształtowanie i zarządzanie nią należy do miast. Jest to, jak już zauważono *par excellence* ich sfera działania.

27. Już teraz w Europie jest wiele miast, które poważnie potraktowały te alarmujące sygnały i odpowiedziały na nie, pracując w sposób konstruktywny, by zapobiec radykalizacji prowadzącej do brutalnego ekstremizmu. Miasta te zbudowały wiedzę i struktury, z których mogą korzystać inne miasta i dostosowywać je do swoich potrzeb w oparciu o lokalną dynamikę. Doskonała wiedza jest również dostępna, na przykład poprzez Sieć Unii Europejskiej Upowszechniania Wiedzy o Radykalizacji, która obejmuje zbiór praktyk związanych z projektami dostępny dla innych miast, by znalazły inspirację, czy przez informacje o bezpieczeństwie miejskim dostępne na Europejskim Forum Bezpieczeństwa Miejskiego.

28. Władze lokalne będą potrzebowały wsparcia i partnerstwa ze strony rodzin, wspólnot religijnych i innych ważnych aktorów w społeczeństwie obywatelskim w celu budowania lokalnej odporności i skutecznych działań prewencyjnych. Dla rozpoczęcia i ukształtowania się takich partnerstw władze lokalne będą musiały podjąć inicjatywę w zakresie znalezienia wiarygodnych partnerów lokalnych. Kongres podnosił już tę kwestię we wcześniejszym zaleceniu przez: *„podkreślenie ważnej roli władz lokalnych i regionalnych w organizowaniu nowych partnerstw na rzecz bezpieczeństwa miejskiego angażujących wszystkie podmioty społeczne (poszczególne grupy i obywateli) oraz osoby zajmujące się kwestiami bezpieczeństwa zawodowo (policja i sądownictwo), mając na względzie stworzenie skutecznego, demokratycznego i zintegrowanego systemu polityki lokalnej.”*¹⁶

29. Wiele miast w Europie najprawdopodobniej będzie się mierzyć z problemem radykalizacji i brutalnego ekstremizmu przez wiele najbliższych lat. Gdy problem jest długoterminowy, również rozwiązania muszą być długoterminowe. Przyjmowane w ostatniej chwili metody będą najprawdopodobniej zarówno bardziej kosztowne i mniej skuteczne w porównaniu z dobrze przemyślaną, strukturalną działalnością prewencyjną.

30. Pełnienie tej funkcji zależy w dużej mierze od miast europejskich i władz lokalnych. Ważne jest powodzenie w podjęciu się tego zadania.

16 Zalecenie 216 (2007) w sprawie polityki społecznej: władze lokalne i regionalne gwarantujące nowe partnerstwo.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1123875&Site=Congress>

Niniejszy tekst poświęcony jest, z jednej strony, konceptowi radykalizacji i bada różne podejścia do problemu, takie jak represja, prewencja i reintegracja zradykalizowanych jednostek. Przedstawia konkretne przykłady z lokalnych i regionalnych poziomów władzy w krajach członkowskich Rady Europy. Angażuje się także w kwestie bezpieczeństwa miejskiego i ochrony, uznając, że bezpieczeństwo jest częścią praw podstawowych, podkreślając tym samym konieczność zrównoważenia środków podjętych w celu zwalczania radykalizacji postaw wobec nakazów praw człowieka, rządów prawa i w celu budowania społeczeństw spójnych i sprzyjających integracji.

Wytyczne zalecają, by władze lokalne i regionalne opracowały strategie angażujące społeczeństwo obywatelskie w ich prace przeciwko ekstremizmowi we wszystkich jego przejawach, w tym mowie nienawiści, antysemityzmowi oraz odczuciom i działaniom antyislamskim. Władze lokalne i regionalne są proszone o ogłaszanie swoich strategii szerokiej społeczności w odpowiedzialny i zrównoważony sposób, o wymianę informacji o dobrych praktykach, o wspieranie programów wyjścia dla osób chcących opuścić ekstremizm oraz by przeznaczały środki na walkę z radykalizacją. Władze lokalne i regionalne są proszone o budowanie sojuszy z innymi partnerami dla rozwoju koordynacji na szczeblu regionalnym jeśli chodzi o ich działania w tych kwestiach.

www.coe.int/congress-intercultural

congress.intercultural@coe.int

Opublikowano: marzec 2016

POL

www.coe.int

Rada Europy jest wiodącą organizacją praw człowieka na kontynencie. Składa się z 47 państw członkowskich, z których 28 jest członkami Unii Europejskiej. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych to instytucja Rady Europy odpowiedzialna za wzmocnienie demokracji lokalnej i regionalnej w 47 państwach członkowskich. Składa się on z dwóch izb – Izby Władz Lokalnych i Izby Regionów – oraz z trzech komitetów, skupia 648 wybranych przedstawicieli reprezentujących ponad 200 000 władz lokalnych i regionalnych.



The Congress

Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE