

Shvatanje uloge referalnih mehanizama u prevenciji i suprotstavljanju nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu

Prevazilaženje izazova i zaštita ljudskih prava

Vodič za jugoistočnu Evropu



Objavila Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
Beč, april 2019. godine
©OSCE 2019
Oprema i dizajn: designMind, Marianne Michalakis.
Štampa: red hot 'n' cool

Sva prava zadržana. Nijedan dio ove publikacije ne smije se reproducirati, čuvati u sistemima za pretraživanje, niti prenositi u bilo kojem obliku ili bilo kojim sredstvima – elektronskim, mehaničkim, fotokopiranjem, snimanjem, ili na drugi način, bez prethodne pismene dozvole izdavača. Ovo ograničenje ne važi za izradu digitalnih ili štampanih kopija ove publikacije za internu upotrebu u okviru OSCE-a, kao ni za ličnu ili obrazovnu upotrebu kada se koristi u neprofitne i nekomercijalne svrhe, pod uslovom da se u kopijama navede OSCE kao izvor.

ISBN 978-3-903128-33-0
Odjel za transnacionalne prijetnje
Sekretarijat OSCE-a
Wallnerstrasse 6, A-1010 Beč, Austrija
www.osce.org/atu

Objavlјivanje ovog vodiča je omogućeno zahvaljujući velikodušnom doprinosu Vlade Sjedinjenih Američkih Država. Sadržaj ove publikacije, uključujući stavove, mišljenja, nalaze, tumačenja i zaključke izražene u njoj, nužno ne odražava stavove ovog donatora. Ovaj dokument se ne zasniva na konsenzusu.

Sekretarijat OSCE-a ne prihvata bilo kakvu odgovornost za tačnost ili potpunost bilo koje informacije, za data uputstva ili savjete, niti za štamparske greške. Sekretarijat OSCE-a ne može se smatrati odgovornim za bilo kakav gubitak ili štetu nastalu korištenjem informacija sadržanih u ovoj publikaciji i nije odgovoran za sadržaj vanjskih izvora, uključujući vanjske web stranice navedene u ovoj publikaciji.

 Organization for Security and
Co-operation in Europe


U.S. Mission to the OSCE

**Shvatanje uloge referalnih
mehanizama** u prevenciji i
suprotstavljanju nasilnom ekstremizmu
i radikalizaciji koji vode ka terorizmu

Prevazilaženje izazova i zaštita ljudskih prava

Vodič za jugoistočnu Evropu

Sadržaj

IZRAZI ZAHVALNOSTI	5
LISTA AKRONIMA I SKRAĆENICA	6
GLOSAR	7
PREDGOVOR	10
SAŽETAK	12
1. UVOD	17
2. KLJUČNI POJMOVI: VERLT I P/CVERLT	23
3. KLJUČNA PITANJA O REFERALNIM MEHANIZMIMA ZA P/CVERLT	31
4. IZAZOVI I POTENCIJALNO NEGATIVNE POSLJEDICE	43
5. O ČEMU TREBA RAZMIŠLJATI PRILIKOM USPOSTAVE REFERALNIH MEHANIZAMA	59
6. KLJUČNI ELEMENTI PROCESA RADA REFERALNOG MEHANIZMA	79
7. KONTEKST JUGOISTOČNE EVROPE	97
8. ZAKLJUČAK	103
ANEKS: PRIMJERI RAZLIČITIH PRISTUPA	106
LITERATURA	114

Izrazi zahvalnosti

OSCE-ov Odjel za transnacionalne prijetnje (TNTD) - Ured za pitanja borbe protiv terorizma (ATU) - želi uputiti izraze zahvalnosti Ericu Rosandu, direktoru organizacije Prevention Project i predsjedniku kompanije PVE Solutions, povodom njegove uloge u izradi i pisanju ovog vodiča. Ovu publikaciju i srodne aktivnosti je osmislio, razradio i proveo TNTD/ATU pod vodstvom Georgije Holmer, više savjetnice za pitanje borbe protiv terorizma, i Agnieszke Hejduk, pomoćnice službenika za programska pitanja.

ATU također izražava zahvalnost na saradnji i povratnim informacijama osoblju OSCE-ovog Ureda u Albaniji, Misije u Bosni i Hercegovini, Misije na Kosovu, Misije u Crnoj Gori, Misije u Srbiji, Misije u Skoplju i Ureda za demokratske institucije i ljudska prava, kao i drugih subjekata i institucija OSCE-a koje su dale doprinos od ključne važnosti. Također zahvaljujemo Nigelu Quinneyju na uredničkoj podršci.

ATU izražava svoju zahvalnost sljedećim osobama na tehničkom stručnom znanju i sugestijama tokom faza istraživanja i stručne procjene rezultata projekta:

Maartje BUTER

Sigurnosna kuća, Hag, Holandija

Garth DAVIES

Univerzitet „Simon Fraser“, pokrajina British Columbia, Kanada

John McCOY

Organizacija za prevenciju nasilja, pokrajina Alberta, Kanada

Khadije NASSER

Institut za strateški dijalog, Mreža snažnih gradova, Liban

D. Elaine PRESSMAN

Holandski institut za forenzičku psihijatriju i psihologiju i Univezitet Carleton, Ottawa, Kanada

Werner PRINZJAKOWITSCH

Mreža za podizanje svijesti o radikalizaciji, Beč, Austrija

Simon SMITH

Program PREVENT, Grad London, Općina Tower Hamlets, Velika Britanija

Sara THOMPSON

Odjel za kriminologiju, Univerzitet Ryerson, pokrajina Ontario, Kanada

Casey TISCHNER

Institut RTI International, savezna država Sjeverna Carolina, SAD

Stevan WEINE

Centar za globalno zdravlje, Univerzitet Illinois u Chicagu, savezna država Illinois, SAD

Ariane WOLF

Mreža za prevenciju nasilja, Berlin, Njemačka

Lista akronima i skraćenica

ATU	Ured za pitanja borbe protiv terorizma
BIH	Bosna i Hercegovina
ČO	Predsjedavajući OSCE-a
CSO	Organizacija civilnog društva
CVE	Suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu
CR	Suprotstavljanje radikalizaciji
EU	Evropska unija
“FTF”	„Strani teroristički borac“
GCTF	Globalni forum za suprotstavljanje terorizmu
MC DOC	Dokument Ministarskog vijeća OSCE-a
NGO	Nevladina organizacija
NPO	Neprofitna organizacija
NRM	Državni referalni mehanizam
ODIHR	OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
PC DEC	Odluka Stalnog vijeća OSCE-a
P/CVERLT	Prevenција i suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu
PVE	Prevenција nasilnog ekstremizma
RAN	Mreža za podizanje svijesti o radikalizaciji
TNTD	Odjel za transnacionalne prijetnje
UN	Ujedinjeni narodi
VERLT	Nasilni ekstremizam i radikalizacija koji vode ka terorizmu

Glosar

Ovaj glosar služi za pojašnjenje ključnih termina koji se koriste u ovom vodiču. Definicije koje su ovdje date služe isključivo za potrebe ovog vodiča i ne predstavljaju zvanične definicije OSCE-a.

Akteri civilnog društva – predstavnici zajednice, uključujući žene, mlade ljude, vjerske vođe i druge vođe zajednice, uključujući one koji su dobro pozicionirani u društvu da omoguće utjecajan i dugoročan doprinos dobrobiti društva.

Bivši nasilni ekstremisti – pojedinci koji su napustili put nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vodi ka terorizmu i koji mogu imati korisnu ulogu u podizanju nivoa svijesti i komuniciranju uvjerljivih kontranarativa.

Civilno društvo – raznoliko tijelo nevladinih aktera, zajednica, formalnih ili neformalnih udruženja sa širokim opsegom uloga, koji učestvuju u javnom životu s ciljem unapređivanja zajedničkih vrijednosti i ciljeva.

Faktor rizika – svako svojstvo, kao što je vjerovanje, izgled, iskustvo ili okruženje, koje povećava vjerovatnoću da će doći do mjerenog ishoda (npr. da će se neka osoba uključiti u vršenje djela nasilnog ekstremizma i radikalizacije koja vode ka terorizmu).

Pristup saradnje svih dijelova društva – pristup prevencije i suprotstavljanja nasilnom ekstremizmu koji promoviraju kreatori politika djelovanja i praktičari, a koji predviđa široku ulogu različitih sektora i aktera civilnog društva u programima prevencije, intervencije i deradikalizacije/rehabilitacije.

Procjena rizika – proces koji uključuje sistematsko prikupljanje i tumačenje informacija u vezi sa nekom osobom, sa ciljem pružanja podataka, tako da stručno obučeno osoblje može donijeti relevantne odluke o tome koliko je vjerovatno da će konkretna osoba učestvovati u vršenju štetnih djela, kao i da procijeni prirodu i ozbiljnost počinjene štete.

Programi intervencije – programi koji za ciljnu grupu imaju „rizičnu“ publiku i nastoje da interveniraju u procesu radikalizacije pojedinca u terorizam, prije nego što dođe do počinjenja krivičnog djela. Tipovi programa koji spadaju u ovu kategoriju ponekad se nazivaju „programi za izlaz“.

Programi prevencije – programi osmišljeni sa ciljem da izgrade otpornost zajednice na nasilni ekstremizam i radikalizaciju koji vode ka terorizmu, kao i društvenu koheziju da se odupru privlačnosti nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode ka terorizmu.

Programi rehabilitacije – programi čija su ciljna grupa pojedinci radikalizirani u nasilje (uključujući počinioce terorističkih djela), a moguće i njihove porodice, a koji se nalaze u različitim fazama radikalizacije. Tipovi programa uključuju programe odricanja od nasilja koji se odvijaju u zatvorima, kao i programe poslije odsluženja zatvorske kazne koji se fokusiraju na rehabilitaciju i ponovnu integraciju počinitelaca terorističkih djela i povratnika „stranih terorističkih boraca“ i njihovo vraćanje u društvo.

Protuterorizam – politike djelovanja, zakoni i strategije koje razvijaju državni akteri i koje provode prvenstveno policijske snage i obavještajne službe, a ponekad i vojska, sa ciljem ubijanja ili hapšenja terorista, osujećivanja terorističkih zavjera i razbijanja terorističkih organizacija.

Radikalizacija koja vodi ka terorizmu – dinamični proces u kojem pojedinac postepeno prihvata terorističko nasilje kao mogući, možda čak i legitiman, način djelovanja. To na kraju može, mada ne mora, navesti tu osobu da zagovara, podržava ili učestvuje u terorizmu.

Referali — uključuje osobe koje su upućene na učešće u programima koje provodi više agencija ili drugih aktera i koje pokazuju primjetno ponašanje koje ukazuje na to da mogu biti izložene riziku ili podložne, ili su već na putu ka nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu. Referali također uključuju osobe koje program uputi u neku agenciju, instituciju, organizaciju, ili ih uputi stručnom osoblju na intervenciju ili pružanje drugog oblika podrške, nakon stručne procjene rizika, ugroženosti ili zaštitnih faktora te osobe.

Referalni mehanizam — formalni ili neformalni mehanizam koji uključuje praktičare ili stručno osoblje iz različitih disciplina i/ili agencija i organizacija, koji ima za cilj da identificira, procijeni te pruži pomoć i tretman onim osobama koje pokazuju znake da mogu biti izložene riziku ili podložne, ili su već na putu ka nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu.

Rodna perspektiva – svijest i obzir prema različitim potrebama, iskustvima i statusu žena i muškaraca, baziran na društveno-kulturološkom kontekstu.

Sredstvo za procjenu rizika — okvir za prikupljanje podataka, sa ciljem pružanja pomoći u donošenju odluka, koji predstavlja nediskriminatornu metodu za razmatranje, na strukturiran način, sklonosti neke osobe ka vršenju štetnih djela, kao i prirodu i ozbiljnost tog rizika, na osnovu informacija dostupnih iz mnoštva izvora.

„Strani teroristički borci“ — uobičajeni naziv koji se odnosi na osobe koje su putovale iz svojih matičnih država u druge države da bi učestvovala u vršenju terorističkih djela ili im pružile podršku, uključujući tu i djelovanje u kontekstu oružanog sukoba, naročito u Iraku i Siriji, kao što je naznačeno u Rezoluciji 2178 (2014) Vijeća sigurnosti UN-a. Ovaj termin je osporavan zbog njegove širine, neodređenosti i pitanja ljudskih prava koja se dovode u vezu sa njim.

Suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu – proaktivno djelovanje, bez primoravanja, na suzbijanju napora nasilnih ekstremista da radikaliziraju, vrbuju i mobiliziraju sljedbenike sa ciljem učestvovanja u aktima nasilja, kao i bavljenje specifičnim faktorima koji olakšavaju i omogućavaju vrbovanje nasilnih ekstremista i radikalizaciju koja vodi ka nasilju.

Zajednica – žene, muškarci, društvene grupe i institucije koje se nalaze na istom području i/ili imaju zajedničke interese.

Zaštitni faktori — pozitivne karakteristike ili uslovi koji mogu da ublaže negativne efekte faktora rizika i da odnjeguju zdravije pojedince, porodice i zajednice, time povećavajući stepen sigurnosti i dobrobiti pojedinca i/ili zajednice. Ti faktori mogu da uključuju upravljanje očekivanjima, pozitivno porodično ili društveno okruženje, vjersko znanje, obrazovanje koje podučava toleranciji i poštovanju prema drugima i pravičnije tržište rada.

Predgovor

Kako priroda terorizma i nasilnog ekstremizma nastavlja da evoluira u državama članicama OSCE-a, ostaje potreba za izradom djelotvornih, održivih i odgovornih politika djelovanja i programa usmjerenih ka prevenciji i suprotstavljanju nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu (P/CVERLT). Mnoge države sada istražuju mogućnosti multiagencijskih i multidisciplinarnih platformi koje pomažu u pružanju neophodne podrške osobama koje pokazuju primjetne znake podložnosti VERLT-u da bi ih se uputilo na nenasilan put. Te predkrivične intervencije, od kojih su mnoge strukturirane oko referalnog procesa, često popunjavaju ključnu prazninu između dugoročnih napora usmjerenih ka izgradnji društvene kohezije i otpornosti na VERLT i protuterorističkih mjera fokusiranih na sigurnost.

Razvoj referalnih mehanizama i drugih tipova nekrivičnih intervencija predstavlja složeni poduhvat koji mora biti pažljivo poduziman. Kada su ti naponi dobro planirani, strukturirani i imaju dobre resurse, oni mogu pomoći u tome da se zajednice učine sigurnijim, istovremeno jačajući pristup saradnje svih tijela vlasti u prevenciji VERLT-a. Međutim, od izuzetne je važnosti da postoje odgovarajuće politike djelovanja i kapaciteti da bi se osiguralo da takvi programi ne dovedu do neprimjerene kriminalizacije osoba, podriivanja slobode izražavanja, kršenja zakona o zaštiti privatnosti, stigmatizacije određenih zajednica ili osnaživanja negativnih rodnih stereotipa. Ovaj vodič je osmišljen sa ciljem da pomogne onim kreatorima politika djelovanja i praktičarima koji istražuju mogućnosti takvih programa da razmišljaju na strukturiran način o prednostima i rizicima tih programa. Iako ne postoji jedan model referalnih mehanizama koji odgovara svima, ova publikacija ima za cilj da pruži jasna uputstva i neke temeljne principe koji treba da služe kao podloga bilo koje intervencije osmišljene sa ciljem prevencije VERLT-a.

U pisanju ovog vodiča također smo imali na umu region jugoistočne Evrope. U proteklim godinama, u jugoistočnoj Evropi je razvijano sve više politika djelovanja i snažnijih kapaciteta u vezi sa P/CVERLT-om, kao odgovor na složen niz pitanja u vezi sa nasilnim ekstremizmom i terorizmom, a iskazan je i ogroman interes za razvoj referalnih mehanizama. Ovaj vodič se fokusira na neke od faktora koji su specifični za taj region, koji mogu da utječu na napore usmjerene ka razvoju referalnih mehanizama u jugoistočnoj Evropi, oslanjajući se na konsultacije sa ključnim akterima iz regiona.

Ovaj vodič je jedan u nizu vodiča koje je objavio Ured za pitanja borbe protiv terorizma (ATU) koji djeluje unutar Odjela za transnacionalne prijetnje Sekretarijata OSCE-a. Sljedeća planirana publikacija će se pozabaviti pitanjem rehabilitacije i reintegracije počinitelja terorističkih djela i njihovih porodica, što predstavlja odvojen, ali srodan napor i jednu od zabrinutosti od najvećeg značaja u državama članicama OSCE-a. Očekujemo da će se ovaj vodič i naše naredne publikacije pokazati kao vrijedni resursi za kreatore politika djelovanja i praktičare koji rade na njegovanju inkluzivnih i svrsishodnih pristupa prevenciji VERLT-a i, u širem smislu, promociji mira i sigurnosti.



Rasa Ostrauskaite

Koordinatorica aktivnosti otklanjanja transnacionalnih prijetnji
Sekretarijat OSCE-a

Sažetak

Države članice OSCE-a sve više fokusiraju svoju pažnju na to kako da provedu u djelo pristup saradnje svih dijelova društva u suočavanju sa izazovom **prevencije i suprotstavljanja nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu (P/CVERLT)**, pristup koji naglašava važnost multisektorske, multidisciplinarnе saradnje koja se odvija na više nivoa. Referalni mehanizmi za bavljenje nasilnim ekstremizmom i radikalizacijom koji vode ka terorizmu (VERLT) u nekrivičnom okviru se smatraju ključnim elementom tog pristupa.

Oslanjajući se na relevantna iskustva država članica OSCE-a i na iskustva stečena iz referalnih mehanizama koji se nisu bavili P/CVERLT-om (npr., mehanizmi fokusirani na trgovinu ljudima, rodno zasnovano nasilje ili zaštitu ranjive djece), u ovom vodiču se **naglašavaju određene prednosti koje referalni mehanizmi mogu ponuditi, ako budu pravilno razvijeni**. One uključuju opciju za zabrinutog člana porodice ili zajednice koja ne podrazumijeva pozivanje policije kada se sumnja da neka osoba može biti izložena riziku ili podložna da postane radikalizirana ka počinjenju ekstremističkog nasilja, kao i podsticanje učešća pružalaca psihosocijalne podrške i drugog nepolicijskog stručnog osoblja koje bi se, u drugom slučaju, možda nerado angažovalo u politički osjetljivim predmetima VERLT-a.

U ovom vodiču se **dalje razrađuju ključna pitanja i izazovi sa kojima će se kreatori politika djelovanja i praktičari vjerovatno suočiti ako odluče da idu naprijed i izrade te programe**. U Vodiču se također **raspravlja o potencijalno negativnim posljedicama takvih mehanizama**, imajući na umu potrebu da se poštuje princip „nečinjenja bilo kakve štete“. Ta razmatranja uključuju (1) izgradnju podrške zajednice, čije će učešće i angažman u vezi sa mehanizmom biti od ključne važnosti za njegovu djelotvornost i održivost; (2) fokusiranje na ponašanja koja mogu voditi ka VERLT-u a ne fokusiranje na pravno zaštićena uvjerenja i ideje; (3) izbjegavanje stigmatiziranja određene vjerske ili etničke grupe; (4) skiciranje odgovarajuće uloge policijskih snaga, naročito imajući u vidu rizik neprimjerene kriminalizacije osoba upućenih ka referalnom mehanizmu koji je osmišljen za one koji nisu počinili krivično djelo; (5) uklapanje društvenih normi i stavova u okvire psihosocijalne podrške, koja obično predstavlja integralnu komponentu referalnih mehanizama; i (6) nadgradnju na postojeće institucionalne kapacitete među širokim nizom agencija i organizacija koje nisu konkretno prilagođene radu na P/CVERLT-u i suočavanje sa izazovima u slučajevima kada su takvi kapaciteti i stručno znanje ograničeni.

U ovom vodiču se **referalni mehanizmi pozicioniraju unutar šireg pristupa javnog zdravlja P/CVERLT-u, naglašavajući praktične prednosti primjene gledišta javnog zdravlja na P/CVERLT**. Taj pristup prepoznaje važnost razumijevanja

VERLT-a kao društvenog fenomena koji može imati dalekosežan utjecaj na društvo, daleko prevazilazeći fizičku štetu prouzrokovanu pojedinačnim napadom, a ovo stoga naglašava potrebu da se uključi čitav niz aktera koji ne dolaze iz sigurnosnog sektora - uključujući pružaoce psihosocijalne podrške, nastavno osoblje, vjerske vođe i druge vođe u zajednici - u poduzimanju proaktivnih, preventivnih mjera na zaštiti pojedinca, zajednice i društva.

U ovom vodiču se naglašava kako primjena pristupa javnog zdravstva P/CVERLT-u (a time i referalnim mehanizmima) pruža priliku za osmišljavanje svrsishodnih programa, izbjegavanje stigmatizacije i iskorištavanje prednosti resursa javnog zdravstva, uključujući stručno osoblje u oblasti mentalnog zdravlja i socijalne radnike, što policijski pristup ne dopušta.

U ovom vodiču se konstatuje kako referalni mehanizmi koji se bave predmetima VERLT-a mogu imati različite oblike i različite nazive, pri čemu je dat naglasak na određeni broj različitih modela u Aneksu Vodiča. Bez obzira na te razlike, u Vodiču se **nabrajaju neke od zajedničkih karakteristika referalnih mehanizama**. One uključuju (1) njihovu dobrovoljnu prirodu; (2) njihovo oslanjanje na nediskriminatorne procjene rizika ili druga sredstva (koja primjenjuju obučene stručne osobe) za mjerenje nivoa rizika, potreba i promjena u ponašanju onih osoba koje su upućene ka referalnom mehanizmu i osmišljavanje prilagođenih intervencija ili planova podrške onim osobama koje su upućene ka referalnom mehanizmu; (3) uključivanje aktera iz različitih disciplina i agencija; i (4) razvoj novih kanala koordinacije i protokola za razmjenu informacija.

Iako svaki referalni mehanizam treba biti pažljivo osmišljen da bi uzeo u obzir relevantni lokalni, kulturološki, društveni i istorijski kontekst, u ovom vodiču se **dalje razrađuje određeni broj ključnih pitanja koja treba imati na umu i koraka koje treba poduzeti prilikom razvoja i operacionalizacije takvog mehanizma**. Oni uključuju (1) mapiranje relevantnog institucionalnog, kulturološkog i političkog okruženja; (2) razmatranje odgovarajućeg obima i brendiranja mehanizma, prepoznavajući da će **mehanizam koji se bavi svim oblicima VERLT-a, kao dio šireg okvira prevencije nasilja imati najveću vjerovatnoću privlačenja lokalne podrške**; (3) pojašnjenje mandata mehanizma, kao i uloge rukovodstva i odgovornosti osoba od kojih se očekuje da budu uključeni u mehanizam; (4) omogućavanje djelotvorne razmjene informacija među različitim stručnim osobljem, agencijama i organizacijama uključenim u mehanizam; (5) integriranje rodne perspektive i uključivanje civilnog društva u mehanizam; (6) pojašnjenje uloge državnih i lokalnih vlasti; i (7) procjenu troškova i resursa dostupnih za pružanje podrške mehanizmu.

Za one aktere koji su zainteresovani za operacionaliziranje mehanizma, ovaj vodič **uključuje savjete o nekim od osnovnih elemenata koje treba uvijek uključiti, bez obzira na odabrani model.** Oni uključuju (1) upućivanje, uključujući to kako podstaći praktičare koji rade sa ranjivim osobama i njihove porodice, kao i druge članove zajednice da vrše upućivanje ka referalnom mehanizmu; (2) razvoj i primjenu nediskriminatorskog okvira koji obučeno stručno osoblje može koristiti da procijeni rizike, ugroženost i zaštitne faktore, kao i izazove povezane sa njima, uključujući činjenicu da ne postoji neki jedinstveni pokazatelj ili neka mješavina pokazatelja koji dokazuju da se neka osoba radikalizira ili da je radikalizirana ka počinjenju djela VERLT-a, kao i da je procjena rizika od nasilnog ekstremizma oblast koja je tek u povoju i kojoj je potrebna daljnja ocjena, naročito u kontekstu pokušaja da se pomogne u predviđanju ko bi mogao postati nasilan; (3) razradu protokola za razmjenu informacija koji uključuju neophodnu zaštitu privatnosti podataka i pojašnjavaju ograničeni broj slučajeva u kojima će neki predmet biti podijeljan sa policijom; (4) izradu planova intervencije ili pružanja šire podrške koji se oslanjaju na mrežu pružalaca usluga i postojeće programe P/CVERLT-a; i (5) sveobuhvatan plan za praćenje i ocjenjivanje djelotvornosti referalnog mehanizma.

Prepoznajući ko su primarni korisnici ovog vodiča – kreatori politika djelovanja i praktičari u jugoistočnoj Evropi – u njemu su **naglašeni neki faktori specifični za taj region koji mogu utjecati na napore da se razviju referalni mehanizmi u regionu koji se bave svim oblicima VERLT-a.** Naprimjer, vlasti u jugoistočnoj Evropi često posmatraju VERLT isključivo u okviru islamističkog nasilnog ekstremizma, uglavnom ignorišući nasilje koje uzrokuju krajnja desnica ili drugi ekstremisti. Drugi faktori uključuju nizak nivo povjerenja između građana i njihovih nedovoljno razvijenih institucija vlasti, uključujući policiju; veoma politiziranu upravu, uključujući upravu na lokalnom nivou; često ograničene kapacitete i stručno znanje nadležnih institucija, organizacija i stručnog osoblja; preporod ispovijedanja vjere nakon pola stoljeća komunizma i sekularne tradicije, zajedno sa kontinuiranim prisustvom međuetničkih i religijskih napetosti; nedostatak konsenzusa između različitih zajednica o tome šta su to „ekstremističke“ ili „radikalne“ ideje ili ponašanje; i činjenicu da su naponi usmjereni ka P/CVERLT-u u regionu rascjepkani i nekoherentni.

Iako ne postoji model referalnih mehanizama koji odgovara svima, na kraju Vodiča su pojašnjeni neki osnovni, međusobno povezani principi koji treba da služe kao podloga bilo kojem od tih mehanizama. Možda je od najveće važnosti da odluka o razvijanju određenog mehanizma i odabir modela treba da odslikavaju lokalni kontekst i kulturu i da nastanu kao posljedica konsultacija sa lokalnim nosiocima aktivnosti, uzimajući u obzir kapacitete i volju institucija, organizacija i drugih aktera koje će biti potrebno uključiti.



1. Uvod

Nasilni ekstremizam i terorizam predstavljaju, u osnovi, odbacivanje demokratskih vrijednosti tolerancije, poštovanja, inkluzivnosti i raznolikosti koje predstavljaju podlogu djelovanja OSCE-a. Iako se 57 država članica OSCE-a suočava sa različitim tipovima i nivoima prijetnje u vezi sa transnacionalnim terorizmom, sve su potvrdile svoju predanost zajedničkom djelovanju na prevenciji i suprotstavljanju nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu.

Države članice OSCE-a se i dalje suočavaju sa višestrukim izazovom ublažavanja faktora koji vode ka nasilnom ekstremizmu, otkrivanja i prevencije napada čiji su potencijalni počinioci njihovi državljani, kao i upravljanja povratkom „stranih terorističkih boraca“ („FTF“) iz zona sukoba. Bavljenje različitim aspektima ovog izazova je bio prioritet država koje su nedavno predsjedavale, ili trenutno predsjedavaju, OSCE-om (CiO), uključujući Švicarsku¹, Srbiju², Njemačku³, Austriju⁴, Slovačku i Italiju. Tokom Konferencije o borbi protiv terorizma, održane u martu 2019. godine u Bratislavi, jedna od plenarnih sjednica se fokusirala na važnost tematskih politika djelovanja i strategija, koje provodi više agencija ili drugih aktera, usmjerenih ka prevenciji VERLT-a. Ta saradnja je naročito važna u vezi sa izradom programa za identifikaciju, intervenciju, preusmjeravanje i pružanje podrške mladim ljudima za koje se procjenjuje da su podložni, izloženi riziku, ili su već na putu radikalizacije ka počinjenju ekstremističkog nasilja i/ili su izrazili interes za učestvovanje u terorističkoj aktivnosti, ali nisu počinili krivična djela. To je oblast koja privlači sve više pažnje u državama članicama OSCE-a.

1 Vidjeti, naprimjer, OSCE CiO, "The Chairmanship Interlaken Recommendations" („Preporuke predsjedavajućeg OSCE-a iz Interlakena“), 29. april 2014. godine, <https://www.osce.org/cio/118146?download=true>.

2 Vidjeti, naprimjer, OSCE, "Ministerial Declaration on Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism" („Deklaracija Ministarskog vijeća OSCE-a o prevenciji i suprotstavljanju nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu“), 4. decembar 2015. godine, <https://www.osce.org/cio/208216?download=true>.

3 Vidjeti, naprimjer, OSCE, "Declaration on Strengthening OSCE Efforts to Prevent and Counter Terrorism" („Deklaracija o jačanju OSCE-ovih napora usmjerenih ka prevenciji i suprotstavljanju terorizmu“), 9. decembar 2016. godine, <https://www.osce.org/cio/288176?download=true>

4 Vidjeti, naprimjer, OSCE CiO, Chairmanship's Perception Paper, "Recommendations from the 2017 OSCE-wide Counter-Terrorism Conference on 'Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism'" („Stav predsjedavajućeg OSCE-a o preporukama sa OSCE-ove konferencije, održane 2017. godine, o borbi protiv terorizma pod nazivom 'Prevencija i suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu'“), maj 2017. godine, <https://www.osce.org/secretariat/327731?download=true>.

Izrazi „izloženi riziku“ i „podložni“

U cijelom Vodiču se izrazi „izloženi riziku“ i „podložni“ koriste da opišu osobe za koje je uočeno da imaju određenu sklonost ka učestvovanju u nasilnim ekstremističkim aktivnostima i kojima je stoga potrebna intervencija i podrška. Međutim, bilo kakva procjena o tome ko bi se mogao radikalizirati ka počinjenju nasilja – i zbog čega – treba biti zasnovana na pokazateljima ponašanja koje je moguće zapaziti i koji su relevantni. Tu procjenu treba izvršiti obučeno kliničko stručno osoblje uz korištenje validnih metoda za dijagnostiku. U Odjeljku 6.2 je objašnjeno da ne postoje sredstva predviđanja za procjenu radikalizacije ka počinjenju nasilja, već samo dijagnostički okviri za procjenu vjerovatnoće rizika. Važno je suprotstaviti se pretpostavkama o bilo kakvom sredstvu i procesu procjene rizika, da bi se izbjeglo profiliranje ili stigmatizacija osoba, pa čak i podsticanje na nasilje.

Za kreatore politika djelovanja i praktičare, takve intervencije koje vode lokalni akteri, koji su često u najboljem položaju da otkriju i reagiraju na ono što se često smatra ranim znacima radikalizacije, jesu među najkonkretnijim (i najčešće poduzimanim) mjerama P/CVERLT-a. One obično uključuju individualno prilagođene pakete mjera, koji mogu uključivati psihosocijalnu podršku, mentorstvo, smještaj, teološku debatu, ili pomoć u zapošljavanju i obrazovanju osmišljenu sa ciljem da zaustavi proces radikalizacije prije nego što stavovi tih osoba očvrstnu, a osobe se izoliraju od umjerenih utjecaja⁵. Intervencije često uključuju jednog ili više lokalnih aktera, uključujući socijalne i zdravstvene radnike, kao i savjetnike za pitanja mladih; porodična savjetovaništva; vjerske i druge mentore; članove porodica; vršnjake; nastavno osoblje; lokalne organizacije civilnog društva (CSO) i, po potrebi, policiju.

Države članice OSCE-a sve više koriste različite mehanizme i programe - od kojih su neki novi, a drugi postoje od ranije - da omoguće da ti raznoliki praktičari, stručno osoblje i članovi zajednica primijene svoje specifične vještine, znanje i kapacitete da bi identificirali i pružili ranjivim osobama neophodnu podršku da bi ih se uputilo na nenasilan put prije nego što počine krivično djelo.

Povećani interes za te tipove multidisciplinarnih inicijativa, koje često bivaju pokrenute na lokalnom nivou i uključuju mnoštvo agencija, uglavnom odslikava sve veći nivo svijesti među kreatorima politika djelovanja i praktičarima da ti programi mogu da ispune ključnu prazninu između, sa jedne strane, napora

⁵ Peter Neumann, Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region (Suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu: ideje, preporuke i dobri primjeri iz prakse država članica OSCE-a), OSCE, 28. septembar 2017. godine, str. 71–72, <https://www.osce.org/chairmanship/346841?download=true>.

fokusiranih na grupe sa ciljem izgradnje društvene kohezije i otpornosti na VERLT i, sa druge strane, mjera borbe protiv terorizma fokusiranih na sigurnost. Napori fokusirani na grupe se često smatraju previše „mekanim“ ili dugoročnim po prirodi da bi imali uočljiv utjecaj na prijetnju, dok se mjere fokusirane na sigurnost često smatraju previše reaktivnim ili, još gore, represivnim po prirodi. Multidisciplinarne inicijative mogu izbjeći tu negativnu percepciju.

Iako se može razumjeti potreba za takvim mehanizmima ili sličnim programima koji omogućavaju djelotvornije, lokalne, multidisciplinarne pristupe prevenciji zasnovane na saradnji⁶, može biti teško provesti ih u djelo iz više razloga. Oni uključuju, ali se ne ograničavaju na sljedeće:

1. mnoštvo uključenih aktera, koji su u prošlosti rijetko sarađivali;
2. nedostatak povjerenja između policije i nepolicijskog stručnog osoblja i između policije i članova zajednice;
3. izazove u određivanju odgovarajuće uloge policije u predviđenom nekrivičnom okviru, naročito ako članovi zajednice imaju prethodno negativno iskustvo sa sigurnosnim akterima;
4. izazov postizanja ravnoteže između privatnosti i razmjene informacija, naročito između nepolicijskog stručnog osoblja i policije;
5. kulturološku osjetljivost u vezi sa mentalnim zdravljem ili drugim oblicima psihosocijalne podrške;
6. nedostatak bilo kakvog jednoobraznog skupa znakova ili faktora rizika koji može biti korišten u svrhu pouzdanog predviđanja toga ko će postati nasilni ekstremista ili terorista; i
7. ograničene resurse i institucionalne kapacitete.

Imajući u vidu te i druge izazove, ovaj vodič je pisan u svrhu pružanja podrške razvoju, po potrebi, referalnih mehanizama ili drugih programa, zasnovanih na ljudskim pravima, koji bi omogućili multidisciplinarni pristup saradnje u identifikaciji i intervenciji prema osobama izloženim riziku ili podložnim učestvovanju u nasilnim aktivnostima.

Ova publikacija je napisana za **kreatore politika djelovanja** koji rade na izradi politika djelovanja, strategija, akcionih planova i programa P/CVERLT-a. Konkretno, u ovom vodiču su naglašena pitanja koja treba uzeti u obzir prilikom odlučivanja da li pružiti podršku razvoju referalnog mehanizma ili sličnog programa. Naglašeni su neki od izazova koje treba prevazići u osmišljavanju takvog programa, kao i načini njihovog prevazilaženja. Također mu je namjena da podigne svijest o važnosti saradnje između kreatora politika djelovanja i

⁶ European Commission, High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R), Final Report, (Evropska komisija, Grupa stručnjaka Evropske komisije na visokom nivou za borbu protiv radikalizacije, Završni izvještaj), 18. maj 2018. godine, str. 8, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180613_final-report-radicalisation.pdf.

praktičara prilikom izrade i operacionaliziranja tih programa i da identificira načine jačanja takve saradnje.

Vodič je također napisan za **lokalne aktere** - uključujući općinska i druga tijela vlasti ispod nivoa države, lokalne praktičare i stručno osoblje, kao i članove civilnog društva - koji mogu biti uključeni u osmišljavanje i provedbu tih programa. On stavlja fokus na spektar pitanja koja treba postaviti i na teme koje treba uzeti u obzir prilikom osmišljavanja i operacionaliziranja referalnih programa.

