

A RADIKALIZÁLÓDÁS ÉS A GYŰLÖLET MEGNYILVÁNULÁSÁNAK MEGAKADÁLYOZÁSA A LEGALAPVETŐBB SZINTEN

ÚTMUTATÓ HELYI ÉS REGIONÁLIS ÖNKORMÁNYZATOK SZÁMÁRA



Ezt a szöveget 2015. október 20-én fogadták
el a radikalizáció elleni küzdelemről szóló
Kongresszus keretében

A radikalizálódás és a gyűlölet megnyilvánulásának megakadályozása a legalapvetőbb szinten

Útmutató helyi és regionális önkormányzatok
számára

Ezt a szöveget 2015. október 20-én fogadták el a radikalizáció elleni
küzdelemről szóló Kongresszus keretében

Szöveg: Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa

Címlap: OPTEMIS

Megjelenés: 2016. március

Tartalomjegyzék

I.	384 (2015) sz. Határozat	5
II.	MAGYARÁZÓ FELJEGYZÉS	9
1.	Bevezetés	9
2.	A radikalizálódásra adható válaszok: három, egymást kiegészítő megközelítés.....	12
3.	A biztonság mint alapvető jog.....	15
4.	Többszereplős stratégiák: partnerek a megvalósításban.....	16
5.	Intézkedések a terepen: mit tehetnek a helyhatóságok?	18
6.	Következtetések.....	22

I. 384 (2015) sz. Határozat¹

1. A párizsi és a koppenhágai, fegyveres dzsihadisták által elkövetett, 14 ember halálát és 10 ember sérülését okozó terrorista támadások kiemelték annak a szükségességét, hogy a városok többet tegyenek az extrémizmus hatékony leküzdése érdekében. Ezek a támadások rávilágítottak arra, mi minden forog veszélyben: A növekvő radikalizálódás, amely erőszakos extrémizmushoz és szektássághoz vezet a városokon belül, a társadalom fokozott polarizálódásának kockázata, bizonyos közösségek stigmatizálása, a gyűlöletbeszéd a közösségi médiában ugyanolyan valós, a városokat jelenleg is fenyegető veszélyek, mint a cenzúra és az öncenzúra megjelenése.

2. 381 (2015) számú, 2015 márciusi ülésén elfogadott határozatában a Kongresszus vállalta, hogy aktualizálja a Kongresszus vonatkozó szövegeit, amelyek előmozdítják a polgárok részvételét, az együttélést a sokszínűségben, a társadalmi befogadást és kohéziót, a kultúrák és vallások közötti párbeszédet, iránymutatások kidolgozását a helyi és regionális hatóságok számára a radikalizálódás és a gyűlölet megnyilvánulásainak a megelőzésére a legalapvetőbb szinten, és pedagógiai eszközkészlet létrehozását a helyi választott képviselők számára, amely segítséget nyújt kultúrák és vallások közötti tevékenységek megszervezésében.

3. Egész sor oka lehet annak, amiért valaki radikalizálódik, mint például a társadalmi integráció elmaradása, a politikától való elfordulás, vagy szélsőséges egyének, csoportok vagy szervezetek befolyása. A helyi, kulturális és társadalmi környezet hatással van a radikalizálódási folyamatra, ami tükröződik a közigazgatási szervek által adott válaszbán. Ezek közül a megelőzés és a deradikalizáció

¹ Megvitatta és elfogadta a Kongresszus 2015. október 20-án, első ülésben (lásd a következő dokumentumot: [CG/2015\(29\)5FINAL](#), magyarázó feljegyzés), jelentéstevő: Leen VERBEEK, Hollandia (R, SOC).

(vagyis olyan intézkedés, amelyeknek a célja a radikalizálódott személyek visszaintegrálása a társadalomba), nem pedig a megtorlás jelentik azokat az intézkedéseket, amelyek egybeesnek a helyi és regionális önkormányzatok feladataival és jogköreivel.

4. A radikalizálódás kezelése alaposan átgondolt megelőző intézkedéseket igényel. Hosszú távon a megelőzés racionálisabb és költséghatékonyabb, mint a kialakult válságok kezelése. Ez egyben a helyhatóságok *par excellence* intézkedési területe, ahol a leghatékonyabbak lehetnek, és amelyre a legjobban illik a feladat- és hatáskörük. Ugyanakkor ennek a fontos szerepnek az elismerése a helyi önkormányzatok felhatalmazásához vezet, és képessé teszi azokat arra, hogy jobban felkészüljenek ezekre a kihívásokra és lehetőségekre.

5. Az emberi jogok tiszteletben tartása érdekében kritikus fontosságú, hogy az állampolgárok biztonságának kérdését kiegyensúlyozott módon kezeljék, mérlegelve minden egyes intézkedés szükségességét és arányosságát. Amikor olyan intézkedéseket alkalmaznak, amelyek veszélyeztethetik az egyének jogait, a közigazgatási hatóságoknak figyelemmel kell lenniük arra, hogy intézkedéseiket ne csak a törvényesség fenntartása vezérelje, hanem az a stratégiai cél is, hogy felépítsenek egy befogadó társadalmat.

6. Felismerve, hogy a radikalizálódás a legjobban azon a szinten szorítható vissza, amely a legközelebb áll a sérülékeny egyénekhez a leginkább érintett közösségekben, a Kongresszus a következőkre hívja fel az Európa Tanács helyi és regionális önkormányzatait:

a. helyi, többszereplős stratégiák kidolgozása különböző kormányzati szintekkel együttműködésben, helyi partnerek bevonásával, intézkedési terv kidolgozása a helyi helyzet feltérképezésével, koordináló testületek létrehozása és a megfelelő erőforrások biztosítása a radikalizálódás elleni küzdelemhez,

valamint konkrét, utánkövetéssel ellenőrizhető intézkedések meghozatala;

b. stratégiájuk és intézkedéseik kommunikálása a széles nyilvánosság számára kiegyensúlyozott és felelős módon, külön hangsúlyt helyezve a következetes közbeszédre, törekedve az üzenet egyértelmű megjelenítésére, meghatározott csoportok stigmatizálása nélkül, és gondoskodva arról, hogy a biztonsági megfontolások ne szorítsák háttérbe az emberi jogok és a törvényesség tiszteletben tartásának kötelezettségét;

c. helyi biztonsági partnerségek létrehozásának ösztönzése, amelyek megfelelő képzést nyújthatnak az érintettek különböző csoportjainak, így a kockázatnak kitett csoportokkal dolgozó, első vonalbeli szakembereknek, börtönök személyzetének, szociális munkásoknak, tanároknak és egészségügyi dolgozóknak, hogy megértsék a radikalizálódás folyamatát és az arra adandó válaszokat;

d. a meglévő jó gyakorlatok tudatosítása a helyi önkormányzatok körében, hogy bemutassák azoknak a helyhatóságoknak, amelyek attól tartanak, hogy nincsenek kellőképpen felszerelve az ilyen helyzetek kezelésére, vagy amelyek számára a radikalizálódás nem jelent prioritást, hogy Európa-szerte számos városnak vannak jelentős tapasztalatai olyan projektekben, amelyek jó erőforrásként tudnak szolgálni az extrémizmus elleni harcban, illetve tudás és legjobb gyakorlatok cseréje más európai városokkal, mind politikai, mind pedig közigazgatási szinten rendszeres, a különböző európai helyi szereplőket összehozó találkozók;

e. az oktatás fontos szerepének kiemelése, főként a családokat és az iskolákat illetően, különös figyelmet fordítva olyan témákra, mint a kulturális sokszínűség tisztelete, az emberi jogok és a gyűlöletbeszéd káros volta, elismerve, hogy bár a fiatalok különösen sérülékenyek a gyűlöletre és erőszakra uszító közbeszédrel szemben, mivel ebben az életkorban formálódik a

jellemük, ami az identitásukért kialakításával kapcsolatos küzdelmekkel is jár, egyben erős szövetségesek is a gyűlölet megnyilvánulásai elleni harcban a közösségi médiához fűződő erős kötelékeik révén;

f. a civil társadalom bevonása a radikalizálódás és az extrémizmus minden megnyilvánulása elleni munkába, beleértve a gyűlöletbeszédet, az antiszemitizmust és az iszlamofóbiát, melynek során partnerségeket hoz létre civil szervezetekkel, vallási közösségek vezetőivel, egyéni szinten pedig korábban szélsőséges nézeteket valló személyekkel;

g. kilépési programok támogatása a szélsőséges csoportokat elhagyni kívánók számára, különösen a vallási szélsőségek esetében, a civil társadalom szervezeteivel együttműködésben;

h. az ebben a szférában kifejtett tevékenységeikhez szükséges pénzforrások rendelkezésre bocsátása, tudatában annak, hogy a megelőző munkát szokásos, stabil hosszú távú finanszírozást igénylő költségvetési tételekként kell kezelni;

i. szövetségek kiépítése hiteles partnerekkel, jól bejáratott rutinok kidolgozása az átláthatóságra abban a tekintetben, hogy mire fordítják a kiosztott erőforrásokat az etnikai vagy vallási szövetségekkel folytatott közös munkában, amikor pénzügyi támogatást adnak a számukra, valamint a tevékenységek koordinálása a regionális, és ahol célszerű, a nemzeti kormányzati szinttel.

j. együttműködés kialakítása olyan nemzeti testületekkel, amelyek osztják a Kongresszus értékeit és aggályait, és jelenleg is olyan témákon dolgoznak, amelyek a radikalizálódás elleni harchoz kapcsolódnak, mint például a Városi Biztonság Európai Fóruma.

7. Tudatában annak, hogy a radikalizálódás elleni munka egy hosszadalmas folyamat, amelyet hosszú távon kell kezelni, a

Kongresszus ismételten kinyilvánítja eltökéltségét, hogy ezt a kérdést napirend tartsa, határozatait és tevékenységeit pedig nyomon követi azáltal, hogy a Tagállamokban elért haladást rendszeresen kiértékeli.

II. MAGYARÁZÓ FELJEGYZÉS²

1. Bevezetés

1. A párizsi és a koppenhágai, fegyveres dzsihadisták által elkövetett, 14 ember halálát és 10 ember sérülését okozó terrorista támadások kiemelték annak a szükségességét, hogy a városok többet tegyenek az extrémizmus hatékony leküzdése érdekében. Ezek a támadások erőteljesen rávilágítottak a kezelendő problémákra: A növekvő radikalizálódás, amely erőszakos extrémizmushoz és szektássághoz vezet a városokon belül, a társadalom fokozott polarizálódásának kockázata, bizonyos közösségek stigmatizálása, a gyűlöletbeszéd a közösségi médiában ugyanolyan valós, a városokat jelenleg is fenyegető veszélyek, mint a cenzúra és az öncenzúra megjelenése.

2. A Kongresszus az elmúlt két évtized során olyan témákon dolgozott, amelyek célja befogadó és teherbíró közösségek létrehozása védőpajzsként illetve védőelemként a radikalizálódás megakadályozására és visszaszorítására helyi és regionális szinten. Ebben az összefüggésben ajánlásokat dolgozott ki a terrorizmus problémájának kezelésére, ösztönözve az integrációt, a migránsok részvételét, a kultúrák és vallások közötti párbeszédet, valamint megoldásokat a városi bűnmegelőzésre, a rasszizmus elleni harcra helyi és regionális szinten és a demokratikus állampolgári nevelésre.

2 Ez a magyarázó feljegyzés a Juul van HOOFF, Stichting Movisie, Európa Tanácsi konzultáns által készített dokumentumon alapszik, és kérésre beszerezhető a Titkárságtól.

3. A Kongresszus Irodája 2015. február 2-án fogadta el a „Stratégia a radikalizálódás elleni küzdelemre a legalapvetőbb szinten” című dokumentumát, amelyet a 381(2015) számú Határozat követett³, amelyben egy sor, rövid-, közép- és hosszú távon, helyi és regionális szinten elvégzendő tevékenységet javasolnak, az intézkedés három pillérére, nevezetesen a tudatosságnövelésen, az Európa Tanács testületeivel illetve más intézményekkel fennálló szinergiákon alapozva.

4. A radikalizálódás bizonyos mértékig egy „befogadási/kohéziós” kérdés, de a folyamat mögött gyakran meghúzódó ideológiai vagy akár vallási tényezőket sem szabad figyelmen kívül hagyni. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa korábbi Elnöke, Giovanni Di Stasi például bevonáson alapuló szakpolitika szükségességének egyik szempontját emelte ki akkor, amikor arról beszélt, hogy erősíteni kell az együttműködést a helyhatóságokkal a városi erőszak visszaszorítása érdekében: „Nem tűrhetjük tovább, hogy városaink egy része olyan területté váljon, ahová idegenek nem léphetnek be, és ahol társadalmi kirekesztettség uralkodik. Ezeknek a kihívásoknak a kezelése csak úgy lehetséges, ha van egy határozott szakpolitikánk a közösség minden tagjának integrálására.”⁴ A radikalizálódás szintén olyan probléma, amely megelőző intézkedéseket igényel, amelyeket helyhatóságoknak módjukban is áll meghozni.

5. Bár a helyzet borúsnak tűnhet, pozitív nézőpontra van szükség ahhoz, hogy ezt a kérdést hosszú távon kezelni tudjuk, ami aláhúzza azt, hogy miként a társadalmaink most tanulják, hogyan éljünk együtt sokszínűségben, ugyanúgy tanulják azt is, hogyan foglalkozzanak a népességük egyes csoportjainak radikalizálódásával. Ahogyan az Európa Tanács cselekvési terve is

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

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)

megjegyz, az „Együttélés”, a „Diverzitás” hosszú távú programok. Ezek alakítják és fogják alakítani Európa jövőjét a mai gyorsan változó világban. Ezért létfontosságú, hogy az európaiak hatékonyabban és teljes szívükkel reagáljanak a kihívásokra - és őszintén szólva sokkal jobban, mint ahogyan jelenleg teszik.”⁵

6. Ma Európában számos olyan város van, ahol több tucat különböző nemzetiségű embercsoport él együtt. Az együttélés megtanulása lassú folyamat, amely fájdalmas, de örömteli is lehet. A helyi önkormányzatok felelősséget viselnek azok felé az emberek felé, akik a radikalizálódás hatásaitól szenvednek a saját közösségükben, ami nem csak az erőszak felé tereli a közösség bizonyos tagjait, de olyan beszéd- és viselkedésmódok felé is, amelyek megsértik a szólás- és vallásszabadságot. A Kongresszus aktívan támogatja az Európa Tanács Gyűlöletbeszéd elleni kampányát (2012 – 2014), amely fel kívánja hívni az internetes gyűlöletbeszédre és arra, hogy ez miként fenyegeti a demokráciát, egyben támogatást és szolidaritást kínál azoknak az embereknek és csoportoknak, akiket célba vettek az internetes gyűlöletbeszéddel.

1.1. Radikalizálódás: egy meghatározás

7. A radikalizálódást általában folyamatnak tekintik, amely néha erőszakos szélsőségekhez és terrorizmusához vezet. Ezt a meghatározást használja például az Európa Tanács, az Európai Bizottság (EB) és számos tudós. Az EB saját szövegeiben a következő meghatározást adja a radikalizálódásról: „az a jelenség, melynek során az emberek olyan véleményeket, nézeteket és elképzeléseket fogadnak el, amelyek terrorcselekményekhez vezethetnek.”⁶ Ebben a tekintetben a radikalizálódást nem lineáris folyamatnak tekintik, amely rögzített stádiumokon megy keresztül

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

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

egyenletes sebességgel, inkább egy változóknak, amely a helyi környezettől és egyéni tényezőktől függ.

8. Egész sor oka lehet annak, amiért valaki radikalizálódik, mint például a társadalmi integráció elmaradása, a politikától való elfordulás, vagy szélsőséges egyének, csoportok vagy szervezetek befolyása.⁷ A helyi, kulturális és társadalmi környezet hatással van a radikalizálódási folyamatra, ami tükröződik a közigazgatási szervek által adott válaszbán. Ezek közül a megelőzés és a deradikalizáció (vagyis olyan intézkedés, amelyeknek a célja a radikalizálódott személyek visszaintegrálása a társadalomba), nem pedig a megtorlás jelentik azokat az intézkedéseket, amelyek egybeesnek a helyi és regionális önkormányzatok feladataival és jogköreivel.

9. Felismerve, hogy a radikalizálódás a legjobban azon a szinten szorítható vissza, amely a legközelebb áll a sérülékeny egyénekhez a leginkább érintett közösségekben, a különböző kormányzati szintek összehangolása és a köztük lévő szinergiák fontos szempontot jelentenek a polgárok megvédésében ezek ellen a fenyegetések ellen, és ugyanilyen fontos szempont az együttműködés a civil társadalom szervezeteivel, kutatókkal és szakemberekkel.

2. A radikalizálódásra adható válaszok: három, egymást kiegészítő megközelítés

10. Több kezdeményezés is indult Európában azzal a céllal, hogy kezelje a radikalizálódást. Az 1992-es Európai Városi Charta⁸ kimondja, hogy egy koherens biztonsági és bűnmegelőzési politikának a megelőzésen, a rendvédelmen és a kölcsönös támogatáson kell alapulnia. A megközelítések több ponton is eltérőek lehetnek, de általában elmondható, hogy nagyjából három különböző kategóriába sorolhatók, amelyeket már ma is alkalmaznak a probléma kezelésére.

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

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

11. A megtorlás, mint a radikalizálódásra adott válasz, hagyományosan a nemzeti szint felelőssége, és kiterjed a rendőri tevékenységre, a törvényhozásra és a hírszerző munkára. Ez egy fontos szempont, amelyre ugyanakkor a helyhatóságoknak csak korlátozott befolyásuk van; ezért ebben a jelentésben mélyebben nem foglalkozunk vele. Azt is meg kell említeni, hogy a megtorlás bizonyos értelemben „mindig jelen van”, ha elegendő bizonyítékot sikerül összegyűjteni valakiről, ezért még ha ugyanez a személy valamiféle megelőző megközelítésnek is az alanya, megtorló intézkedéseket a körülményektől függően akkor is lehet alkalmazni. Ebből a szempontból összefüggés áll fenn a megtorlás és a megelőzés között.

12. A radikalizálódás kezelése megelőző intézkedéseket igény, és hosszú távon a megelőzés racionálisabb és költséghatékonyabb, mint a kialakult válságok kezelése. Ez egyben a helyhatóságok *par excellence* intézkedési területe, ahol a leghatékonyabbak lehetnek, és amelyre a legjobban illik a feladat- és hatáskörük. A Kongresszus már 2000-ben a 99. számú Határozatán keresztül arra hívta fel a helyi és regionális önkormányzatokat, hogy dolgozzanak ki „egy proaktívabb megközelítést, amely felkészül a problémákra és megelőzi azokat, nem pedig utólag foglalkozik velük, és a rövid távú megközelítéssel szemben a hosszú távút részesíti előnyben.”

13. Ezek az erőfeszítések természetesen különböző formákat ölthetnek. Ténylegesen is az állapítható meg, hogy ami az egyik városban működik, az egy másikban már nem feltétlenül használható. A helyi dinamika fontos szerepet játszik a sikeres megelőző munka testre szabásában. Azt sem szabad elfelejtenünk, hogy az erőszakos radikalizálódás megelőzése egy globális megelőzési stratégia része kell, hogy legyen. Holisztikusnak kell lennie, de egyben integrálni is kell más, a városi biztonság erősítésére irányuló tevékenységekkel. Ezt a nézetet az Európai Városi Charta a következőképpen fogalmazza meg: „A bűnözésnek

rendkívül sokféle oka van. Éppen ezért diverzifikált és összehangolt válaszokat kell adni rá.”⁹

14. A megelőzésnek partnerségi szempontból is vannak előnyei. Ez nem kizárólag a rendőrségre és a bíróságokra tartozó kérdés; csak akkor lehet hatékony, ha kiterjed más szektorokra és a civil társadalomra is. Például a korábbi szélsőségesek egyedi felismeréseikkel kulcsszerepet játszhatnak, és a helyi önkormányzatok fontos partnerei lehetnek. Ami az iszlamista szélsőséget illeti, a helyi mecsetekkel és vallási közösségi vezetőkkel létrehozott partnerségek szintén gyümölcsöző erőforrások lehetnek az extrémizmus ellen közös fellépésben. Ugyanakkor fontos, hogy ezek a partnerségek egy szélesebb programmal rendelkezzenek, amely túlmutat a szigorúan vett biztonsági kérdéseken. Ha a bizalmat és a jó partnerségeket hosszabb idő alatt, különböző témákon dolgozva vívják ki, a biztonsági kérdések bevitelére természetesebb lesz, mint amikor a partnerség a biztonsággal kapcsolatos témákkal kezdődik és végződik.

15. A radikalizálódott (és később megbánást tanúsított) emberek visszaintegrálása jelenti a lehetséges válaszok harmadik kategóriáját. A megelőzéshez hasonlóan ez is egy olyan terület, ahol a helyi önkormányzatoknak módjukban áll fontos szerepet játszani. Valójában az esetek többségében ez leginkább helyi szinten végzett tevékenységekből áll. Például két ilyen program is működik a dániai Aarhus városában, illetve Németország fővárosában, Berlinben. Az ezekben a jelenleg is alkalmazott módszerekben szerzett tapasztalatokból más városok is tanulhatnak.

a. A probléma kezelésének úgynevezett Aarhus-i modelljét gyakran szokták úgy kiemelni, mind egy alkalmas módszert arra, hogy a városok visszaszorítsák a radikalizálódást és az

⁹ Európai Városi Charta 1992

extrémizmust.¹⁰ Ez a módszer a bevonásra koncentrál; ha valaki nem követett el bűncselekményt, a hatóságok támogatni fogják abban, hogy visszataláljon a közösségbe. De nem szabad elfelejtenünk, mennyire fontos a helyi környezet a sikeres megelőző munkához. Nagyon valószínű, hogy városról városra változni fog, hogy mi válik be a legjobban. A helyi önkormányzatok ismerik a legjobban a városukat.

b. Az Európai Bizottság „Az erőszakos extrémizmus visszaszorítása” (CVE) stratégiája a transznacionális erőszak megelőzésének módszereire irányuló növekvő nemzetközi hangsúlyt tükrözi.¹¹ A CVE szélesebb körű, mint csupán az erőszakos iszlamizmus vagy az Iszlám Állammal kapcsolatos erőszakos megnyilvánulások. Az erőszakos extrémizmus minden formájával foglalkozik, ideológiától függetlenül, és nem a radikális gondolkodásra vagy beszédre koncentrál, hanem az erőszakos támadások megelőzésére.

3. A biztonság mint alapvető jog

16. A 80 (2000) számot viselő, a városi biztonság hiányáról szóló Ajánlásában a Kongresszus azt mondja ki, hogy a helyhatóságok kulcsszerepet játszanak a bűnözés megelőzésében és csökkentésében, és hogy ennek megfelelően a nemzeti hatóságok erősítsék meg a helyhatóságok felelősségi területeit és növeljék meg az önkormányzatoknak erre a célra juttatott erőforrásokat.

17. 2006-ban a Kongresszus elfogadott egy második ajánlást (197. számú ajánlás) a városi biztonság hiányáról Európában, amelyben kiemelte, hogy a városi biztonság számos multidiszciplináris területre és specialításra terjed ki, amelyek nem csak a rendőrséget és a bírósági rendszert érintik, hanem a közigazgatási és a szociális szféra más szektorait is. Arra is felhívta a Tagállamokat, hogy

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

„garantálják állampolgáraik biztonságát, az emberi jogok és az alapvető szabadságok teljes fenntartása mellett.”¹²

18. A polgárok egyéni és kollektív szükségletei köré, nem pedig a közintézmények köré rendezve kell kialakítani és felépíteni a biztonsági szakpolitikákat. Ennek érdekében általánosan szorgalmazni kell a polgárok részvételét, a civil társadalomnak pedig ennek a részvételnek minden szakaszában szerepet kell játszania. Ennek a módszernek alapvető része, hogy összehoznak minden olyan erőt, amely a problémák kezeléséhez szükséges a maguk összetettségében. A hatékonyság maximalizálása érdekében hangsúlyozni kell a partnerség fontosságát. Ugyanilyen lényeges az, hogy a problémákat a maguk összetettségében kell elemezni, kiértékelni, és a bizonyítékokkal alátámasztott megoldásokat kell alkalmazni. Minden szakpolitikánál figyelembe kell venni a legfrissebb műszaki és tudományos ismereteket.

19. A városi biztonságot illetően egy többszintű kormányzási módszerre van szükség a biztonsági intézkedések kidolgozásához, alkalmazásához és tudatosításához. Bár a biztonsági stratégiák kidolgozása nemzeti szintű hatáskör, a helyhatóságok szintén nagyon fontos szerepet játszhatnak a „biztonság cserébe a szabadságért” dilemma kezelésében, mivel közel vannak a polgárokhoz, kapcsolattartási felületként tudnak működni. A polgárok részvételének és a közösségek közötti párbeszédnek az előmozdításával dolgoznak a szociális kohézió megvalósításán és az erőszakba torkolló konfliktusok elkerülésén.

4. Többszereplős stratégiák: partnerek a megvalósításban

20. A városoknak rendelkezniük kell egy áttekintéssel (a meglévő struktúrák azonosításával és mobilizálásával) arról, ki segítheti elő a kérdések megértését a saját területükön, hogy működő partnerségeket hozhassanak létre - nevezhetjük ezt a tenni akarók

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

koalíciójának -, és hogy új szereplőket tudjanak bevonni, mint például polgárokat, civil szervezeteket, vallási közösségek vezetőit, családokat, fiatalokat, iskolákat, internetes bloggereket, szociális munkásokat, stb. A helyhatóságok többet tehetnek a helyi partnerségek létrehozása és a probléma közös kezelése érdekében, például az iszlamista radikalizálódás esetében megalkothatnak egy közös érték-keretrendszert muszlim szervezetekkel.

21. Van számos ígéretes, a radikalizálódással foglalkozó helyi kezdeményezés (Koppenhága, Aarhus, Berlin, London, Vilvoorde, Brüsszel, hogy csak néhányat említsünk), melyekből más városok is tanulhatnak.

22. Például a Berlinben működő, a Demokratikus Kultúra Központ (ZDK GmbH) által működtetett *Hayat* projekt (melynek a neve arab és török nyelven életet jelent) fő tevékenysége, hogy tanácsot és támogatást ad az erőszakos iszlamista extrémizmus által veszélyeztetett családoknak.¹³ A projektnek négy főállású alkalmazottja van, számos más, ezen a területen jártas, órabérben dolgozó szakember mellett. A projekt munkatársai között vannak pszichológusok, kriminológusok és iszlamológusok is.

23. Az idők során a munka egyre nagyobb része koncentrál arra, hogy családi támogatást nyújtson olyan embereknek, akik Szíriába utaztak vagy szándékoznak utazni azzal a céllal, hogy valamilyen Al-Kaida által inspirált csoportban harcoljanak. A projekt működését állami pénzből finanszírozza a migrációval és menedékkérőkkel foglalkozó szövetségi hivatal (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF). A program egyik célja az, hogy a rokonok képessé váljanak a radikalizálódás jobb kezelésére saját családjukon belül. A tapasztalataik azt mutatják, hogy gyakran van a családban olyan konfliktus, amelyet előbb meg kell oldani ahhoz, hogy meg lehessen kezdeni az érdemi támogatás nyújtását a kérdéses személy deradikalizációjához. Éppen ezért a projekt összekötő kapcsot jelent a civil társadalom és a biztonsággal foglalkozó

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

hatóságok között. 2015 tavaszán körülbelül 130 esetük volt, melyek közül 50-et lezártak, 21-et pedig egyértelműen sikeresnek nyilvánítottak a nyújtott támogatás miatt. Csak egy esetben fordult elő, hogy a tanácsadás megkezdése után rossz irányba mentek a dolgok.

24. A városok számára jó erőforrást jelent az EU Radikalizációs Tudatossági Hálózata, amely a szakembereket kapcsolja össze egész Európára kiterjedően, hogy osszák meg a tapasztalataikat és tanuljanak egymástól. A hálózat egyre növekvő gyűjteményt tart fenn olyan gyakorlatokból, amelyek radikalizálódás elleni kezdeményezéseket tartalmaznak, és hasznos erőforrást jelentenek a városok számára.¹⁴ A gyakorlatok gyűjteménye a következő témákkal kapcsolatos projekteket tartalmaz:

- a. az első vonalban tevékenykedő szakemberek tudatosságának növelése;
- b. kilépési stratégiák: deradikalizáció és leválás;
- c. a szakadékok áthidalása párbeszéddel;
- d. a közösség bevonása és felhatalmazása;
- e. fiatalok oktatása;
- f. családok támogatása és felhatalmazása;
- g. ellenkommunikációs tevékenységek;
- h. intézményi infrastruktúra létrehozása.

5. Intézkedések a terepen: mit tehetnek a helyhatóságok?

25. Ami a megelőző intézkedéseket illeti, beavatkozások egész mozaikja áll a helyhatóságok rendelkezésére a radikalizálódás kezelésére, melyek közül néhányat alább be is mutatunk. Fontos, hogy a városok tovább fejlődjenek ezen a területen, az erre vonatkozó konkrét jogszabályoktól függetlenül.

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

a. Holisztikus és többszereplős stratégiák kidolgozása Helyi szinten a városoknak ki kell dolgozniuk egy intézkedési tervet (a helyzet helyi feltérképezése, az intézkedések irányának meghatározása és koordinációs testületek létrehozása), és erőforrásokat kell biztosítaniuk a radikalizálódás elleni fellépésre, valamint olyan konkrét intézkedéseket kell tenniük, amelyek ellenőrizhetők utánkötés keretében, a különböző kormányzati szintekkel is összehangoltan. Az összehangolást és szinergikus hatások kiváltását illetően a résztvevő felek között, a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusának egy korábbi ajánlása kihangsúlyozza: „alapvetően fontos, hogy a városi biztonsággal kapcsolatos adatokat, információkat és gondolkodást össze lehessen vonni egy közös alapon, amely fejleszti a tudásanyagot és megkönnyíti a döntéshozatalt.”¹⁵

b. Tudatosságnövelés az érintettek körében: Fontos, hogy az érintettek körében tudatosítsuk a helyi biztonsági partnerségeket, és hogy a különböző szereplők megfelelő képzésben részesüljenek. A szereplők egyik ilyen csoportja a frontvonalbeli szakembereké, akik a veszélyeztetett egyénnel vagy csoportokkal dolgoznak. Más, szintén ide tartozó csoport lehet a börtönök személyzete, szociális munkások, tanárok és egészségügyi dolgozók. Ennek a képzésnek elő kell segítenie, hogy ezeknek a csoportoknak a tagjai megértsék a radikalizálódás folyamatát és tudják, miként reagáljanak arra.

c. A létező jó gyakorlatok tudatosítása a helyhatóságoknál Néhány önkormányzat attól tarthat, hogy nincs meg minden eszköze ahhoz, hogy kezelni tudja a helyzetet, vagy a radikalizálódás nem jelent prioritást a számára. Be kell nekik mutatni, hogy az információk, a tudás rendelkezésre állnak, és számos európai városban jelentős tapasztalat gyűlt össze a demokratikus értékeket ápoló projektekben, amelyek erőforrásként jól hasznosíthatók az extrémizmus elleni küzdelemben.

15 197 (2006) számú ajánlás a városi biztonságról Európában
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=983773&Site=Congress>

d. Oktatás: Az oktatás fontos szerepét ki kell emelni, különösen a családokkal és az iskolákkal kapcsolatosan. Gyakran elmondták már, hogy a családoknak egyedülálló lehetőségük van a radikalizálódás felderítésére, de ahhoz, hogy tegyenek is valamit ez ügyben, és produktív módon szálljanak szembe vele, a családoknak gyakran információkra és támogatásra van szükségük. A fiatalok oktatása sokféle témában, mint például a tolerancia, mások és az emberi jogok tisztelete, szintén lényeges. Az iskoláknak is szerepet kell játszaniuk a teherbírás felépítésében és a radikalizálódás megelőzésében, ideológiától függetlenül. A fiatalok különösen sérülékenyek a gyűlöletre és erőszakra uszító közbeszédrel szemben, mivel ebben az életkorban formálódik a jellemük, ami az identitásukért kialakításával kapcsolatos küzdelmekkel is jár. Az ilyen identitási kríziseket a szélsőséges csoportok toborzói ki tudják használni, mivel megtanították őket arra, hogyan tudnak a fiataloknak egyértelmű, fekete-fehér válaszokat adni az élet problémáira. Másrészt, bár a fiatalok sérülékenyek, mégis erős szövetségesekre lelhetünk bennük a gyűlölet megnyilvánulásai elleni harcban, amit aktív részvételük is mutat a közösségi médián keresztül az Európa Tanács Gyűlöletbeszéd elleni kampányában.

e. A stratégiák és intézkedések kommunikációja a széles nyilvánosság számára legyen kiegyensúlyozott, felelős, általánosságban pedig egy integráló közbeszédet kell előnyben részesíteni. Ugyanakkor a kommunikáció ne legyen túlságosan finomkodó, a dolgokat a nevükön kell nevezni. Finom egyensúlyt kell tartani, hogy világos legyen az üzenet, de ne bélyegezzon meg meghatározott csoportokat.

f. Kilépési programok támogatása a szélsőséges csoportokat elhagyni kívánók számára, különösen a vallási szélsőségek esetében. Ezek a programok kulcsszerepet játszhatnak a folyamatban, és gyakran érdemes őket helyi szinten működtetni. A helyi önkormányzatok segíthetnek az ilyen programok

létrehozásában és/vagy erőforrásokkal nyújtásával támogathatják a létrehozásukat.

g. A civil társadalomnak fontos szerepe van a radikalizálódás és az extrémizmus minden megnyilvánulása elleni küzdelemben, beleértve a gyűlöletbeszédet, az antiszemitizmust és az iszlamofóbiát azzal, hogy erősíti a társadalmi kohéziót és a társadalomhoz tartozás érzését. Ez számos különböző módon megnyilvánulhat, például nem kormányzati szervezetek, vallási közösségek, az egyén szintjén pedig korábbi szélsőségesek munkájával. Ami az iszlám szélsőségeket illeti, a muszlim vezetők és közösségek a helyzetüknél fogva aktív szerepet játszhatnak. Néhányan már ma is így tesznek, de túl sokan maradnak csöndben, vagy nem tesznek eleget akkor, amikor fiatalok az extrémizmus felé fordultak. A muszlim közösségek létfontosságú partnerek a megelőző munkában, a városoknak pedig jó kapcsolatokat kell ápolniuk ezekkel, és ösztönözniük kell a megelőző munkájukat. A radikális mecsetek esetében a városoknak képeseknek kell lenniük nyomás gyakorlására és egyértelmű megszólalásra a szabadság és a demokrácia értékeivel kapcsolatosan.

h. A javasolt intézkedések finanszírozása Sok esetben ezt a helyhatóságok határozzák meg, amelyek felelősek annak az eldöntéséért, hogy milyen költségvetést rendeljenek hozzá. Fontos, hogy a megelőző munkát ne valamilyen gyors megoldásnak tekintsük, hanem ezeknek a kérdéseknek szokásos költségvetési tétellé kell válniuk, stabil hosszú távú finanszírozással.

i. Finanszírozás és helyi partnerek keresése: Fontos az átláthatóság a helyhatóság működésében, amikor etnikai vagy vallási szövetségekkel foglalkozik, és azoknak pénzügyi támogatást nyújt. A helyhatóságoknak ügyelniük kell arra, hogy ne alkalmatlan, hanem hiteles partnerekkel építsenek ki szövetségeket, és arra kell törekedniük, hogy jól bejáratott rutinokat alkalmazzanak, amelyek átláthatóvá teszik a kiosztott erőforrások felhasználását. Fennállhatnak olyan körülmények, amelyek miatt a városok maguk

csak nehezen tudják kezelni a helyzetet. Ezekben az esetekben hasznos lehet segítséget kérni a regionális vagy akár a nemzeti szinttől.

6. Következtetések

26. Az Európából érkezett külföldi harcosok riasztóan magas száma Szíriában, a párizsi és koppenhágai terrorista támadások és a szélsőjobboldali extrémizmus fenyegetése mind figyelmeztető jelek, amelyek arra sürgetik a városokat, hogy végezzenek jobb és hatékonyabb megelőző munkát, megakadályozandó, hogy a veszélyeztetett emberek az extrémizmus felé forduljanak. eltérően a jogszabályoktól, amelyek a legtöbb esetben nemzeti szintű kérdést jelentenek, a megelőzést általában helyi szinten kell kezelni, és jelentős mértékben maguknak a városoknak a feladata ennek a kidolgozása és irányítása. Ahogyan már említettük, ez *par excellence* az ő területük.

