

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o preprečevanju mladoletniškega prestopništva, načinih obravnavanja mladoletniškega prestopništva in vlogi pravnega varstva mladoletnih oseb v Evropski uniji

(2006/C 110/13)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 10. februarja 2005 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje o temi: *Preprečevanje mladoletniškega prestopništva, načini obravnavanja mladoletniškega prestopništva in vloga pravnega varstva mladoletnih oseb v Evropski uniji*.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 22. februarja 2006. Poročevalec je bil g. Zufiaur Narvaiza.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 425. plenarnem zasedanju 15. in 16. marca 2006 (seja z dne 15. marca) z 98 glasovi za, brez glasov proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Uvod

1.1 Mladoletniško prestopništvo je trenutno fenomen, ki vedno resneje vzbuja skrb v evropskih družbah, od prejšnjega stoletja naprej pa je tudi eden od kriminoloških problemov, ki so v svetu pod stalnim opazovanjem. Vendar je treba poudariti, da ima vedenje mladih, zlasti negativno, pogosto močnejši učinek v družbi kot vedenje odraslih, zaradi česar so mladi prestopniki v družbi posebno močno zaznamovani. Poleg tega je pomembno tudi dejstvo, da so žrtve mladoletniškega prestopništva pogosto prav mladi. Ravno zaradi pomena, ki ga evropska družba pripisuje mladoletniškemu prestopništvu, je za to težavo treba najti učinkovite odgovore. Oblikovati jih moramo na podlagi treh stebrov oziroma smernic: preprečevanje, vzgojni ukrepi ter integracija in ponovno socialno vključevanje mladoletnih in mladih storilcev kaznivih dejanj.

1.2 Po mnenju EESO bi morala Evropska unija nameniti veliko pozornost zasnovi skupne strategije boja proti mladoletniškemu prestopništvu, in to ne le zato, ker se ta pojav nanaša na posebno občutljiv del evropske populacije (mladoletniki in mladi, ki izhajajo večinoma iz skupin, ki jih ogroža socialna izključenost), temveč predvsem zato, ker intervencija in preprečevanje prestopništva mladih ne pomenita le poskusa ponovne socialne vključitve, temveč tudi preprečevanja kasnejših kaznivih dejanj odraslih oseb. Čeprav že obstaja nekaj ukrepov in projektov EU, ki bi lahko imeli posreden vpliv na preprečevanje mladoletniškega prestopništva (evropska strategija zaposlovanja, sprejeta na zasedanju Evropskega sveta v Luksemburgu novembra 1997, evropska socialna agenda, sprejeta na zasedanju Evropskega sveta v Nici decembra 2000, Evropski pakt za mlade in spodbujanje aktivnega državljanstva, sprejet na zasedanju Evropskega sveta marca 2005 itd.), in čeprav so bili sprejeti različni sporazumi ter resolucije, ki se nanašajo na mlade⁽¹⁾ in prav tako podpirajo normalni proces vključevanja

(1) Resolucija Sveta in predstavnikov vlad držav članic, zbranih v Svetu, s 14. decembra 2000, ki se nanaša na socialno vključevanje mladih (UL EU C 374 z 28. decembra 2000); Resolucija Sveta in predstavnikov vlad držav članic, zbranih v Svetu, s 27. junija 2002, ki se nanaša na okvir evropskega sodelovanja na področju mladih (UL EU C 168, 13. julij 2002); Bela knjiga o novem elanu za mlade Evrope z 21. novembra 2001 – KOM 2001 (681) končno; Sporočilo komisije Svetu o evropskih politikah, ki zadevajo mlade – KOM (2005) 206 končno.

tega dela prebivalstva, primanjkuje instrumentov in ukrepov, oblikovanih posebej za fenomen mladoletniškega prestopništva.

1.3 Položaja tega vprašanja v državah EU ni preprosto analizirati, saj vsaka država obravnava mladoletniško prestopništvo po različnih merilih. Pojem mladoletniškega prestopništva v nekaterih državah zajema vedenje mladoletnikov, ki je določeno z zakonom ali kazenskim zakonikom. Druge države, v katerih kazensko pravo za mladoletne prestopnike temelji na vzgojnem modelu ali na modelu blaginje, pa so obseg dejanj mladoletnih oseb, ki so lahko predmet sodnega pregona, razširile in tako vključujejo tudi dejanja, ki bi jih, če bi jih storile odrasle osebe, obravnavalo le upravno ali civilno pravo oziroma sploh ne bi bila predmet kazenskega pregona⁽²⁾. Precej se razlikujejo tudi načini kaznovanja, saj obstaja v nekaterih državah mladoletniško kazensko pravo s posebnim kaznovnim sistemom, v drugih pa se za mladoletnike uporabljajo enake kazni kot za odrasle (čeprav z določenimi omejitvami in v milejši obliki). Poleg tega obstajajo razlike tudi v starosti kazenske odgovornosti mladoletnikov: glede zgornje meje so države članice precej enotne (18 let, v nekaterih državah lahko doseže tudi 21 let), spodnja meja pa se nasprotno giblje med 7. in 16. letom⁽³⁾.

1.4 Ob upoštevanju omejenosti zaradi teh neskladij je treba opozoriti na to, da mladoletniško prestopništvo po nekaterih primerjalnih statistikah držav članic EU dosega v povprečju 15 % vseh kaznivih dejanj, v nekaterih državah se lahko

(2) Sem spadajo na primer „kazniva dejanja, povezana s statusom“: pobeg od doma, brezdomstvo itd.

(3) Podobnost glede zgornje meje kazenske odgovornosti je v državah EU velika, saj velja kazensko pravo za mladoletne prestopnike v vseh državah neomejeno za osebe do 18. leta. Nekatere države pa si pridržujejo pravico uporabe tega sistema, v različni meri in glede na posamezni primer, za mlade do 21. leta (Nemčija, Avstrija, Grčija, Italija, Nizozemska in Portugalska). Glede spodnje meje so razlike opaznejše: na Irskem je spodnja meja 7 let, na Škotskem in v Grčiji 8, v Angliji, Franciji in Walesu 10, na Nizozemskem in na Portugalskem 12, na Poljskem 13, v Nemčiji, Avstriji, Španiji, Estoniji, na Madžarskem, v Italiji, Latvi, Litvi in Sloveniji 14, na Danskem, Finskem, Slovaškem, Češkem in na Švedskem 15 ter v Belgiji 16 let. Omenimo naj, da ukrepi, predvideni za osebe med 7. in 13.—15. letom, v večini primerov niso pravi kazenski ukrepi oziroma so blažji kot ukrepi za osebe med 18. in 21. letom, saj je zapor skoraj popolnoma izključen.

povzpne tudi do 22 %. V vsakem primeru je treba poudariti, da k stopnji „neodkritih primerov“ kaznivih dejanj (odstotek ali število prestopniških dejanj, ki jih uradne službe družbenega nadzora, tj. policija in sodišča, ne poznajo) spadajo predvsem prestopniška dejanja mladoletnikov. Razlog za to je v večini primerov dejstvo, da gre za manjše prekrške in da so žrtve pogosto prav tako mladoletne osebe, ki se manj pogosto zatečejo po pomoč k tem organom.

1.5 V evropskih državah je ne glede na rezultate statističnih raziskav jasno razširjeno pojmovanje, da mladoletniško prestopništvo narašča, kazniva dejanja pa so vedno resnejša. Državljeni v tej situaciji zahtevajo bolj učinkovite mehanizme nadzora; v mnogih državah se to izraža s poostrovanjem zakonodaje v zvezi z mladoletnimi prestopniki. Glede na to je še toliko bolj nujno sprejeti ukrepe za usklajevanje in usmerjanje, ki bodo omogočili spoprijem s tem pojavom na evropski ravni, ter oblikovati primerne politike obveščanja, ki bodo pomagale odpraviti pretirano negativno pojmovanje, omenjeno v prvi točki mnenja, in prikazati stanje v bolj realni luči.

1.6 Poglavitni cilj tega mnenja — ne da pri tem podcenjujemo pomen raziskave vzrokov za pojav mladoletniškega prestopništva (tema, ki jo, čeprav le kot povzetek, obravnava naslednja točka) in potrebe po izpopolnitvi politike preprečevanja (ki jo prav tako večkrat omenjamo v tem dokumentu) — je **analizirati položaj mladoletnih oseb, ki so zaradi svojih dejanj v nasprotju s kazenskim pravom ujete v kolesje sodnih sistemov za mlade prestopnike in mehanizmov za njihovo varstvo, prevzgojo ter ponovno socialno vključitev, da se prepreči ponovno prestopništvo.**

2. Razlogi za mladoletniško prestopništvo

2.1 Razlogi ali okoliščine, ki lahko mladoletno osebo privedejo do kaznivih dejanj, so številni in različni, in strokovnjaki s tega področja glede tega vprašanja niso soglasni. Vendar, če se osredotočimo na najpogosteje sprejete razloge in se omejimo predvsem na tiste, ki so povezani z gospodarskimi dejavniki in dejavniki družbenega okolja (ki nas zanimajo v tem mnenju), lahko navedemo naslednje razloge:

2.1.1 Neurejene družinske razmere mladoletnika (*broken home*) in težave pri združevanju družinskega in poklicnega življenja. To se pogosto odraža v vedno manjši pozornosti, namenjeni mladim, in v odsotnosti mej in nadzora, kar mlade

včasih pripelje do tega, da skušajo to pomanjkanje nadomestiti s pristopom k „bandam“ ali k raznim družčinam, osnovanim na podlagi najrazličnejših nagnjenj (ideoloških, glasbenih, etničnih, športnih itd.), ki pa s svojim obnašanjem običajno prestopajo družbene norme. V teh skupinah najdemo visok odstotek asocialnih vedenjskih vzorcev (vandalizem, grafiti) ali celo nasilnih in drugih kaznivih dejanj.

2.1.2 Socialno-ekonomsko obrobje in revščina, ki prav tako otežuje normalen proces socializacije mladoletnika. Potisnjenost na rob družbe je pogosta predvsem pri mladih iz priseljskih družin (mladoletni priseljenci brez spremstva so še posebno ogroženi) in v nekaterih „getih“ velikih mest, kjer je okolje pogosto nehumano in zato mladi hitreje razvijejo občutke tesnobe in agresivnosti.

2.1.3 Pogosta odsotnost od pouka in učni neuspeh, ki v prvih letih šolanja učenca zaznamuje oziroma ga družbeno stigmatizira, kar precej pogosto vodi v asocialno vedenje ali prestopništvo.

2.1.4 Brezposelnost, ki je najvišja med mladim prebivalstvom. Brezposelnost je pogost vzrok za občutke frustracije in brezupa, ki so prav tako podlaga za prestopniška dejanja (*).

2.1.5 Podobe nasilja in nasilnega obnašanja v nekaterih medijih in video igrah, namenjenih mladoletnim osebam. Te podobe prispevajo k oblikovanju sistema vrednot pri mladoletnikih, v katerem je nasilje sprejemljivo sredstvo.

2.1.6 Uživanje drog in strupenih snovi, ki odvisnika pogosto prisilijo k prestopniškim dejanjem, da si zagotovi potrebne vire za financiranje svoje odvisnosti. Poleg tega lahko oseba pod vplivom drog ali v stanju abstinence delno ali popolnoma izgubi nadzor nad vedenjem. Sem spada tudi prekomerno uživanje alkohola, četudi občasno, saj ima veliko vlogo pri dejavnih vandalizma in kršenju predpisov v cestnem prometu.

2.1.7 Motnje osebnosti in vedenjske motnje, ki so lahko povezane z dejavnikom iz prejšnje točke, ni pa nujno. Te motnje običajno spremljajo drugi družbeni ali okoljski dejavniki, ki spodbujajo mlade k impulzivnemu ali nepremišljenemu vedenju in jih odvrtaajo od družbeno sprejemljivih norm obnašanja.

(* V povezavi s tem dejavnikom in z dejavnikom revščine, omenjenem v točki 2.1.2, lahko navedemo dokument z naslovom „Tematska študija o političnih ukrepih v zvezi z ogroženeno mladino“, ki jo trenutno pripravlja Evropska komisija (GD zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti) in Inštitut za regionalno inovativnost in socialne raziskave (IRIS).

2.1.8 Pomanjkljivosti v poučevanju in posredovanju družbenih in državljskih vrednot — na primer spoštovanje norm, solidarnost, velikodušnost, strpnost, spoštovanje sočloveka, samokritičnost, zmožnost živeti se v čustva drugih, želja po dobro opravljenem delu itd. — ki so jih v današnji „globalizirani“ družbi zamenjale bolj utilitaristične vrednote: individualizem, konkurenčnost, prekomerna poraba dobrin, ki v posebnih okoliščinah vodijo v določeno stopnjo socialne anomalije.

2.2 Vse te dejavnike najdemo bolj ali manj v vseh državah Evropske unije — družbah z visoko stopnjo blaginje, kjer pa kljub temu prihaja do razkroja struktur in pomanjkanja kohezije na družbeni ravni, kar pojasnjuje to vrsto asocialnega ali prestopniškega vedenja.

2.3 Za preprečevanje nasilnega vedenja in obvladovanje mladoletniškega prestopništva morajo družbe sprejeti strategije, ki bodo združevale ukrepe za preprečevanje, posredovanje in kaznovanje. Cilj strategij za preprečevanje in posredovanje mora biti socializacija in vključitev vseh mladoletnih oseb in mladih, predvsem prek družine, družbe, vrstnikov, šole, poklicnega usposabljanja in trga dela.

Pravni in kazenski ukrepi morajo v vsakem primeru temeljiti na načelih zakonitosti, domnevi nedolžnosti, pravice do obrambe, pravičnega sodnega postopka, spoštovanja zasebnosti, sorazmernosti in prožnosti. Tako potek postopka kot izbira ukrepa, ki bo kasneje uporabljen, morata biti najprej v **interesu mladoletne osebe** ⁽⁵⁾.

3. Meje klasičnih sistemov pravnega varstva mladoletnih oseb

3.1 Klasične sheme pravnega varstva mladoletnih oseb so se precej težko prilagajale in odzivale na dejansko stanje sodobnega prestopništva. Evropski sistemi kazenskega pravnega varstva so bili izjemno počasni, neučinkoviti in ekonomsko nedonosni: čakalni roki so bili pogosto zelo dolgi, stopnja mladoletnih storilcev povratnikov pa je bila zelo visoka. Obenem so se tradicionalne strukture neformalnega družbenega nadzora (šola, družina, delovno okolje itd.) postopoma rahljale.

3.2 V nekaterih (predvsem severnih) državah je paternalistični model „zaščite“, ki sega v začetek 20. stoletja in ki mladoletne prestopnike obravnava kot družbene bolnike (in jih enači ter meša z drugimi mladoletniki, potrebnimi zaščite), zamenjal „vzgojni“ model oziroma „model blaginje“, družbeni ali skupnostni odgovor na mladoletniško prestopništvo. Vendar ta sistem mladoletnikom ni mogel nuditi potrebnega pravnega jamstva, ker ni bil vključen v pravosodni sistem.

3.2.1 Različni sporazumi in mednarodne pogodbe v zvezi s pravnim varstvom mladoletnih oseb (Minimalni predpisi Zdr-

⁽⁵⁾ Člen 40 Konvencije o pravicah otrok, ki ga je generalna skupščina OZN sprejela 20. novembra 1989.

ženih narodov glede upravljanja pravnega varstva mladoletnih oseb oziroma „Predpisi iz Pekinga“, 1985; Smernice Združenih narodov pri preprečevanju mladoletniškega prestopništva („Smernice iz Riada“), 1990; Predpisi Združenih narodov za varstvo mladoletnih oseb, ki jim je bila odvzeta svoboda, 1990; Priporočilo št. R (87) 20 odbora ministrov Sveta Evrope o družbenem odzivu na mladoletniško prestopništvo) so od osemdesetih let prejšnjega stoletja z vpeljevanjem „modela odgovornosti“ omogočili postopno preoblikovanje sistemov pravnega varstva mladoletnih oseb v evropskih državah. Posebno pozornost je treba nameniti zlasti Konvenciji o otrokovih pravicah, ki jo je generalna skupščina Združenih narodov sprejela 20. novembra 1989 in so jo ratificirale vse države članice EU, s tem je torej postala obvezujoč dokument za države podpisnice. Obravnavani temi sta posvečena člena 37 in 40 Konvencije. Model odgovornosti omogoča utrditev pravnega stanja mladoletnikov, pravno varstvo mladoletnikov pa se približa kazenskemu pravnemu varstvu odraslih, s čimer se mladoletnim osebam priznajo enake pravice in jamstvo kot odraslim. Gre za to, da se z uporabo zaščitniškega modela in z ukrepi zelo vzgojne narave združita vzgojni in kazenskoopravni vidik. Cilj je torej „vzgojati k odgovornosti“.

3.3 Ta model, ki izhaja iz prej navedenih mednarodnih norm, je bil postopoma prenesen v zakonodajne sisteme 25 držav, današnjih članic EU.

3.3.1 „Model odgovornosti“ temelji na naslednjih načelih:

- Preprečevanje je boljše kot kazen: najboljši način za boj proti mladoletniškemu prestopništvu je preprečiti, da mladoletnik postane prestopnik. Za to je treba imeti na voljo ustrezne programe socialne, poklicne, ekonomske in vzgojne pomoči (pri čemer ne smemo pozabiti programov za spodbujanje primernih dejavnosti v prostem času in večji dostop do njih).
- Klasični pravosodni sistem je treba omejiti na najnujnejše primere. Ustvariti je treba nove pravosodne sisteme, ki bodo obravnavali izključno mladoletniško prestopništvo in posebne situacije, v katerih se lahko znajdejo mladoletniki (zapuščeni, trpinčeni, neprilagojeni mladoletniki itd.), prepustili drugim mehanizmom (službe za pomoč in socialne službe).
- Zmanjšati je treba kazensko posredovanje države, in sicer s hkratno vpeljavo preventivnih strategij na področju socialne pomoči mladoletnikom, socialne politike, trga dela, ponudb za prosti čas in občinske politike nasploh. Vključiti je treba tudi skupnosti in druge skupine družbenega življenja, kot so na primer družina, socialni delavci, šola, skupnost, družbene organizacije itd., ki lahko pomagajo pri reševanju sporov in iskanju trajnih alternativ.

- Ukrepe ali sankcije odvzema svobode je treba omejiti na izjemne primere in jih čim bolj zmanjšati.
- Kazenskoopravni odziv mora biti prožnejši in bolj raznovrsten, zato je treba uvesti prožnejše ukrepe, ki so, odvisno od pogojev in nadaljnega razvoja ter napredka pri obravnavi ali izvajanju ukrepov, prilagojeni položaju mladoletnika in ki so lahko alternativna rešitev za odvzem prostosti.
- Mladoletnim storilcem kaznivih dejanj je treba v celoti zagotoviti enake pravice in jamstva kot odraslim v kazenskem postopku (pošteno, pravično in nepristransko sojenje).
- Uradne organe družbenega nadzora, ki so vključeni v sistem pravnega varstva mladoletnikov, je treba strokovno usposobiti in specializirati, kar pomeni, da je treba vsem udeležencem v pravnem varstvu mladoletnikov (policistom, sodnikom, tožilcem, odvetnikom in strokovnjakom, ki izvajajo sankcije) posebej za to omogočiti posebno usposabljanje.

4. Nove smernice v pravnem varstvu mladoletnikov

4.1 Za odziv na mladoletniško prestopništvo torej obstajajo druge možnosti kot tradicionalna zaporna kazen. Glede na zadnje mednarodne smernice so vedno bolj v uporabi nadomestni ali dopolnilni sistemi, ki omogočajo bolj učinkovito obravnavo mladoletnikov in njihov osebnih in socialno-poklicnih razvoj, obenem pa sankcije odvzema svobode, ko je to neizogibno, niso izključene.

4.2 Dobre evropske prakse na področju pravnega varstva mladoletnikov zajemajo tri glavna področja: preprečevanje kaznivih dejanj, vzgojna pomoč v okviru lastne skupnosti ali v centrih in socialno-poklicno vključevanje.

4.2.1 Poleg preprečevanja, ki smo ga že obravnavali, bi bilo vzgojno pomoč najbolje izvajati predvsem s pomočjo virov ali institucij v družbenem okolju mladoletnika in mu tako priskrbeti potrebne sposobnosti za izobrazbo, katere pomanjkanje je osnovni vzrok, da je v konfliktu s kazenskim pravom. Položaj teh mladoletnikov morajo izčrpno analizirati strokovnjaki z različnih področij in tako prepoznati pomanjkljivosti ter najti elemente, ki bi lahko zmanjšali možnost ponovnega kaznivega dejanja. Vključiti bi morali tudi družine mladoletnih oseb, ki bi morale dejavno sodelovati v procesu otrokove vzgoje in njegove ponovne vključitve v družbo.

4.2.2 Mladoletni storilci kaznivih dejanj sodijo v skupino ljudi, ki jih ogroža socialna izključenost, enako kot na primer invalidne osebe, etnične manjšine, starejše osebe itd. Mladoletniki potrebujejo pri iskanju osebne avtonomije zaradi posebnih šibkosti in prej omenjenih težav posebno podporo. Brez tega so obsojeni na neuspeh, ne morejo se prilagoditi okolju, to pa povečuje verjetnost, da ponovno zagrešijo kazniva dejanja in se

na koncu znajdejo v sistemu kazenskega pravnega varstva za odrasle.

4.2.3 Mladi zato potrebujejo v postopku integracije pomoč in vodenje na različne načine (na primer socialno, kulturno in jezikovno vključevanje). Enotne poti, ki bi zajamčila socialno vključitev mladih storilcev kaznivega dejanja, seveda ni, prav tako tudi ni nezmotljivega recepta, ki bi zagotovil, da oseba, ki je v celoti vključena v družbo, ne bo razvila asocialnega vedenja. Kljub vsemu pa na splošno velja, da je **poklicna vključenost** poglobljena pot, ki lahko mladim omogoči ekonomsko in socialno vključitev in stabilnost.

4.3 V zvezi z razvojem sistema pravnega varstva za mladoletnike — če hkrati povzamemo, kar smo omenili v točkah 3.2 in 3.3 — je treba najprej povedati, da se konceptu **povračilnega sistema** („plačati za povzročeno škodo“) postavlja nasproti **koncept prevzgojnega sistema** (*reparative* ali *restorative justice*), ki se je razvil s prednostno obravnavo žrtve v kriminološki politiki (viktimologijo) in povečanjem vloge žrtve v kazenskem postopku. Povračilni sistem je primer sistema pravnega varstva, ki vključuje žrtev, storilca kaznivega dejanja in skupnost v iskanje rešitev za posledice spora, nastalega po storjenem kaznivem dejanju. S tem želi popraviti povzročeno škodo, doseči spravo vpletenih strani in okrepiti občutek skupne varnosti. Prevzgojni sistem skuša obenem zaščititi interes žrtve (storilec kaznivega dejanja se mora zavedati škode, ki jo je povzročil žrtvi, in jo skušati popraviti), družbe (ki skuša doseči rehabilitacijo storilca, preprečiti ponovno kaznivo dejanje in zmanjšati stroške kazenskega postopka) in storilca kaznivega dejanja (ki se na ta način izogne kazenskemu postopku in mu niso odvzete ustavne pravice).

4.4 Prevzgojno pravno varstvo ima poseben vzgojni učinek zato, ker spodbuja razmišljanje mladoletnika o svoji krivdi in ga neposredno sooči z žrtvijo. Tako ga lahko odvrne od podobnega ravnanja v prihodnosti. Zaradi šibke stigmatizacije mladoletnika, velike pedagoške vrednosti in nizke kaznovanosti je to idealen model sistema pravnega varstva mladoletnikov.

4.5 V zadnjih dveh desetletjih so se postopki, vrste sankcij in sodb na področju pravnega varstva mladoletnikov bistveno spremenili. Vedno bolj se uveljavljajo nekazenske sankcije (kot je denimo civilno služenje, poravnava škode in nadomestilo, postopki mediacije z žrtvijo ali skupnostjo, iz katere izhaja, praktično strokovno usposabljanje ali posebni postopki zdravljenja odvisnosti od drog oziroma drugih odvisnosti, na primer alkoholizma). Pri tem tipu ukrepov je treba zagotoviti stalno spremljanje in nadzor mladoletnika, da lahko opredelimo napredek ter rezultate. Danes so ti ukrepi vedno bolj v rabi, pogosto v obliki odprtega ali pol odprtega zapornega sistema, stalnega spremljanja in nadzora, pogojna kazen, elektronsko nadzorovan hišni pripor itd., ali kombinacije več ukrepov te vrste. Kljub temu pa ostaja odvzem prostosti v vzgojnem zavodu ali zaporu še vedno zelo pogost ukrep.

4.6 V nasprotju s tem pa je vpliv novih pojavov v današnjih družbah, opaznih predvsem v velikih evropskih mestih (organizirano prestopništvo, tolpe mladih, ulični vandalizem, nasilje v športu, ustrahovanje v šolah, nasilje nad starši, ksenofobno vedenje in ekstremistične skupine, združevanje novih oblik prestopništva in priseljevanja, toksikomanija itd.), v zadnjih letih v nekaterih evropskih državah povzročil težnjo k **poostitvi** kazenskega prava za mladoletnike, ki se kaže v višjih maksimalnih kaznih za mladoletnike in vpeljavi različnih oblik prestajanja kazni v zaprtem okolju, za nekatera kazniva dejanja pa se odgovornost prenaša celo na starše mladoletnega storilca kaznivega dejanja.

4.6.1 V tem okviru je treba omeniti reforme kazenskega prava za mladoletnike, ki so bile vpeljane na Nizozemskem leta 1995 in v Franciji leta 1996, pa tudi Criminal Justice Act iz leta 1994 v Združenem kraljestvu, zakon, ki je najvišjo možno kazen za mladoletnike od 15. do 18. leta spremenil iz enega leta v dve in ki za mladoletnike od 12. do 14. leta predvideva prestajanje kazni v zaprtem okolju od šestih mesecev do dveh let. Združeno kraljestvo je prav tako uvedlo *parenting order*, zakon, na podlagi katerega so lahko starši mladoletnih prestopnikov ali mladoletnikov, vpisanih v policijski register zaradi neupravičenih izostankov iz šole, obvezani, da enkrat na teden za obdobje največ treh mesecev sledijo vzgojnemu pouku. Starši, ki so vedno znova zanemarjali svoje vzgojne naloge, so lahko obsojeni na plačilo kazni v vrednosti tudi do 1 000 funtov.

4.6.2 Težava pri tej vrsti mehanizmov je v tem, da mladoletniku odvzemajo odgovornost, kar je v nasprotju z modernimi načeli „odgovornostnega“ kazenskega prava, ki naj bi spodbujal k poravnavi povzročene škode ali nadomestilu zanj. V nekaterih okoliščinah lahko to neupravičeno škodi staršem (predvsem tistim, ki nimajo veliko finančnih sredstev in se lahko zato le redko posvetijo svojim otrokom ali jih nadzorujejo), če ne morejo predložiti razbremenilnega dokaza. V resnici starši ne potrebujejo neupravičenega obtoževanja, temveč pomoč pri vzgoji svojih otrok.

4.6.3 Nekatere države se vračajo nazaj h konceptom, ki so že v 80. letih veljali za zastarele, kot je na primer prestajanje kazni v zaprtih zavodih, ki poleg tega nudijo socialno pomoč ogroženim mladoletnim osebam. Z drugimi besedami, gre za vračanje k sistemu, ki meša mladoletnike, vključene v sistem socialnega varstva, z osebami, vključenimi v sistem mladoletniškega kazenskega pravnega varstva.

5. Aktualna obravnava vprašanja v EU

5.1 Svet Evrope je vprašanje pravnega varstva mladoletnikov posebej obravnaval že večkrat (predvsem v zgoraj navedenem Priporočilu št. R (87) 20 odbora ministrov o družbenih odzivih

na mladoletniško prestopništvo in nedavno v Priporočilu REC(2003) 20 odbora ministrov o novih načinih obravnave mladoletniškega prestopništva ter vlogi pravnega varstva mladoletnikov⁽⁶⁾). Evropske institucije so se v nasprotju s tem te tematike samo dotaknile pri obravnavi drugih splošnejših vprašanj, kot je na primer preprečevanje prestopništva.

5.2 Temeljni dokumenti Evropske unije in Evropske skupnosti nudijo dva zorna kota pristopa k vprašanju, ki ga obravnava to mnenje: naslov VI Pogodbe o Evropski uniji, *Določbe o sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev*, in naslov XI Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti *Socialna politika, izobraževanje, poklicno usposabljanje in mladina*.

5.2.1 Cilj EU na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah je v skladu s čl. 29 in naslednjimi Pogodbe o Evropski uniji državljanom nuditi višjo raven zaščite na območju svobode, varnosti in pravice. Te določbe predvidevajo načine medvladnega sodelovanja v kazenskih zadevah, na policijski in sodni ravni, predvsem pa preprečevanje in boj proti organiziranemu ali neorganiziranemu kriminalu. Komisija je v zvezi s tem področjem 30. aprila 2004 predstavila *zeleno knjigo o približevanju, vzajemnem priznavanju in izvajanju kazenskih sankcij v Evropski uniji*. S tem posvetovalnim dokumentom želi ugotoviti, ali obstoj različnih sistemov v EU omejuje pravosodno sodelovanje med državami članicami, in prepoznati ovire pri vzpostavitvi načela vzajemnega priznavanja. Čeprav se zelena knjiga ne nanaša neposredno na mladoletniško prestopništvo in na sisteme pravnega varstva za mladoletnike, bi lahko cilje, navedene v uvodu, in kazni — načela odvzema prostosti in alternativnih načinov ter mediacije — izvajali tudi v okviru pravnega varstva za mladoletnike.

5.2.2 Prav tako lahko navedemo *okvirni program AGIS*⁽⁷⁾, ki ga je Evropska komisija sprejela 22. julija 2002 s ciljem okrepiti policijsko, carinsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah in podpirati prizadevanja strokovnjakov pri prispevanju k razvoju evropske politike na tem področju. V okviru tega programa je bilo izvedenih že precej pobud glede vzajemnega priznavanja zakonodajnih predpisov in dobrih praks na področju mladoletniškega prestopništva in pravnega varstva mladoletnikov.

⁽⁶⁾ Omenimo lahko tudi Resolucijo (66) 25 o kratkotrajni obravnavi mladih prestopnikov (mlajših od 21 let), Resolucijo (78) 62 o mladoletniškem prestopništvu in družbenih spremembah, Priporočilo (88) 6 o družbenih odzivih na prestopniško vedenje mladih iz priseljenskih družin in Priporočilo (2000) 20 o vlogi zgodnje psihosocialne pomoči pri preprečevanju kriminalnega vedenja.

⁽⁷⁾ Ta program sledi in razširja prejšnje programe, ki so delovali v skladu s poglavjem VI: *Grotius II Criminal*, *Oisín II*, *Stop II*, *Hippocrates* y *Falcone*.

5.2.3 Poleg tega je v okviru poglavja VI Pogodbe o Evropski uniji treba omeniti tudi sklep Sveta z 28. maja 2001, s katerim ustanavlja *Evropsko mrežo za preprečevanje kriminala* ⁽⁸⁾, ki pokriva vse vrste kaznivih dejanj, posebej pa se posveča mladoletniškemu prestopništvu ⁽⁹⁾, kriminalu v mestnem okolju in kriminalu, povezanim z drogami.

5.2.4 V zvezi s področjem socialne politike, izobraževanja, poklicnega usposabljanja in mladine se člen 137 Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti nanaša na dejavnost institucij Skupnosti za spodbujanje vključevanja oseb, izključenih s trga dela, in za boj proti socialni izključenosti. V skladu s prej povedanim ni dvoma, da je socialno-poklicno vključevanje ključni dejavnik preprečevanja in boja proti mladoletniškemu prestopništvu. Na zasedanjih Evropskega sveta in v institucijah Skupnosti je bilo s tega področja sprejetih precej strategij, agend, projektov in programov (nekateri smo navedli v točki 1.2). Med temi dokumenti je treba omeniti *Program boja proti diskriminaciji* ⁽¹⁰⁾, ker je neposredno povezan z mladoletnimi storilci kaznivih dejanj. Ta program je del 1. cilja Evropskega socialnega sklada.

5.3 Evropski parlament je — četudi le v okvirni obliki — razvil močno dejavnost na področju varstva mladoletnikov in sprejel precej resolucij na to temo, na primer evropsko listino otrokovih pravic, sprejeto v resoluciji A3 0172/1992 z 8. julija 1992. V točkah 8.22 in 8.23 listine so opredeljena jamstva za mladoletnike v kazenskem postopku, načela in merila, ki jih je treba predvideti za izbiro sankcij, ter načini za obravnavo mladoletnikov, ki so storili kaznivo dejanje.

6. Primernost referenčnega okvira Skupnosti za pravno varstvo mladoletnikov

6.1 Kriminaliteta mladoletnikov, kot že omenjeno, vznemirja velik del evropskih državljanov. Državljeni se zavedajo, da gre za skupno problematiko vseh evropskih držav, zato bi morala biti obravnavana na ravni evropskih institucij. To je

⁽⁸⁾ UL L 153 z dne 8. junija 2001

⁽⁹⁾ Izmed del Evropske mreže za preprečevanje kriminala lahko navedemo poročilo z naslovom „A review of the knowledge on juvenile violence: trends, policies and responses in the EU member states“; Fitzgerald, Stevens and Hale, 2004.

⁽¹⁰⁾ Kot primer uporabe programa na področju pravnega varstva mladoletnikov naj omenimo špansko nevladno organizacijo Fundación Diagrama, ki v več avtonomnih skupnostih upravlja pravosodne ukrepe odvzema prostosti mladoletnikom, ki so zagrešili kaznivo dejanje. Skupaj s temi skupnostmi vodi akcijski program, namenjen mladoletnikom, ki prestajajo ali so prestajali kazen odvzema prostosti, ki jim jo je naložil sistem kazenskega pravnega varstva mladoletnikov. Cilj je zasnovati načrt individualne socialno-poklicne vključitve, ki se bo pričela, še preden mladoletnik zapusti kaznilnico, kar vodi do odličnih rezultatov.

pokazala raziskava Evrobarometer leta 2001 (prvi Evrobarometer, ki je vključil notranjo varnost držav članic): 45 % evropskih državljanov meni, da bi preprečevanje mladoletniškega prestopništva moralo biti v skupni pristojnosti nacionalnih oblasti in institucij Skupnosti.

6.2 OZN in Evropski svet sta, kot omenjeno, že sprejela različne mednarodne standarde na področju mladoletniškega prestopništva in pravnega varstva mladoletnikov, ki pa so manj obvezujoči oziroma sploh niso (z izjemo že omenjene Konvencije o otrokovih pravicah) in vsebujejo le majhno število minimalnih norm za celotno mednarodno skupnost. Evropska unija bi glede na stopnjo razvoja in njeno vedno večjo notranjo homogenost morala pričeti graditi na temeljih, ki so jih postavile te norme, in na svojem območju izboljšati mednarodno določena načela ter povečati njihovo učinkovitost.

6.3 Evropske države bi lahko izkoristile tudi izkušnje in dobre prakse držav članic za oblikovanje politik obravnave mladoletniškega prestopništva — z različnimi vidiki prestopništva, kot so preprečevanje, pravno varstvo, zaščita in socialno vključevanje. To je še toliko bolj pomembno, ker so si različni vzroki in oblike mladoletniškega prestopništva v teh državah (odvisnost od drog, ksenofobija, nasilje v športu, uporaba novih tehnologij pri izvajanju kaznivih dejanj, vandalizem v mestih itd.) vedno bolj podobni.

6.4 Nekateri dejavniki v procesu evropskega združevanja, na primer ukinitve meja in prost pretok oseb, še povečujejo potrebo po skupnih ukrepih na področju pravnega varstva za mladoletnike: mladi lahko dejansko svobodno potujejo iz ene države znotraj Skupnosti v drugo, da niti ne omenjamo obmejnih regij, ki se raztezajo na milijonih kilometrov med 25 državami članicami Evropske unije. Večja homogenost in/ali usklajevanje med zakonodajnimi sistemi in nacionalnimi politikami na tem področju bi preprečila ali zmanjšala nekatera tveganja ali pojav novih situacij, povezanih s povečano mobilnostjo (na primer možnost, da mlad prestopnik biva v eni državi, za prestopke pa je obsojen v drugi državi EU).

6.5 Glede na to, da države pogosto „uporabljajo“ sisteme mladoletniškega prestopništva kot poskusno orodje za prihodnje reforme kazenskega pravosodja za odrasle, bi lahko uskladitev in približanje sistemov mladoletniškega pravnega varstva pomagala približati nacionalne kazenske zakonodaje. To je, kot smo že poudarili, eden od ciljev EU, in na tem področju je dejansko že dosežen velik napredek (evropski sodni

nalog za prijetje, vzajemno priznavanje in izvajanje kazenskih sklepov itd.). Poleg tega so zakonodajni predpisi na področju mladoletniškega prestopništva relativno novi (najstarejši segajo v začetek 20. stoletja), zato približevanje zakonodaj ne bi povzročilo toliko težav in pridržkov kot na področju kazenskih sistemov odraslih, ki so rezultat globoko ukoreninjenega procesa, na katerega so vplivali zgodovinski, kulturni in pravni dejavniki.

6.6 Poleg tega ne smemo podcenjevati učinka, ki bi ga lahko imel referenčni okvir Skupnosti pri omejevanju ali preprečevanju regresivnih smernic na področju obravnave mladoletniškega prestopništva, ki se nanaša na kazenski sistem mladoletnikov, torej smernic, ki so, kot smo videli, prisotne v nekaterih državah članicah EU.

6.7 Zaradi skupnih fenomenov na tem področju v državah EU je tako z vidika preprečevanja in socialne pomoči kot z vidika kaznovanja in pravnega varstva priporočljivo, da se prične oblikovati skupen okvir za obravnavo tega vprašanja. K temu je pozval tudi Svet Evrope, saj v Priporočilu 2003 (20) vztraja na „potrebi po oblikovanju ločenih in posebnih evropskih pravil za sankcije in ukrepe v Skupnosti ter evropskih načel za izvrševanje kazni za mladoletnike“.

7. Predlogi za politiko Skupnosti na področju pravnega varstva mladoletnikov

7.1 Na podlagi povedanega predlagamo naslednje splošne smernice:

7.1.1 Vse države članice EU se na različnih ravneh srečujejo z dokaj podobnimi pojavi, ki zahtevajo tudi podobne rešitve: kriza klasičnih organov neformalnega družbenega nadzora (družina, šola, delodajalec), pojav getov v velikih mestnih središčih, kjer večino prebivalcev ogroža družbena izključenost, nove oblike mladoletniškega nasilja (družinsko nasilje, nasilje v šoli, bande, mestni vandalizem), zloraba drog in alkohola itd.

7.1.2 Oblike pravnega varstva mladoletnih oseb v državah članicah EU se od sedemdesetih in osemdesetih let prejšnjega stoletja naprej in od pojava mednarodnih zakonodajnih instrumentov, omenjenih v točki 3.2.1 tega mnenja, postopno zблиžujejo. Vedno bolj se uveljavlja model odgovornosti, običajno v povezavi s prevzgojnim sistemom. Kljub temu so med državami članicami še vedno prisotne velike razlike, od katerih je najočitnejša, kot smo videli, starost kazenske odgovornosti mladih.

7.1.3 Veliko dejavnikov, ki so podrobno obravnavani v mnenju, upravičuje postopno usklajevanje modelov in sistemov

preprečevanja, zaščite, ukrepov in obravnave mladoletniškega prestopništva in mladoletniškega pravnega varstva: podobne socialne, ekonomske in politične okoliščine v državah članicah, v nekaterih primerih zelo podobna pravna tradicija (v drugih pa vsaj ne nezdržljiva), socialne politike, ki imajo posreden učinek na preprečevanje mladoletniškega prestopništva in jih že financirajo ali podpirajo skladi Skupnosti.

7.1.4 Poglobljeno sodelovanje, usklajevanje in izmenjavo prav tako podpirajo nekateri drugi dejavniki:

7.1.4.1 Ukrepanje na področju mladoletniškega prestopništva in pravnega varstva mladoletnikov ni omejeno le na pravno področje (kjer bi različni modeli in pravne tradicije lahko bili ovira pri omenjenem procesu), temveč skuša biti interdisciplinarno in večinstucionalno ter tako združiti več vej strokovnih znanj, na primer družbene in vedenjske vede, ter zelo raznolike institucije in organizacije, kot so nacionalne, regionalne in lokalne uprave, različne vrste socialnih storitev, policijski in sodni organi, neprofitne organizacije, zasebna podjetja prek projektov družbene odgovornosti podjetij, družinska združenja, ekonomski in socialni akterji itd., ki pogosto delujejo nepovezano.

7.1.4.2 Informacijska družba, tehnološki napredek, odprtje mej in drugi sočasni dejavniki nedvomno prispevajo k širjenju v točki 7.1.1 omenjenega pojava⁽¹⁾. Hkrati ne smemo zanemariti učinka posnemanja teh vedenj, ki ga še krepi medijsko prenašanje dogodkov: gre za izjemno hitre spremembe, ki jih evropske države nikakor ne smejo pustiti ob strani.

7.2 Glede na zgoraj povedano EESO meni, da bi za oblikovanje politike Skupnosti na področju mladoletniškega prestopništva morali ukrepati z naslednjimi koraki:

7.2.1 Najprej je treba imeti na razpolago **aktualne in primerljive kvantitativne podatke** o mladoletniškem prestopništvu v vseh 25 državah članicah EU, da bomo dobili realno sliko problematike, njeno dejansko razsežnost in različne načine, kako jo obvladati, pri čemer je treba med drugim upoštevati morebitne razlike med ženskimi in moškimi prestopniki.

7.2.2 S kvalitativnega vidika bi bilo treba oblikovati **minimalne standarde ali smernice** med državami članicami, ki bi zajemale tako politiko preprečevanja, policijsko in sodno obravnavo mladoletnih oseb v nasprotju s kazenskim zakonom kot prevzgojo in ponovno vključitev v družbo. Za bolj poglobljeno analizo in izvajanje bi morali standardi temeljiti na načelih iz Konvencije o otrokovih pravicah, predvsem v členih 37 in 40, ter na mednarodnih smernicah s tega področja, opredeljenih v konvencijah, navedenih v točki 3.2.1 tega mnenja.

⁽¹⁾ Omenimo naj očitno zelo pomembno vlogo, ki so jo imeli pri nemirih v Franciji novembra 2005 *chati* po internetu, elektronska pošta, blogi, mobilni telefoni itd.

7.2.3 Te minimalne standarde lahko oblikujemo le, če imamo na voljo čim bolj natančno poznavanje različnih situacij in izkušenj v državah članicah, ki ga lahko pridobimo na več načinov, predvsem z izvajanjem raziskav v vsaki državi. Raziskave bi kasneje na sejah dopolnile skupine strokovnjakov s tega področja, ki bi izmenjale tudi izkušnje in dobre prakse. Seje bi se lahko izvajale redno, za to pa bi morali ustanoviti **mrežo strokovnjakov**, katere sestava in funkcije bi bile v skladu z določenim obravnavanim ciljem. O tej temi bi Komisija lahko objavila zeleno knjigo in tako bolje usmerila razmislek in razpravo ter obenem dosegla čim večje število institucij, organizacij in posameznikov.

7.2.4 Poleg ukrepov, navedenih v prejšnji točki, ali vsaj kot naslednja stopnja v procesu raziskav in usklajevanja modelov pravnega varstva mladoletnikov v državah članicah, bi lahko ustanovili **evropski opazovalni center** za mladoletniško prestopništvo. Tak center bi olajšal ne le trajno proučevanje te problematike, temveč bi igral vlogo tudi pri razširjanju rezultatov in svetovanju ter podpori ustreznim organom pri sprejemanju odločitev. Z drugimi besedami, zagotoviti je treba, da rezultati ne ostanejo izključno na akademski ravni, temveč se lahko uporabijo za sprejetje konkretnih ukrepov in strategij ⁽¹²⁾.

7.3 Ne glede na zgoraj povedano in z upoštevanjem, da različna vprašanja, ki se nanašajo na mladoletniško prestopništvo in pravno varstvo mladoletnikov, na različne načine obravnavajo različne **politike Evropske unije** (svoboda, varnost in pravica, mladinska politika, izobraževanje in usposabljanje, zaposlovanje in socialne zadeve), je nujno potrebno **učinkovito usklajevanje** vseh vpletenih služb in agencij, da se lahko mladoletniško prestopništvo obravnava na interdisciplinarni in večinstucionalni ravni, kot je večkrat poudarjeno v tem mnenju.

7.4 Glede na posebne značilnosti mladoletniškega prestopništva, njegov dinamičen in spremenljiv značaj, morajo biti vsi strokovnjaki in akterji, udeleženi v procesu obravnave mladoletnika (sodniki, tožilci, odvetniki, policisti, uradniki, mediatorji,

vzgojitelji, osebe, pristojne za izvršitev kazni itd.) čim bolj usposobljeni in svoje strokovno znanje ves čas izpopolnjevati. Pri tem imajo ključno vlogo institucije Skupnosti z zgoraj omenjenimi instrumenti (mreže strokovnjakov, opazovalni center itd.) in drugi dodatni sistemi, kot so programi za izmenjavo strokovnjakov med državami članicami, delovanje v mrežah, novi načini usposabljanja na daljavo (e-učenje) itd. Te posebne potrebe po usposabljanju bi morali zagotoviti s programi Skupnosti. Poleg tega bi napredek na ravni EU glede pravnega varstva mladoletnikov dal večji pomen znanju s tega področja in spodbudil izvedbo specializiranih raziskav na evropskih univerzah, ki so potrebne v tem procesu.

7.5 Obravnavana problematika ima tudi jasno socialno in državljansko razsežnost, zato v celotnem procesu ne smemo pustiti ob strani prispevka organizacij in strokovnjakov civilne družbe, ki so neposredno povezani s tem področjem (organizacije „tretjega sektorja“, združenja, družine, NVO itd.), saj lahko prispevajo k oblikovanju in kasnejšemu izvajanju vseh programov in strategij v okviru EU.

7.6 Pri oblikovanju načinov integracije in socialno-poklicnega vključevanja mladoletnikov, izključenih iz družbe — proces, ki ga v točki 1.1 tega mnenja uvrščamo v tretji steber — bodo morale prihodnje politike Skupnosti upoštevati tudi organizacije sindikatov in delodajalcev in njihove posebne načine ustvarjanja dialoga. Zato je treba v proces vključiti vse povezane akterje, saj je socialno-poklicno vključevanje eden temeljnih načinov za vključitev teh mladoletnikov v družbo.

7.7 EESO se zaveda tudi, da so za izvajanje teh ukrepov potrebna proračunska sredstva. Evropska komisija bi morala zato predvideti proračunske postavke za podporo zaščite mladoletnikov, preprečevanje kriminalitete mladoletnikov in obravnavo mladoletniških prestopnikov, bodisi prek že obstoječih projektov ali pobud (na primer programov za boj proti socialni izključenosti in za podporo mladim ter njihovemu socialno-poklicnemu vključevanju) ⁽¹³⁾ bodisi prek programov, oblikovanih posebej za doseg zgoraj navedenih ciljev.

V Bruslju, 15. marca 2006.

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ Skupina poslancev Evropskega parlamenta je že 21. februarja 2003 predstavila predlog resolucije (B5-0155/2003) za ustanovitev evropskega opazovalnega centra za mladoletniška kaznivá dejanja.

⁽¹³⁾ Od programov, ki se trenutno izvajajo, naj omenimo AGIS, Daphne II, Equal in program za boj proti diskriminaciji.