

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemocy wśród młodzieży na obszarach miejskich

(2009/C 317/06)

Sprawozdawca: José María ZUFIAUR NARVAIZA

Dnia 10 lipca 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

przemocy wśród młodzieży na obszarach miejskich.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był José María ZUFIAUR NARVAIZA.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z dnia 15 lipca 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 174 do 3 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1. Społeczeństwo europejskie z troską obserwuje zjawisko przemocy i przestępczości wśród nieletnich i młodych dorosłych. Chce wspierać całościowy rozwój młodzieży i działać na rzecz jej integracji społecznej i zawodowej. Choć o zjawisku przemocy wśród młodzieży szeroko informują media krajowe, to należy podkreślić, że ogólnie dane statystyczne ⁽¹⁾ dotyczące przestępczości nieletnich nie wykazują w Europie znacznego wzrostu, lecz pozostają zasadniczo na stałym poziomie. Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest naświetlenie omawianej problematyki oraz sformułowanie zaleceń dotyczących przemocy wśród młodzieży. Nie chodzi tu jednak o próbę obarczania młodzieży winą czy też postrzegania jej przez pryzmat pewnych odchyleń.

1.2. W trakcie rozwoju historycznego każdy porządek prawny na obszarze Europy ukształtował własny model wymiaru sprawiedliwości dla nieletnich, co wyjaśnia różnorodność modeli normatywnych i rozwiązań stosowanych wobec przemocy nieletnich i młodzieży. W istocie, systemy wymiaru sprawiedliwości dla młodzieży funkcjonujące w państwach członkowskich UE znacznie się różnią, jeśli chodzi o takie aspekty, jak polityka ochrony społecznej, zapobieganie, minimalny wiek odpowiedzialności karnej, procedury, stosowane środki lub kary, dostępne zasoby itd. Jednakże różnorodność ta istnieje w społeczeństwach wykazujących wolę integracji europejskiej. Zostały one jednak poważnie dotknięte kryzysem, przez co skromne środki przeznaczane dotąd na politykę integracji młodzieży jeszcze bardziej się zmniejszyły.

1.3. Zalecenia zawarte w niniejszej opinii opierają się na dwóch głównych założeniach. Pierwsze z nich to konieczność zapobiegania omawianemu zjawisku. Zachowania będące przejawem przemocy lub zachowania antyspołeczne mają często swe źródło w konfiguracji i strukturze miejskiej, a także w ubożeniu i marginalizacji ludności. Ponadto, choć młodzi ludzie są uczestnikami aktów przemocy w takim kontekście, to są oni również ofiarami otaczającego ich świata. W związku z tym refleksja nad zbiorową przemocą nieletnich i młodzieży oraz nad zapobieganiem

jej nie może się sprowadzać do represji i karania za popełnione czyny. Drugie założenie mówi o tym, że nie należy podchodzić do tego zjawiska wyłącznie z perspektywy krajowej ze względu na ściśle powiązania występujące na obszarze europejskim na płaszczyźnie gospodarki, wartości, zachowań społecznych i komunikacji.

1.4. Zjawiska przemocy i przestępczości nieletnich istnieją od wielu lat w krajach europejskich w podobnej formie. Dotąd były one ogólnie postrzegane jako patologia społeczna. Natomiast obecnie określa się je raczej jako element braku bezpieczeństwa, np. w raporcie Peyrefitte'a ⁽²⁾, w którym wprowadzono rozróżnienie między przestępczością a strachem przed przestępczością.

1.5. W kontekście europejskim, w którym zagadnienie przemocy nieletnich budzi szczególne zainteresowanie, **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny** przyjął 15 marca 2006 r. opinię w sprawie **zapobiegania przestępczości nieletnich, sposobów postępowania w kwestii przestępczości nieletnich oraz roli wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich w Unii Europejskiej** ⁽³⁾. Opinia ta, w której podkreślano znaczenie podejścia prewencyjnego, została wykorzystana przez instytucje europejskie ⁽⁴⁾ i posłużyła za punkt odniesienia w skali europejskiej i międzynarodowej, jeśli chodzi o aspekty prawne, karne i społeczne przestępczości wśród młodzieży.

1.6. Wzywano w niej do pogłębienia analizy zjawiska przestępczości nieletnich. Przystępczość nieletnich i młodzieży (tzn. nieletnich w wieku 13–18 lat oraz młodych dorosłych w wieku 18–21, a nawet – zależnie od kraju – do 25 lat, którzy podlegają

⁽¹⁾ Jak wynika przykładowo ze sprawozdania Prokuratury Głównej w Hiszpanii, gdzie przestępczość w 2007 r. zmniejszyła się o prawie 2 % w porównaniu z danymi za rok 2006.

⁽²⁾ Raport Komitetu Analiz Przemocy i Przystępczości: *Réponses a la violence*, wyd. Presse Pocket, Paryż 1977, s. 41.

⁽³⁾ Opinia EKES-u z 15 marca 2006 r. w sprawie zapobiegania przestępczości nieletnich, sposobów postępowania w kwestii przestępczości nieletnich oraz roli wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich w Unii Europejskiej. Sprawozdawca: José María ZUFIAUR NARVAIZA (Dz.U. C 110 z 9.5.2006).

⁽⁴⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 21 czerwca 2007 r. w sprawie przestępczości nieletnich, roli kobiet, rodziny i społeczeństwa: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2007/06-21/0283/P6_TA\(2007\)0283_PL.doc](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2007/06-21/0283/P6_TA(2007)0283_PL.doc).

jeszcze niekiedy systemowi karnemu dla nieletnich) jest bowiem zjawiskiem, na które społeczeństwa europejskie zwracają coraz większą uwagę. Przemoc przybiera jednak różnorodne formy: jej przejawy widoczne są na obszarach miejskich, szczególnie w szkołach, gdzie dochodzi do wypadków molestowania (*bullying*), ale również w środowisku rodzinnym, w bandach i gangach, w czasie imprez sportowych czy też za pośrednictwem nowych technologii komunikacyjnych, takich jak internet itd. Wszystkie te formy przemocy zasługują bez wątpienia na analizę, jeśli jednak chodzi o zakres niniejszej opinii z inicjatywy własnej, to postanowiliśmy ograniczyć go do przemocy zbiorowej wśród młodzieży na obszarach miejskich.

1.7. Zagadnienie przemocy zbiorowej jest bowiem od około dwudziestu lat szczególnie szeroko omawiane i najbardziej marginalne dzielnice są obserwowane i analizowane przez badaczy (socjologów, etnologów, geografów, prawników, politologów itp.). Choć czynniki powodujące te zaburzenia w życiu miasta są dobrze znane (bezrobocie, niepewność jutra, rozkład rodziny, porzucanie nauki, niepowodzenia szkolne, dyskryminacja itd.), to stan rzeczy się pogorszył, a podejmowane środki uległy w ostatnich latach radykalizacji. W rzeczy samej, kryzys uwydatnił problemy gospodarcze i społeczne, doprowadził do zdeklasowania młodego pokolenia w porównaniu z pokoleniem rodziców oraz zahamował procesy awansu społecznego i spowodował wzrost indywidualizmu. Prowadzi to do przejawów i poczucia niesprawiedliwości i zamykania się w sobie, czego najwidoczniejszym zbiorowym wyrazem staje się manifestowanie sprzeciwu wobec władz.

1.8. Z braku oficjalnej i prawnej definicji, termin zbiorowej przemocy był często używany na określenie różnorodnych gwałtownych wydarzeń w miejscach publicznych, bądź to przybierających formę agresji związanej z dyskryminacją etniczną i rasową między grupami ludności, także w postaci konfliktów między rywalizującymi bandami, bądź też wyrażających się w stosunku ludności do instytucji, na przykład młodzieży do sił porządkowych.

1.9. Zjawiska te występowały w ostatnich latach coraz częściej na kontynencie europejskim, we Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Holandii, Danii, Belgii, Grecji itd., jednak nigdy nie były traktowane przez rządy krajowe i instytucje europejskie jako całościowy problem, ale raczej jako pojedyncze wydarzenia w skali lokalnej.

1.10. Dlatego też w niniejszej opinii zaleca się koordynację działań na szczeblu lokalnym, regionalnym i europejskim oraz wzywa w tym celu do zastosowania rozwiązań wspólnotowych za pośrednictwem odrębnych programów w ramach polityki na rzecz rodziny, młodzieży, kształcenia i szkolenia, zatrudnienia, zapobiegania przestępczości oraz koordynacji sądowej. Te konkretne rozwiązania powinny wpisywać się w strategię odnowy miast, dostosowywania usług publicznych i walki z wszelkimi formami dyskryminacji oraz w odnowę relacji między państwem a obywatelami, zwłaszcza za pośrednictwem sił porządkowych, nauczania postaw obywatelskich, przekazywania wartości etycznych i społecznych, wykorzystania środków masowego przekazu oraz udzielania rodzinom pomocy w kształceniu ich dzieci.

2. Cechy i przyczyny zbiorowej przemocy wśród nieletnich na obszarach miejskich

2.1. **Propozycja definicji.** Nie istnieje wspólna, uzgodniona definicja zbiorowej przemocy nieletnich i młodych dorosłych na obszarach miejskich. O ile w prawie belgijskim istnieje pojęcie zamieszek miejskich, to inni traktują to zjawisko jako szereg przestępstw popełnionych przez znanych i zidentyfikowanych przestępców. W celu określenia elementów minimalnej i całościowej definicji, w dalszym ciągu dokumentu mówić będziemy o tych przejawach przemocy jako o gwałtownych zachowaniach występujących w obszarze miejskim, służących również niektórym kategoriom ludności za środek wyrazu. Motywy uczestników są różne: przejawy dyskryminacji społecznej, konflikty z siłami porządkowymi, nienawiść rasowa, konflikty na tle religijnym itp. Pozwalają one w pewien sposób dostrzec braki i niedoskonałość służb społecznych, które dzięki działaniom w zakresie ochrony społecznej powinny zapobiegać tego rodzaju przemocy. Definicja tu używana ma na celu opisanie zbiorowej przemocy, do której dochodzi w miejscach publicznych, i której wyrazem są ataki skierowane przeciw mieszkańcom należącym do określonej grupy etnicznej lub przeciw siłom policyjnym, a także niszczenie i grabież, w tym podpalanie budynków publicznych i pojazdów itp.

2.2. Należy zauważyć, że nasilenie aktów przemocy (niszczenie i dewastacja, pobicia i napady, kradzieże z użyciem siły, gwałty itp.) nie jest wyłącznie powodowane przez młodzież; to nasze czasy charakteryzują się nasileniem przemocy. Niemniej wiek osób dopuszczających się aktów przemocy w miastach jest istotnym czynnikiem dla zrozumienia tego zjawiska i poszukiwania rozwiązań; udział nieletnich i młodych dorosłych jest tu bowiem znaczny. Przykładowo, w czasie wydarzeń w 2005 r. we Francji statystyki policyjne wykazały, iż na 640 osób zamkniętych w więzieniu 100 było nieletnich. W trosce o podejście zapobiegawcze należy poświęcić szczególną uwagę trwałym rozwiązaniom skierowanym do młodych pokoleń, które są siłą napędową zmian i rozwoju.

2.3. **Obecna analiza i opis.** Każde państwo rozwinęło własną metodologię celem rejestrowania i opisanie zbiorowej przemocy na obszarach miejskich. Teoretyczny opis tego pojęcia umożliwiają złożone systemy, takie jak skala Bui-Trong⁽⁵⁾, określająca stopień nasilenia różnych form zbiorowej przemocy w zależności od liczby osób w nią zamieszanych, organizacji i celów itp. Od wielu lat, a szczególnie po wydarzeniach w roku 2005, we Francji określa się wskaźniki przemocy na obszarach miejskich (IN-VU) oparte na ocenie poziomu przemocy w zagrożonych dzielnicach w wyniku badań ilościowych i jakościowych oraz badań poświęconych ofiarom. Wskaźniki te oraz ich odpowiedniki w innych krajach europejskich są jeszcze zbyt świeże, by mówić o precyzyjnych informacjach co do nasilenia przemocy w miastach. Ponadto trzeba mieć w tym wypadku na uwadze problemy ze źródłami i z gromadzeniem danych.

(5) BUI-TRONG Lucienne: *Résurgence de la violence en France*, [w:] „Futuribles”, luty 1996, s. 17–18.

2.4. Przypomnieć tu należy, iż – jak wskazano w definicji zjawiska – wyrazy zbiorowej przemocy wpisują się w szczególnie kontekst krajowy; posiadają one jednak cechy wspólne w skali Europy. Biorąc pod uwagę wydarzenia, do których doszło w ostatnich latach w wielu krajach europejskich, możemy wyróżnić typowe schematy przebiegu tych wydarzeń:

- **Starcia na tle społecznym i politycznym.** Do przemocy zbiorowej dochodzi w reakcji na dyskryminację i wykluczenie społeczne, ekonomiczne i geograficzne; przybiera ona formy gwałtownych działań wobec sił porządkowych lub przedstawicieli państwa, których uważa się za odpowiedzialnych za te problemy społeczne. Protest przeciwko systemowi i sytuacjom uznawanym za niesprawiedliwe prowadzi do konfrontacji z siłami bezpieczeństwa, instytucjami publicznymi reprezentującymi państwo i społeczeństwem, określanym jako represyjne. Do starć społecznych doszło szczególnie we Francji, przy okazji tzw. kryzysu przedmieść, gdzie brak wymieszania grup społecznych i wiele dziesięcioleci nieskutecznej polityki miejskiej doprowadziły do stygmatyzacji tych obszarów miejskich. Tego rodzaju bunt o charakterze politycznym⁽⁶⁾ obejmuje cykl zawierający trzy etapy: wybuch związany z jakimś wydarzeniem, często tragicznym i niesprawiedliwym, faza euforii i efektu grupy i wreszcie wygasanie⁽⁷⁾.
- **Zjawisko utraty kontroli.** Chodzi tu o masowe wydarzenia o charakterze politycznym, sportowym lub kulturalnym, których przebieg wymyka się spod kontroli nie tylko organizatorów, ale także sił porządku publicznego. Przemoc w trakcie meczów piłkarskich lub spotkań w rodzaju „rave party” czy też utrata kontroli w czasie demonstracji publicznych to przykłady tego zjawiska. Do czynników takich jak liczba uczestników i ogólny brak kontroli dochodzi udział wandalii, czyli osobników dążących do zwielokrotnienia szkód materialnych. Unia Europejska nie powinna zapominać, że takie niekontrolowane przejawy przemocy mogą w niektórych przypadkach prowadzić do powstania bardziej zorganizowanych form przemocy, które są znacznie groźniejsze dla demokracji.
- **Konflikty między bandami używającymi przemocy.** Z definicji band nie wynika w żadnym wypadku, iż używają one przemocy; są one tworem zastępczym wobec rodziny i najbliższego otoczenia młodych ludzi, dającym poczucie przynależności do grupy i odpowiadającym w pewnym sensie konkretnie na wątpliwości wieku młodzieńczego. W szczególnym wypadku band używających przemocy odchylenie polega na działaniach przestępczych grupy nieletnich lub młodych dorosłych, którzy uciekają się do siły lub zastraszenia i organizują w miarę regularnie starcia lub działania przestępcze z użyciem przemocy. Bandy takie walczą ze sobą w środowisku miejskim, tak na ulicach, jak i centrach handlowych, w celu kontrolowania pewnego terytorium lub nielegalnego handlu albo też walczą z władzami uosobionymi przez policjantów, strażników i służby ochrony, jak ma to miejsce np. w północnej części Paryża lub południowej części Londynu, gdzie dochodzi regularnie do walk między rywalizującymi ze sobą grupami. W Hiszpanii pojawiły się bandy latynoskie (zwane „maras” lub „pandillas”, takie jak Latin Kings czy Netas). Zjawisko band pozwala młodzieży na zapewnienie sobie wzajemnego bezpieczeństwa we wrogim

świecie, wobec „innych” z ulicy lub sąsiedniej dzielnicy. Obecnie członkowie tych band rekrutują się spośród najbardziej opuszczonych grup społecznych niektórych przedmieść, a ich przemoc związana jest z niepowodzeniami, niepewnością jutra itp. Właściwe rozwiązania wobec band używających przemocy są istotne również ze względu na niebezpieczeństwo wykorzystania ich przez przestępczość zorganizowaną.

- **Starcia na tle etnicznym i religijnym.** Ten rodzaj przemocy ma przede wszystkim charakter etniczny; główni sprawcy i ofiary aktów przemocy pochodzą z określonej wspólnoty etnicznej, wyznaniowej lub podobnej. Do tego rodzaju starć doszło w wielu krajach europejskich, np. w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii (zamieszki w Alcorcon w październiku 2007 r. między młodymi Hiszpanami i Latynosami), Włoszech, Holandii (w Amsterdamie w październiku 2007 r.), Danii (w lutym 2008 r.), Belgii (w maju 2008 r. w Anderlechcie) itd. Ważną rolę odegrał tam wymiar migracyjny i religijny, a także wielka złożoność różnych czynników.

2.5. Gwałtowne wydarzenia na obszarze miast mają liczne przyczyny, występujące w większym lub mniejszym stopniu jednocześnie, w zależności od rodzaju wydarzenia:

- Ubóstwo, niepewność jutra, bezrobocie. Do aktów przemocy zbiorowej w Europie doszło głównie w najbiedniejszych dzielnicach; był to efekt marginalizacji i wykluczenia społecznego. Rozpad struktur rodzinnych, bezrobocie wśród młodzieży, niepewność przyszłości zawodowej, a także brak wykształcenia i, co za tym idzie, integracji społeczno-zawodowej sprawiają, że dzielnice te są szczególnie narażone na skutki przemian gospodarczych, zwłaszcza, jak obecnie, w wypadku kryzysu finansowego.
- Dostęp do broni i substancji zabronionych. Handel twardymi narkotykami w znacznej większości europejskich stolic krajowych i regionalnych uprawiany przeważnie przez dorosłych, a nie przez nieletnich, sprzyja zjawiskom przemocy związanym z nielegalnym handlowaniem tymi substancjami i upowszechnianiem broni palnej. Dzieci i młodzież, ofiary świata, który ich przerasta, mogą stać się obiektem działań dilerów wykorzystujących niektórych nieletnich.
- Urbanistyka. Tzw. trudne dzielnice w miastach europejskich posiadają cechy wspólne i często są uważane za podmiejskie getta nieodpowiadające już kryteriom wymieszania grup społecznych i obecnej urbanistyki. Dzielnice te i budynki, leżące w centrach miast (Wielka Brytania, Belgia) lub na peryferiach (Francja, Niemcy itd.), nie były odpowiednio utrzymywane i uległy stopniowo zniszczeniu, stając się niezdadne do zamieszkania i niebezpieczne.

(6) Le Goaziou V., Mucchielli L.: *Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de 2005*, wyd. La Découverte, Paryż 2006.

(7) Bachmann C., Le Guennec N.: *Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier*, wyd. Albin Michel, Paryż 1997.

- Stosunki z siłami porządkowymi. Liczne przejawy przemocy zbiorowej są wzmacniane urazą wynikającą z poczucia traktowania różnych określonych mniejszości jako celu działań policyjnych lub z powodu nieproporcjonalnego używania siły ⁽⁸⁾. Jak stwierdza Centrum Analiz Strategicznych, wrogość mieszkańców wobec obecności sił porządkowych w ich dzielnicy jest znakiem braku zaufania do państwa i instytucji publicznych ⁽⁹⁾.
- Media. Media mają często skłonność do skupiania się na zjawiskach negatywnych, co może prowadzić do jeszcze większego naznaczenia mieszkańców tzw. trudnych dzielnic i podsycania przemocy wskutek zbyt szerokiego oddźwięku medialnego omawianych zjawisk. We Francji w 2005 r. media relacjonowały wydarzenia codziennie, podczas gdy w Belgii i w Niemczech rząd starał się ograniczyć publiczne przekazy, tak by popełniane przestępstwa nie były inspiracją do kolejnych czynów.

3. Rodzaje działań wobec problemu o charakterze ponadnarodowym

3.1. Na terenie Europy akty przemocy – czy to sporadyczne, czy też występujące stale – są szczególnie groźne, tak z punktu widzenia politycznego, gdyż podważają zdolność państwa do zagwarantowania przestrzegania umowy społecznej i ochrony obywateli, jak i z punktu widzenia społecznego, gdyż są wyrazem głębokich różnic społecznych i problemu integracji. W związku z tym państwo musi znaleźć jasną odpowiedź na problem zbiorowej przemocy w miastach. Należy tu jednak uwzględnić fakt, iż rozwiązania znacznie się różnią w zależności od kraju; w niektórych wypadkach opierają się raczej na represji, w innych na zapobieganiu. Dlatego też konieczny jest stały wysiłek w zakresie oceny, w skali europejskiej, działań publicznych mających na celu rozwiązanie omawianego problemu oraz dążenie do uzyskania bardziej przydatnych i lepiej porównywalnych danych statystycznych w tej dziedzinie (dane dotyczące przestępczości nie mogą być analizowane wyłącznie pod kątem liczby złożonych skarg, ale również z uwzględnieniem odsetka spraw wyjaśnionych). Należy opracować wspólne wskaźniki i na szczeblu krajowym wspierać raczej udostępnianie rejestrów policyjnych i sądowych niż bardziej lub mniej subiektywnych analiz dotyczących ofiar.

3.2. Reakcja państwa na omawiany problem przybiera zazwyczaj jedną z poniższych form:

- Inicjatywy polegające na „pozytywnej dyskryminacji” na rzecz trudnych dzielnic, takie jak priorytetowe strefy kształcenia i strefy przygotowania do podjęcia pierwszej pracy we Francji czy przykład Berlina, gdzie młodzi wolontariusze i funkcjonariusze policji organizują wspólne regularne patrole, by zapobiegać sytuacjom mogącym prowadzić do aktów przemocy na obszarze miejskim. Od czasu utworzenia tych mieszanych patroli policyjnych (co wymagało przekonania dawnych szefów band do współpracy) przestępczość w strefach wspólnych działań spadła o 20 % ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Peter JOYCE: *The Politics of Protest. Extra-Parliamentary Politics in Britain since 1970*, wyd. Palgrave MACMILLAN, 2002.

⁽⁹⁾ Centrum Analizy Strategicznej: *Les violences urbaines: une exception française? Enseignements d'une comparaison internationale*, notatka obserwacyjna nr 31, 23 października 2006 r. (<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteExterneDeVeille31.pdf>).

⁽¹⁰⁾ Młodzież i policja w Berlinie mają wspólny cel http://www.oijj.org/news_ficha.php?cod=54117&home=Sl&idioma=es.

- Większa obecność policji i wzmożony monitoring w strefach zagrożenia, takich jak szkoły i miejsca rozrywek, choć środki te nie mogą same rozwiązać problemu. Może to powodować negatywne nacechowanie takich miejsc i powodować wśród młodzieży poczucie pozostawania pod stałą kontrolą i podlegania działaniom represyjnym.
- Polityka renowacji miast, bardziej lub mniej intensywna w zależności od kraju; we Francji głównie za pośrednictwem Agencji Odnowy Miast ⁽¹¹⁾, w Niemczech – poprzez prace podjęte w trakcie ponownego zjednoczenia kraju.

3.3. Również skuteczna **polityka spójności terytorialnej** może przyczynić się do zapobiegania sytuacjom, w których na obszarach miejskich dochodzi do koncentracji czynników sprzyjających gwałtownym zachowaniom wśród młodzieży. Stąd wysiłki na rzecz renowacji i wzmocnienia cech mieszkalnych przestrzeni miejskiej. Przekształcenia te wymagają refleksji w perspektywie długoterminowej nad renowacją w ramach strategicznego planu całościowego zagospodarowania przestrzennego w porozumieniu z wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym z młodzieżą. Celem jest ponowne włączenie dzielnic do miasta i ich odnowa, tak by tworzyć warunki rozwoju dla ludności lokalnej oraz sprzyjać funkcji społecznej, gospodarczej i kulturalnej przestrzeni publicznej. Nadawanie danej strefie cech rezydencyjnych, będące pewną metodą zmiany charakteru przestrzeni miejskiej, ma na celu ograniczenie specyficznych problemów stref zamieszkałych, czyniąc z miasta obszar integracji i prewencji, tak aby przeciwdziałać problemom występującym obecnie w miastach: handlowi narkotykami, zjawisku zajmowania budynków, przemocy oraz niszczeniu środowiska. Głównym celem jest unikanie wykluczenia w stosunku do reszty ludności poprzez ułatwianie ruchu, tak by dzielnice te otwały się na miasto, zwiększanie widoczności i sprzyjanie integracji wszystkich mieszkańców. Tym pracom renowacyjnym w miastach muszą jednak towarzyszyć zdecydowane strategie w zakresie kształcenia, szkolenia zawodowego i dostępu do zatrudnienia, bez których żadna trwała poprawa nie będzie możliwa.

3.4. Przemoc wśród młodzieży ma swe korzenie w pewnym braku spójności społecznej, związanym z kryzysem poczucia obywatelskiego w miastach. Przestrzeń publiczną, w ramach której bardzo różni obywatele żyją razem, wymaga przestrzegania wspólnych zasad mających na celu ochronę wolności jednostki. Jednak w metropoliach zamieszkują wspólnie, na kruchych podstawach, grupy ludności o wielorakich kodach i różnej kulturze, a tym samym obce sobie, co może prowadzić do nadwątlenia więzi społecznych i poczucia solidarności ⁽¹²⁾. Konieczne jest podejście międzyinstytucjonalne i wieloaspektowe, by wdrożyć skuteczne środki zapobiegawcze, użyteczne dla wszystkich pośrednio lub bezpośrednio zainteresowanych stron: policji, wymiaru sprawiedliwości, służb społecznych, sektora mieszkalnictwa, zatrudnienia czy kształcenia. Władze lokalne mają szczególną rolę do odegrania w tym względzie, gdyż ich kompetencje obejmują m.in. kształtowanie przestrzeni miejskiej i świadczenie usług dla obywateli.

⁽¹¹⁾ Zob. www.anru.fr.

⁽¹²⁾ *La dynamique de la disqualification sociale*, [w:] *Sciences humaines*, nr 28, maj 1993.

3.5. W Europie przemoc nieletnich w miastach wyraża się w różnych sytuacjach i z różnym natężeniem, jednak analiza tego zjawiska oraz proponowanych rozwiązań wpisuje się w szerszy kontekst prawny i regulacyjny w skali Unii Europejskiej. Obecnie badania i oceny zapobiegania przestępczości nieletnich wymagają współpracy interdyscyplinarnej i międzyinstytucjonalnej agencji rządowych oraz, jeśli chodzi o aspekt praktyczny, specjalistów działających bezpośrednio w terenie (służb społecznych, policji, sądów, środowisk zawodowych itp.). Kraje, regiony i miasta Europy, w których doszło do zbiorowych aktów przemocy, napotykały trudności w przywróceniu normalnej sytuacji, współżycia społecznego i poszanowania instytucji w skali całej ludności. Ponadto przemoc w miastach pociąga za sobą bardzo wysokie koszty materialne, ale także – i przede wszystkim – społeczne i polityczne⁽¹³⁾.

3.6. W sytuacji gdy przestępczość nieletnich w Europie pozostaje zasadniczo na niezmiennym poziomie, choć gwałtowność popełnianych czynów wzrasta, niektóre **programy lokalne** realizowane w poszczególnych krajach Unii Europejskiej dowodzą znaczenia zapobiegania i całościowych strategii społecznych na rzecz młodzieży w miastach⁽¹⁴⁾. W wypadku programu na rzecz bezpieczeństwa w dzielnicach Birmingham (europejska nagroda za zapobieganie przestępczości w 2004 r.) głównymi celami były: ograniczenie różnych form przemocy i przestępczości, poprawa jakości życia obywateli i zachęcenie wszystkich społeczności do aktywnego udziału w ich własnej integracji społecznej⁽¹⁵⁾.

3.7. Wzmocnienie społeczeństwa europejskiego, które byłoby zorganizowane i solidarne dzięki wspieraniu innowacyjnych projektów o wymiarze społecznym i integracyjnym przez Unię Europejską, gwarantuje poprawę bezpieczeństwa i sprzyja zrównoważonemu rozwojowi miast. Tytułem przykładu, programy URBAN są wspólnotową inicjatywą w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i dzielnic znajdujących się w kryzysowej sytuacji; wpływają one na znaczną poprawę sytuacji w zakresie zapobiegania przemocy wśród nieletnich i przestępczości ogólnie.

3.8. Ponadto większy udział obywateli w procesie podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym, wymiany doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań pozwala na rozwijanie pojęcia „zarządzania sprawami miejskimi”, które polega na przeprowadzeniu szeregu analiz celem reorganizacji i poprawy usług publicznych, opracowaniu i wdrożeniu nowych struktur zarządzania miastem, zastosowaniu stałych wskaźników oceny zarządzania lokalnego, przeprowadzaniu adresowanych do obywateli kampanii informacyjnych i kampanii zmierzających do poprawy dostępu do informacji, bez jednoczesnego ulegania negatywnym stereotypom i sprowadzania zainteresowanych do statusu ofiary.

3.9. Istnieją też inne inicjatywy, jak europejski pakt na rzecz młodzieży, który ma na celu poprawę kształcenia, mobilności, integracji zawodowej i włączenia społecznego młodych Europejczyków, przy jednoczesnym ułatwianiu godzenia życia zawodowego i rodzinnego.

3.10. Aktywny i obywatelski udział młodzieży jest z reguły wspierany przez olbrzymią pracę stowarzyszeń, które działają na co dzień w terenie, wpisując się w ten sposób w strategię europejskie, krajowe i lokalne na rzecz rozwoju i walki z wykluczeniem społecznym.

4. Propozycje działań europejskich wobec przemocy wśród młodzieży na obszarach miejskich

4.1. Z treści niniejszej opinii z inicjatywy własnej wynikają następujące wytyczne lub kierunki działań:

- Reakcje na przemoc zbiorową, zarówno przestępczość, jak zachowania aspołeczne i inne niekulturalne zachowania nieletnich, powinny być wielorakie. Powinny one być stałym przedmiotem oceny, tak aby można je było nieustannie doskonalić, wzmacniając stale aspekt edukacyjny i kształceniowy, a także udział nieletnich w ich własnym rozwoju i przygotowaniu przyszłości.
- Różne strategie zapobiegawcze i strategie zawierające rozwiązania alternatywne powinny być promowane w ramach jasnej i trwałej polityki europejskiej, opartej na priorytetach określonych na szczeblu Unii Europejskiej celem sprzyjania rozwiązywaniu problemu przemocy wśród młodzieży na obszarach miejskich, w miarę możliwości bez udziału wymiaru sprawiedliwości.
- Zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym należy zapewnić szczególne miejsce strukturalnym socjalnym dla młodzieży. Wiele organizacji, tak stowarzyszeń, jak i instytucji publicznych, odgrywa decydującą rolę w życiu młodych ludzi, szczególnie poprzez proponowanie im zajęć, które pozwalają uniknąć bezczynności i, w rezultacie, ewentualnego wejścia w świat przestępczy. W związku z tym rola szkół i stowarzyszeń powinna być odpowiednio uwzględniona i wspierana, szczególnie poprzez finansowanie ze środków publicznych.
- Należy zharmonizować europejskie i międzynarodowe zasady dotyczące przemocy i przestępczości nieletnich poprzez ustalenie minimalnych norm, które powinny być przestrzegane w ramach prawodawstwa krajowego, i używać tych zasad jako wskaźników gwarantowania praw nieletnich. Biorąc pod uwagę multidyscyplinarne charakter resortów i organów rządowych zaangażowanych w zarządzanie europejskimi obszarami miejskimi, należy wdrożyć inicjatywy i ustanowić wzory najlepszych rozwiązań, które mogłyby oceniać i analizować np. europejskie obserwatorium przestępczości wśród nieletnich, tak by można było dysponować wiarygodnymi i porównywalnymi danymi statystycznymi dotyczącymi przemocy wśród młodzieży na obszarach miejskich.

⁽¹³⁾ W wypadku Clichy-sous-Bois we Francji koszty materialne wyniosły w 2005 r. 150 milionów euro.

⁽¹⁴⁾ *Prévenir la délinquance en milieu urbain et auprès des jeunes. Recueil international de pratiques inspirantes*, Międzynarodowy Ośrodek Zapobiegania Przestępczości, 2005 (www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_113_1.pdf).

⁽¹⁵⁾ Uzyskany wynik to ograniczenie średnio o 29 % przestępstw popełnianych przez nieletnich, podczas gdy w innych porównywalnych dziedzinach było to 12 %.

- Kary i środki nakładane przez sądy krajowe powinny uwzględniać nadrzędny interes nieletniego, zgodnie z jego wiekiem, dojrzałością psychiczną, warunkami fizycznymi, stopniem rozwoju i możliwościami ⁽¹⁶⁾. Powinny one być zawsze dostosowane do warunków indywidualnych (zasada stosowania środków w zależności od przypadku).
- Instytucje europejskie powinny wspierać strategię na rzecz renowacji miast powiązane z trwałą polityką społeczną, celem lepszego rozplanowania i zagospodarowania przestrzeni, tak aby unikać wykluczenia i ułatwić integrację najsłabszych grup ludności w miastach.
- Władze powinny udostępniać instytucjom wystarczające zasoby na ochronę i integrację nieletnich, zapewniając im odpowiednie środki i personel, tak aby prowadzone działania miały istotny wpływ na życie nieletnich.
- Zapewnić należy odpowiednią selekcję i dostosowane szkolenie – w miarę możliwości z uwzględnieniem europejskich norm odniesienia – podmiotów społecznych, prawnych oraz sił policyjnych; muszą one być stale aktualizowane w ramach współpracy multidyscyplinarnej między wieloma instytucjami na płaszczyźnie wymiany ponadnarodowej. Chodzi tu głównie o nawiązanie dialogu i stosunków między siłami porządkowymi a młodzieżą.
- Instytucje europejskie i państwa członkowskie powinny potraktować rok 2010, ogłoszony Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym, jako okazję do wykazania, w jakim stopniu uważają ochronę praw nieletnich, którzy weszli w konflikt z prawem, oraz zapobieganie przemocy na obszarach miejskich za priorytet w walce z wykluczeniem społecznym.
- Instytucje europejskie powinny stworzyć linię finansowania celem ochrony nieletnich przed wykluczeniem społecznym na najbardziej zmarginalizowanych obszarach miejskich, aby wspierać innowacyjne projekty w zakresie wzmacniania spójności społecznej społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym sprzyjać duchowi inicjatywy i przedsiębiorczości wśród młodzieży.
- Wdrożenie wspólnych kryteriów i sprawdzonych rozwiązań powinno dotyczyć zapobiegania, opieki nad nieletnimi, którzy weszli w konflikt z prawem, oraz ich ponownej integracji.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁶⁾ Zob. wspólna deklaracja z Walencji Międzynarodowego Obserwatorium Przemocności wśród Nieletnich.