



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 14 юни 2024 г.
(OR. en)

10105/24

JAI 831
COPEN 257
ENFOPOL 294
EUROJUST 38
CORDROGUE 81
CATS 57

РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Делегациите
№ предх. док.:	9999/24
Относно:	Заклучения на Съвета относно маломасщабното задържане: съсредоточаване върху социалната реабилитация и реинтеграцията в обществото

На заседанието си на 13 – 14 юни 2024 г. Съветът по правосъдие и вътрешни работи одобри заключения на Съвета относно маломасщабното задържане: съсредоточаване върху социалната реабилитация и реинтеграцията в обществото. Одобреният от Съвета текст се съдържа в приложението.

Заключения на Съвета

„Маломашабно задържане: съсредоточаване върху социалната реабилитация и реинтеграцията в обществото“

Въведение

- а) В Програмата от Хага от 2004 г. и Стокхолмската програма от 2009 г. се признава, че задържането и неговите алтернативи са важна част от политиката на ЕС в областта на правосъдието.
- б) Основният приоритет на Стратегическата програма за периода 2019 – 2024 г., приета от Европейския съвет на 20 юни 2019 г., е защитата на гражданите и свободите. За тази цел Европейският съюз следва да защитава основните права и свободи на своите граждани, признати в Договорите, и да предпазва гражданите от съществуващи и възникващи заплахи. С оглед на това борбата с тероризма и трансграничната престъпност трябва да бъде разширена и засилена.
- в) В годишния доклад на Европол относно обстановката и тенденциите в ЕС във връзка с тероризма (TE-SAT) се посочва, че задържаните лица могат да бъдат мишена за мрежите за набиране на хора за целите на тероризма и организираната престъпност¹. От решаващо значение е да се води активна борба с това явление.
- г) Стратегическата програма за периода 2019 – 2024 г. също така се застъпва за промяна към по-екологосъобразно, по-справедливо и по-приобщаващо бъдеще. Разглеждането на различните форми на задържане с цел постигане на устойчивост и социална реинтеграция отразява тези междусекторни приоритети.

¹ Доклади на Европол относно обстановката и тенденциите в ЕС във връзка с тероризма за 2022 г. и 2023 г.

- д) Съветът на Европа от много отдавна разглежда въпроси, свързани със задържането, като е натрупал много задълбочени познания в тази област. Европейският комитет против изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание (КПИ) прави оценка на отношението към задържаните лица и публикува редовни доклади и препоръки с цел постигане на по-пълно зачитане на техните основни права.
- е) В заключенията си относно засилване на действията на наказателното правосъдие в отговор на радикализацията, водеща до тероризъм и екстремистко насилие², приети на 20 ноември 2015 г., Съветът прикани Комисията спешно да отпусне необходимите финансови средства за последващите действия във връзка с тези заключения на Съвета, по-специално в подкрепа на разработването на програми за реабилитация, както и на инструменти за оценка на риска, за да се определят най-подходящите действия на наказателното правосъдие, като се вземат предвид индивидуалните обстоятелства и съображенията, свързани със сигурността и обществената безопасност.
- ж) В решението си по дело Aranyosi/Căldăraru³ от 5 април 2016 г. и последващите решения Съдът на Европейския съюз призна значението на условията на задържане в контекста на взаимното признаване и действието на Рамково решение 2002/584/ПВР относно европейската заповед за арест⁴.
- з) Европейският съюз многократно е подчертавал значението на процесите на реинтеграция и реабилитация в съответствие с основните права⁵.

² Заключение на Съвета относно засилване на действията на наказателното правосъдие в отговор на радикализацията, водеща до тероризъм и екстремистко насилие (14350/15).

³ Решение от 5 април 2016 г. по съединени дела C-404/15 и C-659/15, Aranyosi и Căldăraru, EU:C:2016:198.

⁴ Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки, ОВ L 190, 18.7.2002 г., стр. 1 – 20.

⁵ Вж. напр. съображение 9 и член 4, параграф 2 от Рамково решение 2008/909/ПВР на Съвета относно наказанието лишаване от свобода във връзка със социалната реинтеграция като една от целите на въпросното рамково решение.

- и) В своята резолюция от 5 октомври 2017 г. относно системите на местата за лишаване от свобода и условията в тях⁶ Европейският парламент призова държавите членки да отдадат предимство на малки структури за настаняване на ограничен брой лишени от свобода лица за предотвратяване на рецидивите и насърчаване на реинтеграцията в обществото.
- й) В заключенията на Съвета относно насърчаването на взаимното признаване чрез подобряване на взаимното доверие⁷, приети на 7 декември 2018 г., държавите членки бяха насърчени да използват алтернативни мерки на задържане, за да се намали броят на задържаните в местата за задържане, като по този начин се работи за постигане на целта за социална реабилитация и се обръща внимание на факта, че изграждането на взаимно доверие често е възпрепятствано от лошите условия на задържане и проблема с пренаселените затвори.
- к) В заключенията на Съвета относно алтернативни на задържането мерки⁸, приети на 3 декември 2019 г., държавите членки бяха насърчени да вземат мерки във връзка с пренаселеността в затворите и да стимулират реинтеграцията на извършителите в обществото, отчитайки въздействието върху намаляването на рецидива и риска от радикализация в затвора. Във въпросните заключения на Съвета се отбелязва също, че наказателните санкции и мерки и начинът, по който се прилагат, допринасят за превенцията на рецидива и по този начин влияят върху сигурността на обществото.
- л) Освен това в заключенията се изтъква, че споделянето на най-добри практики е полезен начин, чрез който държавите членки могат да се учат една от друга и да подобряват собственото си законодателство, процедури и практики. По-тясното сътрудничество със Съвета на Европа и други имащи отношение организации също може да бъде от полза за ЕС.