Svrha ideja i smjernica predstavljenih u ovoj publikaciji je da dovedu do rasprave između širokog niza aktera koji trebaju biti uključeni u razmatranje efikasnosti i okvira takvih programa, da bi se pomoglo ostvarenju njihovog maksimalnog utjecaja. Vodič naročito identificira ključne izazove sa kojima će se kreatori politika djelovanja i praktičari vjerovatno suočiti ako odluče da idu naprijed i izrade te programe. U Vodiču se također nabrajaju neke od potencijalno negativnih posljedica takvih mehanizama i naglašava kako one mogu biti izbjegnute.

Vodič se oslanja na postojeću praksu i stečena iskustva iz referalnih mehanizama i drugih relevantnih programa P/CVERLT-a iz određenog broja država članica OSCE-a.

Nakon ovog uvodnog Odjeljka 1, u Odjeljku 2 se razmatra priroda i obim ključnih pojmova „nasilnog ekstremizma“ i „radikalizacije“ i objašnjava spektar politika djelovanja i programa koji potpadaju pod domen P/CVERLT-a.

U Odjeljku 3 se objašnjava pojam referalnog mehanizma za P/CVERLT, te naglašava i pruža više detalja o prednostima različitih modela takvih mehanizama. Poklanja se pažnja drugim kontekstima u kojima su korišteni referalni mehanizmi i iskustvima stečenim tim naporima koji mogu biti primjenjivi u kontekstu P/CVERLT-a. Potom se razmatra važnost posmatranja referalnih mehanizama u svjetlu javnog zdravlja, kao i odgovarajućoj ulozi policije u referalnom mehanizmu.

Odjeljak 4 se fokusira na smanjenje štete. Razmatraju se neki od izazova koje treba prevazići i negativne posljedice koje treba izbjeći prilikom razvoja i operacionaliziranja referalnih mehanizama za P/CVERLT.

Oslanjajući se na mnoštvo izvora, u Odjeljku 5 su naznačena neka od ključnih pitanja koja treba razmotriti i koraci koje treba poduzeti prilikom osmišljavanja i stavljanja u funkciju referalnih mehanizama.

U Odjeljku 6 su naglašene osnovne komponente jednog referalnog mehanizma, uz praktične savjete o tome kako operacionalizirati svaku od njih.

Region jugoistočne Evrope se konkretno razmatra u Odjeljku 7. U tom Odjeljku su identificirani faktori i izazovi specifični za taj region, uključujući one koji su povezani sa kulturološkim, društvenim ili političkim pitanjima sa kojima će države članice OSCE-a i drugi ključni akteri trebati da se uhvate u koštac kada budu razmatrali da li i na koji način da razviju referalne mehanizme u svojim državama, gradovima i zajednicama.

Vodič se oslanja na stečena iskustva širokog niza relevantnih inicijativa iz brojnih država članica OSCE-a. U Aneksu Vodiča se nalaze opisi različitih tipova referalnih mehanizama iz država članica OSCE-a koji se bave slučajevima VERLT-a. Ti opisi naglašavaju jedan od ključnih stavova predstavljenih u ovom vodiču: ne postoji jedan pristup koji odgovara svima u osmišljavanju i stavljanju u funkciju referalnih mehanizama.



2. Ključni pojmovi: VERLT i P/CVERLT

2.1 Shvatanje pojmova nasilnog ekstremizma, radikalizacije i VERLT-a

OSCE je svjestan potrebe da se korištenju određenih termina u oblasti borbe protiv terorizma pristupi sa velikom pažnjom. OSCE objašnjava „**radikalizaciju koja vodi ka terorizmu**“ kao „dinamičan proces tokom kojeg osoba bude dovedena u stanje da prihvati terorističko nasilje kao moguće, možda čak i opravdano, djelovanje. Ovo u konačnici, ali ne i nužno, može navesti ovu osobu da zastupa, podržava ili da se uključi u terorizam“.⁷ U skladu sa tim shvatanjem, OSCE namjerno koristi termin „**nasilni ekstremizam i radikalizacija koji vode ka terorizmu (VERLT)**“, što implicira da neki slučajevi nasilnog ekstremizma i radikalizacije možda neće voditi ka terorizmu.

Postoje različite pravne, akademske, kao i definicije politike djelovanja, pojmova „terorizma“, „radikalizacije“ i „nasilnog ekstremizma“. Te definicije imaju različitu svrhu i nisu uvijek usklađene. Varijacije u definicijama su ponekad predstavljale prepreku naporima usmjerenim ka poboljšanju međunarodne saradnje, razmjeni iskustava i promoviranju dobrih primjera iz prakse.

U stvari, termin „**nasilni ekstremizam**“ se rijetko definira ali se, općenito govoreći, odnosi na djela nasilja koja opravdava neka ekstremistička vjerska, društvena ili politička ideologija, ili koja se povezuju sa takvom ideologijom. Pojam nasilnog ekstremizma je širi i sveobuhvatniji od terorizma, jer on obuhvata bilo koju vrstu nasilja, sve dok se motiv za nasilje smatra ekstremističkom⁸.

7 OSCE, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach (Prevenција terorizma i suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu: Pristup kroz rad policije u zajednici), februar 2014. godine, <https://www.osce.org/secretariat/111438?download=true>.

8 Vidjeti Andrew Glazzard and Martine Zeuthen, "Violent Extremism" („Nasilni ekstremizam“), GSDRC, februar 2016. godine, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a0895ae5274a31e00002c/Violent-extremism_RP.pdf; i Neumann, Countering Violent Extremism and Radicalisation (Suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji).

Ni Ujedinjeni narodi (UN) ni Evropska unija (EU) nemaju zvaničnu definiciju nasilnog ekstremizma. Međutim, u Akcionom planu generalnog sekretara UN-a za prevenciju nasilnog ekstremizma se navodi da „nasilni ekstremizam obuhvata širu kategoriju pojava, a postoji rizik da miješanje termina (‘nasilni ekstremizam’ i ‘terorizam’) može voditi opravdavanju preširoke primjene protuterorističkih mjera, uključujući mjere protiv oblika ponašanja koji se ne bi trebali smatrati terorističkim djelima“.⁹

Termin „**radikalizacija**“ se odnosi na proces u okviru kojeg se neka osoba sve više zalaže za ekstremističke ideje ili im pruža podršku. Radikalizacija obično nema samo jedan uzrok, već je u pitanju složena mješavina faktora i dinamike. To je pojam koji se različito tumači. U nekim slučajevima taj termin se koristi na način koji sugerira implicitnu povezanost između radikalnih ideja i nasilja. To je problematično, ne samo zato što neće svi koji zastupaju radikalne (ili ekstremističke) ideje počiniti djela nasilja ili ih podržati, već i zbog toga što je pravo na zastupanje ideja, bez obzira na njihovu prirodu, utemeljeno u međunarodnom pravu kao jedno od osnovnih ljudskih prava.¹⁰

2.2 Programi i strategije za prevenciju i suprotstavljanje VERLT-u

Termin „**prevencija i suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu (P/CVERLT)**“ se odnosi na spektar politika djelovanja, programa i intervencija čija je namjera da spriječe i suprotstave se ekstremizmu u vezi sa terorističkom radikalizacijom. Taj okvir koji je usvojio OSCE naglašava vezu između radikalizacije i ekstremizma, sa jedne strane, a, sa druge strane, između djela nasilja i kriminaliziranog terorizma. Na taj način, OSCE eksplicitno naglašava važnost očuvanja osnovnih sloboda prilikom rada na sprečavanju tih sigurnosnih prijetnji.

P/CVERLT se razlikuje od borbe protiv terorizma zato što po svojoj prirodi ne uključuje prinudu (npr. ne uključuje hapšenja, istrage i djelovanje tužilaštva) i stoga mu teroristi ili terorizam ne predstavljaju direktnu metu. Umjesto toga, fokus P/CVERLT-a je na (1) prevenciji i suprotstavljanju procesima radikalizacije koji mogu voditi ka terorizmu; (2) rješavanju i smanjenju osjećaja nepravde

⁹ United Nations General Assembly, Plan of Action to Prevent Violent Extremism: Report of the Secretary-General, Seventieth Session (Generalna skupština Ujedinjenih naroda, Akcioni plan za prevenciju nasilnog ekstremizma: Izvještaj generalnog sekretara, 70. sjednica), A/70/674, 24. decembar 2015. godine, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674.

¹⁰ Pravo na slobodu mišljenja i izražavanja je zaštićeno članom 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. U njemu se navodi da niko ne može biti uznemiravan zbog svog mišljenja. Štaviše, sloboda izražavanja također štiti izražavanje stavova i ideja koje uznemiruju, vrijeđaju ili šokiraju (a koje neki ljudi mogu smatrati radikalnim ili ekstremnim).

i strukturalnih društvenih, ekonomskih i političkih uslova koji mogu biti pogodni za nasilni ekstremizam; (3) pomaganju onima koji su već radikalizirani ka vršenju terorističkih djela da se povuku i reintegriraju u društvo; i (4) na izgradnji otpornosti zajednice na VERLT.

Nasuprot tome, borba protiv terorizma se odnosi na niz aktivnosti koje poduzimaju primarno policijske i obavještajne agencije, a ponekad i vojska, „sa ciljem osujećivanja terorističkih zavjera i razbijanja terorističkih organizacija“ i na reakcije krivičnog pravosuđa koje vrši istragu i dovodi pred lice pravde one koji su počinili terorističke zločine.¹¹ Dok državne strategije i akcione planove koji se odnose na P/CVERLT primarno osmišljavaju i iniciraju državna tijela vlasti, njihova provedba obično nije ograničena na aktere državne vlasti i uključuje širok spektar zainteresovanih strana, uključujući lokalna i druga tijela vlasti nižih nivoa od državnog, civilno društvo i privatni sektor. Kao takve, napore usmjerene ka P/CVERLT-u moguće je najbolje razumjeti kao programe i politike djelovanja koji **upotpunjuju** tradicionalne pristupe borbi protiv terorizma.

Druga terminologija, koja je analogna ili se preklapa sa ovdje korištenom, u upotrebi u međunarodnoj zajednici uključuje „suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu“ (CVE), „prevenciju nasilnog ekstremizma“ (PVE) i „prevenciju i suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu“ (P/CVE). „P/CVE“ predstavlja krovni termin koji obuhvata aktivnosti koje provode vladini i nevladini akteri koji teže ka prevenciji ili ublažavanju nasilnog ekstremizma putem mjera koje ne uključuju prinudu, čiji je zajednički cilj bavljenje onim što pokreće nasilni ekstremizam. Razvojne organizacije i pogotovo praktičari preferiraju korištenje „PVE“ ili „CVE“. Naprimjer, „PVE“ se sve više koristi u UN-u i među razvojnim agencijama. Njime se naglašava bavljenje korijenima i ublažavanje uslova koji vode ka terorizmu, kao što su slaba tijela vlasti, isključivost društvenih struktura i neadekvatno obrazovanje.¹² Međutim, često je mala razlika između konkretnih ciljeva i djelovanja na terenu između PVE i CVE.¹³ Kao i P/CVE, oboje imaju u središtu svog djelovanja proaktivne i preventivne napore. Prema stavu Razvojnog programa UN-a, „obično se pravi razlika između CVE, koje je fokusirano na suprotstavljanje aktivnostima postojećih nasilnih ekstremista“, i

11 Peter Neumann, Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region (Suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu: ideje, preporuke i dobri primjeri iz prakse država članica OSCE-a), OSCE, 28. septembar 2017. godine, str. 71–72, <https://www.osce.org/chairmanship/346841?download=true>.

12 United Nations General Assembly, Plan of Action to Prevent Violent Extremism: Report of the Secretary-General, Seventieth Session (Generalna skupština Ujedinjenih naroda, Akcioni plan za prevenciju nasilnog ekstremizma: Izvještaj generalnog sekretara, 70. sjednica), A/70/674, 24. decembar 2015. godine, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674.

13 Royal United Services Institute (RUSI) and CIVIPOL, EU Operational Guidelines on the Preparation and Implementation of EU Financed Actions Specific to Countering Terrorism and Violent Extremism in Third Countries, (Kraljevski institut za sigurnost Velike Britanije (RUSI) i CIVIPOL, Operativne smjernice EU o pripremi i provedbi aktivnosti koje finansira EU u vezi sa suprotstavljanjem terorizmu i nasilnom ekstremizmu u trećim zemljama), Evropska komisija, novembar 2017. godine, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-ct-cve-guidelines-20171213_en.pdf.

„PVE, koje je fokusirano na prevenciju daljnjeg širenja nasilnog ekstremizma“, ali „u praksi, inicijative će često djelovati u oba aspekta – uz kombinirani pristup“.¹⁴

Spektar aktivnosti, programa i tipova angažmana koji potpadaju pod P/CVERLT je širok i obuhvata napore na međunarodnom, regionalnom, državnom, subdržavnom, pojedinačnom i nivou zajednice.¹⁵ Konkretno napore na državnom nivou generalno određuju prioritetne oblasti djelovanja identificirane u strateškom okviru svake od država. Na kraju krajeva, na tipove pristupa i programa utječu, između ostalog, priroda prijetnje, kao i preovlađujuće društvene norme i političke okolnosti, struktura vlasti, resursi, kapaciteti, procjene rizika, kao i tradicije.

Povremeno su se kreatori politika i praktičari P/CVERLT-a suočavali sa poteškoćama da postave jasne granice između programa P/CVERLT-a i programa pokrenutih unutar dobro uspostavljenih oblasti, kao što su razvoj i smanjenje siromaštva, rješavanje sukoba, izgradnja mira, dobra uprava i obrazovanje. Oba tipa programa su osmišljena sa ciljem da se suprotstave faktorima koji mogu da potpiruju nasilni ekstremizam na konkretnim lokacijama: radikaliziranim mentorima, ekstremističkim društvenim mrežama, traženju osвете, težnji za statusom i mnoštvu drugih motivacijskih, pokretačkih i strukturalnih faktora. Općenito govoreći, takvi naponi imaju za cilj da se bave osobama koje su konkretno identificirane kao osobe izložene riziku ili podložne uvlačenju u svijet nasilja.¹⁶

Tri uobičajena načina kategorizacije programa P/CVERLT-a su prema **tipu**: podizanje svijesti i izgradnja povjerenja, obuka, dijalog i strateško komuniciranje; prema **korisnicima**: zajednica/grupa ili pojedinac; i (kao što je opisano u nastavku) prema **funkciji**: prevencija, intervencija i rehabilitacija. Neki programi mogu da potpadaju pod više funkcionalnih oblasti ili tipova. Neki stručnjaci sugeriraju da okviri koji se bave smanjenjem nasilja bandi ili modeli

14 United Nations Development Programme, Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives, and the Tipping Point For Recruitment (Razvojni program Ujedinjenih naroda, Put ka ekstremizmu u Africi: Pokretači, podsticaji i prelomni momenat za vrbovanje), 2017. godine, <http://journey-to-extremism.undp.org/content/downloads/UNDP-JourneyToExtremism-report-2017-english.pdf>.

15 Georgia Holmer i Peter Bauman, "Taking Stock: Analytic Tools for Understanding and Designing P/CVE Programs", United States Institute of Peace, („Pregled analitičkih sredstava za shvatanje i osmišljavanje programa P/CVE-a", Institut za mir SAD-a), august 2018. godine, <https://www.usip.org/publications/2018/09/taking-stock-analytic-tools-understanding-and-designing-pcve-programs>.

16 James Khalil i Martine Zeuthen, "Countering Violent Extremism and Risk Reduction: A Guide to Programme Design and Evaluation", Whitehall Report („Suprotstavljavanje nasilnom ekstremizmu i smanjenje rizika: Vodič za osmišljavanje i ocjenu programa", Izveštaj upućen Vladi Velike Britanije), RUSI, 8. juni 2016. godine, https://rusi.org/sites/default/files/20160608_cve_and_rr.combined.online4.pdf.

javnog zdravstva (koji se razmatraju u Odjeljku 3.5) mogu biti od koristi u svrhu razvoja programa ili grupa programa P/CVERLT-a.¹⁷

Programi prevencije su obično osmišljeni sa ciljem da izgrade otpornost zajednice na VERLT i da izgrade društvenu koheziju sa ciljem odupiranja privlačnosti VERLT-a. Ti programi, čija su ciljna grupa zajednice koje nisu radikalizirane ka počinjenju nasilja, javljaju se u više oblika. Naprimjer, oni mogu uključivati predavanja o miru i toleranciji; promoviranje ljudskih prava i dobre uprave; srednje stručno obrazovanje; podizanje svijesti u školama i mjesnim zajednicama o prijetnji nasilnog ekstremizma; kampanje informiranja javnosti i debate u zajednicama o osjetljivim temama; dijalog između i unutar vjerskih zajednica; programe osnaživanja omladine i žena; osposobljavanje nastavnog osoblja i vođa zajednice da se angažuju u naporima P/CVERLT-a; poruke u medijima i kampanje protunarativa, kao i izgradnju povjerenja između zajednica i policije. U kontekstu javnog zdravstva, to je poznato pod nazivom „primarna prevencija“.

Tipična ciljna grupa **programa intervencije** su osobe izložene riziku. Ti programi teže ka tome da interveniraju na putu koji neka osoba prelazi ka terorističkoj radikalizaciji prije nego što pređe crtu počinjenja krivičnog djela. Programi koji potpadaju pod ovu kategoriju se ponekad nazivaju „programi za izlaz“. Ti programi su obično dobrovoljni i oni uključuju psihosocijalnu podršku, mentorsku podršku, teološku/doktrinarnu debatu, obrazovanje, obuku i podršku u svrhu zapošljavanja, kao i referalne mehanizme (koji su u fokusu ovog vodiča).

Referalni mehanizmi ili slični programi u sferi intervencije se klasificiraju, iz perspektive javnog zdravstva, kao „sekundarna prevencija“. Ti programi su osmišljeni sa ciljem da identificiraju osobe izložene riziku nasilnog ekstremizma (jednom ili više faktora rizika od nasilja) i da pruže takvim osobama pomoć da se pozabave oblicima ponašanja koji se pojavljuju prije počinjenja nasilja.¹⁸

Tipična ciljna grupa **programa rehabilitacije** su osobe radikalizirane ka počinjenju nasilja (uključujući počiniocce terorističkih djela), moguće i njihove

17 David P. Eisenman i Louise Flavahan, "Canaries in the Coal Mine: Interpersonal Violence, Gang Violence, and Violent Extremism through a Public Health Prevention Lens," („Kananarinci u rudniku: Interpersonalno nasilje, nasilje bandi i nasilni ekstremizam kroz vizuru prevencije u okviru javnog zdravstva"), International Review of Psychiatry 29, br. 4 (august 2017. godine): 341–349, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28805121>; i YouthPower, "Promising Practices in Engaging youth in Peace and Security and P/CVE" („Obećavajuća praksa u angažovanju mladih u oblastima mira i sigurnosti i P/CVE-a"), septembar 2017. godine, <https://static.globalinnovationexchange.org/s3fs-public/asset/document/Peace%20and%20Security%20Brief%209-21-17%20PRINT%20FINAL-OK.pdf?dV0v5HTaHk3AnPea6AL3145G5XblJ2A0>.

18 Stevan Weine i dr., Leveraging a Targeted Violence Prevention Program to Prevent Violent Extremism: A Formative Evaluation in Los Angeles (Utjecaj ciljanog programa prevencije nasilja u prevenciji nasilnog ekstremizma: Ocjena stanja u Los Angelesu), Univerzitet države Illinois u Chicagu i Univerzitet države California, Los Angeles, 2016. godine, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/862_OPSR_TP_LA-Formative-Evaluation_180817-508.pdf.

porodice, a koje se nalaze u različitim fazama radikalizacije. Tipovi programa uključuju programe odricanja od nasilja koji se odvijaju u zatvorima, kao i programe poslije odsluženja zatvorske kazne koji se fokusiraju na rehabilitaciju i ponovnu integraciju počinitelja terorističkih djela i povratnika „stranih terorističkih boraca“ i njihovo vraćanje u društvo.¹⁹ Neki programi nude opće i stručno obrazovanje, savjetovanje, mogućnosti zapošljavanja i dijalog o relevantnim ideologijama.

¹⁹ U nedavno objavljenoj publikaciji OSCE-a i ODIHR-a su naznačeni mnogi od pravnih, konceptualnih i izazova zaštite ljudskih prava u bavljenju pitanjem „FTF-a“. Vidjeti OSCE i ODIHR, Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters" within a Human Rights Framework (Vodič za bavljenje prijetnjama i izazovima „stranih terorističkih boraca“ unutar okvira zaštite ljudskih prava), 2018. godine, <https://www.osce.org/odihr/393503?download=true..>



3. Ključna pitanja o referalnim mehanizmima za P/CVERLT

3.1 Šta je referalni mehanizam za P/CVERLT?

Referalni mehanizam za P/CVERLT je obično jedan multiagencijski i/ili multidisciplinarni program, platforma ili inicijativa koja:

1. Uključuje predstavnike većine općinskih ili drugih vladinih agencija, organizacija koje potiču iz zajednice i organizacija civilnog društva iz širokog niza disciplina, uključujući obrazovanje, zdravstvo, socijalnu zaštitu, omladinu, sport i, po potrebi, policiju i zavode za izvršenje krivičnih sankcija;
2. Prima osobe koje su uputili članovi zajednice ili tijela vlasti, identificirane kao najpodložnije, ili koje se nalaze u ranoj fazi, za uključivanje u ekstremističko nasilje, ali koje još nisu prešle prag i počinile krivično djelo;
3. Procjenjuje rizik i zaštitne faktore, kao i ranjivost upućene osobe, sa ciljem određivanja odgovarajućeg pravca djelovanja; i
4. Osmišljava, provodi, prati i ocjenjuje posebno prilagođene intervencije ili planove podrške koji se bave faktorima rizika i ranjivošću osoba koje se smatraju najviše izloženima riziku ili najpodložnijima VERLT-u i pomaže da upućene osobe krenu drugačijim, nenasilnim putem.

Takvi mehanizmi služe primarno da ih koriste zabrinuti članovi porodice ili drugi članovi zajednice koji sumnjaju da neka osoba možda postaje radikalizirana, ali još nije počinila nasilje. Referalni mehanizmi nude opciju koja ne uključuje

pozivanje policije i potencijalno rizikovanje da odmah dođe do žestokog policijskog djelovanja. Ti mehanizmi imaju za cilj da zaustave i obrnu proces radikalizacije u ranoj fazi, omogućavajući mobiliziranje aktera koji su možda u boljoj poziciji „da izvrše efikasnu i ciljanu preventivnu intervenciju, jer imaju konkretnu nadležnost, stručno znanje, uočeni kredibilitet, odnosno legitimitet koji ne posjeduje policija.“²⁰ Oni mogu pomoći da se premosti jaz u trenutku kada je identificiran slučaj koji izaziva zabrinutost, ali djelovanje policije nije prikladno, jer ne postoje navodi da je ta osoba počinila krivično djelo, pa bi uključivanje policije moglo biti kontraproduktivno.

Referalni mehanizmi za P/CVERLT su zamišljeni tako da dopunjavaju šire programe ili politike djelovanja P/CVERLT-a koji su fokusirani na grupe ili zajednice, kao i da dopunjavaju ciljane mjere borbe protiv terorizma, zasnovane na zaštiti ljudskih prava.

Određeni broj takvih mehanizama je već pokrenut u državama članicama OSCE-a. U nekim od tih mehanizama vlade imaju vodeću ulogu, na državnom ili subdržavnom nivou, a u drugim nevladine organizacije (NVO) imaju vodeću ulogu. Kod nekih mehanizama policija ima vodeću ulogu, a kod drugih policija učestvuje malo ili nikako. Neki se usko fokusiraju na prevenciju VERLT-a, a drugi uključuju VERLT kao jedan od mnoštva oblika nasilja koje teže da spriječe. Neki mehanizmi uključuju timove koji sarađuju na daljinu, a neki timovi sarađuju na integrirani način, kod nekih je na djelu kolokacija, a drugi se okupljaju kada treba da se pozabave konkretnom prijetnjom koja je u toku ili, po potrebi, konkretnim predmetom.

Općenito govoreći, mehanizmi P/CVERLT-a imaju određeni broj zajedničkih elemenata:²¹

1. Učešće je uglavnom dobrovoljno;
2. Oni se obično oslanjaju na procjene rizika ili druga sredstva mjerenja rizika, potreba i promjena u ponašanju onih osoba koje su upućene ka referalnom mehanizmu i onih osoba koje su predmet intervencije ili plana podrške. Takve procjene obično vrši obučeno stručno osoblje;
3. Oni uključuju mnoštvo aktera – iz različitih disciplina i/ili vladinih agencija – i stoga su im često potrebni novi kanali koordinacije i protokoli za razmjenu informacija;

20 OSCE, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism (Prevenција terorizma i suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu).

21 OSCE, Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region (Suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode ka terorizmu: ideje, preporuke i dobri primjeri iz prakse država članica OSCE-a), Peter Neumann, 28. septembar 2017. godine, <https://www.osce.org/chairmanship/346841?download=true>.

4. Njihova multidisciplinarna priroda omogućava im da se bave, između ostalog i putem prilagođenih intervencija ili širih planova podrške, relativno širokim skupom faktora zbog kojih osobe mogu postati podložne VERLT-u; i
5. Njihova djelotvornost se oslanja na predanost, vještine i iskustva praktičara koji rade sa osobom upućenom ka referalnom mehanizmu, kao i na nivo povjerenja među različitim stručnim osobljem i agencijama uključenim u mehanizam, kao i između tog stručnog osoblja i agencija i relevantnih lokalnih zajednica.

3.2 Koji su različiti modeli takvih mehanizama?

Iako često imaju zajedničke karakteristike, referalni mehanizmi za P/CVERLT dolaze u različitim oblicima. Te razlike se mogu odnositi na strukturu mehanizma (hijerarhijska ²² ili pod lokalnim vodstvom²³); na vodeću instituciju zaduženu za provedbu (državni subjekt, općina ili neko drugo tijelo vlasti ispod nivoa države, lokalna policija ili NVO); na to koji su od lokalnih pružalaca usluga i drugih partnera uključeni (npr., nastavno osoblje, socijalni radnici, stručno osoblje u oblasti mentalnog zdravlja, savjetnici za pitanja mladih, vjerske vođe i vođe u zajednici, organizacije civilnog društva i policija); i na to da li se fokusiraju na P/CVERLT ²⁴ ili na širi niz pitanja u vezi s nasiljem ili sigurnošću.²⁵ Obavještajne službe obično nisu standardan partner ali, pod određenim ograničenim okolnostima, mogu biti uključene od slučaja do slučaja.

U državama članicama OSCE-a, kao što su Belgija, Danska, Finska, Francuska, Holandija, Kanada, Luksemburg, Norveška i Velika Britanija, postoje multiagencijske platforme kojima se pojedinačni predmeti upućuju i tamo se ocjenjuju i razmatraju. Mnogi od tih programa su organizirani na općinskom ili nekom drugom subdržavnom nivou, pošto se tu nalazi većina pružalaca informacija i intervencija. Koristi se mnoštvo termina da se opišu ti mehanizmi,

22 Vidjeti, naprimjer, britanski program Channel, <https://www.gov.uk/government/publications/channel-guidance>.

23 Vidjeti, naprimjer, Florian Qehaja, Skënder Perteshi i Mentor Vrajolli, Mapping the State of Play of Institutional and Community Involvement in Countering Violent Extremism in Kosovo (Mapiranje stanja stvari u vezi sa učešćem institucija i zajednice u suprotstavljanju nasilnom ekstremizmu na Kosovu), Kosovski centar za sigurnosne studije, februar 2017. godine, <http://www.qkss.org/en/Reports/Mapping-the-state-of-play-of-institutional-and-community-involvement-in-countering-violent-extremism-in-Kosovo-864>.

24 Evropska komisija, "Aarhus Model: Prevention of Radicalisation and Discrimination in Aarhus" („Aarhuski model: Prevencija radikalizacije i diskriminacije u Aarhusu), https://ec.europa.eu/home-affairs/node/7423_en.

25 Vidjeti, naprimjer, FOCUS-Toronto, <https://www.toronto.ca/community-people/public-safety-alerts/community-safety-programs/focus-toronto/>.

kao što su „situacijska platforma“ (Kanada), „info-kuće“ (Danska), „sigurnosne kuće“ (Holandija), „partnerska platforma“ (Belgija) i „komisije“ (Velika Britanija)

3.3 Koje su prednosti referalnog mehanizma za P/CVERLT?

Referalni mehanizmi koji se bave osobama izloženim riziku ili podložnim VERLT-u pružaju neke prednosti kao dio sveobuhvatnog pristupa P/CVERLT-u.

Oni mogu poboljšati napore velikog broja aktera da pomognu u identifikaciji i da osiguraju da osobe izložene riziku od VERLT-a dobiju neophodnu podršku u ranoj fazi, sa ciljem prevencije i suprotstavljanja procesu radikalizacije ka počinjenju nasilja. Referalni mehanizmi omogućavaju mobilizaciju aktera — primarno lokalnih aktera — koji su obično u najboljoj poziciji da izvrše efikasnu i preventivnu intervenciju, jer imaju konkretnu nadležnost, stručno znanje, uočeni kredibilitet, odnosno legitimitet koji ne posjeduje policija ili drugi. Kako je naglašeno u OSCE-ovom Vodiču o pristupu VERLT-u kroz rad policije u zajednici, ti mehanizmi „mogu pomoći da se premosti jaz tamo gdje je utvrđen zabrinjavajući slučaj koji treba proaktivno rješavati, gdje akcija provođenja zakona nije zagarantirana, a uključivanje policije može u stvari biti kontraproduktivno.“²⁶

Mobiliziranje zainteresovanih strana koje ne uključuju policiju i premošćavanje tog jaza su od ključne važnosti. Kao što je konstatovano u memorandumu pod nazivom “Rabat-Washington Good Practices” o dobrim primjerima iz prakse, koji je objavio Globalni forum za suprotstavljanje terorizmu (GCTF) u septembru 2018. godine (i u kojem se preporučuje da države razmotre razvoj multidisciplinarnih referalnih mehanizama), bilo je slučajeva u kojima su porodice, nastavno osoblje ili socijalni radnici primijetili znake radikalizacije ka počinjenju nasilja i čak prijavili svoje sumnje lokalnim vlastima, ali ništa nije učinjeno da se interveniše. U drugim situacijama, članovi porodice su odlučili da ne prijavljuju svoje sumnje zbog straha od neposrednog i žestokog djelovanja policije.²⁷

26 OSCE, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism (Prevenjacija terorizma i suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu), str. 165-166.

27 Globalni forum za suprotstavljanje terorizmu (GCTF), Initiative to Address Homegrown Terrorism: Rabat-Washington Good Practices on the Prevention, Detection, Intervention and Response to Homegrown Terrorism (Inicijativa za bavljenje domaćim terorizmom: Dobra praksa prevencije, otkrivanja i reakcije na domaći terorizam, usvojena na sastancima u Rabatu i Washingtonu), septembar 2018. godine, str. 1. https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/C/GCTF-Rabat-Washington-Good-Practices_ENG.pdf?ver=2018-09-21-122245-707

Referalni mehanizmi, ako su pravilno osmišljeni — između ostalog pružajući uvjerenja da će slučajevi biti upućeni policiji samo u izuzetnim slučajevima (npr. ako postoji neposredni rizik povređivanja) — nude određeni broj prednosti:

1. povećavaju vjerovatnoću da će porodice i drugi zabrinuti članovi zajednice uputiti osobe koje pokazuju znake radikalizacije ka VERLT-u prije nego što prihvate nasilje;
2. grade povjerenje između zajednica i vlasti;
3. podstiču učešće niza stručnih osoba koje bi se možda nevoljko samostalno angažovale u jednoj potencijalno politički osjetljivoj intervenciji u cilju P/CVE-a;
4. promoviraju multidisciplinarni pristup i omogućavaju razmjenu informacija među različitim agencijama i organizacijama o upućenim osobama (unutar parametara standarda zaštite podataka i privatnosti);
5. pružaju tačniju procjenu rizika koji predstavljaju osobe podložne VERLT-u, kao i njihovih potreba, nego što to obično čine programi intervencije samo jednog aktera u P/CVERLT-u; i
6. Omogućavaju osobi upućenoj ka referalnom mehanizmu da istovremeno dobije širok niz usluga, povećavajući sposobnost te osobe da bolje iskoristi sveobuhvatniji plan podrške nego što bi to omogućilo angažovanje jedne agencije ili organizacije. Time se prepoznaje da je proces radikalizacije ka počinjenju nasilja složen i da nijedna pojedinačna agencija ili organizacija nije u mogućnosti da se bavi svim od često mnoštva oblika ranjivosti ili da samostalno smanji faktore rizika.

Neuzimanje u obzir srodnih rizika može u razvoju referalnih mehanizama nanijeti dugoročnu štetu i zapravo doprinijeti problemu za čije su rješavanje osmišljeni.

3.4 U kojim drugim kontekstima su korišteni referalni mehanizmi i na koji način oni mogu biti drugačiji od referalnih mehanizama za P/CVERLT?

Dok se sve veća pažnja posvećuje razvoju referalnih mehanizama za P/CVERLT, važno je imati na umu da su referalni mehanizmi razvijeni u drugim kontekstima za drugačiju svrhu i u drugačijem obliku. Obično su korišteni kada je neophodan

jedan sveobuhvatan skup usluga više različitih agencija i/ili disciplina da bi se odgovorilo na potrebe ranjivih osoba.

3.4.1 Trgovina ljudima

OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je 2004. godine izradio priručnik da bi države članice posavjetovao kako da osmisle i stave u funkciju **državne referalne mehanizme (NRM) za borbu protiv trgovine ljudima i podršku žrtvama**.²⁸ Ključni element takvih mehanizama uključuje proces identifikiranja potencijalnih žrtava trgovine ljudima od strane multidisciplinarne grupe zainteresovanih strana koju čine državni i subdržavni, vladini i nevladini akteri, kao i omogućavanja saradnje među njima da bi se osiguralo da žrtve dobiju specijalizirane usluge koje su im potrebne, često od više pružalaca usluga.

Priručnik je predstavljao nadgradnju OSCE-ovog Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima. Priručnik je prihvaćen na sastanku OSCE-ovog Ministarskog vijeća 2003. godine i u njemu je data preporuka da „države članice OSCE-a uspostave državne referalne mehanizme putem izgradnje partnerstava između civilnog društva i policije, izrade smjernice sa ciljem da pravilno identificiraju žrtve trgovine ljudima i uspostave multisektorske i multidisciplinarne timove za izradu i monitoring provođenja politika djelovanja.“²⁹

Kao što je definirano u priručniku, NRM je

*okvir za saradnju putem kojeg državni/e akteri/ke ispunjavaju svoje obaveze u zaštiti i promociji ljudskih prava trgovanih osoba, koordinirajući svoje napore u strateškom partnerstvu sa civilnim društvom. Osnovni ciljevi državnog mehanizma za upućivanje žrtava jesu da se osigura poštovanje ljudskih prava trgovanih osoba i da se obezbijedi efikasan način da se žrtve trgovine upute do mjesta gdje će im se obezbijediti pomoć. Državni mehanizmi za upućivanje žrtava također mogu pomoći poboljšanju državnih strategija i procedura vezanih za širok spektar pitanja koja se odnose na žrtve, kao što su pravila vezana za boravak i repatrijaciju, kompenzaciju za žrtvu i zaštitu svjedoka/inja. Oni mogu kreirati državne akcione planove i standarde za procjenu da li su ciljevi ostvareni.*³⁰

28 OSCE and ODIHR, National Referral Mechanisms—Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook (Državni referalni mehanizmi - Pridružujući se naporima u zaštiti prava žrtava trgovine ljudima: Praktični priručnik), 13. maj 2004. godine, <https://www.osce.org/odihhr/13967>. Ovaj priručnik predstavlja vodič za osmišljavanje i provođenje održivih mehanizama i strukture kako bi se borili protiv trgovine ljudima i pružali podršku žrtvama. Priručnik također upućuje kako vršiti monitoring i izgraditi te mehanizme i strukture. Priručnik se trenutno ažurira i trebao bi biti ponovo izdat 2019. godine.

29 OSCE, "Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings" („Akcioni plan za borbu protiv trgovine ljudima“), Odjeljak V, član 3., juli 2003. godine.

30 OSCE i ODIHR, National Referral Mechanisms (Državni referalni mehanizmi), str. 15.

Iako NRM-ovi imaju različitu veličinu i strukturu, u priručniku se preporučuje da oni budu „osmišljeni tako da ozvaniče saradnju između vladinih agencija i nevladinih grupa koje rade sa žrtvama trgovine ljudima“. Za razliku od referalnih mehanizama koji se bave pitanjima VERLT-a, koji su obično programi pod lokalnim vodstvom (čak i kad su dio državnog pristupa), mehanizmi za zaštitu prava žrtava trgovine ljudima djeluju na državnom nivou (a ponekad na nivou nižem od državnog). Njih obično vodi državni koordinator (koji je često visoki vladin službenik) i tim koji čine visokopozicionirani predstavnici vladinih agencija i civilnog društva, koji razvijaju preporuke u vezi sa državnim politikom i procedurama koje se odnose na žrtve trgovine ljudima.

3.4.2 Rodno zasnovano nasilje

Referalni mehanizmi su izrađeni u svrhu **prevencije i bavljenja rodno zasnovanim nasiljem (GBV)**, uključujući nasilje u porodici koje se, kao i trgovina ljudima, prepoznaje kao multidimenzionalni problem na koji je potrebno reagirati na jedan cjelovit, koordiniran i individualiziran način.³¹ Žene koje su iskusile GBV imaju mnogobrojne i složene potrebe koje mogu uključivati medicinsku njegu, siguran smještaj, psihosocijalno savjetovanje, policijsku zaštitu i pravno savjetovanje. Nije vjerovatno da će neka pojedinačna vladina agencija ili NVO biti u mogućnosti da pruži sve te usluge, pa je stoga potrebna „multisektorska reakcija kojom će se koordinirati usluge svih relevantnih pružalaca usluga“ da bi se pomoglo „osigurati dostupnost sveobuhvatne podrške za žrtve GBV-a“.³² U takvim kontekstima, referalni sistemi koji povezuju različite subjekte sa raznolikim mandatima u jednu mrežu saradnje, sa ciljem pružanja zaštite i pomoći žrtvama GBV-a, prevencije GBV-a i procesuiranja počinitelja GBV-a, razvijeni su u brojnim državama svijeta. Oni obično uključuju vladine, nevladine i, povremeno, međunarodne organizacije i uključuju, između ostalog, stručno osoblje u oblasti mentalnog zdravlja i socijalne zaštite.

31 WAVE Mreža i Evropski info-centar protiv nasilja (WAVE) Populacijski fond Ujedinjenih naroda (UNFPA), Regionalni ured za istočnu Evropu i centralnu Aziju, Strengthening Health System Responses to Gender-Based Violence in Eastern Europe and Central Asia: A Resource Package (Jačanje reakcija zdravstvenog sistema na rodno zasnovano nasilje u istočnoj Evropi i centralnoj Aziji: Dostupni resursi), <http://www.health-genderviolence.org/programming-for-integration-of-gbv-within-health-system/practical-steps-and-recommendations-for-in-0>. Za pregled takvih programa na Zapadnom Balkanu, vidjeti UN Women, Regional Programme on Ending Violence against Women in the Western Balkans and Turkey (UN Žene, Regionalni program za uklanjanje nasilja nad ženama na Zapadnom Balkanu i u Turskoj), <http://eca.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/regional-programme-in-the-western-balkans-and-turkey>.

32 WAVE i UNFPA, Strengthening Health System Responses to Gender-Based Violence (Jačanje reakcija zdravstvenog sistema na rodno zasnovano nasilje)

3.4.3 Zaštita ranjive djece

Još jedna oblast u kojoj su uobičajeni referalni mehanizmi je **zaštita ranjive djece**.³³ Djeca i porodice pogođene nasiljem, bolešću i drugim nedaćama suočavaju se sa mnogim oblicima ranjivosti. U takvim slučajevima referalni mehanizam uključuje „proces prepoznavanja rizika ili zabrinutosti o nekom djetetu ili domaćinstvu, odlučivanje o tome šta je potrebno poduzeti i pružanje informacija ili upućivanje osobe da se obrati identificiranim službama“.³⁴ Obično se to upućivanje vrši putem telefonskih linija za pomoć ili od jednog do drugog pružaoca usluga.

3.4.4 Iskustva stečena iz drugih oblasti

Iako svaki referalni mehanizam treba da odslikava specifičan kontekst, uzimajući u obzir određeni tematski fokus i kulturološke i društvene nijanse, kao i kapacitete i potrebe korisnika, bilo da su u pitanju zajednice ili pojedinci, postoje iskustva stečena iz rada referalnih mehanizama u drugim oblastima koja mogu biti relevantna prilikom osmišljavanja i operacionaliziranja mehanizama koji mogu da se bave, između ostalog, slučajevima VERLT-a. Ta iskustva uključuju sljedeće:

1. Investicije u referalne mehanizme treba da se nadopunjuju sa investicijama u one agencije i organizacije za koje je vjerovatno da će pomoći u izradi i provedbi intervencija ili planova podrške osmišljenih sa ciljem da se bave ranjivošću osoba upućenih ka referalnom mehanizmu. To uključuje psihosocijalno i drugo savjetovanje i agencije za socijalnu zaštitu;
2. Članovi mehanizma i članovi relevantne zajednice moraju jasno razumjeti šta taj program teži da postigne. Članovi referalnog mehanizma moraju se dogovoriti o tome kako će on funkcionirati;
3. Jasni i snažni mandati i protokoli su važni, uključujući one koji navode uloge i odgovornosti svakog člana mehanizma i koji se bave razmjenom informacija među njima;
4. Moraju postojati adekvatni finansijski i kadrovski resursi, uključujući konkretne budžetske stavke, za pružanje podrške održivom djelovanju mehanizma;

33 Keetie Roelen, Siân Long i Jerker Edström, Pathways to Protection—Referral Mechanisms and Case Management for Vulnerable Children in Eastern and Southern Africa: Lessons Learned and Ways Forward, Institute of Developmental Studies Centre for Social Protection, (Putevi zaštite—Referalni mehanizmi i upravljanje predmetima za ranjivu djecu u istočnoj i južnoj Africi: Stečena iskustva i kako naprijed, Institut za razvojne studije, Centar za socijalnu zaštitu), juni 2012. godine, <http://www.socialserviceworkforce.org/system/files/resource/files/Pathways%20to%20protection%20%E2%80%93%20referral%20mechanisms%20and%20case%20management%20for%20vulnerable%20children%20in%20Eastern%20and%20Southern%20Africa.pdf>.

34 United States Agency for Aid and Development (USAID), PEPFAR i 4Children, "Referral Mechanisms for Children Orphaned or Made Vulnerable by HIV (OVC)" (Referalni mehanizmi za djecu siročad ili ranjivu djecu kao rezultat HIV-a), 2018. godine, https://ovcsupport.org/wp-content/uploads/2018/03/18OS-34655_Referrals-Mech_FINAL.pdf.

5. Inicijative koje potiču iz zajednice treba da služe kao dopuna individualiziranim uslugama dostupnim putem referalnog mehanizma; i
6. Potrebno je da postoji kontakt-osoba koja će povezivati različite aktere uključene u mehanizam, osobu o kojoj se radi i članove njene porodice.³⁵

3.5 Investiranje u prevenciju u svjetlu javnog zdravstva

Države članice OSCE-a i drugi sve više prepoznaju da suprotstavljanje i prevencija terorizma ne mogu biti ograničeni na tradicionalni policijski i tužilački pristup i sredstva. Umjesto toga, njih treba da nadopunjavaju preventivni napor cijelog društva, predvođeni zajednicom, koji uključuju širok niz nepolicijskih, nevladinih i subdržavnih aktera. Oni su najdjelotvorniji kada uključuju partnerstva, uključujući partnerstva između vlasti i civilnog društva, sigurnosnih aktera i aktera iz drugih oblasti, kao i državnih i subdržavnih aktera. Ti napor treba da teže ka tome da ne samo izgrade otporna društva i kohezivne zajednice koje mogu spriječiti da se VERLT u njima ukorijeni i da se odupru potresima kada se ipak ukorijeni, nego i da osobe za koje se smatra da su izložene riziku od VERLT-a skrenu na put mira prije nego što se prepuste ekstremističkom nasilju.

Što se više prepoznaje koliko štetu VERLT može počinuti društvu, umnogome prevazilazeći sigurnosne rizike koje predstavlja jedan nasilni ekstremista ili direktnu štetu prouzrokovanu napadom, preventivni pristup VERLT-u sve više se oslanja na iskustva iz oblasti javnog zdravstva, koje se tradicionalno povezuje sa prevencijom bolesti i promoviranjem zdravog ponašanja i okruženja. Jedno od tih iskustava je važnost identifikiranja praktičnih i zaštitnih intervencija koje mogu imati pozitivan utjecaj na svakodnevni život osoba, u svrhu upravljanja potencijalnim prijetnjama.³⁶ Pristup javnog zdravstva također nudi mogućnosti za višeciljno programiranje, izbjegavanje stigmatizacije i korištenje resursa javnog zdravstva koje policijski pristup ne omogućava. Ti resursi uključuju stručno osoblje u oblasti mentalnog zdravlja, socijalne radnike i drugo osoblje u javnom zdravstvu, a svi su oni sve više uključeni u šire napore usmjerene ka smanjenju nasilja u njihovim zajednicama.

S obzirom na te prednosti, troslojni model javnog zdravstva predstavljen na Slici 1 se sve više primjenjuje u P/CVERLT-u. Kao što je objašnjeno u izvještaju iz

³⁵ Ibid.

³⁶ Stevan Weine i David Eisenman, "How Public Health Can Improve Initiatives to Counter Violent Extremism" („Na koji način javno zdravstvo može poboljšati inicijative za suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu“), Nacionalni konzorcij za studij terorizma i reakciju na terorizam (START), Univerzitet države Maryland, 5. april 2016. godine, <https://www.start.umd.edu/news/how-public-health-can-improve-initiatives-counter-violent-extremism>.

2016. godine koji je objavio Nacionalni konzorcij za studij terorizma i reakciju na terorizam sa Univerziteta države Maryland, često se smatra da primarna prevencija uključuje

strategije na nivou zajednice koje ublažavaju prilagodljivi rizik (npr. dostupnost medija koji veličaju nasilni ekstremizam) i koriste prednosti zaštitnih faktora (npr. podršku roditelja, društveno okruženje, upravljanje očekivanjima, znanje o pitanjima vjere i obrazovanje) koji se empirijski ili teorijski dovode u vezu sa prevencijom nasilnog ekstremizma. Sekundarna prevencija može uključivati strategije usmjerene ka osobama koje su identificirane kao osobe koje imaju neke karakteristike koje ih čine izloženim visokom riziku od nasilnog ekstremizma, kao što je izloženost ideologijama nasilnog ekstremizma ili blizina radikaliziranog društvenog okruženja. Tercijarna prevencija može uključivati strategije usmjerene ka osobama koje su već usvojile ideologije nasilnog ekstremizma ili su u kontaktu sa nasilnim ekstremistima, ali nisu uključeni u planiranje ili izvršavanje djela nasilja.³⁷

Slika 1. Model javnog zdravstva za CVE



Source: Jonathan Challgren et al., *Countering Violent Extremism: Applying the Public Health Model*, 1st ed. (Georgetown University, Izvor: Jonathan Challgren i dr., *Countering Violent Extremism: Applying the Public Health Model* (Suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu: Primjena modela javnog zdravstva), 1. izdanje. (Univerzitet Georgetown, Centar za sigurnosne studije, Nacionalna radna grupa za ključna sigurnosna pitanja, 2016. godine), <http://georgetownsecuritystudiesreview.org/wp-content/uploads/2016/10/NSCITF-Report-on-Countering-Violent-Extremism.pdf>. Terminologija korištena na slici ne odgovara nužno terminologiji OSCE-a

Referalni mehanizmi za P/CVERLT fokusirani na nekrivično djelovanje i akteri su čvrsto pozicionirani u **prostoru sekundarne prevencije**. Oni teže ka tome da povećaju vjerovatnoću da porodica, prijatelji i nastavno osoblje — tj. oni koji će

³⁷ Ibid.

najvjerovatnije zapaziti rane znake ranjivosti — mogu imati pristup obučenom stručnom osoblju u lokalnim agencijama i organizacijama od povjerenja (uključujući socijalnu službu i stručno osoblje u oblasti mentalnog zdravlja), koje onda može pružiti pomoć osobi izloženoj riziku prije nego se ona posveti ekstremističkom nasilju.

3.6 Koja je uloga odgovarajuća za policiju?

U osnovi ovih mehanizama često uglavnom stoje sigurnosni imperativi. Međutim, referalni mehanizmi treba jednako da predstavljaju predanost i doprinos izgradnji zdravijih i otpornijih zajednica. VERLT ipak nije samo sigurnosna prijetnja, već društveni fenomen koji, ako ostane netaknut, može imati dugoročan utjecaj na pojedince, porodice, zajednice i društva. Kao takvi, referalni mehanizmi se oslanjaju na raznoliku grupu aktera iz zajednice i na druge nepolicijske aktere radi ostvarenja uspjeha. Kao što je gore spomenuto, lokalna policija može, u odgovarajućim okolnostima, igrati ulogu u takvom mehanizmu. U nekim slučajevima, policija može biti izvor većine referala. Iz tih i drugih razloga možda će biti potrebno uključiti policiju u procjenu rizika ili podložnosti VERLT-u upućene osobe. Međutim, ako policija bude igrala bilo kakvu ulogu, ona treba biti pažljivo odmjerena na osnovu određenog broja faktora, što je razmotreno u Odjeljku 4.2. .



4. Izazovi i potencijalno negativne posljedice

Na osnovu iskustava država članica OSCE-a u razvoju referalnih mehanizama koji se bave predmetima VERLT-a, one koje izrađuju takve programe će vjerovatno trebati da pronađu način da prevaziđu određeni broj izazova i izbjegnu niz potencijalno negativnih posljedica

4.1 Izgradnja podrške u zajednici i izbjegavanje stigmatizacije

Osobe uključene u osmišljavanje takvog mehanizma trebaju uzeti u obzir potrebu da se osigura i održi široka podrška raznolikog skupa aktera koji su od ključne važnosti za uspjeh programa. Taj skup uključuje zajednice — porodice, nastavno osoblje, omladinu i socijalne radnike, kao i vođe zajednice — na koje ćemo se često oslanjati sa ciljem da oni upute osobe ka referalnom mehanizmu. On također uključuje agencije i organizacije koje će procijeniti ugroženost i potrebe upućenih osoba, a zatim osmisliti i provesti prilagođenu intervenciju ili planove šire podrške, ili će preporučiti neko drugo odgovarajuće djelovanje.

Imajući to na umu, treba pažljivo razmisliti o **odgovarajućem obimu i brendiranju** mehanizma. Naprimjer, osobe uključene u razvoj mehanizma čija je namjena da se bavi predmetima VERLT-a trebaju razmotriti širenje fokusa programa, tako da se on ne bavi samo VERLT-om, nego svim oblicima nasilnog ekstremizma. Uistinu, fokus bi mogao biti proširen i dalje, da uključi širi niz

pitanja nasilja i/ili sigurnosti važnih za određenu zajednicu. Vjerovatnije je da će biti prihvaćen jedan široko zasnovani program, a ne onaj koji se fokusira na jedno potencijalno stigmatizirajuće pitanje VERLT-a, gdje može postojati veći rizik da ljudi koji pripadaju određenoj vjerskoj, etničkoj, ili nekoj drugoj identitetskoj grupi budu etiketirani kao „radikalizirani“, „nasilni ekstremisti“, pa čak i „teroristi“.³⁸

Također je vjerovatno da takav pristup povećava šanse da članovi porodica, koji mogu biti zabrinuti zbog stigmatizacije u vezi sa upućivanjem osoba u referalni mehanizam fokusiran na VERLT, upute osobe za koje zapaze da pokazuju izloženost riziku ili podložnost nasilnom ekstremizmu ili terorizmu. Štaviše, to će predstavljati bolju mogućnost da mehanizam iskoristi prednost postojećih institucija i stručnog znanja, naročito među stručnim osobljem u oblasti mentalnog zdravlja i socijalnim radnicima, koji mogu biti manje voljni da učestvuju u mehanizmu za koji se smatra da on „sekuritizira“ određenu zajednicu i gdje bi njihovo učestvovanje moglo podrivati njihov postojeći rad.³⁹

Slično tome, odluka kako brendirati tu inicijativu treba biti zasnovana na ostvarenju najveće podrške, učešća i povjerenja relevantnih aktera

Još jedan način izbjegavanja stigmatizacije i izgradnje podrške u zajednici za referalni mehanizam je da se **osigura da on bude fokusiran na bavljenje ugroženošću osoba koje pokazuju oblike ponašanja koji mogu voditi VERLT-u, a ne na osobe koje jednostavno izražavaju ideološka, politička ili vjerska uvjerenja koja su zaštićena zakonima o zaštiti ljudskih prava.** Djelotvorno razlikovanje između te dvije široke kategorije ljudi je od ključne važnosti i uključuje određeni broj sljedećih koraka:

38 EU Radicalisation Awareness Network (RAN) Centre of Excellence, "Handbook on How to Set Up a Multi-Agency Structure that Includes the Health and Social Care Sectors?" (Centar za izvrsnost Mreže EU za podizanje svijesti o radikalizaciji, „Priručnik o tome kako uspostaviti multiagencijsku strukturu koja uključuje sektore zdravstva i socijalne zaštite?“), 18. i 19. maj 2016. godine, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/ex-post-paper-handbook-ran-hsc-18-19-may-2016-copenhagen-dk_en.pdf

39 Taj pristup GCTF smatra „dobrom praksom“. U Dobroj praksi br. 5 u dokumentu „Dobra praksa prevencije, otkrivanja i reakcije na domaći terorizam, usvojena na sastancima u Rabatu i Washingtonu“ se navodi da države mogu poželjeti da uključe pitanja VERLT-a u šire programe i strategije prevencije kriminala kojima se „podstiče saradnja između civilnog društva i policije prilikom bavljenja pitanjima od značaja za sigurnost građana. . . . Taj pristup može pomoći da se izbjegne dupliranje usluga, optimizira korištenje resursa i poboljša sigurnost. Također, pozicionirajući programe i usluge unutar okvira jednog šireg napora za borbu protiv kriminala, to može pomoći smanjenju osjećaja otuđenosti ili stigmatizacije koji često prati terorističke aktivnosti, a može dovesti, po potrebi, do povećanja učešća građana. Pored toga, uključivanje antiterorističkih aktivnosti u jedan širi program borbe protiv kriminala može pomoći da se podstakne angažman različitih aktera, uključujući članove lokalne zajednice, kao i privatni sektor“. Vidjeti GCTF, Initiative to Address Homegrown Terrorism (Inicijativa za bavljenje domaćim terorizmom)

1. Podizanje nivoa svijesti u relevantnoj zajednici o potencijalnim znacima ranog upozorenja da osoba može biti izložena riziku VERLT-u i o prednostima upućivanja takvih osoba ka referalnom mehanizmu;⁴⁰
2. Provođenje preliminarnog pregleda upućenih lica, u cilju eliminacije neodgovarajućih referala prije provođenja formalne procjene rizika i ranjivosti, čime bi bili eliminirani "lažno pozitivni"⁴¹ kandidati na samom početku procesa. Takav pristup omogućit će da se raspoloživo osoblje i sredstva usmjere na one osobe kojima je najviše potrebna određena vrsta intervencije ili druga vrsta podrške. U cilju dosljednosti u radu, može se javiti potreba da preliminarni pregled obavlja jedna osoba ili ured;
3. Izrada novih (ili korištenje postojećih) instrumenata ili kriterija pomoću kojih će članovi referalnog mehanizma vršiti procjenu rizika po osobu ili potreba osobe upućene referalnom mehanizmu na procjenu, pri tome uzimajući u obzir sve one primjetne rizike i zaštitne faktore. U tom smislu, važno je osigurati da takvi instrumenti ili kriteriji obuhvataju i rodnu perspektivu (drugim riječima, da uzimaju u obzir razlike između različitih rodni uloga), te da su ih izradili i da u njihovoj primjeni učestvuju stručno osposobljene osobe, bez pribjegavanja profiliranju na osnovu diskriminirajućih kriterija zabranjenih međunarodnim pravom;⁴²
4. Poduzimanje koraka kojima se osigurava da stručnjaci koji vrše procjenu rizika i potreba imaju mogućnost pohađanja stručne obuke, da raspoložu stručnim znanjem potrebnim za ispravno korištenje instrumenata, te da ne pristupaju procjeni rutinski;⁴³
5. Poduzimanje mjera kojima se osigurava dostupnost usluga i raspoloživost sredstava potrebnih za zadovoljenje različitih vrsta potreba lica kojima je, prema ocjeni članova referalnog mehanizma, potrebna intervencija, i
6. Poduzimanje mjera kojima se osigurava da se prema ljudima izloženima riziku ne postupa kao prema potencijalnim teroristima ili osumnjičenima.

40 U Dobraj praksi br. 4 u dokumentu GCTF-a „Dobra praksa prevencije, otkrivanja i reakcije na domaći terorizam, usvojena na sastancima u Rabatu i Washingtonu“ se naglašava ovaj stav. Njome se prepoznaje da članovi zajednice „mogu primijetiti rane znake upozorenja i igrati važnu ulogu u pomaganju da se osobe skrenu sa puta radikalizacije ka nasilju“ i da će možda biti potrebno da relevantni vladini i nevladini subjekti povećaju svoj angažman u zajednici i aktivnosti kontakta sa zajednicom da bi povećali nivo svijesti zajednice o potencijalnim rizicima i znacima upozorenja na VERLT.

41 U kontekstu društvenih nauka, pojam „lažno pozitivan“ odnosi se na grešku u evidentiranju podataka zbog koje rezultat testiranja pogrešno ukazuje na postojanje uslova koji u stvarnosti nisu prisutni.

42 Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a 2396 (2017). Kao što se pojašnjava u nastavku ovog dokumenta, te kako su istakli članovi Radne grupe za zdravlje i socijalno zbrinjavanje pri Mreži EU RAN i drugi eksperti, u praksi ne postoje pouzdani instrumenti za procjenu rizika koji se konkretno odnose na VERLT, a koji su testirani u praksi, ili ako postoje, na raspolaganju je veoma mali broj takvih instrumenata. Uobičajena je situacija da se u nekriminalnom okruženju, u sferi prevencije, primjenjuju isti oni instrumenti koji se koriste unutar kazneno-popravnih ustanova prilikom vršenja procjene prestupnika osuđenih za terorizam i nasilni ekstremizam. Pogledati dokument koji je izdala mreža EU RAN, pod naslovom: „Risk Assessment around Lone Actors“ (Procjena rizika izolovanih pojedinaca), RAN H&SC sa sastanka održanog 11. i 12. decembra 2017. godine u Mechelenu, u Belgiji, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-h-and-sc/docs/ran_h-sc_risk_assessment_lone_actors_11-12_12_2017_en.pdf.

43 Vijeće sigurnosti UN-a, Komitet za borbu protiv terorizma, Dodatak iz 2018. godine Vodećim principima iz Madrida iz 2015. godine, Vodeći princip br. 5, https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/12/2018-Addendum-to-the-2015-Madrid-Guiding-Principles_as_adopeted.pdf.

4.2 Utvrđivanje odgovarajuće uloge pripadnika policije

Kao što je to istaknuto u Vodiču OSCE-a na temu primjene pristupa rada policije u zajednici u rješavanju pitanja VERLT-a, suprotstavljanje VERLT-u zahtijeva pažljivo promišljen i sveobuhvatan odgovor, koji obuhvata ne samo efikasno djelovanje krivičnog sistema, u skladu sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava i vladavine zakona, usmjereno protiv osoba koje druge navode na terorizam i nastoje ih vrbovati za potrebe počinjenja djela terorizma, već i multidisciplinarni aktivnosti u cilju prevencije radikalizacije pojedinaca koja vodi u nasilje.⁴⁴ U navedenom Vodiču ističe se da policija igra presudnu ulogu u odgovoru krivičnog sistema na VERLT, ali se također navodi da **uloga policije treba biti pažljivo razgraničena unutar proaktivnih preventivnih aktivnosti, posebno imajući u vidu opasnost koju sa sobom nosi pojava da se određeno ponašanje tretira kao krivično djelo iako ne zadovoljava kriterije krivičnog djela, te opasnost tretiranja ideja na isti način, što je nedopustivo.** Ovi rizici prisutni su u referalnim mehanizmima koji se bave pitanjem VERLT-a, posebno ako se uzmu u obzir izazovi tretiranja izjava i ponašanja određene osobe u prošlosti kao faktora koji predviđa da će ta osoba postati nasilni ekstremista ili terorista, te opasnosti izražavanja sumnje u cjelokupnu populaciju, koja se može javiti kao posljedica preuranjenog angažmana policije.

Policija je često prva instanca koja vrši identifikaciju pojedinaca izloženih riziku ili pojedinaca koji su već na putu prema radikalizaciji i nasilju, ali koji još uvijek nisu počinili krivično djelo. Štaviše, referali često dolaze upravo od policije (kao i od zabrinutih nastavnika ili članova porodice, između ostalih). Međutim, policijski službenici obično ne raspolažu stručnim znanjem, posebno znanjem u oblasti psihosocijalne podrške, koje je potrebno za rad u nekrivičnoj sferi. Njihovo aktivno učešće ili njihovo preuzimanje vodeće uloge u realizaciji programa izvan krivičnog prostora, može narušiti kredibilitet i efikasnost takvih programa.

U zavisnosti od lokalnog konteksta, članovi porodice mogu se opredijeliti da ne prijave svoje sumnje mehanizmu kojim upravlja policija, u namjeri da zaštite rizične pojedince od istražnog postupka ili da izbjegnu da ih vlastita zajednica posmatra u negativnom svjetlu. Ukratko, pripadnici zajednica i organizacije koje djeluju na nivou zajednica mogu pokazati nespремnost na upućivanje pojedinaca koji pokazuju znake izražavanja podrške VERLT-u u mehanizam čija je svrha da utvrdi i otkloni njihove slabosti, ukoliko isti oni službenici

⁴⁴ OSCE, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism (OSCE Prevencija terorizma i suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu)

zaduženi za nadzor i vođenje istražnog postupka u slučajevima zakonom nedozvoljenog ponašanja aktivno učestvuju u radu takvog mehanizma⁴⁵.

U praksi, **uloga policije u radu takvih mehanizama znatno se mijenjala**, što je često bilo uslovljeno različitim faktorima. Ti faktori su:

1. Nivo povjerenja između policije i lokalnih zajednica, posebno u zajednicama sa složenim odnosom između većinskog i manjinskog stanovništva i/ili zajednicama koje odlikuje postkonfliktna dinamika odnosa;
2. Prethodna negativna iskustva zajednica sa policijom, posebno u slučajevima kada bi ta iskustva mogla pobuditi sumnju stručnog osoblja izvan policije u opravdanost angažmana i njihovu zabrinutost zbog mogućnosti detaljnog uvida policije u njihov rad;
3. Pitanje da li bi angažman policije mogao sputati saradnju sa pripadnicima zajednice, koji bi mogli smatrati da bi ih učešće policije, koja prevenciji pristupa kroz preuranjenu primjenu metoda iz sfere krivičnog pravosuđa u nekrivičnom okruženju, moglo dovesti u nepovoljan položaj, diskriminirati ih ili ih dovesti u položaj žrtve. Ovo pitanje naročito bi moglo doći do izražaja u situacijama kada se referalni mehanizam bavi isključivo pitanjima VERLT-a, a ne širim spektrom problema važnih za zajednicu, što sa sobom nosi posebnu složenost u postkonfliktnom okruženju;
4. Pitanje da li su policijski organi u određenoj državi organizirani na decentraliziran način i da li njihova organizacija rada odražava principe rada policije u zajednici;
5. Uloga koju je policija imala u prošlosti u okupljanju i angažmanu predstavnika institucija vlasti (iz drugih sfera, izvan djelokruga rada policije) i aktera iz zajednice;
6. Postojanje transparentnih protokola za razmjenu i podjelu informacija, kojima se štite građani i njihovi lični podaci, te otklanja sumnja da bi policija, u slučaju njenog učešća, mogla koristiti informacije koje su ustupili ostali članovi mehanizma u svrhu prikupljanja podataka u cilju obavljanja policijskog rada; i
7. Postojanje jasnog razgraničenja i obrazloženja okolnosti pod kojima je moguće uputiti informacije o pojedinačnom predmetu policiji (npr. kada postoji neposredan rizik po sigurnost, ili u nešto širem kontekstu, kada je upućivanje takvih informacija propisano kao obaveza, u skladu sa zakonom ili relevantnim kodeksom ponašanja).

45 Washingtonski institut za bliskoistočna pitanja, Defeating Ideologically Inspired Violent Extremism: A Strategy to Build Strong Communities and Protect the U.S. Homeland (Pobijediti ideološki motiviran nasilni ekstremizam: Strategija za izgradnju snažnih zajednica i zaštitu teritorije SAD-a), mart 2017. godine, <https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/Transition2017-CVE-6.pdf>.

Ne postoji niti jedan model uključivanja policije u rad referalnih mehanizama koji se bave isključivo pitanjima VERLT-a. Naprimjer, u državama poput Danske, Finske i Norveške, policija igra centralnu ulogu i ostvaruje tijesnu saradnju sa školama, općinskom službom za socijalni rad, te pružaocima usluga zaštite mentalnog zdravlja koji učestvuju u radu relevantnog referalnog mehanizma. Slično tome, u svakom većem gradu u Holandiji postoji tzv. „sigurnosna kuća“ u kojoj predstavnici lokalnih vlasti, uključujući tu predstavnike ustanova socijalnog rada i stambenog zbrinjavanja, ustanova za rad sa mladima, te predstavnike policije, sjedaju za isti sto i razgovaraju o pojedincima koji su se našli u njihovoj sferi interesovanja. Uloga policije je da prenese informacije nadležnim organima u slučaju kada osoba čiji je slučaj upućen u sigurnosnu kuću predstavlja prijetnju po nacionalnu sigurnost. Ograničena uloga povjerena policiji stvara mogućnost za uspostavu bliskog odnosa sa vjerskim zajednicama, liderima zajednica i centrima za rad sa mladima. Sigurnosne kuće potpisale su zakonski obavezujuće sporazume sa svakom od agencija koja učestvuje u njihovom radu, što im omogućava razmjenu informacija o osobama od interesa, te prevazilaženje uobičajenih prepreka razmjeni informacija između policije i profesionalaca koji rade izvan policijskih organizacija.⁴⁶

U Velikoj Britaniji, po prijemu referala, policija ima obavezu propisanu zakonom da utvrdi da li referal sadrži vezu sa radom na borbi protiv terorizma, te u inicijalnoj fazi učestvuje u pregledu čiji je cilj utvrditi da li je referal nastao kao posljedica neznanja, pogrešnih informacija ili loših namjera. Međutim, za osobe čija imena ostanu u postupku i nakon ove inicijalne faze eliminacije, odluku o eventualnom prihvatanju predmeta ne donosi policija, već tzv. „Channel komisija“, koja se sastoji od više agencija, a čijim radom rukovodi institucija lokalne vlasti (pogledati Aneks A, koji sadrži opis Channel programa). Trenutno je u toku proces revizije PREVENT strategije Velike Britanije, koja obuhvata i Channel program. Taj proces predstavlja važan oblik nadzora nad inicijativama ove vrste.

Policijska služba grada Toronta u Kanadi okuplja organizacije građanskog društva i predstavnike lokalnih institucija vlasti u okviru lokalnog referalnog mehanizma koji se bavi nizom sigurnosnih pitanja, uključujući tu i VERLT. Međutim, svojim radom u ovoj oblasti policija nastoji u centar staviti aktere koji se ne bave provedbom zakona, uz istovremeno nastojanje da umanjí vlastitu ulogu u tom procesu.⁴⁷ U Edmontonu je zbog nedostatka povjerenja između policije i somalijske zajednice jedna nevladina organizacija preuzela vodeću ulogu u uspostavi lokalnog mehanizma. Policija i dalje radi u procesu,

46 OSCE, "Radicalization to Terrorism: What to Do? Reach Out Early" (Radikalizacija koja vodi u terorizam: Šta uraditi? Kako uspostaviti kontakt na vrijeme?), Security Community Br. 2/2015, <https://www.osce.org/magazine/211761>

47 Pogledati FOCUS-Toronto.

uključujući tu i angažman policije u procjeni rizika koji predstavljaju pojedinci koje su u mehanizam uputili zabrinuti pripadnici zajednice ili lokalnih agencija, uključujući tu i policiju. Slična je situacija i u Ottawi, gdje iako je policija osnovala i rukovala radom Multiagencijskog tima za ranu intervenciju u rizičnim situacijama (eng. Multiagency Early Risk Intervention Tables (MERIT)) koji je obuhvatao i P/CVERLT komponentu, sada programom za P/CVERLT rukovodi socijalni radnik, koji vodi računa o podozrivosti koja se javlja u nekim zajednicama zbog učešća policije u radu na pitanjima koja se odnose na VERLT.⁴⁸ Ova promjena nastala je zbog spoznaje da pristup P/CVERLT-u u nekrivičnom okruženju u kojem glavnu ulogu igra policija, može narušiti povjerenje upravo u onim zajednicama kojima se nastoji pomoći primjenom takvog pristupa.

Lokalna policija u Calgaryju (u saradnji sa Službom za zaštitu gradskih naselja grada Calgaryja) uspostavila je referalni mehanizam pod nazivom ReDirect, koji se bavi isključivo VERLT problematikom, na zahtjev lokalne muslimanske zajednice. Tokom djelovanja mehanizma, policija je preuzela manje istaknutu ulogu u programu, iako većina referala još uvijek dolazi od policije.⁴⁹

Centar za prevenciju radikalizacije koja vodi u nasilje, u Montrealu, djeluje kao nevladina organizacija koja je u potpunosti nezavisna od policije. Razlog tome je u činjenici da policija u Montrealu ne uživa isti stepen povjerenja u zajednici kakav uživaju policijska tijela u drugim kanadskim gradovima. Uz to, prisutno je i nepovjerenje građana prema učešću policije u radu nekrivičnog tijela kao što je ovaj centar. Bez obzira na to, Centar ima odgovarajuće protokole postupanja u slučajevima kada određeni predmet treba ustupiti policiji, a tokom 2017. godine policiji su upućena 24 takva predmeta (od ukupno 349 referala).⁵⁰

Kao što se ističe u primjerima navedenim u gornjem tekstu, većina primjera aktivnog učešća policije u radu referalnih mehanizama koji se bave problematikom VERLT-a zabilježeni su u državama u kojima postoji barem mali stepen povjerenja između policije i lokalnih zajednica i gdje se primjenjuju principi rada policije u zajednici. Tamo gdje nema povjerenja, što je čest slučaj u postkonfliktnim društvima u kojima su mnogi pripadnici zajednice imali negativna iskustva sa organima sigurnosti, a da bi se spriječilo da takva iskustva

48 Policijska služba Ottawa, "MERIT—Multiagency Early Risk Intervention Tables," (Multiagencijski kružok za ranu intervenciju u rizičnim situacijama) <https://www.ottawapolice.ca/en/news-and-community/MERIT.aspx>.

49 Peter Ottis, "The Promises and Limitations of Using Municipal Community Policing Programs to Counter Violent Extremism: Calgary's Re-Direct as a Case Study", (Potencijal i ograničenja upotrebe općinskih programa rada policije u zajednici u suprotstavljanju nasilnom ekstremizmu: ReDirect program iz Calgaryja kao studija slučaja), magistarski rad, Norveški univerzitet društvenih nauka, 2016. godina, https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2443196/The_Promises_and_Limitations_of_Using_Municipal_Community_Policing_Programs_to_Counter_Violent_Extremism.pdf?sequence=1&isAllowed=y..

50 Centre for the Prevention of Radicalization to Violence, Annual Report: Preventing Radicalization Leading to Violence, Centar za prevenciju radikalizacije koja vodi u nasilje, Godišnji izvještaj: Prevencija radikalizacije koja vodi u nasilje, 2017. godina, str. 3, <https://indd.adobe.com/view/0fd55b6b-49d4-4306-9a06-9b5619063b35>.

sputaju razvoj mehanizma, na raspolaganju su brojne druge opcije. Naprimjer, jedna takva opcija mogla bi biti da se razvije mehanizam koji, barem u početnoj fazi, ne obuhvata nikakvo učešće policije i umjesto toga se u svom radu oslanja na agencije i organizacije koje u ciljanoj zajednici uživaju povjerenje, a kada se stvore uslovi za to, policija se može uključiti u kasnijim fazama rada, nakon što se mehanizam afirmiše u svom radu. Druga mogućnost bila bi da se jasno razgraniči obim učešća policije od samog početka. Time bi se istakla činjenica da, iako mehanizam prihvata referale pojedinaca upućenih od strane policije, policija neće prisustvovati razgovorima o pojedinačnim slučajevima, te mehanizam neće dijeliti informacije sa policijom, osim u situacijama kada postoji neposredna opasnost pojave nasilja ili prijetnja po nacionalnu sigurnost.⁵¹

4.3 Prevazilaženje problema nastalih zbog društvenih normi i stavova prema psihosocijalnoj podršci

Jedan od razloga sve veće popularnosti referalnih mehanizama kao sredstva za rad na P/CVERLT-u ogleda se u njihovoj sposobnosti da okupe široki spektar stručnjaka u svrhu vršenja procjene složene situacije i načina zadovoljenja višestrukih potreba osoba izloženih riziku prihvatanja ekstremističke ideologije nasilja. Uz to, ovi mehanizmi često nude sveobuhvatne usluge kojima se zadovoljavaju te potrebe. Stručno znanje o mentalnom zdravlju i drugim temama od značaja za psihosocijalnu pomoć i podršku, bez obzira na to da li takvu podršku pružaju psihijatri, psiholozi, porodični savjetnici ili specijalisti za traumu, često se smatra, suštinskim dijelom programa, a često to i jeste.

Iako ne postoji direktna uzročno-posljedična veza između mentalne bolesti i nasilnog ekstremizma, sve veći broj dokaza ukazuje na činjenicu da su radikalizirani mladi veoma često psihološki neprilagođeni. Takva saznanja rezultat su nedavno objavljenih studija. Naprimjer, istraživanje koje je policija obavila 2016. godine, a koje je obuhvatilo 500 predmeta na kojima je u Velikoj Britaniji radio Channel program, pokazalo je da je 44% osoba na koje su se odnosili navedeni predmeti ocijenjeno podložnim problemima sa mentalnim

51 Ovaj pristup slijedi Community Connect, referalni mehanizam koji djeluje pri Dječijoj bolnici u Bostonu. Pogledati rad Erica Rosanda, "Multi-Disciplinary & Multi-Agency Approaches to Preventing & Countering Violent Extremism: An Emerging P/CVE Success Story?" (Multidisciplinarni, multiagencijski pristupi u prevenciji i suprotavljanju nasilnog ekstremizma: Priča o uspjehu P/CVE u nastanku?), te publikaciju Instituta za ekonomiju i mir, pod nazivom: Indeks globalnog terorizma 2017.: Vrednovanje i shvatanje utjecaja terorizma ", 2018, str. 72, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf>.

zdravljem ili psihološkim smetnjama.⁵² Radna grupa mreže EU RAN, koja se bavi ulogom zdravstvenog i socijalnog sektora, posebnu pažnju posvetila je ulozi i mjestu stručnjaka za mentalno zdravlje u takvim referalnim mehanizmima.⁵³

Iako je sve jasnija potreba za intervencijama u oblasti zaštite mentalnog zdravlja kao i prednosti takvih intervencija u P/CVERLT prostoru, u nekim društvima i zajednicama i dalje su prisutne kulturološke prepreke traženju profesionalne pomoći od stručnjaka za mentalno zdravlje ili socijalni rad, a spremnost i raspoloživi kapaciteti stručnjaka za mentalno zdravlje za rad na problematici VERLT-a su ograničeni.

Kulturološke prepreke, kako ističe Stevan Weine, profesor psihijatrije, mogu se javiti u različitim oblicima.⁵⁴ Između ostalog, takve prepreke mogu obuhvatiti stigmatizaciju (u svijesti mnogih ljudi, kao i u mnogobrojnim kulturama, postoji visok nivo stigmatizacije osoba oboljelih od mentalne bolesti); nedovoljno znanje (neki mladi i njihove porodice ne raspoložuju dovoljnim znanjem o uslugama zaštite mentalnog zdravlja i njihovoj ulozi u prevazilaženju problema sa mentalnim zdravljem); ili strah (među nekim roditeljima prisutan je strah da bi im socijalna služba mogla oduzeti dijete ukoliko oni koriste usluge zaštite mentalnog zdravlja).

Tamo gdje postoje prepreke ove vrste, integracija komponente zaštite mentalnog zdravlja (ako takva komponenta postoji) može predstavljati izazov u realizaciji programa koji se bavi pitanjima P/CVERLT-a ili u djelovanju multidisciplinarnog referalnog mehanizma posvećenog tim pitanjima. Aktivnosti usmjerene na prevazilaženje takvih prepreka trebale bi, u situacijama gdje je to opravdano, biti sastavni dio svake strategije za uvođenje referalnog mehanizma za pitanja VERLT-a.⁵⁵ U sredinama gdje je društvena stigmatizacija posljedica korištenja usluga zaštite mentalnog zdravlja, nužno je da neformalni akteri, kao što su članovi porodice, vjerski i drugi lideri u zajednici ili mentori, preuzmu

52 Vikram Dodd, "Police Study Links Radicalisation to Mental Health Problems," (Istraživanje policije ukazuje na vezu između radikalizacije i problema sa mentalnim zdravljem) Guardian, 20. maj 2016., <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/may/20/police-study-radicalisation-mental-health-problems>. Prema tvrdnjama bivšeg rukovodioca lokalnog PREVENT tima u Velikoj Britaniji, značajan broj ovih slučajeva odnosi se na osobe kod kojih je dijagnosticiran neki oblik autizma, dok se neke takve osobe povezuju sa šizofrenijom, bipolarnim poremećajem i stanjima mentalnog zdravlja nastalim uslijed zloupotrebe opojnih droga, pri čemu su sve navedene osobe od ranije poznate nadležnim zavodima za zaštitu mentalnog zdravlja ili drugim srodnim institucijama iz razloga koji se ne odnose na radikalizaciju, nasilni ekstremizam ili terorizam.

53 Ibid.

54 Stevan Weine i drugi, "Supporting a Multidisciplinary Approach to Violent Extremism: The Integration of Mental Health in Countering Violent Extremism (CVE) and What Law Enforcement Needs to Know", (Pružanje podrške multidisciplinarnom pristupu nasilnom ekstremizmu: integracija zaštite mentalnog zdravlja u suprotstavljanju nasilnom ekstremizmu i ono što policija treba znati o tome), START, Univerzitet u Marylandu, 2015. godina, <https://www.start.umd.edu/publication/supporting-multidisciplinary-approach-violent-extremism-integration-mental-health>

55 EU RAN, The RAN Declaration of Good Practices for Engagement with Foreign Fighters for Prevention, Outreach, Rehabilitation and Reintegration, (Deklaracija mreže RAN o dobroj praksi u radu sa stranim borcima u cilju prevencije, kontakta, rehabilitacije i reintegracije), 2014. godina, <https://www.icct.nl/download/file/RAN-Declaration-Good-Practices-for-Engagement-with-Foreign-Fighters.pdf>.

istaknutiju ulogu u radu takvih mehanizama, što se posebno odnosi na zajednice koje su sklonije da podrže intervencije na inicijativu porodice ili intervencije koje provodi NVO, u odnosu na intervencije nadležnih institucija.

4.4 Ograničeni kapaciteti institucija i potreba za provedbom specijalizirane obuke

U najvećem broju slučajeva referalni mehanizmi koji djeluju na teritoriji država članica OSCE-a, a bave se pitanjima VERLT-a, do sada su se uglavnom u velikoj mjeri oslanjali na postojeće kapacitete institucija, koji nisu namijenjeni rješavanju pitanja VERLT-a. Ovdje se prije svega misli na kapacitete policije, institucija za mentalno zdravlje, socijalnu zaštitu i druge nadležne institucije, te NVO koje djeluju na nivou zajednice i druge NVO koje učestvuju u realizaciji ovih programa. Bez obzira na to da li je mehanizam osnovan u cilju rada na pitanjima radikalizacije koja vodi u nasilje,⁵⁶ ili je VERLT komponenta dodana naknadno postojećem multidisciplinarnom ili multiagencijskom programu prevencije kriminala ili očuvanja sigurnosti,⁵⁷ izazov prisutan u oba modela odnosio se na pitanje kako osigurati da stručnjaci, profesionalci i pripadnici zajednice, čije je učešće u programu veoma važno za efikasnost programa, raspolažu potrebnim stručnim znanjem u oblasti VERLT-a, i/ili su pohađali potrebnu obuku za rad na pitanjima VERLT-a i/ili su stekli saznanja kroz kampanju posvećenu razvijanju svijesti o ovim pitanjima, da bi time doprinijeli da mehanizam raspolaže adekvatnim resursima za rad na predmetima ove vrste.

Naprimjer, profesionalci i stručnjaci na prvoj liniji rada, od kojih se očekuje da su sposobni identificirati osobe izložene riziku radikalizacije koja vodi u nasilje, trebaju raspolagati osnovnim znanjima o VERLT-u, uključujući tu i razumijevanje njegovih ideoloških elemenata, prepoznavanje znakova moguće ranjivosti, kao i faktora zbog kojih su određeni pojedinci, porodice i zajednice otporniji na VERLT, te mogućih intervencija koje bi dovele do otklanjanja ranjivosti i jačanja otpornosti. Takvim profesionalcima može biti potrebna obuka u cilju njihovog osposobljavanja da razgovaraju sa članovima porodice, rade sa mladima koje muči sve jači osjećaj društvene isključenosti, marginalizacije ili nepravde, vrše procjene opasnog ponašanja, ili prepoznaju

⁵⁶ Kao što je to slučaj sa inicijativama iz Velike Britanije, gdje se provodi program Channel, ili Holandije, gdje postoje „sigurnosne kuće“, Mreža za rad na pitanjima ekstremizma i nasilne radikalizacije u Belgiji i Centar za prevenciju radikalizacije u Bordeauxu, u Francuskoj.

⁵⁷ Pogledati, naprimjer, programe u Danskoj, Finskoj i Norveškoj. Više detalja sadržano je u Aneksu ovog izvještaja.

simbole koje koriste nasilne ekstremističke grupe u cilju vrbovanja novih pristalica. Stručnjacima za zaštitu mentalnog zdravlja može biti potrebna obuka o tome kako provesti intervenciju u radu sa osobom koja je doživjela traumu ili kako se konsultovati sa vjerskim vođama ili ekspertima za kulturološka pitanja, u cilju boljeg razumijevanja konteksta koji se odnosi na situaciju određene osobe.⁵⁸ Socijalnim radnicima može biti potrebna obuka i profesionalno usavršavanje u područjima rada poput vođenja teških razgovora (postupanje u slučaju suočavanja sa otporom, utjecajem i moći); razumijevanja kultura kao „skupa značenja“, utjecaja i razlika; vršenja procjena rizika i potreba; te rada sa zajednicama i njihovog mobiliziranja.⁵⁹ Članovima zajednice može biti potrebno usmjeravanje ili informiranje o tome kako prepoznati znakove VERLT-a i kada i kome prijaviti takva zapažanja.⁶⁰

Na teritoriji država članica OSCE-a poduzete su mjere u cilju zadovoljavanja ovih potreba. Naprimjer, **VINK (Znanje – Integracija – Copenhagen) centar u Copenhagenu** nastavnicima, socijalnim radnicima i ostalim radnicima općinskih službi koji se susreću sa osobama izloženima opasnosti radikalizacije koja vodi u nasilje pruža mogućnost obuke i savjetodavne pomoći, uključujući tu i kontakt putem telefona, o tome kako efikasno postupati u određenim okolnostima. Deset eksperata VINK-a raspolaže znatnim iskustvom u realizaciji intervencija i radu sa marginaliziranom i ugroženom omladinom koja pokazuje znakove nasilnog ekstremističkog ponašanja.⁶¹

U nastojanju da popuni prazninu uočenu u Nacionalnoj strategiji Švedske za CVE iz 2015. godine, **Nacionalni odbor Švedske za zdravlje i socijalnu zaštitu** izradio je priručnik namijenjen socijalnim radnicima koji su u najvećem broju slučajeva prvi službenici lokalnih službi koji kroz rad susreću i stupaju u interakciju sa mladima izloženim radikalizaciji koja vodi u nasilje.⁶² U priručniku se savjetuje upotreba postojećih struktura, umjesto formiranja novih. Također

58 Univerzitet u Marylandu, Nacionalni konzorcij za ispitivanje terorizma i odgovora na terorizam (START), "Supporting a Multidisciplinary Approach to Addressing Violent Extremism: What Role Can Mental Health Professionals Play?" (Pružanje podrške disciplinarnom pristupu nasilnom ekstremizmu: Kakvu ulogu mogu imati stručnjaci za zaštitu mentalnog zdravlja?), oktobar 2015. godine, https://www.start.umd.edu/pubs/START_LessonsLearnedfromMentalHealthAndEducation_MentalHealthSummary_Oct2015.pdf.

59 Hertfordshire Safeguarding Children Partnership (HSCP) Partnerstvo iz Hertfordshirea za zaštitu djece, "The Role of the Social Worker in Tackling Violent Extremism" (Uloga socijalnog radnika u rješavanju problema nasilnog ekstremizma), str. 5.

60 Anne-Sophie Hemmingsen, An Introduction to the Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization, (Uvod u danski pristup suprotstavljanju i prevenciji nasilnog ekstremizma i radikalizacije) Danish Institute for International Studies, Danski institut za međunarodne studije, 2015. godina, <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/reu/bilag/248/1617692.pdf>

61 Grad Copenhagen, "Less Radicalisation through an Effective and Coherent Effort: Recommendations of the Expert Group to Prevent Radicalisation" (Do smanjenja radikalizacije kroz primjenu efikasnih i koherentnih mjera: Preporuke stručne grupe za prevenciju radikalizacije), august 2015. godine, <https://www.kk.dk/sites/default/files/uploaded-files/Abridged%20version.%20Less%20radicalisation%20through%20an%20effective%20and%20coherent%20effort..pdf>

62 Saopćenje Vlade Švedske br. 2014/15:144, "Actions to Make Society More Resilient to Violent Extremism" (Aktivnosti koje društvo čine otpornijim na nasilni ekstremizam), 13. august 2015. godine, <https://www.government.se/contentassets/ef243295e51d4635b4870963b18bfa89/actions-to-make-society-more-resilient-to-violent-extremism-2014-15-144.pdf>.

se ističe potreba za stručnim osposobljavanjem osoblja u cilju usvajanja novih znanja o ponašanju i pokazateljima koji upućuju na takve osobe, mjestima gdje se može očekivati da će se pojaviti nasilni ekstremizam, te simbolima, odjeći, načinu ponašanja i rada relevantnih grupa nasilnih ekstremista..

U sastavu Centra za prevenciju radikalizacije koja vodi u nasilje (CPRLV) u Montrealu, Kanada, osmišljeni su programi obuke za sudije, školske odbore i općinske institucije. U toku obuke polaznici dolaze do informacija o VERLT-u, te govore o odgovarajućim odgovorima profesionalaca pri suočavanju sa osobama koje pokazuju znakove VERLT-a.⁶³

Ministarstvo unutrašnjih poslova u Velikoj Britaniji izradilo je smjernice za lokalne vlasti, stručno osoblje i praktičare koji učestvuju u radu tzv. Channel komisije, među kojima su i potencijalni pružaoci usluga intervencije. Između ostalog, u priručniku je obrazloženo zašto su određene osobe ranjive i sklone pasti pod utjecaj terorističke ideologije, te kako prepoznati indikatore koji ukazuju na to. Priručnik također sadrži informacije o podršci koja za cilj ima sačuvati osobe izložene riziku i spriječiti da padnu pod utjecaj terorističke ideologije. Također su izrađene posebne smjernice za nastavnike, socijalne i zdravstvene radnike, a postoje i online kursevi kao i ostali programi osposobljavanja i usavršavanja koji su na raspolaganju relevantnom stručnom osoblju.⁶⁴ Ulaganja u obuku na temu P/CVERLT-a za socijalne radnike i drugo stručno osoblje koje učestvuje u radu Channel programa, a radi izvan institucija za provedbu zakona, zasnovana su na uvažavanju činjenice da postojanje stručno osposobljenih socijalnih radnika ili timova koji će raditi na pitanju VERLT-a donosi brojne prednosti.⁶⁵

U **Finskoj** je državna vlada, u saradnji sa lokalnim univerzitetima i drugim tijelima, uložila sredstva u izradu priručnika i programa obuke u cilju stručnog usavršavanja prosvjetnih, socijalnih i zdravstvenih radnika, te ostalih članova tzv. „Anchor“ timova koji djeluju na nivou općina, a čija je uloga da prepoznaju i odgovore na pojavu nasilja motiviranog ekstremističkom ideologijom.⁶⁶

U nešto širem kontekstu, mnogobrojne **radne grupe u okviru Mreže EU RAN** pružaju smjernice i pomoć stručnom osoblju različitih sektora, čije aktivno učešće i stručni doprinos u radu referalnih mehanizama ima ogroman značaj u vršenju procjene potreba identificiranih osoba i pružanju namjenske

63 Centar za prevenciju radikalizacije koja vodi u nasilje, Godišnji izvještaj: Sprečavanje radikalizacije koja vodi u nasilje..

64 Za više informacija o smjernicama za rad zdravstvenih i socijalnih radnika u Velikoj Britaniji, pogledati izdanje NHS-a (Državni zdravstveni sistem), pod naslovom: "Okvir obuke i razvoja stručnih kompetencija programa Prevent" , 2017. godina, <https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2017/10/prevent-training-competencies-framework-v3.pdf>; i Partnerstva iz Hertfordshirea za zaštitu djece, pod naslovom: „Uloga socijalnog radnika“.

65 E-mail intervju sa bivšim lokalnim koordinatorom programa PREVENT u Velikoj Britaniji, januar 2019. godine.

66 Ministarstvo za imigraciju i integraciju u Danskoj: „Prevencija ekstremizma u nordijskim zemljama: Mapiranje“, decembar 2017. godine, <http://uim.dk/publikationer/efforts-to-prevent-extremism-in-the-nordic-countries/@@download/publication>.

interventne pomoći, u cilju rješavanja problema nastalih uslijed ranjivosti svakog pojedinca.⁶⁷

Ipak, veliki broj aktivnosti specijalizirane obuke na temu VERLT-a i P/CVERLT-a realizira se u sredinama u kojima već postoje osnovni institucionalni kapaciteti relevantnih lokalnih agencija ili organizacija (npr. centara za socijalni rad ili institucija za zaštitu mentalnog zdravlja), gdje postoji praksa saradnje i zajedničkog angažmana više agencija, uključujući tu i saradnju između policijskih tijela i drugih tijela izvan sfere provedbe zakona, te gdje postoji izgrađeno povjerenje između lokalne policije i zajednica u kojima djeluje. U nekim državama članicama OSCE-a može se desiti da ne postoje ti osnovni kapaciteti, pa je u takvim situacijama potrebno razmotriti mogućnost uspostave referalnih mehanizama za pitanja P/CVERLT-a.

Takvi mehanizmi uglavnom zahtijevaju postojanje lokalnih institucija za zaštitu mentalnog zdravlja, koje predstavljaju nadopunu usluga pruženih u bolničkim ustanovama ili privatnim psihijatrijskim ordinacijama. Međutim, u nekim državama može se desiti da kapaciteti takvih institucija nisu dovoljni ili da takve institucije čak i ne postoje u određenim sredinama. Iako uspostava sistema ove vrste zahtijeva vrijeme i resurse, kao i zalaganje ministarstva zdravstva (ili druge srodne institucije), postoji mogućnost da se u međuvremenu poduzmu koraci kojima bi se institucije za zaštitu mentalnog zdravlja osposobile za pružanje podrške u radu multidisciplinarnih referalnih mehanizama. Ti koraci su:

1. Identifikacija malog tima stručnjaka za zaštitu mentalnog zdravlja u jednoj općini ili osnivanje mobilne jedinice koja bi mogla djelovati u više općina ili unutar regije, te obuka tog stručnog osoblja ili članova te jedinice na temu P/CVERLT-a i mentorstvo u pružanju ambulantnih usluga i rada u zajednici, i
2. Osnivanje mreže stručnjaka za zaštitu mentalnog zdravlja u regiji, u cilju pružanja pomoći u identifikaciji slabih tačaka u oblasti zaštite mentalnog zdravlja u zajednici i osmišljavanja intervencija namijenjenih traumatiziranim osobama, tamo gdje za tim postoji potreba. Osposobljeni članovi te mreže mogli bi biti angažovani na ad-hoc osnovi, u cilju pružanja podrške konkretnom mehanizmu. Dodatna detaljnija obuka bila bi neophodna za one stručnjake koji su spremni prihvatiti rukovodeću ulogu u svojim timovima ili mobilnim jedinicama.⁶⁸

67 Takve radne grupe Mreže EU RAN obuhvataju i grupe koje se bave pitanjima od značaja za mlade, porodicu i zajednice, te rad lokalnih vlasti i rad ustanova za zaštitu zdravlja i socijalno zbrinjavanje. Pogledati publikaciju Evropske komisije na temu migracija i unutrašnjih poslova, pod naslovom „Radne grupe Mreže EU RAN“, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran_en.

68 Intervju sa Stevanom Weineom, profesorom psihijatrije, direktorom Odsjeka za opću medicinu i direktorom Centra za globalno zdravlje pri Univerzitetu savezne države Illinois u Chicagu, oktobar 2018. godine.

Imajući u vidu gore spomenutu stigmatizaciju koja se vezuje za zaštitu mentalnog zdravlja i druge vrste psihosocijalne pomoći, a prisutna je u nekim zajednicama, kao i nespremnost nekih stručnjaka za zaštitu mentalnog zdravlja na učešće u radu inicijativa od značaja za P/CVERLT, mogla bi se ukazati potreba da se obuka u ovoj oblasti dopuni kampanjom razvijanja svijesti o ovim temama na nivou zajednice, u cilju smanjenja stigmatizacije. Izrada općih programa prevencije nasilja realiziranih na nivou zajednice, koji bi obuhvatili VERLT komponentu kao jedno od niza pitanja kojima se program bavi, mogla bi također pomoći u prevazilaženju ove pojave.



5. O čemu treba razmišljati prilikom uspostave referalnih mehanizama

Svaki referalni mehanizam za pitanja P/CVERLT-a, treba biti pažljivo osmišljen, uz uvažavanje relevantnog lokalnog, kulturološkog, društvenog i historijskog konteksta. Međutim, kako je to navedeno u pripadajućem udžbeniku i opisano u ovom dijelu Vodiča, brojni su i važni zajednički elementi i pitanja o kojima treba razmisliti prilikom osnivanja i djelovanja ovakvih mehanizama.

Put razvoja referalnog mehanizma za P/CVERLT

- ▶ Mapiranje relevantnog područja rada
- ▶ Obim rada i brendiranje
- ▶ Jasno utvrđivanje mandata, rukovodstva, uloga i odgovornosti
- ▶ Stvaranje pretpostavki za efikasno dijeljenje informacija
- ▶ Stvaranje pretpostavki za efikasno dijeljenje informacija
- ▶ Stvaranje pretpostavki za odgovarajući strateški pravac djelovanja i nadzor
- ▶ Integracija rodne perspektive
- ▶ Angažman civilnog društva
- ▶ Jasno utvrđivanje uloge centralnih organa vlasti
- ▶ Utvrđivanje lokacije i radnog vremena
- ▶ Rad na lokalnom nivou
- ▶ Procjena potrebnih resursa i troškova
- ▶ Redovan nezavisan pregled i kontrola kao nezaobilazni dio rada

5.1 Mapiranje relevantnog područja rada

Mapiranje resursa i kapaciteta relevantnih institucija, organizacija i aktera koji bi učestvovali u radu referalnog mehanizma za P/CVERLT trebalo bi prethoditi odluci o uspostavi takvog mehanizma. Iz ove aktivnosti proistekle bi informacije potrebne za donošenje odluke o tome kakvu vrstu mehanizma uspostaviti (npr. da li on treba djelovati kao općinsko tijelo, ili njegovim radom treba rukovoditi NVO).⁶⁹

Umjesto uspostave referalnog mehanizma od samog početka, njegovi osnivači trebali bi utvrditi da li postoje odgovarajući okviri, programi, institucije i odnosi, te da li su na raspolaganju i ostali resursi. Ovaj pristup počiva na uvažavanju činjenice da osnivanje samostalnog referalnog mehanizma za VERLT možda nije najefikasniji i najdjelotvorniji pravac djelovanja.⁷⁰ To se posebno odnosi na situaciju kada su resursi i institucionalni kapaciteti ograničeni, a pitanje VERLT-a ne uživa isti značaj ili isto mjesto na listi prioriteta relevantnih lokalnih zajednica kao što je to slučaj na nivou države.

U okviru aktivnosti mapiranja potrebno je izvršiti **konsultacije sa relevantnim akterima**, u cilju:

1. Razumijevanja problema i pitanja koja vode do VERLT-a, zajednica koje ta pojava pogađa, te predodžbe stanovništva lokalnih zajednica o tim problemima i načinima njihovog prepoznavanja. Takvo razumijevanje pomoći će osobama koje razmatraju mogućnost osnivanja referalnog mehanizma da utvrde ne samo primjetnu podložnost VERLT-u u relevantnim zajednicama, već i da razumiju zaštitne faktore na čijem osnaživanju treba raditi u cilju umanjenja te podložnosti. Osim toga, poznavanje navedenih činjenica povećava vjerovatnoću da će stanovništvo zajednice koristiti mehanizam. Uobičajeno je da se, uprkos želji i naporima usmjerenim na poticanje stanovništva zajednice na upućivanje referala, dešava da velika većina referala dolazi od profesionalaca na prvoj liniji rada, a to su u najvećem broju slučajeva pripadnici policije;
2. Identifikacije onih intervencija u oblasti P/CVERLT-a i drugih srodnih i dostupnih intervencija, programa i usluga, uključujući tu i telefonske linije za hitne situacije ili pomoć, utvrđivanja njihove efikasnosti, te utvrđivanja koje od tih usluga su namijenjene mladima, a koje odraslim osobama;

⁶⁹ Mapiranje resursa i kapaciteta relevantnih institucija, organizacija i aktera koji bi učestvovali u radu referalnog mehanizma za P/CVERLT trebalo bi prethoditi odluci o uspostavi takvog mehanizma. Iz ove aktivnosti proistekle bi informacije potrebne za donošenje odluke o tome kakvu vrstu mehanizma uspostaviti (npr. da li on treba djelovati kao općinsko tijelo, ili njegovim radom treba rukovoditi NVO) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/ex-post-paper-handbook-ran-hsc-18-19-may-2016-copenhagen-dk_en.pdf.

⁷⁰ U Velikoj Britaniji npr. postoji inicijativa za integraciju Channel programa u nešto širi, institucionalizirani proces.

3. Utvrđivanja koji stručnjaci i članovi zajednice (npr. socijalni radnici, nastavnici, zdravstveni radnici, vjerske vođe, mentori, i sl.) su najbolji izbor za realizaciju P/CVERLT intervencija ili usluga, u cilju eliminiranja različitih vrsta ranjivosti;
4. Identifikacije lokalnih donosilaca odluka, političara, lidera i osoba koje imaju bilo koju vrstu moći, a čiji bi lični angažman, podsticaj i/ili saradnja mogli imati važnu ulogu u stvaranju podrške u radu referalnog mehanizma u predmetnoj zajednici;
5. Utvrđivanja relevantnih kapaciteta (i spremnosti) realizatora intervencija ili pružalaca usluga za rješavanje niza problema koji uzrokuju ranjivost, te utvrđivanje da li im je potrebna specijalizirana obuka na temu VERLT-a, u cilju efikasnijeg rada. Na ovaj način moguće je doći do saznanja o tome da li socijalni radnici ili stručnjaci za zaštitu mentalnog zdravlja brinu zbog kontakta sa visoko rizičnim pojedincima ili zbog dovođenja u vezu sa veoma osjetljivim područjem rada u sigurnosnom smislu, te da li je potrebno i na koji način razgovarati sa njima o tome;
6. Utvrđivanja koji praktičari na prvoj liniji rada, profesionalci i organizacije bi mogli biti spremni na učešće u radu referalnog mehanizma koji se bavi pitanjima VERLT-a, bilo u svojstvu članova mehanizma ili na osnovu povremenog angažmana, te da li bi bili spremni učestvovati u radu bez nadoknade ili bi zahtijevali da budu plaćeni za dodatni rad;
7. Procjenjivanja postojećih institucionalnih kapaciteta i programa, te saradnje između policije i aktera izvan sfere provedbe zakona, posebno u cilju utvrđivanja da li bi pitanja VERLT-a mogla biti obuhvaćena radom postojećeg mehanizma ili drugog sličnog programa, kao dodatna aktivnost, te da li je opravdano osnivanje samostalnog referalnog mehanizma namijenjenog isključivo radu na pitanjima P/CVERLT-a;
8. Utvrđivanja obima korištenja referalnog mehanizma od strane članova zajednice, što bi trebalo obuhvatiti i sve faktore koji doprinose njihovoj spremnosti ili nespornosti da se obrate mehanizmu (npr. struktura, djelokrug rada ili brendiranje). U tom smislu, potrebno je organizirati konsultacije uz učešće članova zajednice u ulozi partnera, a ne u ulozi korisnika usluga, koje bi mogle poslužiti za utvrđivanje vrste informativne kampanje ili drugog angažmana na nivou zajednice koji bi trebao pratiti inicijativu osnivanja referalnog mehanizma. Takve aktivnosti mogle bi, naprimjer, obuhvatiti isticanje komparativnih prednosti postojanja referalnih mehanizama, što bi moglo značiti da bi odgovornost za rad sa ranjivom omladinom mogla preći sa policije na drugo tijelo, čime bi bila povećana vjerovatnoća usmjeravanja osoba koje su krenule putem VERLT-a u drugom pravcu koji nema obilježja nasilja, ili pružanje mogućnosti članovima zajednice da steknu osnovno znanje o tome kako prepoznati znakove ponašanja koji sugerišu rizik pristupanja VERLT-u;

9. Utvrđivanja važećeg relevantnog zakonskog okvira i politika rada koji bi mogli sadržati informacije o tome da li bi i na koji način omladina i odrasle osobe mogli biti tretirani drugačije, u skladu sa njihovim odredbama. Takvi okviri trebali bi sadržati informacije o zaštiti podataka i zakonima o očuvanju privatnosti, te o protokolima o razmjeni informacija između policije i drugih nepolicijskih tijela i stručnog osoblja, a neophodna bi bila i njihova redovna i nezavisna analiza, u cilju utvrđivanja njihove usklađenosti sa zakonima o zaštiti podataka i privatnosti;
10. Utvrđivanja lokalnih, kontekstualnih i kulturoloških faktora koje je potrebno razmotriti prilikom planiranja načina rada referalnog mehanizma. Takvi faktori mogli bi obuhvatiti razmatranje stigmatizacije kao posljedice traženja ili korištenja usluga zaštite mentalnog zdravlja ili druge vrste psihosocijalne pomoći, te uloge umjetničkih i dramskih programa koji se realiziraju na nivou zajednice u cilju pružanja psihosocijalne podrške i pomoći u nedostatku profesionalnih usluga zaštite mentalnog zdravlja; i
11. Prikupljanja informacija od značaja za donošenje odluke o tome da li primijeniti nacionalni, lokalni ili drugi subnacionalni pristup osnivanju bilo kakvog referalnog mehanizma, te kako osigurati da je referalni mehanizam organiziran i brendiran (pogledati nastavak teksta) na način koji ima snažan odjek u zajednicama kojima takav mehanizam treba pomoći i čija podrška je potrebna kako bi mehanizam mogao efikasno djelovati.

5.2 Obim rada i brendiranje

Potrebno je pažljivo razmisliti o tome da li se mehanizam treba baviti aspektom VERLT-a koji se odnosi na potencijalnu stigmatizaciju ili pak njegovim radom treba obuhvatiti VERLT kao jedan od elemenata u širokom spektru pitanja u vezi sa nasiljem i očuvanjem sigurnosti u određenoj zajednici. Ta pitanja mogu obuhvatiti nasilje uzrokovano prisustvom bandi, te pojavu samoubistava, zloupotrebe droga ili rodno zasnovanog nasilja

Osnivanje mehanizma koji se usko bavi samo jednim, iako veoma složenim pitanjem VERLT-a, može privući resurse i podršku viših nivoa vlasti, imajući u vidu činjenicu da veliki dio sredstava i političke podrške pružene inicijativama usmjerenim na prevenciju i intervenciju dolazi upravo iz sfere rada na borbi protiv terorizma, kao i iz šire zajednice sigurnosnih agencija i organizacija. Međutim, kao što je istaknuto u gornjem tekstu, **šira struktura, koja obuhvata različite vrste socijalnih pitanja ili se bavi prevencijom kriminala općenito,**

te nije usmjerena isključivo na pitanja VERLT-a, može donijeti niz prednosti koje ne treba zanemariti. Te prednosti su:

1. Širi pristup umanjuje vjerovatnoću da će osobe upućene mehanizmu biti označene potencijalno stigmatizirajućim nazivima poput: nasilni ekstremista, terorista ili radikalizirana osoba;
2. Upućene osobe vjerovatno će biti spremnije na dobrovoljno učešće i saradnju, jer će im biti lakše da prepoznaju prednosti učešća u programu;
3. Primjena šire strukture umanjuje šansu da će osobe koje pokazuju znakove podložnosti VERLT-u imati prednost u odnosu na osobe koje pokazuju znakove drugih oblika nasilnog ponašanja, koji možda pobuđuju i veću zabrinutost unutar zajednice;
4. Lokalno stručno osoblje izvan policijske strukture, kao što su prosvjetni, socijalni i zdravstveni radnici, kao i vođe zajednica, koji možda ne bi bili spremni uključiti se u rad usko definirane inicijative povezane sa problemom koji smatraju pitanjem nacionalne sigurnosti, vjerovatno će biti spremniji na upućivanje pojedinaca, razmjenu informacija i drugu vrstu učešća u radu mehanizma sa širim djelokrugom rada;⁷¹ and
5. Integracija VERLT-a u mehanizam koji se bavi širim spektrom pojava stvorit će pretpostavke za korištenje postojećih institucionalnih odnosa, resursa i drugih kapaciteta relevantnih aktera. Prema tome, takva integracija mogla bi omogućiti efikasniju upotrebu resursa, u poređenju sa mehanizmom posvećenim isključivo radu na pitanjima P/CVERLT-a, posebno u onim situacijama gdje ne postoji dovoljan broj predmeta koji bi opravdao izdvajanje ograničenih resursa za rješavanje samo jedne pojave.⁷²

Osobe koje učestvuju u razvoju referalnih mehanizama koji mogu odgovoriti na potrebe ranjivih osoba izloženih riziku VERLT-a moraju se pobrinuti da takvi mehanizmi, kao i politike rada i programi posvećeni pitanjima P/CVERLT-a na lokalnom nivou, budu uobličeni i brendirani na način koji ima snažan odjek u lokalnoj zajednici i koji se podudara sa lokalnom predodžbom kao i sa bojaznima lokalnog stanovništva, a ne samo sa predodžbom i bojaznima državnih vlasti ili međunarodnih donatora. Takav pristup vrlo vjerovatno će podstaći učešće, podršku i povjerenje lokalnih aktera. Upotreba pojmova kao što su: nasilni ekstremizam, radikalizacija, terorizam i P/CVERLT, iako su takvi pojmovi veoma rasprostranjeni u raspravama unutar i između državnih institucija,

71 EU RAN, "Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Approaches and Practices", (Prevenција radikalizacije koja vodi u terorizam i nasilni ekstremizam: pristupi i primjeri iz prakse) izdanje iz 2018. godine, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/docs/creating_counter_violent_extremism_infrastructures_en.pdf.

72 Projekt prevencije i RUSI, "Workshop on Multi-Disciplinary Thinking and Innovative Action: Collaboration Around the P/CVE Agenda Summary," (Radionica o multidisciplinarnom načinu razmišljanja i inovativnom djelovanju: Sažetak o saradnji u oblasti P/CVE) Univerzitet Oxford, 20.–21. juni 2018. g, http://www.organizingagainstve.org/wp-content/uploads/2018/07/31Jul18_OxfordSummary.pdf.

može dovesti do otuđenja zajednica, zbog predodžbe da korisnici programa P/CVERLT-a, uključujući tu i referalne mehanizme, predstavljaju prijetnju po dobrobit zajednice.⁷³

5.3 Jasno utvrđivanje mandata, rukovodstva, uloga i odgovornosti

Imajući u vidu raznolikost područja rada iz kojih dolaze akteri koji će učestvovati u radu referalnog mehanizma, veoma je važno da među njima postoji zajedničko viđenje ključnih elemenata mehanizma te saglasnost o cilju njegovog postojanja ili području djelovanja (npr. da li se bavi različitim oblicima nasilja ili različitim oblicima VERLT-a ili pak samo jednim oblikom VERLT-a), akterima koji će učestvovati u njegovom radu i njihovim ulogama, procesu nadzora i kontrole, te načinu rada. Veoma je važno pružiti odgovore na sva ova pitanja prilikom izrade osnivačkog dokumenta, opisa projektnog zadatka ili protokola, ili ponuditi odgovore na drugi adekvatan i transparentan način.⁷⁴

Osnivački dokument treba sadržati pregled organizacijske strukture iz kojeg se jasno vidi koja organizacija ili koji pojedinac ima vodeću ulogu u radu mehanizma. Iskustva stečena u radu različitih multiagencijskih i multidisciplinarnih mehanizama i ostalih relevantnih programa pokazala su da je opravdano da jedna organizacija rukovodi i koordinira procesom rada i ima krajnju odgovornost za program i njegov ishod.⁷⁵ Ta organizacija ili pojedinac mogli bi, između ostalog, koordinirati procesom razmjene informacija i odlučivanja o pojedinačnim slučajevima, te imati krajnju odgovornost za program i ostvareni rezultat. Tu ulogu mogla bi imati općina (npr. ured načelnika općine ili centar za socijalni rad), državna institucija, lokalna policija ili određena NVO. U nekim slučajevima, nadležni službenici referalnog mehanizma angažovani su na upravljanju procesom procjene rada sa referalima,⁷⁶ a bilo je i situacija kada su

73 Eric Rosand et al., A Roadmap to Progress: The State of the Global P/CVE Agenda, Prevention Project and RUSI, (Put prema napretku: Stanje u oblasti P/CVE na globalnom planu) Projekt prevencije i RUSI, septembar 2018. godine, http://www.organizingagainstve.org/wp-content/uploads/2018/09/GCCS_ROADMAP_FNL.pdf

74 Za primjer pogledati: Ottawa MERIT model, osnivački akt i opis projektnog zadatka, <http://globalcommunitiesafety.com/sites/default/files/merit-founding-charter-and-terms-of-reference.pdf>.

75 Magnus Ranstorp et al., Preventing and Countering Violent Extremism: An Initial Rapid Evidence Assessment and Analysis Plan Examining Local Authority Action Plans and Programming Elements, (Prevenција i suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu: inicijalna procjena i analiza akcionih planova i programa lokalnih vlasti) Švedski univerzitet za odbranu, septembar 2016. godine, http://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc274/p805336_A1b.pdf.

76 Pogledati, naprimjer: Namur, Belgija, <https://observatoirevivrensemble.org/en/protocol-for-the-prevention-of-radicalization>.

postojeća tijela izdvojila sredstva za potrebe angažovanja osoblja i upravljanja mehanizmom.⁷⁷

Odluka o tome koja organizacija je najbolje osposobljena za preuzimanje vodeće uloge treba biti utemeljena na gore spomenutim konsultacijama između svih aktera, kao i na odgovoru na pitanje koja organizacija će zadobiti najviši stepen povjerenja među relevantnim stručnim osobljem, praktičarima i pripadnicima zajednice.

Uz utvrđivanje vodeće organizacije, treba razmisliti i o imenovanju nosioca predmeta koji će koordinirati radom na pojedinačnom predmetu, vršiti nadzor nad realizacijom intervencije ili plana podrške, te biti glavna osoba za kontakt sa korisnikom, porodicom korisnika i širom zajednicom. Nosilac predmeta vrlo vjerovatno će se mijenjati od jednog predmeta do drugog, u zavisnosti od ukupnog broja i vrste predmeta.

5.4 Stvaranje pretpostavki za efikasno dijeljenje informacija

Efikasnost referalnih mehanizama u velikoj mjeri zavisi od njihove sposobnosti da izvrše sveobuhvatnu procjenu osoba za koje se smatra da su izložene riziku VERLT-a.⁷⁸ Brojni su akteri koji mogu raspolagati relevantnim informacijama o određenoj osobi, koje je potrebno uzeti u razmatranje prilikom vršenja procjene i osmišljavanja intervencije ili plana podrške. Međutim, različiti standardi profesionalnog i etičkog ponašanja mogu otežati razmjenu informacija. Neki akteri mogu osjećati zadržku prema dijeljenju informacija sa organizacijama i agencijama sa kojima obično ne saraduju i/ili sa kojima ne postoji pravni osnov za saradnju (npr. policija), ili biti nespremni na poduzimanje radnji kojima bi bila narušena privatnost ili pravo na zaštitu podataka određene osobe. Pravo na privatnost utvrđeno je propisima o zaštiti ljudskih prava, a prikupljanje i čuvanje podataka mora se vršiti u skladu sa važnim principima i jasno utvrđenim parametrima.⁷⁹ Slično tome, može se desiti da policija nije spremna ili

77 Kanadski centar za angažman na nivou zajednice i prevenciju nasilja, koji igra vodeću ulogu u realizaciji inicijative Vlade Kanade u suprotstavljanju radikalizaciji, dodijelio je sredstva brojnim općinama širom Kanade kako bi im omogućio da dodaju P/CVERLT komponentu postojećem referalnom mehanizmu koji ima širi mandat. Pogledati: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/bt/cc/index-en.aspx..>

78 Marije Meines, Local Strategy: Elements of an Effective Local Action Plan to Prevent Radicalisation and Violent Extremism (Lokalna strategija: Elementi efikasnog lokalnog akcionog plana u prevenciji radikalizacije i nasilnog ekstremizma), EU RAN Centar za izvrsnost, 2017., https://www.cidob.org/content/download/67479/2055336/version/3/file/99-104_MARIJE%20MEINES.PDF.

79 OSCE, OSCE Guidebook on Intelligence Led Policing (Priručnik OSCE-a o radu policije zasnovanom na obavještajnim saznanjima), TNTD/SPMU Publication Series, vol. 13, juli 2017., <https://www.osce.org/chairmanship/327476>

nije u mogućnosti podijeliti informacije sa drugim akterima koji obično nemaju mogućnost pristupa osjetljivim informacijama, te informacijama povjerljive prirode, bez obzira na to da li se radi o institucijama vlasti ili nevladinim organizacijama.

Prema tome, savjetuje se usvajanje jasnih smjernica, protokola i sporazuma, kao i uvođenje procesa praćenja i revizije i drugih srodnih mehanizama, u cilju stvaranja pretpostavki za razmjenu saznanja i ekspertize i adekvatnu zaštitu informacija, što će timovima omogućiti da zajednički vrše procjenu slučaja na efikasan način, uz očuvanje povjerljivosti informacija.⁸⁰ Takva praksa mogla bi doprinijeti zaštiti ličnih i drugih povjerljivih podataka i otkloniti bojazan da bi policija, u slučaju učešća u procesu, mogla iskoristiti informacije do kojih je došla od drugih članova tima, za prikupljanje obavještajnih podataka i obavljanje vlastitih aktivnosti. Navedenim pravilima moguće je jasno propisati konkretne okolnosti u kojima bi informacije o konkretnom slučaju mogle biti upućene policiji (npr. ukoliko postoji neposredan rizik ili prijetnja po sigurnost).⁸¹ Jasnim propisivanjem takvih okolnosti, kao i vođenjem evidencije referalnog mehanizma u bazama podataka odvojenim od baza podataka policije koje se koriste u svrhu vođenja istražnih postupaka u krivičnim predmetima, vrlo vjerovatno će se povećati spremnost članova zajednice na upućivanje pojedinaca u mehanizam, a time će istovremeno biti dat poticaj praktičarima i stručnom osoblju izvan sfere institucija za provedbu zakona na učešće u radu mehanizma.

Osim toga, kako ističe EU RAN, takav okvir mogao bi pomoći da se napravi razlika između povjerljivih informacija u pravom smislu, i informacija osjetljive prirode koje bi mogle biti ustupljene drugim akterima uz određene mjere opreza.⁸² Iako nije dozvoljeno dijeljenje povjerljivih informacija sa članovima tima izvan policijskih struktura (osim ukoliko ti članovi ne raspolažu dozvolom za pristup povjerljivim informacijama), informacije osjetljive prirode mogu biti ustupljene drugima pod odgovarajućim okolnostima. Naprimjer, takve informacije mogle

80 Za primjer navedenih smjernica pogledati publikaciju Ureda za sigurnost i borbu protiv terorizma pri Ministarstvu unutrašnjih poslova Velike Britanije pod naslovom: Channel: Protecting Vulnerable People from Being drawn into Terrorism (Channel: Kako zaštititi ranjive osobe i ispriječiti se na njihovom putu u terorizam), Aneks A, oktobar 2012., <https://www.npcc.police.uk/documents/TAM/2012/201210TAMChannelGuidance.pdf>. Također pogledati rad Hemmingsena, pod naslovom: Introduction to the Danish Approach to Countering and Preventing Extremism (Uvod u danski pristup suprotstavljanju i prevenciji nasilnog ekstremizma), str. 15. Podjela informacija između policije, škole i službe za socijalni rad – tri stuba lokalnog referalnog mehanizma u Danskoj, čije je međudjelovanje propisano članom 115. Zakona Danske o upravnim pitanjima, kojim se propisuje sljedeće: „nadležni organi mogu međusobno dijeliti informacije o određenom licu, ukoliko je to potrebno radi sprečavanja počinjenja krivičnih djela ili ostvarenja saradnje između policije, socijalnih službi, psihijatrijskih ustanova i institucija za zaštitu mentalnog zdravlja u okviru njihovog rada na pružanju pomoći ranjivim osobama. Nije dozvoljeno dijeljenje takvih informacija u svrhu pokretanja istrage u krivičnom postupku“.

81 EU RAN Centar za izvrsnost, "Handbook on How to Set Up a Multi-Agency Structure" (Priručnik o uspostavi multiagencijskih struktura)

82 EU RAN, "Common P/CVE Challenges in the Western Balkans and European Union" (Zajednički izazovi u oblasti P/CVE na Zapadnom Balkanu i u Evropskoj uniji), april 2018., str. 8, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/ran_policy_practice_common_pCVE_challenges_sofia_04042018_en.pdf

bi biti dovoljno uopćene, ali i dalje korisne i kao takve ustupljene članovima izvan policijskih struktura, bez bojazni da bi moglo doći do otkrivanja osjetljivih podataka ili sputavanja saradnje između članova mehanizma.⁸³

5.5 Stvaranje pretpostavki za široko i raznovrsno učešće

Postojeći referalni mehanizmi koji djeluju na teritoriji država članica OSCE-a, a bave se pitanjima VERLT-a, međusobno se razlikuju u brojnim aspektima, što uključuje i razlike u pogledu njihovog sastava, iako je uobičajeno da u sastavu tijela ove vrste djeluju nevladine organizacije i drugi akteri koji predstavljaju civilno društvo. Vrlo je vjerovatno da će u radu takvog mehanizma učestvovati niz agencija, organizacija, praktičara i stručnjaka (npr. stručnjaci za zaštitu mentalnog zdravlja, socijalni radnici, nastavnici, grupe okupljene na osnovu vjerske pripadnosti, osobe koje rade sa mladima i, u nekim slučajevima, policija), te da će osobe koje učestvuju u radu mehanizma sa sobom donijeti niz različitih stručnih znanja i vještina. Imajući u vidu činjenicu da ovakav raznolik sastav može zahtijevati od različitih organizacija, profesionalaca i praktičara koji nisu navikli dijeliti informacije ili međusobno sarađivati da to čine, može se ukazati potreba za uvođenjem novih kanala komunikacije ili donošenjem protokola o dijeljenju informacija. Osim toga, svi učesnici u radu mehanizma trebali bi, barem u određenoj mjeri, biti uključeni u izradu relevantnog P/CVERLT okvira, na nacionalnom ili subnacionalnom nivou. Što se tiče aktera izvan sektora sigurnosti, njihov angažman može zahtijevati da se upoznaju sa povjerljivim informacijama, kako bi mogli u cijelosti sagledati relevantne sigurnosne rizike i prijetnje, kao i rizike i prijetnje druge prirode. Mišljenje je EU RAN-a da angažovani akteri trebaju biti upoznati sa rizicima kojima se izlažu svojim učešćem u radu mehanizma, kao i mogućim posljedicama nerješavanja pitanja koji su doveli do pojave tih prijetnji ili rizika.”⁸⁴

U zavisnosti od broja aktera koji su zainteresovani i osposobljeni za učešće u radu mehanizma, te u zavisnosti od raspoloživih resursa, potrebno je razmotriti ograničavanje učešća na mali broj aktera koji imaju interes za uvođenje ove inicijative. Ta grupa mogla bi se sastojati od predstavnika općine, policije, te

83 EU RAN Centar za izvrsnost, "Handbook on How to Set Up a Multi-Agency Structure"(Priručnik o uspostavi multiagencijskih struktura)".

84 EU RAN Centar za izvrsnost, "Developing a Local Prevent Framework and Guiding Principles" (Uspostava lokalne mreže za prevenciju i vodeći principi), politika rada, novembar 2016. godine, str. 9, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/policy_paper_developing_local_prevent_framework_guiding_112016_en.pdf

ustanova za socijalnu zaštitu i zaštitu mentalnog zdravlja. Ostali akteri, poput prosvjetnih radnika, mentora, savjetnika za rad sa mladima, predstavnika organizacija civilnog društva i roditelja, mogli bi biti angažovani na ad hoc osnovi.⁸⁵

Uz angažovanje navedenih aktera, također treba razmisliti i o uspostavi mreže za intervenciju ili mreže pružalaca usluga. Takva mreža mogla bi se sastojati od stručnog osoblja, agencija i/ili organizacija koje su, mada ne učestvuju u radu mehanizma, izrazile spremnost na pružanje usluga tretmana ili druge vrste podrške pojedincima koje im mehanizam uputi.

5.6 Stvaranje pretpostavki za odgovarajući strateški pravac djelovanja i nadzor

Imajući u vidu različit karakter i mandat agencija i organizacija koje učestvuju u radu referalnih mehanizama, njihove međusobne razlike u pogledu institucionalnih i operativnih prioriteta, te rijetke (a u nekim slučajevima i nikakve) prethodne međusobne kontakte i saradnju, može se ukazati potreba za formiranjem komisije ili grupe (npr. upravnog odbora) u cilju utvrđivanja i održavanja strateškog pravca djelovanja mehanizma. Taj tim, u čiji sastav bi mogli ući rukovodioci tijela koja su u najvećoj mjeri angažovana u radu mehanizma, kao i pružaoci intervencija i usluga, mogao bi imati višestruku namjenu, uključujući:

1. Poduzimanje koraka kojima se osigurava da mehanizam djeluje na način koji je u skladu sa osnivačkim dokumentima, te da djeluje u skladu sa odgovarajućim nacionalnim i lokalnim strateškim okvirima i propisima;
2. Ostvarenje saradnje sa odgovarajućim kreatorima politika, zakonodavcima, praktičarima i pripadnicima zajednice, u cilju pribavljanja potrebne zakonske, političke i budžetske podrške radu mehanizma, kao i podrške za njegovo postojanje i rad među pripadnicima zajednice;
3. Pronalaženje i korištenje resursa, u cilju stvaranja pretpostavki za održivost mehanizma;
4. Prevazilaženje izazova u vezi sa dijeljenjem informacija i koordiniranjem aktivnosti između tijela koja učestvuju u radu mehanizma; i

⁸⁵ Ranstorp et al., "Preventing and Countering Violent Extremism" (Prevenција i suprotavljanje nasilnog ekstremizma).

5. Vršenje nadzora nad periodičnom procjenom rada mehanizma i ostvarenim rezultatima, koja treba obuhvatiti i nezavisnu procjenu potencijalnog utjecaja rada mehanizma na ostvarenje ljudskih prava.

5.7 Integracija rodne perspektive

Poznato je da su terorizam i VERLT pojave koje muškarci i žene, dječaci i djevojčice sasvim drugačije doživljavaju.⁸⁶ Muškarci i žene mogu osjetiti privlačnost prema terorizmu i nasilnom ekstremizmu iz različitih razloga te igrati različite uloge unutar terorističkih organizacija. Taktike koje se primjenjuju prilikom vrbovanja žena i muškaraca često se razlikuju. U nešto širem kontekstu, uloga pitanja koja se vezuju za rod i identitet može imati snažan utjecaj na put u radikalizaciju i nasilje.⁸⁷ Zbog toga se nameće potreba za integracijom rodne perspektive prilikom primjene mjera koje za cilj imaju prevenciju i suprotstavljanje terorizmu i VERLT-u, uključujući tu i referalne mehanizme.⁸⁸ GCTF je istakao takav stav, te dao preporuku da se prilikom realizacije svih aktivnosti od značaja za CVE obrati pažnja na rod učesnika, te društvene norme i očekivanja u vezi sa pripadnošću određenoj rodnoj grupi. Razmatranje načina na koji rodne norme oblikuju živote ljudi vjerovatno će doprinijeti uspješnom ishodu CVE programa namijenjenih ženama, a vrlo je vjerovatno da će zbog toga biti lakše razumjeti i mijenjati i one CVE programe namijenjene muškarcima.⁸⁹

86 OSCE i ODIHR, "Recommendations and Findings: Gender Mainstreaming in Operational Responses to VERLT" (Preporuke i nalazi: Gender mainstreaming i operativni odgovor na VERLT), 22.–23. novembar 2016., <https://www.osce.org/secretariat/305056?download=true>.

87 EU RAN Centar za izvrsnost, "Developing a Local Prevent Framework" (Uspostava lokalne mreže za prevenciju, str. 14)

88 U svrhu razgovora o rodnoj dinamici i ulozi žena u VERLT-u i P/CVERLT-u, pogledati, naprimjer, rad Irene Ndung'u i Mothepe Shadung pod naslovom: „Can a Gendered Approach Improve Responses to Violent Extremism?” (Može li rodno zasnovan pristup poboljšati odgovor na nasilni ekstremizam), Institut za sigurnosne studije, septembar 2017. godine, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/aitwr-5.pdf>; Ifata Idrisa i Ayata Abdelaziza, "Women and Violent Extremism: Helpdesk Research Report" (Žene i nasilni ekstremizam: Izvještaj o istraživanju), GSDRC Izvještaj o istraživanju, 2017. godine, http://www.gsdr.org/wp-content/uploads/2017/05/HDR_1408.pdf; Emily Winterbotham i Elizabeth Pearson, "Different Cities, Shared Stories: A Five-Country Study Challenging Assumptions around Muslim Women and CVE Interventions" (Drugi gradovi, iste priče: Studija izvršena u pet država kojom se opovrgavaju pretpostavke o muslimankama i CVE intervencijama), RUSI Journal, 30. novembar 2016., <https://rusi.org/publication/rusi-journal/different-cities-shared-stories-five-country-study-challengingassumptions>; i Naureen Choudhury Fink, Sare Zeiger, i Rafie Bulai, A Man's World: Exploring the Roles of Women in Countering Terrorism and Violent Extremism (Svijet kojim vladaju muškarci: ispitivanje uloge žena u suzbijanju terorizma i nasilnog ekstremizma), Hedayah i Globalni centar za kooperativnu sigurnost, april 2016., http://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2016/07/AMansWorld_FULLL.pdf.

89 GCTF, Good Practices on Women and Countering Violent Extremism (Dobri primjeri iz prakse o ulozi žena u suprotstavljanju nasilnom ekstremizmu), 29. mart 2016., str. 2, <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Good-Practices-on-Women-and-CVE.pdf>. Za potrebe diskusije na temu utjecaja koji žene mogu imati na P/CVERLT intervencije, pogledati, naprimjer, publikaciju OSCE-a pod naslovom: „The Role of Civil Society in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Focus on South-Eastern Europe" (Uloga građanskog društva u prevenciji i suprotstavljanju nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koji vode u terorizam: jugoistočna Evropa u fokusu), 2018., str. 28–30, <https://www.osce.org/secretariat/400241?download=true>.

U okviru integracije rodne perspektive u rad referalnih mehanizama koji se bave VERLT-om, mogla bi se javiti potreba da se:

1. Vodi računa o odgovarajućoj zastupljenosti muškaraca i žena među stručnim osobljem i praktičarima koji učestvuju u radu mehanizma u svojstvu članova ili na povremenoj osnovi. Ta zastupljenost trebala bi biti prisutna kroz cjelokupan proces rada referalnog mehanizma, uključujući tu i procjenu rizika i izradu i provedbu odgovarajuće intervencije ili šireg plana podrške;
2. Shvati rodna dinamika radikalizacije koja vodi u nasilje, uključujući tu razumijevanje razloga zbog kojih djevojke/žene postaju radikalizirane u poređenju sa razlozima zbog kojih tome podliježu mladići/muškarci, te obrazlože i ospore stereotipi u vezi sa rodom, poput tvrdnje da postoji veza između izražene muškosti i sklonosti nasilju;
3. Spoznaju i primjenjuju rodno specifični faktori na osnovu kojih je moguće utvrditi ko je izložen riziku VERLT-a ili podložan VERLT-u, te osmisle rodno osjetljive intervencije ili širi planovi podrške, u cilju prevladavanja utvrđenih rizika i ranjivosti;;
4. Spoznaju i primjenjuju rodno specifični faktori na osnovu kojih je moguće utvrditi ko je izložen riziku VERLT-a ili podložan VERLT-u, te osmisle rodno osjetljive intervencije ili širi planovi podrške, u cilju prevladavanja utvrđenih rizika i ranjivosti;
5. U rad uključe i angažuju majke i očevi, kroz provođenje kampanja razvijanja svijesti ili drugih edukativnih aktivnosti, kako bi se osposobili da prepoznaju radikalizaciju i odgovore na nju.

5.8 Angažman civilnog društva

Uz malobrojne izuzetke, NVO i drugi akteri iz sfere civilnog društva sa cjelokupne teritorije država članica OSCE-a igraju važnu ulogu u radu različitih referalnih mehanizama koji se bave pitanjima VERLT-a. U nekim slučajevima, NVO upravljaju radom mehanizma, kao što je to slučaj sa Organizacijom za prevenciju nasilja i radikalizacije koja vodi u nasilje u Edmontonu i Montrealu, te sa Dječijom bolnicom u Bostonu⁹⁰ i Univerzitetom u Denveru⁹¹ u SAD. Neke NVO su najvažniji učesnici u radu mehanizma (npr. United Way u Torontu), a ima i onih koje pružaju savjetovanje ili druge intervencije i podršku (npr. Hayat i Mreža za prevenciju nasilja u Njemačkoj).

90 Eric Rosand et al., A Roadmap to Progress: The State of the Global P/CVE Agenda (Put naprijed: stanje realizacije globalne P/CVE agende), Prevention Projekt i RUSI, septembar 2018., str. 17, <http://www.organizingagainstve.org/roadmap-progress-state-global-p-cve-agenda/>.

91 Univerzitet u Denveru, savezna država Colorado, Resilience Collaborative (Saradnja na izgradnji otpornosti), <https://www.du.edu/gssp/resilience-collaborative/about.html>.

Aktivno učešće civilnog društva ne iznenađuje, imajući u vidu širi doprinos organizacija civilnog društva prevenciji VERLT-a, kao i njihov pristup zajednicama i ugled i legitimitet koji uživaju u zajednicama u kojima su najviše izraženi osjećaji marginalizacije i otuđenja. Kao što je to istaknuto u Vodiču OSCE-a pod naslovom: Uloga civilnog društva u prevenciji i suprotstavljanju nasilnom ekstremizmu i radikalizaciji koja vodi u terorizam: jugoistočna Evropa u fokusu, akteri iz sfere civilnog društva često su dobro pozicionirani, uživaju kredibilitet i raspolažu znatnim iskustvom u radu sa specifičnim grupama, što im olakšava da prepoznaju i odgovore na osjećaj nepravde zbog kojeg pojedinci postaju podložniji utjecaju grupa nasilnih ekstremista.⁹²

Tačna uloga koju će igrati akteri iz sfere civilnog društva u radu određenog mehanizma zavisit će od konteksta ali i od brojnih drugih faktora, uključujući njihov trenutni angažman u radu na pitanjima P/CVE-a i njihovu sposobnost i spremnost da učestvuju u radu referalnog mehanizma. Ključna pitanja koja je potrebno postaviti da bi se utvrdila njihova uloga i kapacitet su:

1. Ima li mjesta za organizaciju civilnog društva koja provodi P/CVE inicijative, s obzirom na ciljeve mehanizma? Uloga takve organizacije mogla bi obuhvatiti psihosocijalno savjetovanje, upoznavanje prosvjetnih radnika, roditelja i ostalog stanovništva zajednice sa odlikama podložnosti VERLT-u i načinima prepoznavanja tih odlika, primjena likovne i dramske umjetnosti i sporta, te drugih načina angažovanja ranjive omladine, te pokretanje inicijativa na nivou zajednice u cilju otvaranja dijaloga i izgradnje povjerenja između policije i žitelja zajednice koji su u prošlosti gajili nepovjerenje prema pripadnicima policije;
2. Postoje li inicijative kojima rukovodi organizacija civilnog društva u koje bi referalni mehanizam mogao biti integriran?
3. Postoje li intervencije ili druge vrste podrške koje bi mogle pomoći pojedincima podložnima VERLT-u, za čiju su realizaciju akteri iz sfere civilnog društva bolje osposobljeni u odnosu na državne institucije?
4. Postoje li organizacije civilnog društva ili nevladine organizacije koje imaju snažne veze i sa institucijama vlasti i sa lokalnim zajednicama? i
5. Postoje li organizacije civilnog društva ili nevladine organizacije koje raspolažu kapacitetima i resursima da pruže organizacionu i tehničku podršku u radu referalnog mehanizma (npr. administrativnu pomoć, obuku i kontrolu kvaliteta) na cjelokupnoj teritoriji određene zemlje?

92 OSCE, Role of Civil Society in Preventing and Countering Violent Extremism (Uloga civilnog društva u prevenciji i suprotstavljanju nasilnom ekstremizmu), str. 10, <https://polis.osce.org/index.php/role-civil-society-preventing-and-countering-violent-extremism-and-radicalization-lead-terrorism>.

5.9 Jasno utvrđivanje uloge centralnih organa vlasti

Referalni mehanizmi uglavnom djeluju na lokalnom nivou, a upravo na tom nivou postoji i većina potrebnih resursa za provedbu nekrivičnih, preventivnih i interventnih aktivnosti u kojima često u znatnoj mjeri učestvuju općinske ili druge institucije vlasti subnacionalnog nivoa. Iako mehanizmima ove vrste veoma rijetko upravljaju akteri sa nacionalnog nivoa, državne institucije i organi vlasti mogu imati važnu ulogu i u osnivanju i u održavanju takvih platformi, a obim učešća centralnih organa zavisit će u izvjesnoj mjeri od stepena decentralizacije određene zemlje.

Uloga državnih organa vlasti može obuhvatiti:

1. Isticanje spremnosti organa vlasti na podršku radu referalnih mehanizama u svakoj relevantnoj nacionalnoj strategiji ili akcionom planu, kao i isticanje podrške P/CVERLT intervencijama usmjerenima na pojedince prije nego što pređu crtu i okrenu se nasilju i drugim oblicima kriminalnog ponašanja, čime se jasno ističe da takve intervencije predstavljaju važan i nezaobilazan element sveobuhvatne nacionalne strategije za P/CVERLT;
2. Isticanje niza principa kojih se referalni mehanizmi trebaju pridržavati, usvajanje i primjena iskustava iz drugih država, uz dopuštanje općinama i drugim lokalnim akterima da te principe primjenjuju na način kojim se uzimaju u obzir kapaciteti i potrebe njihovih zajednica;
3. Poduzimanje mjera kojima se osigurava primjena propisa o zaštiti podataka i privatnosti kao i postojanje i djelovanje mehanizama nezavisnog nadzora i drugih srodnih mehanizama, u skladu sa međunarodnim propisima o zaštiti ljudskih prava kojima se garantuje pravo na privatnost. Poduzimanje drugih potrebnih mjera u cilju stvaranja pretpostavki za efikasno dijeljenje informacija među agencijama, praktičarima i stručnim osobljem koje učestvuje u radu referalnog mehanizma;
4. Poduzimanje mjera kojima se osigurava da u radu svakog nacionalnog koordinacionog mehanizma za P/CVERLT učestvuju i predstavnici nacionalnih i predstavnici općinskih organa vlasti, kako iz policijskih agencija tako i iz tijela izvan te sfere, kao i predstavnici organizacija civilnog društva;
5. Podsticanje i stvaranje pretpostavki za učešće ključnih aktera izvan sfere policijskih agencija, uključujući tu socijalne radnike, osoblje za zaštitu mentalnog zdravlja i nastavnike, između ostalog i kroz aktivnosti razvijanja svijesti i obuke o određenim temama;
6. Izdvajanje resursa u cilju pružanja podrške održivosti referalnih mehanizama, što će umanjiti potrebu za oslanjanjem na međunarodna

- donatorska sredstva i osnažiti osjećaj odgovornosti nacionalnih i lokalnih tijela za mehanizam i njegov rad;
7. Stvaranje pretpostavki za razmjenu stečenih iskustava između različitih mehanizama i podsticanje primjene takvih iskustava u okviru zemlje, ukoliko je to moguće; i
 8. Stvaranje potrebnog zakonskog i političkog okvira za provedbu namjenskih intervencija u cilju prevencije VERLT-a, ali i njihove redovne, nezavisne kontrole, u cilju analize njihovog mogućeg utjecaja na ostvarenje ljudskih prava ili pojave drugih neželjenih posljedica njihove primjene.

Godine 2018. GCTF je podstakao vlade da analiziraju i revidiraju svoj domaći zakonski okvir, u onoj mjeri u kojoj je to potrebno, da bi stvorile mogućnosti za uvođenje i provođenje namjenskih intervencija, poput referalnih mehanizama namijenjenih pružanju pomoći osobama izloženima riziku.⁹³ Veoma je važno da nadležne institucije, prije nego što naprave ove korake, potvrde da je njihov zakonski okvir u potpunosti usklađen sa međunarodnim propisima o zaštiti ljudskih prava. Državne vlade također moraju nastojati da ostvare odgovarajuću ravnotežu između angažmana i stepena uključenosti državnih i lokalnih organa, kako bi se izbjeglo da se u javnosti stekne utisak da centralni organi nameću okvir i način rada lokalnim institucijama. Naprimjer, u centraliziranom sistemu upravljanja, kakav je u Velikoj Britaniji, može biti sasvim prihvatljivo da nacionalna vlada donese propise o uspostavi nacionalne mreže referalnih mehanizama, pruži smjernice lokalnim vlastima, praktičarima i stručnom osoblju zaduženom za upravljanje tim mehanizmima ili učešće u njihovom radu, te zdravstvenim i prosvjetnim radnicima nametne zakonsku obavezu da mehanizmu upute osobe koje su po njihovoj ocjeni podložne terorističkoj ideologiji. Međutim, takav pristup možda ne bi bio najbolje prihvaćen u manje centraliziranim sistemima, u okruženjima sklonim sukobu ili zajednicama sa naslijeđem sukoba.

5.10 Utvrđivanje lokacije i radnog vremena

Lokacija mehanizma kao i učestalost sastanaka članova mehanizma u cilju vršenja pregleda i procjene pojedinačnih predmeta, te izrade i praćenja namjenskih intervencija, vrlo vjerovatno će zavisi od mnogobrojnih faktora. Tu se prije svega misli na broj predmeta, raspoložive resurse, i ostale kapacitete

93 GCTF, Initiative to Address Homegrown Terrorism (Inicijativa za rješavanje problema domaćeg terorizma)

aktera koji učestvuju u radu mehanizma, kao i nivo povjerenja koje članovi mehanizma uživaju u određenoj zajednici.

Postoje primjeri gradova u Finskoj u kojima tim, koji se sastoji od predstavnika policije, socijalnih radnika i, u nekim slučajevima, stručnog osoblja za rad sa mladima i medicinskih tehničara psihijatrijskih ustanova, radi zajedno svakoga dana u zajedničkim prostorijama koje su najčešće smještene u zgradi policijske stanice.⁹⁴ Postoje i drugi primjeri lokalnih programa iz Belgije, Kanade i Danske, u kojima članovi tima rade svaki za svoju organizaciju, ali se sastaju za zajedničkim stolom, ponekad u zgradi općine, prostorijama centra za mlade ili u drugom „neutralnom“ prostoru u redovnim, periodičnim intervalima (npr. sedmično, mjesečno ili kvartalno), ili po potrebi, i tom prilikom razgovaraju o predmetima. U okolnostima u kojima se predstavnici institucija ili pojedinci, članovi mehanizma, međusobno ne poznaju, redovni sastanci mogu doprinijeti uspostavi međusobnog povjerenja koje će biti veoma važno za njihovu saradnju i angažman u radu na pojedinačnim predmetima.

5.11 Rad na lokalnom nivou

Još jedno važno pitanje za donosiocce odluke o uspostavi referalnog mehanizma odnosi se na geografski domet programa. Naprimjer, ako program djeluje na nivou općine, da li je potrebno osnovati mehanizme u svim općinama u zemlji, ili samo tamo gdje je prijetnja VERLT-a ocijenjena kao najviša, tamo gdje je moguće iskoristiti postojeće platforme (komisije za sigurnost ili za pitanja mladih), i/ili pak tamo gdje općine (i međunarodni donatori) raspolažu političkom voljom i resursima potrebnim za pružanje podrške realizaciji takvog programa.

Jedna od mogućnosti o kojima treba razmisliti odnosi se na pristup iz kanadske pokrajine British Columbia, gdje nije moguće decidno utvrditi broj mogućih referala. Umjesto uspostave trajnih mehanizama u različitim gradovima širom pokrajine, osnovan je jedan program pod nazivom „Shift“ u okviru Vlade pokrajine, koji prema potrebi radi sa općinama u cilju uspostave kontakta sa osobama za koje je ocijenjeno da su izložene riziku prihvatanja nasilne ideologije, te pružanja usluga savjetovanja, socijalne pomoći i drugih srodnih usluga tim osobama.⁹⁵ Takav pristup mogao bi biti koristan tamo gdje postoje ograničeni resursi i kapaciteti, a očekivani broj predmeta ne opravdava

94 EU RAN, "Collection of Approaches and Practices" (Zbirka pristupa i primjera iz prakse), 2018., str. 561, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/docs/ran_collection-approaches_and_practices_en.pdf

95 Vlada Kanade, „Projekti finansirani u periodu između 2017. i 2018. godine, Poziv za dostavljanje prijava“, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/bt/cc/fpd-en.aspx>.

ulaganje u osnivanje trajnog mehanizma u različitim područjima države, regije ili pokrajine.

Slična pitanja treba uzeti u obzir u slučaju odabira modela mehanizma kojim rukovodi NVO ili javno-privatno partnerstvo. Neka od pitanja koja se nameću su: da li NVO raspolaže potrebnim kapacitetima i zakonskim ovlaštenjem, te da li uživa povjerenje unutar lokalnih zajednica koje bi joj omogućilo da djeluje na cjelokupnoj teritoriji države ili u samo nekim njenim dijelovima. U slučaju mogućnosti djelovanja samo u određenim dijelovima države, postavlja se pitanje načina odabira tih dijelova. U slučaju javno-privatnog partnerstva, kao modela upravljanja mehanizmom, postavlja se pitanje da li postoji konzorcij ili mreža NVO koja bi mogla raditi sa državnim organima, te na taj način omogućiti mehanizmu da dopre u sve dijelove zemlje.

Važnost ovih pitanja ogleda se u činjenici da pristup koji počiva na geografskom ograničavanju djelovanja može dovesti do toga da se određene zajednice osjećaju izdvojenim, stigmatiziranim ili odabranim za rad, ili se, suprotno tome, može javiti osjećaj gnjeva zbog nemogućnosti korištenja usluga koje su dostupne u susjednim zajednicama. Općenito govoreći, prevelik naglasak na djelovanju na lokalnom nivou, posebno u poređenju sa centraliziranim pristupom koji omogućava pokrivenost uslugama na cjelokupnoj teritoriji zemlje, može dovesti do pridavanja prevelikog značaja mjestu prebivališta određene osobe, umjesto razmatranja potreba koje ta osoba ima, prilikom donošenja odluke o tome da li osoba pokazuje podložnost VERLT-u koja bi mogla biti otklonjena kroz angažman referalnog mehanizma.

Osim toga, ukoliko pojedinačne općine preuzmu vodeću ulogu u razvijanju takvih mehanizama (na ograničenom području, ili na teritoriji cijele države), u interesu postizanja određenog stepena dosljednosti u pružanju usluga ovog tipa u cijeloj državi, bit će potrebno poduzeti korake u cilju razmjene stečenih iskustava između općina, te stručnog osposobljavanja osoblja. Kao što je istaknuto u gornjem tekstu, upravo se u tome ogleda važna i korisna uloga centralnih institucija.

5.12 Procjena potrebnih resursa i troškova

Potrebni resursi i iz njih proistekli troškovi razvoja i uvođenja referalnih mehanizama za P/CVERLT, vrlo vjerovatno će zavisi od niza faktora. Neki od tih faktora su:

1. Da li je pitanje VERLT-a obuhvaćeno postojećim programom ili se razmišlja o uspostavljanju samostalnog mehanizma koji bi se bavio tom pojavom?
2. Kakva je priroda i koji je obim postojećih institucionalnih kapaciteta i profesionalne ekspertize u ovoj oblasti? Od toga će zavisi koliko će novi mehanizam moći iskoristiti postojeće administrativne kapacitete (uključujući tu prostor i osoblje) za potrebe upravljanja programom, da li će članovima mehanizma biti potrebno pružiti specijaliziranu obuku na temu VERLT-a, uključujući tu i njihovo osposobljavanje da procijene podložnost VERLT-u, te u kojoj mjeri će učešće stručnog osoblja i praktičara u radu mehanizma biti smatrano dijelom njihovog redovnog posla, i da li će biti potrebno da tijelo nadležno za nadzor nad programom plati nadoknadu za njihov rad.
3. Koje vrste intervencija mehanizam može ponuditi, a koje bi mogle obuhvatiti aktivnosti od savjetovanja do profesionalnog osposobljavanja, terapije zasnovane na primjeni likovne ili dramske umjetnosti, učešća u sportskim programima, kao i učešća u projektima manjeg obima, finansiranih sredstvima donacija?

U onim državama u kojima je predviđeno da će uspostava mehanizama biti potrebna u više zajednica ili općina, treba razmisliti o uspostavi i korištenju jedne osnovne vladine ili nevladine organizacije koja bi upravljala i pružala podršku radu različitih mehanizama širom zemlje.⁹⁶ Takva podrška mogla bi obuhvatiti razvijanje svijesti, obuku, izradu protokola o dijeljenju informacija i drugim vidovima saradnje, upravljanje predmetima, kontrolu kvaliteta, praćenje i evaluaciju, te upravljanje sredstvima grantova.

5.13 Redovan nezavisan pregled i kontrola kao nezaobilazni dio rada

Veoma je važno da postoji proces nezavisne vanjske kontrole kojim će se nastojati ustanoviti postojanje rizika kršenja ljudskih prava, koji bi mogao nastati kao rezultat provedbe ovih aktivnosti, uključujući tu moguću stigmatizaciju određenih etničkih ili vjerskih grupa, kao i moguća kršenja prava na privatnost, izražavanje i vjeru.

⁹⁶ Primjeri primjene ovog pristupa uključuju MERIT (Multi-Agency Early Risk Intervention Tables) sekretarijat, u okviru kojeg se održavaju sastanci u cilju razgovora o stanju u Ottawi i susjednim općinama (<http://globalcommunitysafety.com/sites/default/files/merit-governance-chart.pdf>), i FOCUS (Furthering Our Community by Uniting Services) koordinacijski tim, u okviru kojeg se pruža podrška održavanju takvih sastanaka u širem području grada Toronta (<https://www.toronto.ca/community-people/public-safety-alerts/community-safety-programs/focus-toronto/>).



6. Ključni elementi procesa rada referalnog mehanizma

Ne postoji univerzalan, jedinstven pristup razvoju ili uvođenju referalnih mehanizama u sistem. Oni se razlikuju u pogledu načina organizacije i broja članova, a često koriste i različitu terminologiju. Međutim, kako je precizirano u nastavku teksta i opisano u ovom poglavlju, postoje neke osnovne komponente procesa rada referalnog mehanizma koje su zajedničke svim programima, kao i određena osnovna pitanja na koja svaki referalni mehanizam mora odgovoriti.

Ključni elementi procesa rada referalnog mehanizma

1. **REFERAL**
 - a. Načini rada: Online, putem telefonske linije, lično
 - b. Informativne kampanje u cilju upoznavanja sa ovom temom
 - c. Na dobrovoljnoj osnovi

2. **PROCJENA RIZIKA I RANJIVOSTI**
 - a. Kako izvršiti procjenu?
 - b. Ko je predmet procjene?

3. **IMENOVANJE OSOBE ZADUŽENE ZA PREDMET**

4. **IZRADA INTERVENCIJE ILI ŠIREG PLANA PODRŠKE**
 - a. Koji tipovi?
 - b. Ko je zadužen za provođenje?

5. **PRAĆENJE I EVALUACIJA**

6.1 Referal

Brojni su načini da se osoba koja svojim ponašanjem pobuđuje zabrinutost u svom okruženju uputi referalnom mehanizmu. U nekim slučajevima, profesionalac na prvoj liniji rada, drugim riječima, policijski službenik, socijalni radnik, zdravstveni radnik ili osoba koja radi sa mladima, uputit će osobu referalnom mehanizmu. U drugim slučajevima uputiti može član porodice, vršnjak, neko iz kruga prijatelja osobe, nastavnik, vjerski vođa ili druga istaknuta ličnost u zajednici. Akteri učesnici u radu programa treba da razumiju na koji način i gdje mogu govoriti o pitanjima koja ih brinu. Referalni mehanizam stoga je dužan upoznati aktere sa svrhom svog postojanja i sa svojim mandatom, načinima obraćanja mehanizmu i uslugama koje nudi. Prilikom planiranja i dizajniranja mehanizama ove vrste mora se voditi računa o tome da oni ne dovedu do prečestog prijavljivanja ili stigmatizacije, te da svojim radom ne naruše povjerenje izgrađeno između lokalnih vlasti i zajednica u kojima djeluju.

6.1.1 Načini rada: online, putem telefonske linije, lično

Znatan broj referala uglavnom dolazi od policije, ili drugih profesionalaca na prvoj liniji rada, uprkos nadi prisutnoj među osobama koje učestvuju u radu mehanizma da će potaći članove zajednice na upućivanje referala. Da bi referali dolazili iz zajednice, mehanizam mora pronaći načine da omogućiti različitim akterima da referiraju osobe koje pokazuju sumnjivo ponašanje ili druge primjetne znakove da su izložene riziku, podložne ili na putu u VERLT, ako treba i anonimno.

Neke od mogućnosti su angažovanje organizatora ili lidera sportskih klubova, vjerskih ili drugih centara koji djeluju na nivou zajednice, ili profesionalaca na prvoj liniji rada, poput nastavnika, službenika za rad sa mladima ili socijalnih radnika. Članovi zajednice i profesionalci mogli bi upućivati referale **dostavljanjem referalnog obrasca online**, dostupnog na internet stranici, kako bi mogli pružiti potrebne informacije, anonimno ukoliko je to potrebno (primjer takvog online referalnog obrasca naveden je u nastavku teksta)

Primjer referalnog obrasca

Online obrazac sa internet stranice organizacije ReDirect iz Calgaryja (www.redirect.cpsevents.ca/make-a-referral/) sadrži sljedeće informacije:

Vaš referal u potpunosti je povjerljiv, a informacije koje nam dostavite bit će dostupne isključivo osobama zaduženima za provedbu ReDirect programa. Informacije neće biti dostavljene policijskim niti obavještajnim organima, osim

ukoliko ne postoji direktan rizik po javnu sigurnost (što se dešava veoma rijetko), a u tom slučaju smo dužni saradivati sa istražiteljima organa policije.

Ukoliko želite, Vaš referal može biti predstavljen kao anonimna osoba koju ste referirali, ali su nam i dalje potrebni Vaši kontakt podaci, za slučaj da se ukaže potreba da Vam se obratimo i zatražimo dodatne informacije.

Nakon podnošenja referala, izvršit ćemo procjenu informacija koje ste nam dostavili i stupiti u kontakt sa osobom na koju se referal odnosi

Još jedna od mogućnosti mogla bi biti upotreba **telefonske linije sa trajno dodijeljenim telefonskim brojem**, koju bi za ove potrebe koristila općina, institucija vlasti ili NVO..

U mnogim državama članicama OSCE-a postoje namjenske telefonske linije za sprečavanje zločina, a sve je veći broj država (kao što su Austrija, Kanada, Danska, Francuska, Njemačka i Luksemburg) u kojima dolazi do uvođenja namjenskih telefonskih linija za prijavljivanje slučajeva VERLT-a.⁹⁷ U zavisnosti od interesovanja, moglo bi biti korisno primjenjivati dvojak pristup gdje bi i nadležna institucija i NVO bile zadužene za po jednu telefonsku liniju za pomoć, čime bi se zadovoljili i zahtjevi onih osoba koje imaju više povjerenja u rad sa telefonskom linijom kojom upravlja nadležna institucija, a i onih koji preferiraju obratiti se za pomoć putem telefonske linije koju vodi nevladina organizacija kao predstavnik zajednice

Primjer rada telefonske linije za pomoć

Informativni centar Austrije za pitanje ekstremizma osnovan je u decembru 2014. godine, a njegovim radom upravlja bOJA, Federalna otvorena mreža za rad sa mladima. Tim se sastoji od šest osoba različite struke, koje govore više jezika. Putem telefonske linije za pomoć, oni pružaju savjete i referiraju pozivaocima u porodična savjetovališta, savjetnicima za mlade i službama za zapošljavanje, a bave se i neposrednim psihološkim savjetovanjem. Centar radi svakog radnog dana od 10 do 15 sati

⁹⁷ EU RAN Centar za izvrsnost, "Working with Families and Safeguarding Children from Radicalization: Step-by-Step Guidance Paper for Practitioners and Policy-makers" (Rad sa porodicama i zaštita djece od radikalizacije: Smjernice za praktičare i kreatore politika rada), 2. – 3. februar 2017., https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-h-and-sc/docs/ran_yf-c_h-sc_working_with_families_safeguarding_children_en.pdf.

U zavisnosti od raspoloživih resursa, stručnog znanja i ostalih kapaciteta, kao i u zavisnosti od strukture referalnog mehanizma, operater telefonske linije za pomoć (koji treba raspolagati odgovarajućim stručnim znanjem) mogao bi jednostavno zabilježiti informacije koje su mu stavljene na raspolaganje tokom poziva i proslijediti ih timu referalnog mehanizma koji je zadužen za analizu pojedinačnih slučajeva. Kao alternativa takvom postupku, operater bi mogao izvršiti inicijalnu procjenu na osnovu informacija kojima raspolaže, te, ukoliko ocijeni da je to potrebno, proslijediti predmet nadležnoj službi za intervenciju ili drugom pružaocu usluga radi daljnjeg postupanja.

Prije osnivanja **telefonske linije** za pomoć, treba razmotriti niz pitanja. Ta pitanja su:

1. Da li već postoje telefonske linije za pomoć (namijenjene prevenciji kriminala, prevenciji trgovine ljudima ili zaštiti djece) koje bi mogle biti iskorištene i za ove potrebe?
2. Da li nova telefonska linija za pomoć treba djelovati na nivou države ili na lokalnom nivou?
3. Da li telefonska linija treba biti dostupna non-stop (24 sata dnevno, 7 sedam dana sedmično) ili samo tokom redovnog radnog vremena?
4. Da li treba omogućiti primanje anonimnih telefonskih poziva?
5. Ko se treba javljati na pozive? U cilju jačanja povjerenja zajednice u ovaj program, telefonskom linijom za pomoć vjerovatno treba upravljati tijelo izvan policijskih ili sigurnosnih struktura, te prema tome na pozive ne treba odgovarati policijski službenik.
6. Da li operater treba vršiti inicijalnu procjenu, između ostalog i u situacijama kada postoji prijetnja po sigurnost, ili samo treba zabilježiti relevantne informacije?
7. Da li operater može, i pod kojim okolnostima, proslijediti poziv policiji? Kakvim stručnim znanjem operateri trebaju raspolagati i koju vrstu specijalizirane obuke im treba pružiti u cilju njihovog osposobljavanja za obavljanje posla? i
8. Koje intervencijske i druge strukture treba povezati sa telefonskom linijom za pomoć?

Kako je to obrazloženo u Vodiču OSCE-a za rad policije u zajednici u oblasti P/ CVERLT-a, iako se u prvi mah može učiniti dobrom idejom da mogućnost vršenja referala bude dostupna u najvećoj mogućoj mjeri, postoji rizik preopterećenja mehanizma velikim brojem referala, od kojih se većina može pokazati neopravdanim. Zbog toga je veoma važno da se osobe od kojih se očekuje da će koristiti referalni mehanizam osposobe da razumiju prijetnju VERLT-a, dovode

u pitanje vlastite pretpostavke i stereotipe i prepoznaju pouzdane poveznice između različitih faktora koje ukazuju na rizik nasilne radikalizacije.⁹⁸

Bez obzira na način upućivanja referala, osobe koje učestvuju u dizajniranju mehanizma trebaju ostaviti mogućnost anonimnog upućivanja referala, ali isto tako uzeti u obzir i potrebu za umanjivanjem brige za sigurnost koja se javlja kod određenih osoba prilikom upućivanja nekoga ko je uključen u ekstremističku društvenu mrežu ili ko je na putu prema VERLT-u. Zabrinutost takve vrste, ukoliko ne bude adekvatno otklonjena, može sputati pripadnike zajednice i spriječiti ih u namjeri da izvrše upućivanje.

6.1.2 Informativne kampanje u cilju upoznavanja sa temom

Aktivnosti razvijanja referalnog mehanizma trebaju obuhvatiti i informativnu kampanju namijenjenu konkretnim zajednicama i ostalim akterima kao što su socijalni, prosvjetni i zdravstveni radnici, koji nisu spremni učestvovati u realizaciji ove inicijative. Takva kampanja trebala bi obuhvatiti i izvore informacija dostupnih online, uključujući tu stranice posvećene najčešće postavljanim pitanjima i videozapisima, kao i aktivnosti obuke i javne rasprave.

U zavisnosti od konkretnog oblika mehanizma, takvom kampanjom građanima bi bile pružene informacije o:

1. cilju inicijative (npr. da stvori više prilika za intervenciju u ranoj fazi koja bi ranjive osobe odvratila sa puta prema VERLT-u ili drugim oblicima nasilja);
2. vrstama podrške dostupnim u okviru mehanizma;
3. dobrovoljnom aspektu programa i činjenici da je u slučajevima kada se radi o maloljetnoj osobi, prije angažovanja mehanizma u radu sa tom osobom, potrebno dobiti saglasnost roditelja ili staratelja;
4. načinu na koji se mehanizam bavi ne samo svim oblicima VERLT-a, već i brojnim sigurnosnim pitanjima u širem kontekstu;
5. načinu na koji program sprečava da se imena upućenih osoba evidentiraju u bazama podataka osoba koje su krivično gonjene, te drugim koracima koji se poduzimaju u okviru programa u cilju umanjivanja rizika od ishitrenog i preuranjenog postupanja prema referiranim osobama kao prema kriminalcima (ili izražavanja sumnje u njih);⁹⁹ i, možda najvažnije od svega,
6. obrazovanju i informiranju, uključujući tu i kroz programe namijenjene različitim akterima (prosvjetnim, socijalnim i zdravstvenim

98 OSCE, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism (Prevenција i suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu)

99 Talene Bilazarian, Countering Violent Extremism: Lessons on Early Intervention from the United Kingdom's Channel Program (Suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu: iskustva o ranim intervencijama stečena u okviru realizacije Channel programa u Velikoj Britaniji), Program posvećen izučavanju ekstremizma pri Univerzitetu George Washington, oktobar 2016., str. 8, <https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2191/f/downloads/Channel%20CVE%20UK.pdf>.

radnicima, porodicama i organizacijama civilnog društva), o uočljivim, nediskriminirajućim znacima da bi određena osoba mogla biti izložena riziku ili na putu prema VERLT-u.¹⁰⁰

Uspostavljanje povjerenja unutar lokalnih zajednica (kao i međusobnog povjerenja među praktičarima, stručnim osobljem i ostalima koji će učestvovati u realizaciji P/CVERLT intervencija) trebalo bi biti osnovni razlog organiziranja informativnih kampanja ove vrste. Što je jače to povjerenje, veća je vjerovatnoća da će građani dati doprinos i na druge načine saradivati sa referalnim mehanizmom, uvjereni da će njihov angažman dovesti do pozitivnog ishoda, a ne do kažnjavanja.¹⁰¹

6.1.3 Dobrovoljna osnova

Relevantne članove zajednice i institucije trebalo bi poticati da upućuju pojedince, gdje je moguće, na mehanizam, a te pojedince bi trebalo, opet, poticati da iskoriste intervencije i druge planove pomoći koje nudi program. Umjesto nametanja zakonske obaveze referiranja, mehanizam bi trebao isticati dobrovoljnu prirodu referiranja od strane profesionalaca, praktikanata i drugih članova zajednice (osim kada su u pitanju maloljetnici gdje država ili određene profesije, kao što su nastavnici te socijalni i zdravstveni radnici, mogu imati zakonsku obavezu da čuvaju ili zaštite određenog pojedinca).

Učešće pojedinca, nakon referiranja, i nakon primljene intervencije ili šireg paketa podrške, mora se temeljiti na pristanku, radije nego na zakonskoj obavezi. Ako je referirana osoba maloljetna, potreban je pristanak roditelja ili staratelja kako bi se obavila procjena maloljetne osobe i kako bi joj se pružila bila kakva intervencija kroz mehanizam. Pristup koji nije zasnovan na prisili u sklopu mehanizma koji djeluje u nekrivičnom prostoru važan je iz nekoliko razloga, kako slijedi:

100 Naprimjer, u Zbirci pristupa i primjera iz prakse u radu na pitanjima P/CVERLT-a EU RAN Centra za izvrsnost iz 2018. godine preporučuje se da se različitim agencijama pruži obuka na temu organiziranja informativnih kampanja i edukativni materijal posvećen toj temi. Potrebno je da se u materijalima jasno istaknu i opišu prijetnja radikalizacije kao i niz pristupa i modela rada sa pojedincima iz perspektive različitih agencija iz različitih sektora rada. Potrebno je da svim angažovanim akterima, od rukovodilaca do radnika angažovanih na prvoj liniji rada, bude pružena obuka o suprotstavljanju radikalizaciji. Često je veoma korisno omogućiti pristup materijalima i priručnicima koji pružaju okvir za procjenu i zadovoljavaju potrebe osoba izloženih riziku. Pogledati publikaciju EU RAN Centra za izvrsnost pod naslovom: Collection of Approaches and Practices, Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Training for First-Time Practitioners (Zbirka pristupa i primjera iz prakse, Prevencija radikalizacije koja vodi u terorizam i nasilni ekstremizam: Obuka za praktičare koji počinju sa radom), str. 5, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/docs/creating_counter_violent_extremism_infrastructures_en.pdf. Meduresorna komisija Francuske za prevenciju kriminala i radikalizacije, naprimjer, organizira obuku posvećenu razvijanju svijesti o radikalizaciji za preduzeća, stručna udruženja, nastavnike, zdravstvene radnike angažovane na zaštiti mentalnog zdravlja, socijalne radnike i ostale aktere.

101 GCTF, Initiative to Address Homegrown Terrorism, Good Practice 4, (Inicijativa za rješavanje problema domaćeg terorizma, Dobar primjer iz prakse br. 4).

1. Samo mali broj pojedinaca pokazuje one vrste podložnosti koje opravdavaju prijavu referiranja, tako da nametanje zakonske obaveze vladinim institucijama da prijavljuju pojedince koje smatraju podložnim VERLT-u može dovesti do prekomjernog prijavljivanja bespotrebnih slučajeva izazvanog brigom zbog propuštanja da prijave nekoga ko kasnije može počinuti krivično djelo. Ti lažni pozitivni mogu imati negativan utjecaj na živote i porodice prijavljenih pojedinaca, a njihov prekomjeran broj može ugroziti kredibilitet programa;
2. Obavezno prijavljivanje može rezultirati prekomjernim prijavama, što stvara rizik otuđivanja izvjesnih segmenata zajednice čija je saradnja i povjerenje od krucijalnog značaja za efektivnost mehanizma;¹⁰²
3. Nametanje posebne zakonske obaveze javnim zvaničnicima da prijavljuju sumnjivo ponašanje izaziva rizik da se stvore okruženja u kojima se narušava sloboda govora (npr. u učionici)¹⁰³ ili umanjuje spremnost pojedinaca da dijele informacije sa stručnjacima na polju mentalnog zdravlja ili drugim autoritetima kojima se vjeruje, kao što su nastavnici; i
4. Zahtijevanje od ljudi da prihvate intervencije kada nije počinjeno krivično djelo stvara rizik ugrožavanja efektivnosti programa jer, naprimjer, primoravanje ljudi na intervencije koje ne žele umanjuje efekat tretmana i može samo još više utvrditi njihove radikalne stavove.¹⁰⁴

6.2 Procjena rizika i podložnosti

Kao što je ranije navedeno u ovom vodiču, referalni mehanizmi moraju se oslanjati na nediskriminatorne instrumente procjene rizika i potreba kako bi se identificirali pojedinci koji pokazuju znakove radikalizacije koja vodi nasilju, te u svrhu izrade prilagođenih programa intervencije prije nego što pojedinac počini teroristički akt. Značaj ovakvih instrumenata naglasilo je Vijeće sigurnosti UN-a, GCTF i EU RAN.

Ovakav okvir, ako se zasniva na više izvora (npr. razgovori s referiranim pojedincima, članovima porodice, vršnjacima i nastavnicima; zapažanja s društvenih mreža; te spisi socijalnih i zdravstvenih radnika i službenika za

102 Anne-Lynn Dudenhoefer, "Resisting Radicalisation: A Critical Analysis of the UK Prevent Duty" ("Otpor radikalizaciji - kritička analiza obaveze preveniranja u Velikoj Britaniji"), Centar za kriminologiju, Univerzitet u Oxfordu, blog, 18. 9. 2017., <https://www.law.ox.ac.uk/centres-institutes/centre-criminology/blog/2017/09/resisting-radicalisation-critical-analysis-uk>.

103 Frank Cranmer, "Freedom of Speech, the Prevent Duty and Higher Education", Law & Religion UK, 5 April 2017 ("Sloboda govora, obaveza preveniranja i visoko obrazovanje", Zakon i religija Velike Britanije, 5. 4. 2017. <http://www.lawandreligionuk.com/2017/04/05/freedom-of-speech-the-prevent-duty-and-higher-education/>

104 Daniel Koehler, Understanding Deradicalization: Methods, Tools and Programs for Countering Violent Extremism (Routledge, 2016), p. 232 (Razumijevanje deradikalizacije: metode, instrumenti i programi borbe protiv nasilnog ekstremizma, Routledge, 2016., str. 232

rad sa omladinom) može osigurati višedimenzionalnu i objektivnu evaluaciju pojedinca.

Dobro formulisan instrument procjene može pomoći na sljedeći način:

1. da se ublaži moguća stigmatizacija zbog uvođenja preventivnih mjera za određene zajednice ili grupe, gdje postoji rizik da se poveća osjećaj otuđenosti ili marginaliziranosti koja može podstaći radikalizaciju i dovesti do nasilja;
2. da se utvrdi koje su intervencije potencijalno efektivne i na koji način prilagoditi intervencije;
3. da se osigura da su ograničeni dostupni resursi za P/CVERLT intervencije i druge programe podrške usmjereni na najranjivije pojedince; i
4. da se utvrde zaštitni faktori i izvori podrške.

6.2.1 Kako procijeniti?

Ključno pitanje za one koji kreiraju referalni mehanizam za P/CVERLT jeste kako procijeniti rizike i podložnosti.

Postoji dovoljan broj instrumenata za procjenu kako osuđenih terorista, tako i osuđenih ekstremista u zatvorskoj sredini ili za procjenu pojedinaca koji su već radikalizirani u smislu rizika i potreba.¹⁰⁵ Međutim, veoma je mali broj instrumenata koji su konkretno usmjereni na nasilni ekstremizam, a još manji broj ih je testiran i provjeren. Ustvari, procjena rizika u smislu nasilnog ekstremizma je relativno nerazvijeno područje koje zahtijeva temeljitu evaluaciju i nova saznanja te, zbog toga, instrumente procjene rizika treba

105 Naprimjer, VERA-2 se primjenjuje na različite tipove nasilnih ekstremista, terorista i nasilnih prijestupnika motiviranih vjerskim, političkim ili društvenim ideologijama. Primjenjuje se u nekoliko država, općenito, u okruženjima visoke sigurnosti s pojedincima osuđenim za nasilni ekstremizam. Model Returnee 45 EU RAN Centra za izvrsnost, izrađen je konkretno za procjenu stranih terorističkih boraca kao okvir za generalno istraživanje motivacije, posvećenosti i drugih faktora rizika koji egzistiraju unutar pojedinca. Velika Britanija izradila je ERG+22 (Smjernice za rizik ekstremizma) za korištenje u sklopu svog Programa prevencije i kanalisanja, a IR46 je holandski instrument koji se koristi za procjenu u „sigurnosnim kućama“. TRAP 18 (Protokol procjene radikaliziranosti teroriste) je instrument dugoročnog pojedinačnog prognoziranja, HCR 20 je model u širokoj upotrebi i služi za procjenu rizika nasilja bez konkretnog težišta na nasilnom ekstremizmu. Radi temeljitog uvida u relevantne instrumente procjene rizika i probleme u vezi sa njihovom primjenom u predviđanju VERLT-a, pogledajte RTI, Countering Violent Extremism: The Application of Risk Assessment Tools in the Criminal Justice and Rehabilitation Process (RTI, Suprotstavlanje nasilnom ekstremizmu: primjena instrumenata procjene rizika u krivičnom pravosuđu i procesu rehabilitacije, pregled literature pripremljen za Grupu za prvo reagovanje pri američkom Ministarstvu domovinske sigurnosti, Direktorata za nauku i tehnologiju, februar 2018. https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/OPSR_TP_CVE-Application-Risk-Assessment-Tools-Criminal-Rehab-Process_2018Feb-508.pdf. Ovi i slični instrumenti procjene rizika su veoma malo testirani i neke strane su iznijele kritike da se njima pokušava predviđjeti ono što se ne može predviđjeti. Naprimjer, pogledajte, Rita Augestad Knudsen, "Measuring Radicalization: Risk Assessment Conceptualisations and Practice in England and Wales", Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression, 2018 („Mjerenje stepena radikaliziranosti: konceptualizacija procjene rizika i praksa u Engleskoj i Walesu“, Bihevioralna nauka o terorizmu i političkoj agresiji, 2018., <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19434472.2018.1509105>.

pažljivo tretirati, posebno u kontekstu pokušaja predviđanja ko može postati nasilan.¹⁰⁶

Jedan od izazova je činjenica što ne postoji jedinstven profil nasilnog ekstremiste niti jedinstven pokazatelj ili više pokazatelja da je pojedinac radikaliziran ili da postaje radikaliziran.¹⁰⁷ Ustvari, istraživanje je pokazalo da mnogo različitih faktora može utjecati na podložnost mladih ljudi VERLT-u. Tu spadaju osjećaj isključenosti, nepravde, diskriminacije, nedostatak pristupa obrazovanju ili zaposlenju, nasilje u porodici ili zlostavljanje od strane sistema te raniji krivični prekršaji. Glavni pokazatelji radikalizacije pojedinca mogu biti promjene u ponašanju, promjene ideologije i/ili društvene mreže.¹⁰⁸

Nedavno obavljena sveobuhvatna revizija literature o relevantnim instrumentima procjene rizika ukazala je i na dodatne izazove, kako slijedi¹⁰⁹:

1. VERLT je rijetka pojava i, iako se mnogi pojedinci uklapaju u određene profile, velika većina njih se nikad ne uključi u ovu vrsta nasilja;
2. Niti jedan od postojećih instrumenata nikad nije empirijski potvrđen, djelomično zbog malog broja VERLT incidenata. Također, oni koji su počinili takvo nasilje često su ili ubijeni tokom činjenja terorističkog akta ili bivaju uhapšeni, tako da nisu dostupni za razgovor s naučnim radnicima; i
3. Statističku analizu relevantnih faktora rizika povezanih s VERLT-om komplikovano je obaviti zbog toga što „motiviranost za nasilni ekstremizam može zavistiti od raznih kulturoloških i istorijskih aspekata“, a koje instrumenti procjene rizika ne mogu uzeti u obzir.

Uprkos ovim izazovima i činjenici da nemaju ili imaju ograničenu mogućnost predviđanja, instrumenti procjene su ipak važni u procesu P/CVERLT-a, a neki od postojećih instrumenata ili neki drugi okviri obuhvataju indikatore konkretno povezane s nasilnim ekstremizmom.

106 Global Center on Cooperative Security, "Recommendations for the Consideration of the Counter-Terrorism Committee in the Adoption of the 2018 Addendum to the Madrid Guiding Principles", November 2018, p. 3 (Globalni centar kooperativne sigurnosti, „Preporuke za razmatranje od strane Komisije za kontraterorizam u sklopu usvajanja Dodatka Madridskim smjernicama“, novembar 2018., str. 3, https://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2018/11/18Nov28_Recommendations-Addendum-Madrid-Principles.pdf).

107 Ibidem

108 GCTF, Initiative to Address the Life Cycle of Radicalization to Violence, Neuchâtel Memorandum on Good Practices for Juvenile Justice in a Counterterrorism Context (GCTF, Inicijativa rješavanja životnog ciklusa radikalizacije koja vodi ka nasilju, Neuchâtel Memorandum o dobrim praksama maloljetničkog pravosuđa u kontekstu kontraterorizma, <https://theiij.org/wp-content/uploads/English-Neucha--tel-Memorandum-on-Juvenile-Justice.pdf>).

109 RTI, Countering Violent Extremism: The Application of Risk Assessment Tools (RTI, Suprotstavljanje nasilnom ekstremizmu: primjena instrumenata procjene rizika)

Naprimjer, instrument Velike Britanije pod nazivom Channel¹¹⁰ uzima u obzir podložnosti u smislu širokoobuhvatnih kriterija, kao što su angažovanje u grupi, cilj grupe ili ideologija; namjera nanošenja štete i sposobnost da se nanese šteta.¹¹¹ Instrument za procjenu nasilnog ekstremizma „VERA-2R“ sadrži 34 indikatora svrstana u pet područja: vjerovanja, stavovi i ideologija; društveni kontekst i namjera; istorija, aktivnost i sposobnost; posvećenost i motivacija te zaštitni indikatori ili indikatori koji ublažavaju rizik. Postoji i 11 dodatnih indikatora utemeljenih na naučnoj literaturi o općem nasilju i krivičnoj istoriji, ličnoj istoriji i karakteristikama mentalnog zdravlja.¹¹²

Projekt SAFIRE (Naučni pristup utvrđivanju indikatora radikalizacije i načina rješavanja radikalizacije) koji finansira EU, pomogao je u utvrđivanju 21 indikatora moguće „radikalizacije“ u koje spadaju i desničarski i vjerski motivirani oblici, na osnovu konsultacija sa policijskim službenicima, socijalnim radnicima i nastavnicima koji aktivno djeluju na polju P/CVERLT-a. Indikatori SAFIRE-a svrstani su u pet tematskih polja: identitet i traženje identiteta; razlike u ponašanju unutar i izvan grupe; društvene interakcije sklone nasilju; promjene ličnosti te društvena povezanost.¹¹³

Iako je prepoznao potrebu za izradom kontekstualnih instrumenata procjene, GCTF je pokazao kako svaki takav instrument mora uzeti u obzir „konkretno faktore, varijable i indikatore povezane s terorizmom, koje je potrebno razmotriti prilikom evaluacije pojedinca, a to su starosna dob, rodna pripadnost, mentalno zdravlje i druge relevantne odrednice identiteta.“¹¹⁴

Iako se referalni mehanizmi u razvoju za bavljenje predmetima VERLT-a moraju temeljiti na ovim i drugim postojećim pristupima, svaki mehanizam se, u konačnici, treba oslanjati na pristup procjeni rizika i potreba koji će najvjerovatnije koristiti i od kojeg će imati najviše koristi konkretna zajednica koju mehanizam treba podržati.

110 Vodič za rizik koji nosi ekstremizam (ERG) 22+. Radi informacija o instrumentu procjene Velike Britanije pod nazivom Channel, pogledajte, naprimjer, rad Monice Lloyd i Christopuera Deana pod nazivom "The Development of Structured Guidelines for Assessing Risk in Extremist Offenders" (Izrada strukturiranih smjernica za procjenu rizika od osuđivanih ekstremista), Službeni list o procjeni i upravljanju prijetnjom, 2, br. 1 (2015.): str. 40.–52 .

111 Ministarstvo unutrašnjih poslova VB, Channel Duty Guidance: Protecting Vulnerable People from Being Drawn into Terrorism – Statutory Guidance for Channel Panel Members and Partners of Local Panels, April 2015, p. 11 (Smjernice za provedbu modela Channel: Zaštita ugroženih pojedinaca od uvlačenja u terorizam – Statutarne smjernice za članove Komisije za provedbu modela Channel i lokalne komisije, april 2015., str. 11.) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/425189/Channel_Duty_Guidance_April_2015.pdf

112 Ministarstvo pravde i sigurnosti, Holandija, „VERA-2R“, <https://www.vera-2r.nl/>.

113 Vidi "Final Report Summary: SAFIRE (Scientific Approach to Finding Indicators for and Responses to Radicalisation)" („Sažetak konačnog izvještaja: SAFIRE (Naučni pristup utvrđivanju indikatora radikalizacije i načina rješavanja radikalizacije)“) na web stranici Cordisa, <https://cordis.europa.eu/project/rcn/94537/reporting/en>

114 GCTF, Initiative to Address Homegrown Terrorism, Good Practice 11 (GCTF, Inicijativa za rješavanje terorizma na domaćem tlu, Dobra praksa br. 11.)

Zato, naprimjer, proces izrade okvira procjene treba obuhvatiti sljedeće:

1. osloniti se na kontekstualizaciju, lokalno istražiti motivacije i otpornost na VERLT da bi se osigurala povezanost faktora koji se koriste u procjeni sa ciljnim populacijama;
2. pratiti međuagencijske i multidisciplinarne konsultacije stručnjaka i praktičara koji će biti uključeni u bilo kakve identifikacije pojedinaca referiranih mehanizmu u zajednici;
3. identificirati šire političke i društvene kontekste koji se kod procjene rizika i podložnosti VERLT-u moraju uzeti u obzir;
4. „pored rizika u vezi sa nasilnim ekstremizmom, obuhvatiti i faktore zaštite i otpornosti“¹¹⁵, kao što su pozitivne porodične i/ili društvene mreže, upravljanje očekivanjima, mogućnosti osnaživanja, vjersko znanje, društvene vještine i demokratsko državljanstvo;¹¹⁶ i
5. biti informiran i povezan s dostupnim intervencijama i službama podrške kako bi se osigurala potrebna raspoloživost tretmana i programa uklanjanja utvrđenih rizika i podložnosti.

Ključni elementi za procjenu rizika u vezi sa P/CVERLT

1. Osloniti se na kontekstualno specifično lokalno istraživanje i uključiti faktore u vezi sa ciljnom populacijom
2. Konsultirati lokalne stručnjake i praktičare, tj. koristiti višestruke izvore informacija
3. Uzeti u obzir širi politički i društveni kontekst
4. Uzeti u obzir faktore zaštite i otpornosti i rizike u vezi sa ekstremizmom
5. Biti informiran i povezan s dostupnim intervencijama i službama podrške

Pored toga, svaki proces procjene treba obuhvatiti više izvora informacija, u što spadaju i razgovori s pojedincima, članovima porodice, prijateljima, nastavnicima, zapažanja s društvenih mreža, te spisi socijalnih, omladinskih, zdravstvenih i drugih relevantnih stručnjaka.

Nadalje, budući da je svaki instrument ili neki drugi okvir procjene rizika u vezi sa pojedincem efektivniji ako je usmjeren na uklanjanje utvrđenih podložnosti,

¹¹⁵ Global Center on Cooperative Security, Recommendations for the Consideration of the Counter-Terrorism Committee in the Adoption of the 2018 Addendum to the Madrid Guiding Principles, November 2018, p. 3 (Globalni centar kooperativne sigurnosti, „Preporuke za razmatranje od strane Komisije za kontraterorizam u sklopu usvajanja Dodatka Madridskim smjernicama“, novembar 2018., str. 3, https://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2018/11/18Nov28_Recommendations-addendum-Madrid-Principles.pdf).

¹¹⁶ EU RAN Centre of Excellence, „Protective and Promotive Factors Building Resilience against Violent Radicalization“, April 2018 (EU RAN Centar za izvrsnost, „Zaštitni i promotivni faktori izgradnje otpornosti na nasilnu radikalizaciju“, april 2018., https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/ran_paper_protective_factors_042018_en.pdf).

on mora biti utemeljen na informacijama i povezan s dostupnim intervencijama i drugim vidovima dostupne lokalne podrške.

Svaki instrument ili neki drugi okvir procjene mora omogućiti da prikupljene informacije budu predstavljene na način koji će osigurati pravovremenost i strukturiranost procjene. Pored toga, oni koji koriste taj instrument ili drugi okvir kako bi procijenili rizik ili podložnost moraju imati relevantnu stručnu spremu da bi mogli donijeti pravilne odluke o pojedinačnim slučajevima, te moraju imati pristup obuci i profesionalnom razvoju na stalnoj osnovi, ako je potrebno. Oni koji donose procjene moraju biti svjesni ograničenja instrumenata koje koriste te punog obima pitanja u vezi sa ljudskim pravima koja su relevantna za te procjene.

Iznad svega, od ključnog je značaja da se referalni mehanizam oslanja na nediskriminatoran okvir koji podrazumijeva niz bihevioralnih pokazatelja rizika i podložnosti, da izbjegava pristup „rutinskog obavljanja zadataka“ koji može povećati vjerovatnoću referala lažnih pozitivna, te da ga primjenjuju pravilno obučeni psiholozi i socijalni radnici i drugi odgovarajući stručnjaci.

6.2.2 Ko vrši procjenu?

Kao što je to slučaj i kod drugih postojećih relevantnih referalnih mehanizama, ne postoji jedinstven pristup koji je primjenljiv u svakoj situaciji kada se odlučuje o tome ko vrši procjenu. Pojedinci koji vrše procjenu moraju sebe vidjeti kao dio tima i moraju biti pravilno obučeni. Ipak, kako je Radna grupa EU RAN-a za zdravstvenu i socijalnu zaštitu nedavno napomenula, „[a] uobičajeno pogrešno shvatanje procjene rizika jeste da je ona kompleksna i da prethodno zahtijeva obimnu formalnu edukaciju. Iako se praktičari moraju upoznati s tim instrumentima (i, u idealnoj situaciji, koristiti ih i s vremenom poboljšavati), njih, u suštini, nije teško koristiti ili primijeniti. Obično se ti instrumenti više koriste kao smjernice uz druge relevantne informacije“.¹¹⁷

Općenito, mehanizam bi trebao biti osmišljen tako da omogućava razmjenu saznanja, informacija i profesionalnog iskustva među članovima multidisciplinarnog tima o referiranim pojedincima, kako bi se utvrdio odgovarajući pravac djelovanja. U zavisnosti od lokalnog konteksta, to može podrazumijevati informacije od policije koja može imati važnu ulogu u procjeni rizika. Međutim, kako je već ranije spomenuto u ovom vodiču, previše uplitanja od strane policije može ugroziti povjerenje stručnih radnika, praktičara i članova lokalne zajednice, a koje je potrebno za uspješan rad referalnog mehanizma koji djeluje u nekrivičnom okruženju.

¹¹⁷ EU RAN, "Risk Assessment around Lone Actors", p. 6 (Procjena rizika u vezi sa samotnjacima, str. 6.

Ishod procjene bi trebao omogućiti utvrđivanje jednog od nekoliko širokoobuhvatnih pravaca djelovanja koji se mora ogledati u mandatu mehanizma, opisu posla i drugim osnivačkim dokumentima. Naprimjer:

1. Utvrđeno je da pojedinac nije podložan VERLT-u, ali da vjerovatno može imati koristi od pojedinih općih programa, kao što je pomoć mladima u nevolji, te se zbog toga slučaj referira drugoj organizaciji koja se bavi takvim programom;
2. Pojedinac pokazuje podložnost VERLT-u koja se može rješavati kroz intervencije ili druge programe dostupne kroz mehanizam. Naprimjer, grupa bi obavila temeljitiju procjenu da utvrdi konkretnije podložnosti i zaštitne faktore, i potom donijela odluku o odgovarajućoj intervenciji ili planu podrške; ili
3. Pojedinac ima kriminalne tendencije i može nanijeti neposrednu štetu, te se slučaj referira policiji.

6.3 Imenovanje supervizora slučaja

Zatim je potrebno imenovati supervizora slučaja koji je zadužen za vršenje intervencije ili nadgledanje vršenja intervencije ili provođenja programa podrške. Supervizor slučaja može predstavljati i kontakt-osobu za predmetnog pojedinca, njegovu porodicu i ostale u lokalnoj zajednici. Kontakt-osoba izbjegava opasnost ugrožavanja efikasnosti mehanizma i povjerenja u mehanizam, do čega može doći ako članovima lokalne zajednice pristupi veći broj osoba u vezi s određenim slučajem.¹¹⁸ Naprimjer, u Belgiji, Danskoj i Norveškoj, član porodice ili socijalni radnik zajedno s predstavnikom lokalne policije preuzima vođstvo i ostvaruje prvi kontakt s porodicom. U takvim slučajevima, EU RAN Centar za izvrsnost preporučuje da lokalni policijski službenik nosi „civilnu odjeću jer se time ne izazivaju tenzije i nelagodnost koja može dovesti do stigmatizacije unutar zajednice“.¹¹⁹

118 EU RAN Center of Excellence, "Handbook on How to Set Up a Multi-Agency Structure" (Priručnik o uspostavi multiagencijske strukture)

119 EU RAN Centre of Excellence, "Working with Families and Safeguarding Children from Radicalization", p. 7 (Rad s porodicama i zaštita djece od radikalizacije, str. 7.)

6.4 Kreiranje intervencije ili šireg plana podrške

Referalni mehanizam bi morao ponuditi intervenciju ili širi plan podrške koji je prilagođen identificiranim podložnostima i uzima u obzir starosnu dob, rod, kulturološki aspekt te faktore rizika koji pojedinac nosi. Kako je već spomenuto, ne mogu svi referali dovesti do kreiranja ovako prilagođenog tretmana. Naprimjer, u nekim situacijama slučaj može biti referiran direktno policiji, a u drugim slučajevima rizik od podložnosti VERLT-u može biti ocijenjen kao previše nizak za poduzimanje P/CVERLT preventivne aktivnosti te se u tom slučaju referirani pojedinac može ohrabriti da učestvuje u postojećim programima unutar grupa ili zajednica koje rade s problematičnom omladinom.

6.4.1 Kakve vrste intervencije ili šireg plana podrške može ponuditi referalni mehanizam?

Referalni mehanizam može ponuditi razne vrste intervencija i planova podrške u cilju uklanjanja podložnosti i jačanja zaštitnih faktora identificiranih tokom procjene. Obim pruženih usluga zavisit će od dostupnih resursa i stručnosti i kapaciteta stručnjaka, praktičara i institucija uključenih u rad mehanizma, a može uključivati i sljedeće:

1. Porodično ili psihosocijalno savjetovanje;
2. Podizanje svijesti o upotrebi droga i alkohola i liječenje;
3. Mentorski programi koji uključuju, gdje je potrebno, ideološku ili teološku podršku;
4. Stručno obrazovanje ili pomoć pri zapošljavanju;
5. Obuka na polju medijacije i upravljanja sukobom;
6. Obuka na polju tolerancije i raznolikosti ili drugi edukativni programi;
7. Liječenje od ovisnosti o drogama ili drugim supstancama; i
8. Terapija kroz umjetnost, muziku ili sport.¹²⁰

U nekim slučajevima, može biti preporučena samo jedna vrsta intervencije, dok se u drugim slučajevima može pružiti paket pomoći. Supervizor slučaja ili drugi članovi tima za procjenu mogu osmisliti novu intervenciju za pojedinca i/ili preporučiti da pojedinac učestvuje u postojećem programu P/CVERLT-a, kao što je onaj fokusiran na izgradnju povjerenja u lokalnu policiju, razvoj online

¹²⁰ Radi primjera usluga koje može ponuditi referalni mehanizam, pogledajte, naprimjer, Ured za sigurnost i kontraterorizam, britansko Ministarstvo unutrašnjih poslova, Channel: Protecting Vulnerable People from Being Drawn into Terrorism, October 2012 (Channel: Zaštita ugroženih pojedinaca od uvlačenja u terorizam, oktobar 2012., str. 17., https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/425189/Channel_Duty_Guidance_April_2015.pdf); i Hemmingsen, Introduction to the Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization, pp. 26–27 (Uvod u danski pristup suprotstavljanju i prevenciji nasilnog ekstremizma i radikalizacije str. 26.-27.), <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/reu/bilag/248/1617692.pdf>.

kontranarativa, obuku za mlade o negativnim implikacijama pridruživanja nasilnoj ekstremističkoj grupi te pružanje nenasilnih alternativa mladima koji pokazuju znake VERLT-a. U svakom slučaju, postojeći institucijski i profesionalni kapaciteti, uključujući one koji su povezani s centrima za socijalni rad, općinskim sigurnosnim vijećima, vjerskim zajednicama i omladinskim centrima, moraju biti ujednačeni. Ovo ističe važnost temeljitog mapiranja takvih kapaciteta i resursa, kao i niza postojećih programa P/CVERLT-a u relevantnoj zajednici, te razvoja (prije uspostave mehanizma) mreže potencijalnih službi koje se mogu povezati s referalnim mehanizmom.

Ovakav pristup može omogućiti i organizaciju obuke i radionica na temu identifikacije i rješavanja ranih naznaka VERLT-a. Ove vrste aktivnosti mogu se ponuditi učenicima srednjih škola i univerzitetskim studentima, kako bi dobili dodatne informacije o tome kako spriječiti i kako se boriti protiv VERLT-a. Članovi porodice i prijatelji ili kolege mogu se povezati s relevantnim grupama ili mrežama za podršku.

6.4.2 Ko vrši intervenciju ili provodi širi plan podrške?

Zavisno od procjene podložnosti i preporučenog tretmana, raznolik sastav stručnjaka, praktičara i drugih aktera može biti uključen u intervenciju ili plan podrške, kako slijedi:

1. Socijalni, zdravstveni i omladinski radnici;
2. Vjerski i drugi mentori;
3. Porodični savjetnici ili savjetnici za ovisnike o drogama i alkoholu;
4. Sportski, životni (life coach) i drugi treneri;
5. Bivši nasilni ekstremisti;
6. Nastavnici; i
7. Lokalne NVO.

S obzirom na to da referalni mehanizam treba djelovati u nekrivičnom okruženju i da mora uvjeriti članove zajednice da referali neće uključivati policiju, osim u slučaju neposrednog rizika, policija ne bi trebala biti uključena u intervencije za pojedince koji predstavljaju rizik u vezi sa VERLT-om. Angažman policije, posebno tamo gdje još uvijek nije usvojena politika djeovanja policije unutar zajednice, može dovesti do ugrožavanja kredibiliteta programa u lokalnoj zajednici i otežati učešće nepolicijskih aktera i praktičara u radu mehanizma.

6.5 Praćenje i evaluacija

Kao i kod mnogih programa P/CVERLT-a, sveobuhvatan plan praćenja rada i evaluacije efektivnosti referalnog mehanizma je ključan u smislu osiguranja održive finansijske, političke i društvene podrške, a istovremeno i pun izazova kada treba dokazati da neko nije počinio nasilje zahvaljujući određenoj intervenciji u sklopu programa P/CVERLT-a ili zahvaljujući određenom planu podrške koji je nastao kao rezultat rada mehanizma. Dobar okvir za praćenje i evaluaciju (M&E) rada referalnih mehanizama ne bi samo isticao postignute uspjehe već bi i identificirao, otvoreno i transparentno, slabosti i oblasti gdje su potrebna poboljšanja.

Takav okvir bi trebao služiti i za vršenje procjene kako odvijanja procesa rada referalnog mehanizma, tako i obavljenih intervencija i provedenih planova podrške. Naučene lekcije je potrebno prenijeti partnerima u sklopu mehanizma te obaviti prilagodbe procesa na mjestima gdje to potrebno. Iako je proces P/CVERLT-a često dugotrajan, procjene trebaju obuhvatiti i kratkoročne i srednjoročne ishode.

Okvir za praćenje i evaluaciju bi trebao uključivati i vođenje evidencije po starosnoj dobi i rodnoj pripadnosti, broju i dispoziciji referala (s napomenom o vrstama intervencije ili dijelovima širih planova podrške) u koje su službe bile uključene. Trebao bi uključiti i dostupne pokazatelje ishoda u vezi sa zaposlenjem, školom, stambenom zbrinutosti, zdravljem i članstvom u omladinskim ili sportskim klubovima.¹²¹ Potrebno je objaviti statističke podatke, gdje je moguće, u javnosti kako bi se potaknulo povjerenje javnosti i dosljedno učešće relevantnih organizacija u programu.¹²²

Međutim, okvirom bi se trebalo postići mnogo više od prikupljanja statističkih podataka. Trebao bi uključiti i kvalitativne podatke o referiranim pojedincima, kao i informacije prikupljene iz upitnika koje su popunili referirani pojedinci, rodbina ili njihove kolege. Također bi trebao odražavati priče o porodicama na čije su živote intervencije ili drugi vidovi podrške imali pozitivan utjecaj. Britansko Ministarstvo unutrašnjih poslova, naprimjer, objavilo je niz anonimnih priča o stvarnim osobama koje su dobile pomoć kroz program Channel.¹²³ Pored toga,

121 Naprimjer, britansko Ministarstvo unutrašnjih poslova objavljuje godišnji bilten o "pojedincima referiranim kroz program Prevent" (Spriječi), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/694002/individuals-referred-supported-prevent-programme-apr2016-mar2017.pdf

122 Povećanje u broju referala može biti jedan od pokazatelja svijesti o postojanju i o legitimnosti mehanizma.

123 Britanska Vlada, program Channel, <https://www.gov.uk/government/case-studies/the-channel-programme>

oni koji su primili podršku i koji su vraćeni sa puta nasilja u normalan život moraju dobiti priliku da govore o tome.¹²⁴

Ostali pozitivni utjecaji koji se mogu izmjeriti okvirom uključuju rast povjerenja između zajednice i pružalaca usluga, odnosno službi, u vezi sa pitanjima koja okružuju VERLT, smanjenje broja poziva u vezi s pojedincima koje bi eventualno trebalo referirati policiji, te snažniju saradnju među službama koje djeluju u oblasti VERLT-a. Okvir može uključiti i periodične procjene stepena učešća relevantnih institucija, stručnjaka i praktičara u radu mehanizma. Naprimjer, može se analizirati zašto su neki spremniji na angažman nego drugi, te analizirati podršku u oblasti edukacije i izgradnje kapaciteta pruženu onima koji se bave procjenom rizika i nivoa podložnosti. Pored toga, može se pratiti i tok podizanja svijesti i drugih aktivnosti u vezi sa angažmanom zajednice koje su često ključne komponente u osiguranju održivog učešća zajednice i održive podrške mehanizmu.

Pored evaluacije samog mehanizma, okvir bi trebao omogućiti i evidenciju o obavljenim intervencijama i provedenim širim planovima podrške, u smislu analize korištenja popratnih procjena rizika kod referiranih pojedinaca. Popratne procjene, koje se temelje na istim kriterijima kao i inicijalne, važne su iz nekoliko razloga. Kao prvo, mogu osigurati da se intervencijom postigne željeni učinak, a ako taj učinak nije postignut, intervencije se mogu izmijeniti i prilagoditi ili, gdje je moguće, zamijeniti drugom vrstom intervencije. Kao drugo, mogu ukazati na to da li pojedinac iskazuje ponašanje koje može dovesti do većeg rizika upotrebe nasilja te, potencijalno, opravdati trenutno referiranje policiji. I treće, mogu pomoći u analizi efikasnosti nekih vrsta intervencija te „doprinijeti napredovanju nauke u oblasti borbe protiv radikalizacije i poboljšanju kvaliteta intervencija u oblasti nasilnog ekstremizma”.¹²⁵

124 EU RAN Centar za izvrsnost, "Handbook on How to Set Up a Multi-Agency Structure" (Priručnik o uspostavi multiagencijske strukture)

125 Telefonski razgovor s Casey Tischner, RTI, 25. 10. 2018. godine



7. Kontekst jugoistočne Evrope

U jugoistočnoj Evropi i u sve većem broju regija, kreatori politika rada sve više prepoznaju značaj izrade i provođenja politika rada i programa u oblasti P/CVERLT-a. Također, sve više se prepoznaje centralni značaj pristupa koji obuhvata angažman čitavog društva. Vlade se nalaze u različitim fazama razrade i operacionalizacije akcijskih planova na polju P/CVE-a te međuagencijskih koordinacijskih mehanizama u čijem radu učestvuju sigurnosne i nesigurnosne strukture. Sve veći broj organizacija civilnog društva učestvuje u aktivnostima u oblasti P/CVERLT-a. Međunarodni donatori sve više ulažu u istraživanja u oblasti VERLT-a i programe P/CVERLT-a, posebno u one koji se bave osnaživanjem lokalnih aktera (vjerskih i obrazovnih vođa i vođa zajednice) u borbi protiv svega onoga što bi moglo dovesti do VERLT-a te u pružanje mladim ljudima alternative nasilnom ekstremizmu.

S povećanjem težišta na P/CVERLT-u i potrebe za multidisciplinarnim pristupima prevenciji i intervenciji, centralne vlasti i tijela na nivou mjesnih zajednica, te međunarodni donatori, razmatraju načine na koje se koncept referalnog mehanizma može primijeniti u regiji. Mnoga stanovišta opisana u ovom vodiču tiču se regije. Međutim, postoje faktori i izazovi koji su specifični za regiju, kao što su oni vezani za kulturološka, društvena ili politička pitanja koja se moraju uzeti u obzir i koja se moraju rješavati.

Iako ekstremističko nasilje u jugoistočnoj Evropi dolazi u različitim oblicima, kao što je etnonacionalizam, islamistički terorizam i neonacizam, gdje je radikalizacija koja vodi nasilju često rezultat istorijskih i tinjajućih etničkih tenzija, vlasti u regiji često usko vežu VERLT, prvenstveno, za islamističku struju i fenomen „stranih terorističkih boraca“ (FTF) koji su putovali u zone sukoba, posebno u Irak i Siriju. Drugim oblicima nasilnog ekstremizma često se ne pripisuje (bilo da dolazi od političkih lidera, kreatora politika rada ili pravnih sistema) isti stepen važnosti kao onaj povezan sa islamistima. Pored toga,

prema nedavno objavljenom regionalnom izvještaju o mapiranju, međunarodni donatori imaju tendenciju da se fokusiraju najviše na inicijative u vezi sa VERLT-om u regiji koji je zasnovan na jednom obliku nasilnog ekstremizma, a to je onaj povezan s ISIL-om.¹²⁶ Ovakav uzak fokus se i dalje održava uprkos dokazima na osnovu kojih mnogi akteri civilnog društva desničarsko nasilje vide kao urgentniju i neposredniju prijetnju regiji.¹²⁷

Sve ovo može otežati aktivnosti na razvoju referalnog mehanizma koji se bavi svim vrstama ekstremističkog nasilja, pored aktivnosti na širem planu zaštite. Kao što je ranije navedeno u Vodiču, fokusiranje na samo jedan oblik VERLT-a može pojačati osjećaj isključenosti i izolacije među onim grupama koje smatraju da su nepravedno ciljane. To može potaknuti proces radikalizacije koja vodi nasilju te izgubiti iz vida rastući fenomen „recipročnog ekstremizma“.¹²⁸

Kao drugo, zbog utjecaja raznih faktora, kao što su decenije komunističke vladavine i, u skorijoj historiji, godine međuetničkog sukoba, nivoi povjerenja građana u svoje nove institucije vlasti u koje spada policija, koja je tipično glavni elemenat efektivnog referalnog mehanizma, veoma su niski u čitavoj regiji gdje vjerske institucije često imaju više kredibiliteta u pojedinim zajednicama nego lokalna ili centralna vlast. Percepcija mnogih građana (posebno onih koji pripadaju etničkoj ili vjerskoj manjini) jeste da je uloga policije više da štiti državu nego da služi zajednicama. Pored toga, građanima je ponekad teško da stupe u kontakt s predstavnicima vlasti i institucija kako bi im prenijeli svoje zabrinutosti i probleme.

Treće, politizacija vlasti na svim nivoima gdje rivalstvo među političkim strankama može biti intenzivno i gdje su neke etničke grupe ponekad stigmatizirane, predstavlja izazov za uspostavljanje referalnog mehanizma na nivou općine za rješavanje svih oblika VERLT-a.¹²⁹ Ovakvi izazovi su posebno izraženi u zajednicama u kojima žive etničke manjine.

Visok stepen politiziranosti lokalnih vlasti u dijelovima regije, s velikim promjenama u sastavu osoblja u institucijama vlasti nakon lokalnih izbora, može, u određenim kontekstima, biti kontraargument za uspostavu referalnog mehanizma na nivou općine. Pored visokog rizika politiziranosti, ovakav

¹²⁶ Ibidem

¹²⁷ Forum Crne Gore, „Organizacije civilnog društva u prevenciji i borbi protiv nasilnog ekstremizma na Zapadnom Balkanu - izvještaj o mapiranju“, februar 2019., https://organizingagainste.org/wp-content/uploads/2019/02/regional_report.pdf.

¹²⁸ Ovaj koncept pretpostavlja da nasilne ekstremističke grupe postaju još ekstremnije u reakcijama na aktivnosti jedni drugih, smatrajući nasilje opravdanim jer vide onu drugu grupu kao ekstremnu. Vidi istraživanje Samantha McGarry, „The Far Right and Reciprocal Radicalisation“ (Ultradesničarska i recipročna radikalizacija), Centar za istraživanje i dokaze o sigurnosnim prijetnjama, 13. 8. 2018., <https://crestresearch.ac.uk/comment/mcgarry-far-right-reciprocal-radicalisation/>.

¹²⁹ Roland Gjoni, „Ethnic Politics in the Western Balkans: The State of Play and Ways Forward,“ (Etnička politika na Zapadnom Balkanu – trenutno stanje i pravac djelovanja), rad predstavljen na konferenciji sponzoriranoj od Instituta u Aspenu, Njemačka, juni 2016, <http://www.aspeninstitute.de/wp-content/uploads/Conference-Reader-Aspen-Durres.pdf>

pristup, koji može zavistiti od političke stranke koja je na vlasti u određenoj općini u određenom trenutku, može otežati rad na osiguranju dugoročnih ulaganja donatora i drugih potencijalnih finansijera.

Kao četvrto, političke strukture i strukture vlasti u regiji variraju. Neke imaju više decentralizirane sisteme sa više relevantnih resursa i kapaciteta na općinskom ili nekom drugom subnacionalnom nivou, dok druge imaju centraliziranije sisteme u kojima resursi i kapaciteti ostaju na državnom nivou. Svako razmatranje od strane država jugoistočne Evrope o tome da li i na koji način operacionalizirati koncept referalnog mehanizma mora uzeti u obzir ove razlike koje naglašavaju značaj izbjegavanja šablonskog rješenja.

Peto, kapaciteti institucija, organizacija i struktura širom regije, koje daju doprinos uspješnom radu mehanizma nisu ujednačeni, posebno one strukture izvan policijskog rada. Naprimjer, svijest javnih zaposlenika u nesigurnosnim sektorima o tome kako identificirati rizike i podložnosti VERLT-u, posebno o tome kako postupati s njima, veoma je ograničena. Zbog toga svaka aktivnost na uspostavi referalnog mehanizma mora uključiti i obuku o P/CVERLT-u za ove zaposlenike, posebno u školama, službama socijalne zaštite i psihosocijalne pomoći te mora uključiti izradu protokola za postupanje u takvim situacijama.

Rješavanje nedostataka unutar kapaciteta na polju psihosocijalne pomoći širom regije, koja je pretrpjela velike sukobe i postkonfliktne traume, zaslužuje prioritetnu pažnju jer takve traume mogu pojačati osjećaj isključenosti i marginaliziranosti koji može povećati rizik i podložnosti VERLT-u.¹³⁰

Vjerovatno je čak i gora prepreka sticanju znanja o tome kako postupati u situacijama u vezi sa VERLT činjenicom da ove institucije hronično pate od nedovoljnog broja osoblja. Imajući u vidu da trenutni zaposlenici imaju i previše posla, teško je zamisliti da se može uspostaviti referalni mehanizam bez dodatnih resursa, kao što su finansijska sredstva potrebna za zapošljavanje i obučavanje socijalnih radnika koji će inicirati referiranje. Pored nedostataka otkrivenih u institucijama pojedinačno, te djelomično zato što te organizacije predstavljaju novitet, koncept multiagencijske saradnje, a što je ključna odrednica efektivnog referalnog mehanizma, tek treba zaživjeti u regiji. Jednako tako, kultura saradnje se sve više razvija među institucijama i organizacijama s različitim mandatima i poljima rada.

130 Cara Richardson, Katherine M. Berlouis, i Paul A. Cameron, "Radicalization of Young Adults in the Balkan States: Counter-Measures, Healthcare Provision, and Community Involvement" (Radikalizacija omladine balkanskih država – protumjere, zdravstvena zaštita i učešće u radu zajednice), Bilten o deradikalizaciji, br. 11 (ljetno 2017.), https://www.researchgate.net/publication/318039124_Radicalisation_of_Young_Adults_in_the_Balkan_States_Counter-Measures_Healthcare_Provision_and_Community_Involvement.

Šesto, usmjeravanje rada referalnog mehanizma na one koji su pod rizikom ili koji su podložni VERLT-u, a ne one koji prosto izražavaju svoja ideološka, politička ili vjerska uvjerenja zaštićena zakonima o ljudskim pravima, naročito je teško postići u državama jugoistočne Evrope. Velikim dijelom je to tako zbog činjenice da države u regiji prolaze kroz procese oživljavanja vjerskih opredjeljenja nakon decenija vladavine komunizma i tradicije sekularizma, kao i zbog stalnih međuetničkih i vjerskih tenzija. Kao rezultat toga, veća je vjerovatnoća da će stručni radnici (pogrešno) povezati izraženo vjersko ponašanje (npr. stavljanje marame na glavu) ili iskazivanje vjere sa povećanim rizikom i podložnosti VERLT-u, na taj način povećavajući rizik diskriminacije i stigmatizacije i broja lažnih pozitiva. To, opet, može stvoriti prepreke ka osiguranju podrške vjerskih institucija i vjerski utemeljenih organizacija u regiji koje doprinose radu referalnog mehanizma. Sve ovo naglašava koliko je važno da se izbjegne percepcija da svaki takav mehanizam vrši sekuritizaciju jedne zajednice, da ne koristi pristup „rutinskog obavljanja zadataka“ kada je u pitanju procjena rizika i podložnosti koji vodi ka pogrešnom tumačenju iskazivanja vjerskih uvjerenja te da se, umjesto toga, fokusira na dobrobit pojedinca i na načine na koje se najbolje mogu podržati potrebe pojedinaca i njihovih zajednica.

Kao sedmo, važan faktor je nedostatak konsenzusa među raznim zajednicama u regiji o tome šta čini ‘ekstremističke’ ili ‘radikalizirane’ ideje i ponašanja. Naprimjer, neke zajednice i porodice koje žive u njima mogu promovirati vjerske i društveno konzervativne vrijednosti, kao što su ‘hegemonistički maskulinitet’ i ‘muški prerogativ kontrole nad ženama’, koje se mogu smatrati ekstremnim od strane onih koji ne žive u tim zajednicama.¹³¹ Kao rezultat toga, može postati teško saradivati s nekim zajednicama po pitanju VERLT-a ili dobiti podršku od njih, između ostalog, za rad referalnog mehanizma.

Zbog toga se mora praviti razlika između ljudi koji legitimno njeguju radikalizirane ili ekstremističke ideje ali nisu skloni nasilju i, s druge strane, onih čija je sklonost ekstremističkim idejama povezana s interesom za nasilje ili namjerom vršenja nasilja.¹³²

Kao osmo, trenutno stanje na polju P/CVERLT-a u regiji predstavlja izazov. Ovi izazovi uključuju, općenito, uzak fokus programa P/CVERLT-a na samo jednom obliku VERLT-a (povezan s islamistima) i na onim zajednicama za koje se smatra da mogu predstavljati ovu vrstu prijetnje, nedostatak mehanizama

131 Edina Bećirević, „Borba protiv i prevencija ekstremizma u BiH: učenje iz međunarodnih aktivnosti“, izvještaj, Zapadni Balkan: Forum o istraživanju ekstremizma, Britansko vijeće, septembar 2018., str. 7, https://www.britishcouncil.ba/sites/default/files/policy_brief_bih.pdf.

132 Vlado Azinović, „Razumijevanje nasilnog ekstremizma na Zapadnom Balkanu“, regionalni izvještaj, Zapadni Balkan: Forum o istraživanju ekstremizma, Britansko vijeće, juni 2018., str. 10, https://www.britishcouncil.ba/sites/default/files/erf_report_western_balkans_2018.pdf.

koji bi omogućili saradnju na polju P/CVERLT-a između centralne vlasti i općina, organizacija civilnog društva i drugih lokalnih aktera, ograničena volja i kapaciteti organizacija civilnog društva da se bave pitanjima u vezi sa P/CVERLT-om te percepcija u regiji da je pristup donatora potrebama P/CVERLT-a vođen utvrđenim prioritetima donatora a ne lokalnim prioritetima i potrebama i da im nedostaje koherentnost.¹³³

Između ostalog, ovakva stvarnost može otežati aktivnosti kojima se može osigurati da svaki referalni mehanizam u regiji bude u mogućnosti iskoristiti prednosti programa P/CVERLT-a i da bude smješten u njegovom širem ekosistemu.

I na kraju, prilikom uspostavljanja referalnih mehanizama u jugoistočnoj Evropi potrebno je uzeti u obzir ulogu koju strukturalni izazovi imaju u oblasti dobrog upravljanja, javne uprave i ekonomije kao snažni inicijatori VERLT-a u nekim dijelovima regije.¹³⁴ U dugoročnom smislu, efektivnost referalnog mehanizma ili druge inicijative fokusirane na odvracanje pojedinaca od VERLT-a zavisit će velikim dijelom od toga da li je postignut napredak u uklanjanju ovih strukturalnih problema koji, ako se ne riješe, mogu omogućiti daljnju podložnost omladine VERLT-u u regiji. Zato je važno osigurati da svaki referalni mehanizam bude dio sveobuhvatnog pristupa P/CVERLT-u.

133 Forum Crne Gore, „Organizacije civilnog društva u prevenciji i borbi protiv nasilnog ekstremizma“

134 Vidi, naprimjer, Azinović, „Razumijevanje nasilnog ekstremizma na Zapadnom Balkanu“ i kolekciju literature o jugoistočnoj Evropi mreže RESOLVE iz novembra 2018., <https://www.resolvenet.org/research/what-we-are-reading/november-2018-western-balkans>



8. Zaključak

U nekim kontekstima, multidisciplinarni referalni mehanizmi mogu dati važan doprinos operacionalizaciji sveobuhvatnog pristupa P/CVERLT koji podrazumijeva učešće svih segmenata društva. Ovaj vodič, koji se djelomično temelji na relevantnim iskustvima država članica OSCE-a, osmišljen je na način na koji ističe ne samo prednosti referalnog mehanizma već i različite pristupe njegovoj uspostavi. Pored toga, daje analizu izazova koje je potencijalno potrebno prevazići, s posebnim težištem na jugoistočnoj Evropi. Nadalje, ovaj vodič bi trebao pomoći kreatorima politika rada i praktičarima, koji žele razviti ovakve programe, da unaprijed otklone mogućnost pojave potencijalnih negativnih posljedica.

Kao što je već naznačeno, ne postoji univerzalni ili jednoobrazni model referalnog mehanizma. Ali, s obzirom na dosadašnje iskustvo država članica OSCE-a, u Vodiču su sadržani neki osnovni, međusobno povezani principi koji su zajednički za sve ovakve mehanizme. Naprimjer:

1. Nijedan mehanizam se ne smije nametati izvana. Odluka o uspostavi bilo kojeg modela referalnog mehanizma mora se temeljiti na konsultacijama s lokalnim akterima, kapacitetima i spremnosti relevantnih institucija, organizacija i aktera koji će se morati uključiti te mora odražavati lokalni kontekst i lokalnu kulturu.
2. Mehanizam mora biti sposoban rješavati sve moguće oblike nasilnog ekstremizma u korist relevantne zajednice u kojoj djeluje. Program koji pokriva široku paletu aktivnosti ima veće izgleda da bude prihvaćen od relevantnih zajednica, stručnih radnika i praktičara nego onaj koji se fokusira na samo jedan oblik i, time, potencijalno dovodi do stigmatizacije.
3. Svaki ovakav mehanizam mora biti dio sveobuhvatnije aktivnosti na operacionalizaciji pristupa P/CVERLT-u koji podrazumijeva učešće svih segmenata društva i koji se djelomično oslanja na pristup javnog zdravlja u smislu rješavanja izazova VERLT, tj. pristup koji obuhvata aktivnosti i izvan policijskih struktura i prepoznaje štetu koju VERLT može nanijeti društvu u cjelini. Takav pristup nudi prilike za izradu višenamjenskih programa, izbjegavanje stigme i ujednačavanje resursa javnog zdravstva u koje spadaju stručnjaci za mentalno zdravlje i socijalni radnici, a što ne može obezbijediti pristup koji je zasnovan samo na radu policije.

4. Najefektivniji i najefikasniji način uspostave referalnog mehanizma u oblasti P/CVERLT-a jeste napraviti ravnotežu između institucija i usluga i organizirati ih na sveobuhvatnoj osnovi, a ne kreirati potpuno nove mehanizme bez ikakvih osnova. Postojeće multiagencijske i druge relevantne multidisciplinarnе strukture mogu prilagoditi svoj rad i obuhvatiti potencijalne sučajeve VERLT-a.
5. Pristup koji podrazumijeva učešće praktičara i stručnjaka u raznim oblastima, kao što je psihičko zdravlje, socijalna zaštita i rad s omladinom, od ključnog je značaja za osiguranje sveobuhvatne procjene podložnosti i rizika u vezi sa pojedincima u smislu VERLT-a.
6. Potrebno je izraditi transparentan protokol ili sporazum za razmjenu informacija i širu saradnju ovih agencija, organizacija, stručnjaka i praktičara uključenih u rad mehanizma, istovremeno uz zaštitu lične i podatkovne privatnosti. Transparentan sporazum može osigurati objašnjenje ograničenih okolnosti u kojima će se informacija o pojedinačnom slučaju referirati policiji. Povjerenje među praktičarima i stručnjacima iz različitih oblasti od ogromnog je značaja za efektivan rad referalnog mehanizma. Ali, povjerenje može biti teško održati, posebno kada je uključena policija. Pored toga, povjerenje između mehanizma i zajednice je također od ključnog značaja. U zavisnosti od konteksta, potrebno je prethodno izgraditi povjerenje prije uspostave referalnog mehanizma.
7. Stručnjaci i praktičari koji rade u sklopu mehanizma moraju imati potrebne kvalifikacije za obavljanje procjene pojedinaca pod rizikom ili podložnih VERLT-u te moraju osigurati potrebne intervencije u oblasti P/CVERLT-a. Edukacija praktičara koja im je potencijalno potrebna u ovoj oblasti zahtijeva obuku i mjere izgradnje kapaciteta u izvjesnom broju područja rada. Programi obuke moraju osigurati polaznicima informacije o svim zamkama i negativnim implikacijama loše osmišljenih i provedenih programa.
8. Svaki mehanizam se mora osloniti na nediskriminacijski, rodno senzitivnа plan, utemeljen na ljudskim pravima, kada je u pitanju identifikacija pojedinaca koji pokazuju objektivno primjetne znake radikalizacije koja vodi nasilju. Ovakav okvir, koji mora obuhvatiti i rizike i zaštitne mjere koje su najrelevantnije za predmetnu zajednicu, smanjit će vjerovatnoću određivanja ciljnih grupa na osnovu vjerskih ili ideoloških preferenci te osigurati odgovarajuću raspodjelu ograničenih resursa mehanizma.
9. Svaki mehanizam mora imati i komunikacijsku strategiju koja će pomoći relevantnim zajednicama da shvate obim inicijative i vrste slučajeva kojima se ona bavi.
10. Potreban je i rigorozan okvir praćenja i evaluacije (M&E) kako bi se moglo procijeniti šta funkcioniše ili ne funkcioniše u sklopu mehanizma, gdje

su nedostaci i ima li prostora za poboljšanje rada. M&E okvir te redovna i nezavisna vanjska revizija rada mehanizma omogućit će, između ostalog, promociju povjerenja zajednice u mehanizam te će osigurati dosljednost njegovog rada u skladu s međunarodnim zakonima o ljudskim pravima i drugim pravnim okvirima i okvirima politika rada.

U konačnici, kreiranje referalnog mehanizma mora se temeljiti na širokoobuhvatnom konsultacijskom procesu koji uključuje aktere s državnog nivoa i lokalnih nivoa, od vladinih do nevladinih aktera, od policijskih do nepolicijskih struktura. Proces ne bi trebalo požurivati. Sticanje dovoljnog broja aktera i multidisciplinarnе podrške referalnom mehanizmu zahtijeva vrijeme i strpljenje te strpljenje političara, kreatora politika rada, praktičara i pripadnika javnog života koji možda traže brzo rješenje u kontekstu stalnih prijetnji koje dolaze od terorizma i nasilnog ekstremizma. Ovim vodičem želimo doprinijeti tom procesu i on predstavlja dokaz predanosti OSCE-a kada je u pitanju pružanje podrške sveobuhvatnim, lokalno prilagođenim, multidisciplinarnim pristupima, utemeljenim na poštivanju ljudskih prava, složenim izazovima koje donosi VERLT u državama članicama OSCE-a.

Aneks: Primjeri različitih pristupa

Pristup s najvišeg ka najnižem nivou (top-down): Program Channel, Velika Britanija

Pokrenut širom Velike Britanije 2012. godine, Channel je „povjerljiv, dobrovoljni multiagencijski program zaštite koji pruža podršku pojedincima podložnim radikalizaciji“ i koji se, ako im se ne pruži podrška, mogu priključiti aktivnostima u vezi sa terorizmom.¹³⁵ Vlada Velike Britanije naložila je formiranje „komisija za Channel“ u sklopu svake lokalne vlade u Engleskoj i Walesu. Komisije se sastoje od predstavnika različitih područja zaštite, u koje spada zdravstvo, obrazovanje i policija. Ove komisije se sastaju kako bi razgovarale o prirodi i razmjerama moguće podložnosti referiranog pojedinca. Nakon pažljive analize, komisija odlučuje o tome da pojedincu nije potrebno pružiti nikakvu pomoć ili da mu je potrebno osigurati „paket podrške“ koji može obuhvatiti pomoć u obrazovanju ili zapošljavanju, zdravstvenu pomoć ili ideološko savjetovanje. Prema podacima britanskog Ministarstva unutrašnjih poslova, od 2012. godine do decembra 2018. godine, 1267 osoba je uspješno primilo pomoć u sklopu programa Channel.¹³⁶

Referali se mogu obaviti online putem namjenske e-mail adrese ili putem policijske hotline linije za kontraterorizam, što se može obaviti i anonimno. Svako ko sumnja na nekog pojedinca da je podložan terorizmu može obaviti referiranje. Referale najčešće vrše socijalne službe, zdravstvene službe, policija i obrazovne ustanove, kao što su škole. Vlada Velike Britanije je 2015. godine nametnula zakonsku dužnost (tj. dužnost pod nazivom „PREVENT“ ili spriječiti) nastavnicima i zdravstvenim radnicima da identificiraju sve učenike i djecu koji mogu biti podložni radikalizaciji te da ih referiraju nadležnim lokalnim vlastima.

¹³⁵ Vlada Velike Britanije, program Channel.

¹³⁶ Vlada Velike Britanije, „Evidencija: Prevent/Channel statistika za 2017./2018.“, 13. 12. 2018., <https://homeofficemedia.blog.gov.uk/2018/12/13/factsheet-prevent-and-channel-statistics-2017-2018/>.

Top-down pristup: Jedinice za prevenciju radikalizacije i podršku porodici, Francuska

Prema Državnom planu prevencije radikalizacije iz februara 2018. godine, svaka francuska oblast, odnosno, prefektura, uspostavila je međuagencijsku prevencijsku strukturu koja obuhvata teritorijalne jedinice ministarstava obrazovanja, pravde (sudska zaštita omladine) i pitanja omladine koje sklapaju partnerstva s lokalnim udruženjima i nevladinim organizacijama, psiholozima i nastavnicima kako bi pružili podršku prilagođenu pojedincima koji su referirani od policije i drugih na osnovu vidljivih znakova radikaliziranosti koja vodi ka nasilnom ekstremizmu. Ovim pristupom nastoje se uključiti u proces i članovi porodice u što ranijoj fazi. Aktivnosti policije se završavaju referiranjem u nadležnost jedinica.¹³⁷

Obuhvatanje P/CVERLT-a postojećim mehanizmom: Sigurnosne kuće, Holandija

Svaka od 25 sigurnosnih zona u Holandiji vodi „sigurnosne kuće“ u kojima se predstavnici lokalne vlasti (i socijalni radnici i institucije za stambeno zbrinjavanje), službenici zaduženi za rad s omladinom i policija mogu sastati i sjesti za isti stol te razgovarati o složenim slučajevima koji se tiču pojedinaca (prvenstveno onih iz problematičnih porodica, koji su počinili krivična djela ili ozbiljne prekršaje¹³⁸), a kojima je potrebna podrška od multiagencijskog tima kako bi se procijenile njihove podložnosti te izradio odgovarajući plan tretmana. Svaka sigurnosna kuća smještena je unutar općine relevantne sigurnosne zone. Iako se tim kućama upravlja na lokalnom nivou, državne vlasti zajedno s policijom i obavještajnim službama mogu učestvovati u razgovorima o konkretnim slučajevima, na poziv lokalnih predstavnika.

Policija je prisutna kako bi mogla prikupiti informacije i proslijediti ih relevantnim vlastima u slučaju da pojedinac referiran u sigurnosnu kuću predstavlja prijetnju po državnu sigurnost. Ograničena uloga policije podrazumijeva njegovanje tijesnih odnosa s vjerskim zajednicama, vođama zajednica i omladinskih centara. Svaka sigurnosna kuća potpisala je pravno obavezujući sporazum s uključenim agencijama koji im omogućava razmjenu

137 Radi detalja u vezi s ovim pristupom, pogledajte "Foreign Terrorist Fighter Programme Catalogue: Creation of Local Administrative Structures in Charge of Radicalization" (Katalog programa za rad sa stranim terorističkim borcima: Uspostava lokalnih upravnih struktura zaduženih za radikalizaciju), na web stranici centra Hedayah <http://www.hedayahcenter.org/ffiprograms/program/creation-of-local-administrative-structures-in-charge-of-radicalization/>.

138 Safety Houses (Sigurnosne kuće), animirani film, Ministarstvo sigurnosti i pravde, Holandija https://www.veiligheidshuizen.nl/nieuws/2016/120516_engelse-versie-animatiefilm-veiligheidshuizen#.W_1mZfZFW2x.

informacija o osobama od interesa, čime su uklonjene tradicionalne prepreke razmjenu informacija između nepolicijskih službi i policije.

Iako inicijalno sigurnosne kuće nisu bile namijenjene niti osposobljene za rad na slučajevima VERLT-a, 2014. godine, četiri grada zatražila su da sigurnosne kuće u njihovim sigurnosnim zonama prime slučajeve pojedinaca za koje je utvrđeno da se nalaze u ranoj fazi radikalizacije koja vodi nasilju. Holandski državni koordinator za sigurnost i kontraterorizam pruža smjernice i finansijska sredstva za rad na slučajevima vezanim za VERLT u relevantnoj sigurnosnoj kući. Ovaj multidisciplinarni, lokalno prilagođen pristup P/CVERLT-u sadržan je u državnoj strategiji za borbu protiv terorizma iz 2014. godine.

Ad hoc pristup:

Multidisciplinarni sastanci o određenom slučaju, Holandija

Općinski zvaničnici i lokalni partneri, koji mogu biti tužioci, policija, službe za zaštitu djece, socijalni radnici, sigurnosni radnici te službe za rad s omladinom, između ostalih, sastaju se na ad hoc osnovi kako bi razgovarali o pojedincima koji pokazuju znakove radikaliziranosti. Na tim sastancima razmatraju se informacije koje imaju o određenoj osobi te kreiraju prilagođeni planovi prevencije moguće daljne radikalizacije. Prilagođeni paket aktivnosti u sklopu tog plana može sadržavati kombinaciju mjera prevencije, angažmana krivičnog pravosuđa i društvene integracije. Ovakvi sastanci su način da se osigura efektivna saradnja i razmjena podataka u okruženju u kojem partneri zajedno prave planove, svaki unutar svojih nadležnosti i u skladu sa smjericama općine. Svrha ovakvog multidisciplinarnog okruženja jeste da se omogući sinteza relevantnog znanja i stručnosti. Ovi sastanci se održavaju isključivo u sigurnosnim zonama u kojima sigurnosne kuće nisu opremljene niti spremne da se bave slučajevima radikalizacije.¹³⁹

139 Radi detalja u vezi s ovim pristupom, pogledajte Vlada Holandije, National Counterterrorism Strategy for 2016 to 2020 (Državna strategija za borbu protiv terorizma za period 2016.-2020.), str. 14. https://english.nctv.nl/binaries/LR_100495_rapportage_EN_V3_tcm32-251878.pdf.

Pristup s najnižeg ka najvišem nivou (bottom-up): Gnjilane, Kosovo

Uspostavljen 2016. godine, referalni mehanizam za P/CVE u Gnjilanu na Kosovu,¹⁴⁰ rezultat je truda koji je uložila općina u oblasti sprečavanja odlaska pretežno mladih ljudi u zone sukoba u Iraku i Siriji.¹⁴¹ Ovim mehanizmom rukovodi ured gradonačelnika i broji 15 članova koji dolaze iz različitih lokalnih institucija, u koje spada policija, škola, socijalne službe, bolnice i vjerske ustanove. U zavisnosti od prirode slučaja, mehanizam prima referale od članova zajednice ili porodica koje žive u toj zajednici te formira grupu od dva ili tri člana za rad na svakom slučaju. Oni koji učestvuju u radu mehanizma ne smiju javno govoriti o slučajevima niti razgovarati o njima s kolegama. Prema podacima osoblja uključenog u rukovođenje programom, od 2018. godine obradili su deset slučajeva pojedinaca koji su gotovo svi uspješno vraćeni s puta koji je vodio ka nasilnom ekstremizmu. Međutim, mehanizam je tek u ranoj fazi rada zbog čega su mu resursi, intervencije i paket podrške još uvijek ograničeni.¹⁴²

Hibridni pristup: Mreža za savjetovanje o radikalizaciji, Njemačka

Savezni ured za migracije i izbjeglice u Njemačkoj otvorio je 2011. godine telefonsku hotline liniju na državnom nivou za savjetovanje o pitanjima u vezi sa radikalizacijom.¹⁴³ Putem hotline linije primaju se telefonski pozivi članova rodbine ili drugih osoba te daju inicijalne procjene prije usmjeravanja poziva na lokalne, nevladine partnere koji rade s omladinom, javne službe, savjetovaništa i agencije za prevenciju nasilja. Partnerske nevladine organizacije koje se fokusiraju na „vjerski“, „islamistički“ i „salafijski“ ekstremizam, imaju obilato prethodno iskustvo stečeno u radu na programima prevencije njemačkog neonacizma. Te nevladine organizacije, u koje spada i Mreža za prevenciju nasilja, imaju i vlastite direktne i nezavisne telefonske hotline referalne linije, čime maksimalno mogu doprijeti do određene ciljne grupe, imajući u vidu da neke porodice preferiraju kontakt s vladinim strukturama, dok druge traže kontakt s nevladinim organizacijama unutar zajednice. Svaka od njih ima vlastiti fleksibilan pristup, a mogu međusobno prebacivati slučajeve jedne drugima u zavisnosti od prirode problema. Bez jasno utvrđenih i striktnih smjernica za

140 Svako pozivanje na institucije Kosova, teritoriju, vlasti ili stanovništvo u ovom kontekstu treba se razumjeti u potpunosti u skladu s rezolucijom 1244 Vijeća sigurnosti UN-a.

141 Florian Qehaja, Skënder Përteshi i Mentor Vrajolli, Mapiranje trenutnog stanja učesća institucija i zajednica u borbi protiv nasilnog ekstremizma na Kosovu, Mreža za vjerske i tradicijske mirotvorce, februar 2017., http://www.qkss.org/repository/docs/KCSS_Needs_Assesment_final_42754.pdf.

142 Razgovor sa F. Tonyjem Bislimijem, Općina Gnjilane, 6. 11. 2018.

143 Radi detalja, pogledajte Hayat-Germany, <https://hayat-deutschland.de/english/>; i Mrežu za prevenciju nasilja, <http://www.violence-prevention-network.de/en/about-us>.

rad, nevladine organizacije koje učestvuju u radu ove mreže moraju dosljedno održavati komunikaciju i koordinirati rad kako bi mogle razmijeniti naučene lekcije te osigurati adekvatnu stručnost i educiranost savjetnika koji rade u ovim organizacijama.¹⁴⁴

Pristup na nivou NGO: Centar za prevenciju radikalizacije koja vodi nasilju, Montreal, Kanada

Osnovan 2015. godine, prvenstveno radi sprečavanja mladih državljana Kvebeka da odlaze u Siriju i Irak, među 18 zaposlenika ovog centra nalaze se psiholozi, socijalni radnici i naučni radnici koji se bave svim oblicima nasilnog ekstremizma, s fokusom na ponašanje koje ukazuje da postoji rizik nasilja, a ne samo na prisustvo „radikalnih“ ideja.¹⁴⁵ Od marta 2015. godine njegova hotline linija, koja radi non-stop, zaprimila je više od 2500 telefonskih poziva, a naročito nakon tragične pucnjave u kvebeškoj džamiji u januaru 2017. godine, kada je Centar zaprimio najveći broj poziva u vezi sa ultradesničarskim ekstremizmom i krivičnim djelima počinjenim iz mržnje, te pokrenuo inicijative s težištem na ovim pitanjima.¹⁴⁶

Centar organizuje i obuke za policiju i školske nastavnike te pruža usluge psihosocijalnog savjetovanja radikaliziranim pojedincima kako bi im pomogao u društvenoj reintegraciji. Prema riječima direktora Centra, jedan od glavnih razloga uspješnog rada Centra jeste sposobnost da uvjere porodice da su nezavisni od policije i obavještajnih agencija te da je fokus rada Centra na pružanju pomoći porodicama i roditeljima čija su djeca otputovala ili žele otputovati kako bi se pridružili ISIL-u.¹⁴⁷

144 Daniel Koehler, "Using Family Counseling to Prevent and Intervene against Foreign Fighters: Operational Perspectives, Methodology and Best Practices for Implementing Codes of Conduct" (Porodično savjetovanje kao sredstvo prevencije i intervencije protiv stranih boraca: Operativne perspektive, metodologija i najbolji primjeri iz prakse primjene kodeksa ponašanja), 2016., <http://www.mei.edu/sites/default/files/Koehler.pdf>.

145 Centar za prevenciju radikalizacije koja vodi nasilju (CPRLV), Godišnji izvještaj: Prevencija radikalizacije koja vodi nasilju. <https://info-radical.org/en/cprlv/approach/>

146 <http://www.iheartradio.ca/cjad/news/anti-radicalization-centre-sees-spike-in-calls-linked-to-the-far-right-hate-crimes-1.2247204>; and Kate McKenna, "With Local Funding Ruled Out, Anti-radicalization Centre Looks for Options to Open Quebec City Office", CBC News, 23. 7. 2017., <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/deradicalization-centre-quebec-city-funding-1.4217375>

147 Catherine Solyom, „Direktor novog Centra za prevenciju radikalizacije obavezuje se na nezavisnost od policije“, Službeni list Montreala, 14. 7. 2015., <http://montrealgazette.com/news/local-news/head-of-new-radicalization-prevention-centre-vows-independence-from-police>. Slučajevi se mogu referirati policiji pod ograničenim i jasno definiranim okolnostima. Dvadeset četiri takva slučaja referirana su 2017. godine.

Pristup na nivou lokalne policije: Aarhus, Danska

Aarhuški program, kao i programi u drugim danskim općinama, usmjeren je na rad sa svim vrstama nasilnog ekstremizma i radikalizacije i zasniva se na sistematiziranoj saradnji više agencija, koji je uznapredovao tokom decenija, a obuhvata razne socijalne usluge, obrazovni sistem, zdravstveni sistem, policiju te obavještajne i sigurnosne službe. Lokalna policija rukovodi aktivnostima, iako program podrazumijeva saradnju grada i policije.

Program obuhvata i aspekt zajednice i pojedinca. U smislu rada s pojedincima, podrazumijeva širenje svijesti u javnosti i kod nepolicijskih institucija o tome na koji način identificirati znakove radikaliziranosti koja vodi nasilju te se radi na jačanju saradnje s lokalnim zajednicama po pitanjima u vezi sa radikalizacijom. U smislu pojedinaca, bavi se procjenom rizika kod pojedinaca, pruža savjete stručnim radnicima i porodicama o tome kako se ponašati u slučajevima radikaliziranosti, daje savjete pojedincima za koje se smatra da su u riziku od radikalizacije ili su već upleteni u nasilni ekstremizam, te daje savjete i predstavlja „izlazne“ programe onima koji razmišljaju o odlasku u Irak ili Siriju. Učešće u ovom programu je u potpunosti dobrovoljno.

Centralni pristup Aarhusa i širi danski pristup jeste struktura „info-kuće“ (info-house): okviri lokalne saradnje policije i općinskih uprava za socijalnu pomoć sa Državnim centrom za prevenciju ekstremizma. Ovakvi okviri postoje u svih 12 danskih policijskih okruga. Info-kuće vrše procjenu problema u vezi sa radikalizacijom i ekstremizmom koji im iznese agencija, služba, stručnjak ili obični građanin. Također koordiniraju saradnju među svim relevantnim akterima te referiraju slučajeve na preventivnu podršku koju pruža policija ili općina, posebno prilagođenu namjeni ili općenito.¹⁴⁸

Pristup na nivou općine: Bordo, Francuska

Centar za akciju i prevenciju radikalizacije pojedinaca (CAPRI) je partnerstvo uspostavljeno između grada Bordoia i lokalne muslimanske federacije. Okuplja malu grupu psihologa, psihijatara, pravnih stručnjaka i imama te osigurava multidisciplinarni pristup islamističkoj radikalizaciji.

¹⁴⁸ Ramboll (za dansko Ministarstvo za migracije i integraciju), Aktivnosti na prevenciji ekstremizma u nordijskim državama, decembar 2017., str. 15, <http://uim.dk/publikationer/efforts-to-prevent-extremism-in-the-nordic-countries/@/download/publication>.

Svaki pripadnik zajednice može referirati pojedinca na kojeg sumnja da je radikaliziran i da to vodi nasilju. Multidisciplinarni tim vrši procjenu svakog referiranog slučaja na povjerljiv način i određuje odgovarajući tretman, po potrebi. Tretman može obuhvatiti terapiju ili vjersko savjetovanje, često uz prisustvo članova porodice. Učešće je na dobrovoljnoj osnovi i CAPRI se ne bavi slučajevima „duboko radikaliziranih“ pojedinaca, koji se obično referiraju sistemu krivičnog pravosuđa.¹⁴⁹

Regionalni pristup: Federacija Wallonia-Brussels, Belgija¹⁵⁰

Mreža za borbu protiv radikalizacije koja uključuje i rad Centra za pomoć i zaštitu svim osobama u vezi s problemom ekstremizma i nasilnog radikalizma te Centra za resurse i podršku, pruža pomoć građanima i stručnim radnicima u francuskom govornom području Belgije u vezi sa prevencijom nasilja, ekstremizma i nasilnog radikalizma. Mreža odgovara na pojedinačne referale, u koje spadaju i oni koji potiču iz telefonskih hotline razgovora, te radi na procesu odvratanja. Također se bavi i osmišljavanjem instrumenata za NVO, škole i druge institucije koje su u direktnom kontaktu s rizičnom omladinom i širom populacijom.

„Referalni službenici za radikalizam“ koji rade puno radno vrijeme u izvjesnom broju gradova i naselja širom regije zaduženi su za evaluaciju, dijagnostiku i savjetovanje osoba s bihevioralnim i emocionalnim poteškoćama koje mogu biti povezane s VERLT-om.¹⁵¹

Pristup utemeljen isključivo na VERLT-u: ReDirect, Kanada

Program ReDirect obuhvata oblasti poput obrazovanja, širenja svijesti, prevencije i intervencije s ciljem prevencije radikalizacije mladih koja vodi nasilnom ekstremizmu u Kalgariju.¹⁵² To je partnerstvo uspostavljeno između Službe za zajednicu i susjedstvo Grada Kalgarija, policije Grada Kalgarija i drugih relevantnih partnera. Strategije rada na programu ReDirect pokrivaju čitav

149 CAPRI Centar za akciju i prevenciju radikalizacije pojedinaca, <http://radicalisation.fr/>.

150 Federacija Wallonie-Bruxelles, „Prevencija nasilnog radikalizma i ekstremizma u francuskim govornim područjima u Belgiji“, 2018., <https://extremismes-violents.cfwb.be/>.

151 Međunarodni observatorij gradonačelnika, „Protokol za prevenciju radikalizacije“, <https://observatoirevivrensemble.org/en/protocol-for-the-prevention-of-radicalization>.

152 Program ReDirect, „Saznajite kako zaustavljamo nasilje kod omladine kroz program ReDirect“, <http://redirect.cpsevents.ca/>

niz oblasti, od obrazovanja i opasnosti koje nosi radikalizacija do pomaganja pojedincima da napuste radikalne grupe, s krajnjim ciljem uklanjanja motivacije za potencijalno nasilnim ponašanjem i odvraćanja od činjenja krivičnih djela.

Program ReDirect se oslanja na dugogodišnje iskustvo u radu gradske policije na suzbijanju nasilja uličnih bandi, pružanju podrške mladima i policijskom radu u sklopu zajednice. Program je pokrenut kada su lokalni islamski lideri zatražili od gradske policije da izradi program suzbijanja mogućih slučajeva radikalizacije unutar zajednice. Gradska policija svoj rad fokusira na „odvraćanje“ u partnerstvu sa vjerskim vođama koje se bave svim „ideološkim“ aspektima.

Referali su povjerljivi i informacije se ne dijele s policijom ili obavještajnim službama, osim ako ne postoji direktna prijetnja javnoj sigurnosti (veoma rijetko), te u tom slučaju postoji zakonska obaveza da se takve informacije dostave policiji.

Literatura

Azinović, V. "Understanding Violent Extremism in the Western Balkans." Western Balkans: Extremism Research Forum. 2018.

Bećirević, E. "Countering and Preventing Extremism in BiH: Learning from International Efforts." Western Balkans Extremism Research Forum. 2018.

Bilazarian T. Countering Violent Extremism: Lessons on Early Intervention from the United Kingdom's Channel Program. Program on Extremism at George Washington University. 2016.

Centre for the Prevention of Radicalization to Violence. Annual Report: Preventing Radicalization Leading to Violence. 2017.

Challgren, J., T. Kenyon, L. Kervick, S. Scudder, M. Walters, K. Whitehead, J. Connor, and C. R. Flynn. Countering Violent Extremism: Applying the Public Health Model. Center for Security Studies, National Security Critical Issues Task Force. 2016.

Choudhury Fink, N., S. Zeiger, and R. Bulai. A Man's World: Exploring the Roles of Women in Countering Terrorism and Violent Extremism. Hedayah; Global Center on Cooperative Security. 2016.

City of Copenhagen. "Less Radicalisation through an Effective and Coherent Effort Recommendations of the Expert Group to Prevent Radicalisation". 2015.

Eisenman D., and L. Flavahan. "Canaries in the Coal Mine: Interpersonal Violence, Gang Violence, and Violent Extremism through a Public Health Prevention Lens." International . Review of Psychiatry 29, no. 4. 2017.

European Commission, High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R). Final Report. 2018.

European Commission Radicalization Awareness Network (RAN). "Common P/ CVE Challenges in the Western Balkans and European Union." 2018.

———. "Risk Assessment around Lone Actors." 2017.

———. "Handbook on How to Set Up a Multi-Agency Structure that Includes the Health and Social Care Sectors?" 2016.

———. "Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Approaches and Practices." 2018.

———. “Protective and Promotive Factors Building Resilience against Violent Radicalization.” 2018.

———. The RAN Declaration of Good Practices for Engagement with Foreign Fighters for Prevention. 2014.

Forum MNE. “Civil Society Organisations in Preventing and Countering Violent Extremism in the Western Balkans—Mapping Report.” 2019.

Gjoni, R. “Ethnic Politics in the Western Balkans: The State of Play and Ways Forward.” Paper presented at Aspen Institute. 2016.

Glazzard A., and M. Zeuthen. “Violent Extremism.” 2016.

Global Center on Co-operative Security. Recommendations for the Consideration of the Counter-Terrorism Committee in the Adoption of the 2018 Addendum to the Madrid Guiding Principles. 2018.

Global Counterterrorism Forum. Initiative to Address Homegrown Terrorism: Rabat — Washington Good Practices on the Prevention, Detection, Intervention and Response to Homegrown Terrorism. 2018.

———. Initiative to Address the Life Cycle of Radicalization to Violence: Neuchâtel Memorandum on Good Practices for Juvenile Justice in a Counterterrorism Context. 2017.

Hemmingsen, Anne-Sophie. An Introduction to the Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization. Danish Institute for International Studies. 2015.

Holmer, G., and P. Bauman. “Taking Stock: Analytic Tools for Understanding and Designing P/CVE Programs.” United States Institute of Peace. 2018.

Idris I., with A. Abdelaziz. “Women and Violent Extremism: Helpdesk Research Report.” GSDRC. 2017.

Khalil J., and M. Zeuthen. “Countering Violent Extremism and Risk Reduction: A Guide to Programme Design and Evaluation.” Royal United Services Institute (RUSI), Whitehall Report. 2016.

Koehler D. Understanding Deradicalization: Methods, Tools and Programs for Countering Violent Extremism. Routledge. 2016.

———. “Using Family Counseling to Prevent and Intervene against Foreign Fighters: Operational Perspectives, Methodology and Best Practices for Implementing Codes of Conduct.” Middle East Institute. 2015.

Knudsen, R., “Measuring Radicalization: Risk Assessment Conceptualisations and Practice in England and Wales,” Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression. 2018.

Meines, Marije. *Local Strategy: Elements of an Effective Local Action Plan to Prevent Radicalisation and Violent Extremism*. EU RAN Centre of Excellence. 2017.

McGarry, S. "The Far Right and Reciprocal Radicalisation." Centre for Research and Evidence on Security Interests. 2018.

National Coordinator for Security and Counterterrorism, Government of the Netherlands. *National Counterterrorism Strategy for 2016 to 2020*. 2016.

Neumann, P., *Countering Violent Extremism and Radicalisation That Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region*. Organization for Security and Co-operation in Europe. 2017.

Organization for Security and Co-operation in Europe. "Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings" (MC.DEC/2/03, 2003).

———. Chairmanship's Perception Paper. "Recommendations from the 2017 OSCE-wide Counter-Terrorism Conference on 'Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism.'" 2017.

———. "Declaration on Strengthening OSCE Efforts to Prevent and Counter Terrorism" (MC.DOC/1/16, 2016).

———. "Ministerial Declaration on Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism" (MC.DOC/4/15, 2015).

———. *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach*. 2014.

———. "The Chairmanship Interlaken Recommendations." 2014.

Organization for Security and Co-operation in Europe, and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Referral Mechanisms—Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook*. 2004.

Ottis, P. "The Promises and Limitations of Using Municipal Community Policing Programs to Counter Violent Extremism: Calgary's Re-Direct as a Case Study." Master's thesis, Norwegian University of Life Sciences. 2016.

Prevention Project, and Royal United Services Institute. *A Roadmap to Progress: The State of the Global P/CVE Agenda*. 2018.

Qehaja, F., S. Perteshi, and M. Vrajolli. *Mapping the State of Play of Institutional and Community Involvement in Countering Violent Extremism in Kosovo*. Kosovo Center for Security Studies. 2017.

Ramboll, and Danish Ministry of Immigration and Integration. *Efforts to Prevent Extremism in the Nordic Countries: Mapping*. Danish Ministry of Immigration and Integration. 2017.

Roelen, K., S. Long, and J. Edström. Pathways to Protection—Referral Mechanisms and Case Management for Vulnerable Children in Eastern and Southern Africa: Lessons Learned and Ways Forward. Institute of Developmental Studies Centre for Social Protection. 2012.

Rosand E. “Multi-Disciplinary & Multi-Agency Approaches to Preventing & Countering Violent Extremism: An Emerging P/CVE Success Story?” In Global Terrorism Index 2017: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism. 2018.

Royal United Services Institute, and CIVIPOL. European Commission, EU Operational Guidelines on the Preparation and Implementation of EU Financed Actions Specific to Countering Terrorism and Violent Extremism in Third Countries. 2017.

RTI International. Countering Violent Extremism: The Application of Risk Assessment Tools in the Criminal Justice and Rehabilitation Process. 2018.

———. “Stakeholder Perceptions of Risk Assessment for Terrorism Prevention.” 2018.

Swedish Defence University. “Preventing and Countering Violent Extremism: An Initial Rapid Evidence Assessment and Analysis Plan Examining Local Authority Action Plans and Programming Elements.” 2016.

United Kingdom Home Office. Channel Duty Guidance: Protecting Vulnerable People from Being Drawn into Terrorism — Statutory Guidance for Channel Panel Members and Partners of Local Panels. 2015.

United Nations Development Programme. Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives, and the Tipping Point for Recruitment. 2017.

United Nations General Assembly. Seventieth Session. Plan of Action to Prevent Violent Extremism: Report of the Secretary-General (A/A/70/674).

United Nations Security Council. Resolution 2396 (2017, S/RES2396).

United Nations Security Council, Counter-Terrorism Committee. Addendum to the 2015 Madrid Guiding Principles. 2018.

University of Maryland, and National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). “Supporting A Multidisciplinary Approach to Addressing Violent Extremism: What Role Can Mental Health Professionals Play?” 2015.

United States Agency for Aid and Development (USAID), PEPFAR, and 4Children. “Referral Mechanisms for Children Orphaned or Made Vulnerable by HIV.” 2018.

Washington Institute for Near East Policy. *Defeating Ideologically Inspired Violent Extremism: A Strategy to Build Strong Communities and Protect the U.S. Homeland.* 2017.

Weine, S., et al. "Supporting a Multidisciplinary Approach to Violent Extremism: The Integration of Mental Health in Countering Violent Extremism (CVE) and What Law Enforcement Needs to Know." University of Maryland; National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). 2015.

Weine, S., and D. Eisenman. "How Public Health Can Improve Initiatives to Counter Violent Extremism." University of Maryland National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). 2016.

Weine, S., D. Eisenman, D. Glik, J. Kinsler, and C. Polutnik. *Leveraging a Targeted Violence Prevention Program to Prevent Violent Extremism: A Formative Evaluation in Los Angeles.* University of Illinois at Chicago and University of California, Los Angeles. 2015.

Winterbotham E., and E. Pearson. "Different Cities, Shared Stories: A Five-Country Study Challenging Assumptions around Muslim Women and CVE Interventions." *RUSI Journal.* 2016.

YouthPower, and United States Agency for International Development. "Promising Practices in Engaging Youth in Peace and Security and P/CVE." 2017.

.

**The Organization for Security and
Co-operation in Europe**

Wallnerstrasse 6
A-1010 Vienna, Austria
Tel.: +43 1 514 360

pm@osce.org
www.osce.org

Follow OSCE



Organization for Security and
Co-operation in Europe