27. Már most is van számos olyan város Európában, amelyek komolyan vették ezeket a figyelmeztető jelzéseket, és azzal reagáltak, hogy strukturált munkával igyekeznek megelőzni az erőszakos extrémizmushoz vezető radikalizálódást. Ezek a városok olyan tudást és struktúrát építettek ki, amelyeknek más városok is a hasznát vehetik, és a helyi dinamika alapján hozzá tudják igazítani azokat a saját szükségleteikhez. Kiváló tudásanyag áll rendelkezésre például az EU Radikalizálódás Tudatossági Hálózata (RAN) révén, beleértve egy olyan projektgyűjteményt, amelyből más városok is tanulhatnak és inspirációt meríthetnek, valamint információkat a városi biztonságról a Városi Biztonság Európai Fórumától (EFUS).

28. A helyi önkormányzatoknak szükségük van a családok, vallási közösségek és a civil társadalom más fontos szereplőinek a támogatására és partnerségére, a teherbíró helyi szint kiépítése és a hatékony megelőző munka érdekében. Ahhoz, hogy ilyen partnerségek el tudjanak indulni és formát kaphassanak, a helyhatóságoknak kell kezdeményezniük a hiteles helyi partnerek

felkutatását. A Kongresszus már rávilágított erre a pontra egy korábbi ajánlásában, ahol kimondta hogy „kiemeljük a helyi és regionális önkormányzatok létfontosságú szerepét új partnerségek szervezésében a városi biztonság érdekében, bevonva az összes társadalmi szereplőt (a népesség és a polgárok csoportjait) és biztonsági szakembert (a rendőrség és a bíróságok személyzetét), azzal a céllal, hogy a helyi rendőri munka hatékony, demokratikus és integrált rendszerét hozzák létre.”¹⁶

29. Még hosszú évekig számos európai város lesz kénytelen szembenézni a radikalizálódás és az erőszakos extrémizmus problémájával. Ha a probléma hosszú távú, a megoldásnak is hosszú távúnak kell lennie. Azok a módszerek, amelyek csak az utolsó pillanatban kezelik a problémát, nagy valószínűséggel költségesebbek és kevésbé hatékony lesznek, mint azok, amelyek jól átgondolt, strukturált megelőző munkát irányoznak elő.

30. Ennek a szerepnek a betöltése nagy mértékben Európa városaitól és önkormányzataitól függ, és aligha lehet túlbecsülni a feladat sikeres elvégzésének a fontosságát.

16 216 (2007) számú ajánlás a közösségi rendőri munkáról: a helyi és regionális önkormányzatok egy új partnerséget garantálnak.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1123875&Site=Congress>

Ez a szöveg egyrészt a radikalizálódás fogalmát tárgyalja, és megvizsgálja a probléma kezelésének különféle módjait, úgymint a megtorlás, a megelőzés és a radikalizálódott személyek visszaintegrálása. Konkrét példákat mutat be a kormányzat helyi és regionális szintjeiről, az Európa Tanács Tagállamaiból. Foglalkozik a városi biztonság és közbiztonság kérdéseivel is, felismerve, hogy a biztonság az alapvető jogok része ezáltal kiemelve annak a szükségességét, hogy egyensúlyba hozzák a radikalizálódás elleni harcban tett intézkedéseket az emberi jogok alapvető tételeivel, a jogállamisággal és befogadó és összetartó társadalmak felépítésének céljával.

Az iránymutatások azt javasolják, hogy a helyi és regionális önkormányzatok dolgozzanak ki stratégiákat a civil társadalom bevonására a radikalizálódás és az extrémizmus minden megnyilvánulása elleni munkába, beleértve a gyűlöletbeszédet, az antiszemitizmust és a muszlimok elleni érzületeket és fellépést. A helyi és regionális önkormányzatokat arra kérjük, hogy kiegyensúlyozott és felelős módon kommunikálják a stratégiáikat a széles nyilvánosságnak, cseréljék ki tapasztalataikat a jó gyakorlatokról, támogassanak kilépési programokat azoknak a számára, akik hajlandók felhagyni az extrémizmussal, és biztosítsanak erőforrásokat a radikalizálódás elleni küzdelemre. A helyi és regionális önkormányzatokat arra hívjuk fel, hogy építsenek ki szövetségeket más partnerekkel, hogy koordinálni tudják az együttműködésüket regionális szinten az ezekben a kérdésekben kifejtett tevékenységeiket illetően.

www.coe.int/congress-intercultural

congress.intercultural@coe.int

Megjelenés: 2016. március

HUN

www.coe.int

Az Európa Tanács a kontinens vezető emberi jogvédelmi szervezete. 47 tagállama van, melyek közül 28 az Európai Unió tagja. A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa az Európa Tanács egyik szerve, melynek feladata a helyi és regionális demokrácia erősítése a 47 tagállamban. Két kamarából – a Helyi Önkormányzatok Kamarája és a Régiók Kamarája – valamint három bizottságból áll, és több mint 200 000 helyi és regionális önkormányzat 648 választott tisztségviselőjét képviseli.



The Congress

Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE