

# ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

---

*Комисия по правата на жените и равенството между половете*

НЕОКОНЧАТЕЛЕН  
2007/2011(INI)

30.3.2007

## ПРОЕКТОДОКЛАД

за младежката престъпност - ролята на жените, семейството и обществото  
(2007/2011(INI))

Комисия по правата на жените и равенството между половете

Докладчик: Katerina Batzeli

## СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ .....	3
EXPLANATORY STATEMENT .....	8

## ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**относно младежката престъпност - ролята на жените, семейството и обществото (2007/2011(INI))**

*Европейският парламент,*

- като взе предвид Конвенцията на ООН за правата на детето от 20 ноември 1989 г., и по-конкретно членове 37 и 40 от нея,
- като взе предвид Правилата на ООН относно минималните стандарти за администриране на правосъдието по отношение на ненавършили пълнолетие лица, или „Пекинските правила” от 1985 г., приети с Резолюция на Общото събрание 40/33 от 29 ноември 1985 г.,
- като взе предвид Правилата на ООН за превенция на противообществените прояви на ненавършили пълнолетие лица, или „Насоки от Рияд” от 1990 г., приети с Резолюция на Общото събрание 45/112 от 14 декември 1990 г.,
- като взе предвид Правилата на ООН за закрила на ненавършили пълнолетие лица, лишени от свобода, приети с Резолюция на Общото събрание 45/113 от 14 декември 1990 г.,
- като взе предвид Европейския договор за защита на правата на Съвета на Европа от 25 януари 1996 г., и по-конкретно членове 1 и 3-9 от него,
- като взе предвид Препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки относно нови начини за справяне с младежката престъпност и ролята на правосъдието по отношение на ненавършили пълнолетие лица, (Rec (2003) 20) от 24 септември 2003 г.,
- като взе предвид Препоръката на Съвета на Европа относно социалните реакции на младежката престъпност, (Rec (87) 20E) от 17 септември 1987 г.,
- като взе предвид Препоръката на Съвета на Европа относно социалните реакции на младежката престъпност в семействата на мигранти, (Rec (88) 6E) от 18 април 1988 г.,
- като взе предвид Договора за Европейския съюз, и по-конкретно член 6 и клаузите в Дял VI, отнасяща се до полицейското и съдебното сътрудничество по отношение на криминалните прояви,
- като взе предвид Договора за създаване на Европейска общност, и по-конкретно Дял XI, относно социалната политика, образованието, професионалната квалификация и младежта, и по-конкретно член 137 от него,
- като взе предвид Рамковата програма AGIS, чието действие изтече на 31 декември 2006 г., и Регламента на Съвета № 168/2007 относно създаване на Агенция за основните права, приет на 15 февруари 2007 г.,

- като взе предвид своята Резолюция от 30 ноември 2006 г. относно Агенцията за основни права, която призовава Съвета да признае компетенцията на Агенцията да предприема действия в областите, посочени в Дял VI на Договора,
  - като взе предвид общата позиция на Съвета по въпроса за приемането на решение на Европейския парламент и на Съвета, за създаване за периода от 2007 до 2013 г. на конкретна програма за превенция и борба с насилието над деца, млади хора и жени и за защита на жертви и групи, подложени на риск (Програма DAPHNE III) като част от общата програма „Основни права и справедливост”,
  - като взе предвид своята Резолюция от 8 юли 1992 г. относно Европейската харта за правата на детето, и по-конкретно точки 8.22 и 8.23 от нея,
  - като взе предвид Решението на Съвета<sup>1</sup> от 28 май 2001 г., за създаване на за създаване на Европейска мрежа за предотвратяване на престъпността,
  - като взе предвид становището на Европейския икономически и социален комитет от 15 март 2006 г., озаглавено „Превенция на младежката престъпност. Начини за справяне с младежката престъпност и ролята на съдебната система в Европейския съюз по отношение на ненавършили пълнолетие лица”,
  - като взе предвид заключенията на конференцията, проведена в Глазгоу между 5 и 7 септември 2005 г. под егидата на Председателството на Великобритания, на тема: „Младите хора и престъпността: европейска перспектива”
  - като взе предвид член 45 от своя правилник,
  - като взе предвид доклада на комисията по правата на жените и равенството между половете (A6-0000/2007),
- A. като има предвид, че младежката престъпност е по същество много по-опасна от тази сред навършилите пълнолетие, тъй като засяга една особено уязвима част от населението, като в един много ранен стадий подлага младежите на риск от социално изключване,
- Б. като има предвид, че националните, европейските и международните проучвания показват, че съществува тревожно нарастване на младежката престъпност през последните две десетилетия,
- В. като има предвид, че основните фактори, допринасящи за младежката престъпност, са липсата на организация, комуникация и подходящи модели в семейството поради честото отсъствие на родителите, психопатологични проблеми, свързани с физически и сексуални злоупотреби от страна на хора в семейната среда, неспособност на образователните системи да възпитат социални ценности и поради бедност, безработица, социално изключване и расизъм; като има предвид, че допълнителни значими фактори са: силната тенденция сред младите хора да подражават и която те следват, опитвайки се да формират личността си, личностни

---

<sup>1</sup> ОВ С L 153/1, 8.6.2001, с.

разстройства, свързани с консумацията на алкохол и наркотици, и обрисуването от масмедииите на модели на безсмислено, прекалено и неоправдано насилие,

- Г. като има предвид, че през последните години сме свидетели на непрекъснато преразглеждане на националното законодателство, свързано с младежта, и постепенно заменяне на мерки, свързани със задържане, с други, алтернативни образователни и рехабилитационни мерки; подчертавайки обаче, че в повечето държави-членки много често е невъзможно тези нови мерки да бъдат приложени на практика, което се дължи на липсата на подходящи, модерни пособия и обучен персонал от специалисти, както и на ограниченото обществено ангажиране и финансиране,
- Д. като има предвид, че беше създадена специална работна група по въпросите на младежката престъпност в рамките на Европейската мрежа за превенция на престъпността, основана през 2001 г., която започна да съставя подробно сравнително проучване в 27-те държави-членки като основа за бъдещо развитие на политиката на ЕС в тази област,
- 1. Подчертава, че с младежката престъпност може да се води ефективна борба само чрез приемане на цялостна стратегия на национално и на европейско ниво, която да обвърже три водещи принципа: превенция, социалната интеграция на ненавършили пълнолетие престъпници и законодателни контролиращи мерки;

#### ***Политики на национално ниво***

- 2. Подчертава, че е от решаващо значение всички заинтересовани обществени субекти да бъдат директно привлечени в планирането и осъществяването на цялостна национална стратегия, т.е. държавата като централна администрация, регионални и местни органи, училище, семейството, неправителствени организации, гражданското общество и всеки отделен човек, и че е крайно необходимо да са налице съответни финансови ресурси, за да могат да бъдат приложени ефективни мерки в борбата с младежката престъпност;
- 3. Заявява, че ефективната борба с младежката престъпност изисква цялостна и ефективна училищна, социална, семейна и образователна политика, както и политика, противопоставяща се на социалното изключване;

#### ***Към Европейска рамкова стратегия***

- 4. Призовава държавите-членки, в сътрудничество с Комисията, да съставят и приемат незабавно определен брой минимални стандарти и ръководни принципи, общи за всички държави-членки, свързани с младежката престъпност, за да се фокусират върху трите основни стълба – превенция, рехабилитация/реинтеграция и законодателен контрол – на базата на международно установените принципи според Пекинските правила и Насоките от Рияд, както и другите международни конвенции в тази област;
- 5. Заявява, че основната цел на общия реформиращ европейски подход трябва да се

състои в дефиниране на модели за извънсъдебна намеса с цел справяне със и контролиране на младежката престъпност, като същевременно прибягването до мерки и наказания, свързани със задържане, трябва да представлява последна възможност и да бъде прилагано само когато бъде преценено, че е абсолютно наложително;

6. Призовава Комисията да формулира специфичен критерий за всички държави-членки за изготвяне на национални статистически данни с цел да бъде гарантирано, че те ще бъдат съвместими и следователно ще могат да бъдат използвани при планирането на мерки в европейски мащаб; призовава държавите-членки да вземат активно участие в работата на Комисията, като мотивират и съберат информация от всички компетентни национални, регионални и местни органи, асоциации, неправителствени организации и други организации на гражданското общество, работещи в тази сфера;
7. Насочва вниманието на Комисията и на националните органи към важността на най-добрите национални практики, които активизират цялото общество и включват положително въздействие и намеса от страна на асоциации на родителите в училища и на съседски начала, както и споразумения за сътрудничество между полицейските органи, учебните заведения, местните органи и социалните служби на местно ниво, заедно с национални стратегии и национални програми за младежта;
8. Призовава Комисията да създаде незабавно Европейска обсерватория за младежката престъпност, целта на която ще бъде да събира и да прави сравнителна оценка на статистическите данни от всички държави-членки, да разпространява познания и да коригира практики, да планира и да популяризира новаторски инициативи и програми на международно, междурегионално и общностно равнище, да осигурява консултативна подкрепа, да организира семинари с участието на националните органи, и на последно място, да организира техническо и научно сътрудничество по въпроси, засягащи обучението на персонала и обмена на професионалисти; подчертава, че ефективната дейност на тази Европейска обсерватория зависи от ефективното активизиране и действия на националните обсерватории със съответните отговорности;
9. Призовава Комисията, след като приключат необходимите проучвания на европейско равнище, да предложи цялостна рамкова програма за Общността с общностни превантивни мерки, подкрепа за инициативите на неправителствените организации и транснационално сътрудничество, както и финансирането на пилотни програми на регионално и на местно равнище, които да се основават на най-добрите национални практики и да се опитат да разпространят тези практики в Европа и също така да отговарят на изискванията за обучение и инфраструктура;
10. Изтъква, че има две основни линии на действие от страна на Общността, които трябва да бъдат незабавно очертани:
  - финансиране за превантивните мерки в рамките на съществуващи програми на Общността и създаването на нова бюджетна група за цялостни действия и мрежи за борба с младежката престъпност,

- публикуването на проучване и впоследствие на съобщение на Комисията по въпроса за мащаба на проблема в Европа и подходяща подготовка чрез мрежа от национални експерти за създаването на проект за цялостна рамкова програма за борба с младежката престъпност;
11. Призовава Комисията в този контекст да състави програма за съвместно финансиране мерки, която да включва:
- обсъждане на най-добрите практики за превенция, и по-конкретно на формите на сътрудничество между частните и обществените органи,
  - оценяване и анализиране на възможната дългосрочна ефективност от неотдавна разработени системи за процедиране с престъпниците, ненавършили пълнолетие, каквато е възстановителното правосъдие,
  - обмяна на най-добри практики на международно, на национално и на местно равнище,
  - гарантиране, че тези служби и практики се фокусират върху защитата на правата на децата и юношите,
  - разработване на европейски модел за закрила на младите хора, фокусиран върху социалното им благоденствие, а не върху наказанието,
  - съставяне на образователни и професионални програми за обучение за младежите, насочени към улесняване на тяхната социална интеграция,
  - организиране на координирана програма за непрекъснато обучение на национални омбудсмани, на полицейски сили и членове на органите за съдопроизводство, компетентни национални органи и надзорни органи,
  - свързване в мрежа на отговорните служби на местните и регионалните органи и на образователната общност;
12. Призовава Комисията, при подготвяне на пътя за Европейската обсерватория и свързаната с нея рамкова програма, да предложи незабавно следните мерки за популяризиране и разпространяване на знания и ноу-хау:
- съвместно проучване и разпространяване на резултатите от национални политики,
  - организирането на конференции и платформи (форуми) с участието на национални експерти,
  - популяризиране на комуникацията и на обмяна на информация между компетентните власти и органите на Общността чрез интернет и чрез създаването на специализирана уебстраница по тези въпроси,
  - създаването на международен център за квалификация на кадри;
13. Възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета, на Комисията, на Икономическия и социален комитет и на Комитета на регионите .

## **EXPLANATORY STATEMENT**

There is currently a widespread perception in most European societies that there has been a progressive increase in juvenile delinquency and a heightening of the danger it poses, a perception also confirmed by national statistics and international research and studies.

### **Aetiological approach to contemporary juvenile delinquency**

It is extremely difficult to identify the exact reasons for delinquent behaviour in a juvenile. This is because the specific act carried out by the juvenile is expressed in the context of a complex process of socialisation and social control. Nevertheless, it is possible to make two reliable ascertainments. Firstly, it is in no way the case that juvenile delinquency is a 'social disease' and that the behaviour of juvenile delinquents is attributable to physical, intellectual or mental abnormalities. Secondly, in order to analyse the behaviour of juveniles, delinquent or not, we must examine the environment in which they are developing: family, school, friends and social setting. Every cause and factor, therefore, relating to juvenile delinquent behaviour can be traced back to these points of reference. However, caution is called for in identifying the actual causes. For example, it is not the frequent physical absence of the parents or the fact of growing up in single-parent families which necessarily result in delinquency as much as the essential inability of the parents to carry out their duties of care towards their children or the absence of a healthy and quality relationship - because of financial, social and/or interpersonal problems - between the parents and children or between the parents themselves. It is not the failure of individual pupils but the inability of the school system to overcome their stigmatisation and marginalisation. Finally, it is not the identity of an immigrant which leads to an expression of delinquency but his social marginalisation. In this day and age particularly, however, juveniles who find themselves catapulted into the adult world by external factors such as the media, technology and especially the internet frequently react aggressively to this invasion of their lives.

### **Models for the management of juvenile delinquency**

In general terms, the management of delinquency and its social control has developed significantly. It started with the protected model, whereby adults determined in each case the rights of the juvenile offender and the methods of 'improving' his behaviour. Then the responsibility model was developed whereby the juvenile has specific, recognised rights from the outset and the aim of measures to combat delinquent behaviour is 'education through responsibility'. The current approach seeks to incorporate restorative justice in the responsibility model, involving the victims themselves in the process and aiming to reconcile the parties by making good the damage. There is, however another crucial consideration relating to the management of juvenile delinquency and the current models. In general, juveniles are particularly hostile to the official system of social control, to which they are more susceptible, given the incomplete development of their personality, their age and limited financial resources.

At the same time, the penal system is particularly harsh on young people, treating as



delinquency any juvenile rebellion against society fuelled by poverty and social exclusion, even where it is not criminal in nature, an approach which is not adopted with regard to adults. Moreover, even acts of pre-delinquent behaviour or situation in which there is simply an inherent risk of delinquency (such as leaving home and seeking independence) are unjustifiably equated with delinquent behaviour.

Legislation and measures for managing juveniles should be liberal, and show the greatest possible understanding and tolerance towards juveniles and their problems without labelling them as suffering from forms of social pathogeny or describing any attempt at self determination as delinquency.

Modern management approach should go one step further and, after gradually replacing custodial measures by other alternatives (deinstitutionalisation and dejudicialisation), switch to decriminalisation and depenalisation of juvenile acts. This requires the abolition of penalties' in the majority of cases and, at the same time, the strengthening of socialising organisations and taking genuine preventive measures.

Morals and standards of behaviour are not changed by laws and penalties but by educating young people 'in freedom' and the broadest possible social involvement which will strengthen trust between the generations, the family, the school community, the state, the neighbourhood, friendships and society as a whole.

### **The three pillars of prevention, social integration and legislative management measures**

#### **A. Preventive mechanisms**

Prevention should be the primary and main part of a strategy for combating juvenile delinquency. The reason why historically 'repression' took precedence, while even up to the present the main emphasis is on penalization, is because prevention policies are long-term (their results are not immediately visible, which deprives governments and politicians of any immediate political gains), and particularly expensive. Timely intervention by the welfare state to assist families and juveniles before the emergence of delinquent behaviour is clearly considerably more expensive than criminal or civil prosecution, even more so when a prevention strategy requires action from several different sectors, calling for joint responsibility and social participation directly and indirectly by the organisations involved.

In this respect, it would be a considerable achievement for society and the State at national and Community level to adopt a code of social prevention and solidarity for juveniles (offenders and victims), which is dissociated from the criminal justice systems.

#### **B. Social integration mechanisms**

Despite the current focus on the ways in which delinquent behaviour commences and the reasons for this, it is also extremely important to provide a way out of it. As already mentioned, criminal procedure (even its educational form) is at best inadequate and at worst actually unsuitable for the reintegration and smooth reincorporation of juvenile delinquents into the social setting of family, school or the environment which they were trying to reject with their behaviour.

The restoration of juveniles' trust in their immediate and broader social environment and the feeling that they belong to that environment is their most important way out of delinquency. However, this is not achieved through penalties and sanctions but by integrating them into all aspects and activities of their social environment - ensuring their education, smooth integration into the labour market, protecting their right to self expression and active participation in decision-makings at local and national level, offering them the possibility of creative leisure activities and recreation.

### **C. Legislative management measures**

As noted above, the most appropriate legislative measures take the form of four 'de-';

- decriminalisation: i.e. the declassification of acts such as pre-delinquent behaviour or minor offences,
- depenalisation: the abolition of penalties for the broad majority of offences and their substitution by educational and integrative measures,
- dejudicialisation: transferring the administration of justice from the courts to social mediators which may be, depending on the type of delinquent behaviour, school committees (teachers, pupils and parents), associations at neighbourhood or local level (e.g. social ombudsman), social workers etc.,
- deinstitutionalisation: avoiding custodial sentences in correctional or penitentiary institutions.

### **The role of the family**

- The family as a factor and a cause: the impact of external (relating to the structure of the family) and internal (relating to how it operates) family conditions is crucial. The lack of supervision and control by parents and delinquent behaviour by the parents themselves are considered to be particularly aggravating factors.
- The family in the context of prevention policies: the family as a socialising institution helps cultivate compliance with and respect for the law.
- The family during the process of social reintegration: the main launch pad for the reintegration process is to incorporate the juvenile within the family as a whole by restoring relations with parents and the other members of the family. It is also crucial at this stage to provide the juvenile with financial, social and psychological support if the outcome is to be successful.
- The family at the stage of the penal process: where the juvenile receives a custodial sentence in an institution, it is particularly important that he continues to have contact with the members of his family, whereas in the event of alternative measures, the supervision and care of the juvenile's parents are essential. It is also essential that the parents be actively involved during the legal proceedings and while the juvenile is serving his sentence and receive ongoing training and information to enable them to provide appropriate support for their child.

### **The role of the school**

- The school as a place of expression of delinquent behaviour: violence at school is a particular form of juvenile delinquency used either to express antagonism created at the outset in the school environment or to transfer to that environment family problems or problems associated with the broader neighbourhood.
- The school as the underlying cause: present day school is extremely class-bound and multicultural.
- Where teachers and parents failed to clarify the differences between fellow pupils and cultivate tolerance and respect for others and their differences, pupils unable assimilate such concepts react and behave violently, and, depending on the circumstances, assume the role of victim or victimiser.
- The school as an institution for combating delinquency: the school and its teachers should intervene in a corrective and empowering way and not classify individual juveniles as incorrigible, thereby marginalising them. Teachers should socialise the aggressiveness of their pupils, emphasising the positive sides of their aggressive pupils. School is also the primary setting for the implementation of innovative projects to combat juvenile delinquency, such as the school system for resolving conflicts, with pupils themselves acting as mediators, restorative justice, where the pupil undertakes to make good the damage he has caused and cooperation between schools on anti-violence programmes.
- The school as a preventive institution: schools create support facilities which prevent stigmatisation and make pupils feel accepted and operate as a 'sphere of dialogue', providing answers in the form of clarity, availability and responsiveness.
- Involvement of society in combating violence in schools: measures to combat violence in schools are a typical example of broad social involvement and the joint responsibility of numerous social institutions; teachers, psychologists, parents associations, teachers associations, community mediators and local authorities, all share the responsibilities and work together.

### **The European dimension**

The main argument against attempting to establish common EU models and methods for combating juvenile delinquency is that such an undertaking comes into conflict with various national criminal law provisions, particularly in regard to what age constitutes 'juvenile' and what acts constitute delinquent behaviour.

On the other hand, however, national surveys of the causes of delinquent behaviour, showing an increase in some forms of it and decrease in others, and a new approach by the penal systems, which are seeking alternatives to custodial sentences for juveniles are some of the points which reflect striking similarities.

These similarities lead us to two conclusions. Firstly, that the conventional and traditional models of penal management have now reached their limits and can no longer meet the

current challenges in most Member States. Secondly, that these current challenges, and the Member States' methods of responding to them are strikingly similar. It is precisely these similarities that now make it feasible and warranted to plan and implement measures at European level. In particular, if we also take into account the ability of young people to move freely within the EU, the widespread use of the Internet, and the new forms of technology and communication significantly broadens the notion of the scene of a crime, then a European approach is not only feasible and warranted, it is also essential.

As regards best national practices, there is already a significant body of national tradition and experience, for example:

- the Spanish regions of Asturias and Rioja and, in particular, the 'Mediador Escolar' programme designed for the school community, the jointly funded 'Servizio de Atencion a la Famiglia (SAF) social service programmes aimed at educating and training the professional experts and the Sograndio Reformatory guidance, training and employment programme;
- methods of analysing high-risk individuals and areas using an electronic recording system in the region of Bavaria (the PROPER list) though with some reservations about the role of the police and possible violation of juveniles' rights
- the organisation of a 'day of safety at school' in Latvia with schools visits by police officers and information for pupils;
- the organisation of joint excursions for pupils and juvenile offenders to give the latter closer contact with a friendly and organised social environment;
- the development of recreational programmes to divert young people from antisocial or delinquent behaviour by special committees in municipalities and communities in Ireland (Garda Youth Diversion Projects);
- the Children's Reporter and voluntary agreements between families, juveniles and local authorities known as Acceptable Behaviour Contracts (ABCs) in Scotland;
- the memorandum of understanding between the Hellenic Ministry of Health and NGOs concerning the role and separation of powers between the official authorities and the NGOs. The EU should coordinate and promote reforming policies including not only immediate measures for combating juvenile delinquency but above all additional measures and initiatives designed to achieve balanced family policy, the socialisation of educational policy, effective action to combat poverty and social exclusion, smooth and full social integration of immigrants and the establishment of common cultural principles.

'Bad' children are usually also 'distressed' children. We should return the smile to their faces.