⁶ Резолюция на Европейския парламент от 5 октомври 2017 г. относно системите на местата за лишаване от свобода и условията в тях, ОВ С 346, 27.9.2018 г., стр. 94 – 104.

⁷ Заключения на Съвета относно взаимно признаване по наказателноправни въпроси „Насърчаване на взаимното признаване чрез подобряване на взаимното доверие“, ОВ С 449, 13.12.2018 г., стр. 6 – 9.

⁸ Заключения на Съвета относно алтернативни на задържането мерки: използването на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, в областта на наказателното правосъдие, ОВ С 422, 16.12.2019 г., стр. 9 – 13.

- м) Обсъжданията по време на заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от 7 и 8 октомври 2021 г. отразиха съвместния ангажимент на министрите да продължат да се подобряват условията на задържане въз основа на принципа на взаимно признаване на присъдите и съдебните решения.
- н) Държавите членки, Комисията, Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA), Евроюст, Европейската съдебна мрежа по наказателноправни въпроси и практикуващите юристи, работещи ежедневно с инструменти за взаимно признаване в областта на лишаването от свобода, следва, ако е целесъобразно, да се стремят да намират и прилагат решения на настоящите предизвикателства, включително за подобряване на стратегиите за реабилитация и реинтеграция.
- о) Европейската организация на затворите и изправителните институции (EuroPris) подкрепя създателите на политики в консултативната си функция по въпроси, свързани със затворите. Освен това тя изгражда връзки и обменя информация с други организации, работещи в областта на наказателното правосъдие, с цел разработване на най-добри практики в тази област. В правилата на EuroPris се подчертава, че методът на работа, основан на изграждането на връзки между персонала и затворниците чрез комуникация и взаимодействие, допринася за гарантиране на безопасността, сигурността и реда, както и за реабилитацията и подготовката за освобождаване.
- п) Базата данни на FRA относно задържането в хода на наказателното производство, стартирана през декември 2019 г., съдържа обобщена информация за условията на задържане във всички държави членки и е полезен и публично достъпен инструмент за съдебните органи, изправени пред въпроси, свързани с условията на задържане. В доклада на FRA „Условия на задържане в наказателния процес в Европейския съюз: правила и реалност“ се представят определени минимални стандарти за задържане в държавите членки.
- р) На 8 декември 2022 г. Комисията прие Препоръка относно процесуалните права на заподозрените и обвиняемите, които са обект на предварително задържане, и относно материалните условия на задържане⁹.

⁹ Препоръка (ЕС) 2023/681 на Комисията от 8 декември 2022 г. относно процесуалните права на заподозрените и обвиняемите, които са обект на предварително задържане, и относно материалните условия на задържане, *ОВ L 86, 24.3.2023 г., стр. 44 – 57.*

- с) Наред с минималните стандарти за условията на задържане в съответствие с основните права, Комисията препоръчва на държавите членки да инвестират в социалната реабилитация на задържаните лица, като вземат предвид техните индивидуални потребности. За да се помогне на задържаните лица да се подготвят за освобождаването си и за да се улесни реинтеграцията им в обществото, държавите членки следва също така да гарантират, че всички задържани лица имат достъп до безопасни, приобщаващи и достъпни образователни програми, които отговарят на индивидуалните потребности на задържаните лица, като същевременно се вземат предвид техните стремежи.
- т) В 18-месечната програма на Съвета, обхващаща периода от 1 юли 2023 г. до 31 декември 2024 г., се дава приоритет на съдебното сътрудничество и подобряването на цялостната ефективност и устойчивост на правосъдните системи, както и на противодействието на риска от социално изключване на лицата, които са най-уязвими или са изложени на риск от изключване, в контекста на изпълнението на плана за действие на Европейския стълб на социалните права.
- у) На неформалното заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от 26 януари 2024 г. държавите членки изразиха готовност да обмислят допълнително въпроса за центровете за маломашабно задържане.
- ф) Европейският симпозиум относно домове за задържане от 20 и 21 март 2024 г., организиран от мрежата RESCALED¹⁰ под егидата на белгийското председателство, се съсредоточи върху маломашабното задържане и домовете за задържане. По време на симпозиума беше потвърдено, че маломашабното задържане допринася за изграждането на по-силно чувство за общност и за по-добра социална интеграция и може да доведе до по-малко рецидиви. Следователно тези форми на задържане допринасят за постигането на целта за по-безопасни общности и по-ниска степен на престъпност.

¹⁰ RESCALED е европейска мрежа, която има членове в Австрия, Белгия, Германия, Ирландия, Испания, Косово, Малта, Нидерландия, Норвегия, Португалия, Румъния, Финландия, Франция, Хърватия и Чехия. RESCALED има национални бюра в шест държави: Белгия, Германия, Нидерландия, Норвегия, Португалия и Чехия. Различните национални бюра, членове и партньорски организации подкрепят изграждането на домовете за задържане по свой собствен начин.

- х) Лицата, които са лишени от свобода или са били лишени от свобода, са граждани, които са особено уязвими по отношение на социалното изключване, и целите за 2030 г. в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, определени в плана за действие на Европейския стълб на социалните права, се отнасят и за тях.
- ц) Задържането продължава да бъде незаменим инструмент в нашите системи за наказателно правосъдие. Различните форми на задържане или видове места за задържане могат да отговарят на специфичните изисквания и нужди на отделните групи задържани лица в зависимост от редица критерии, като например тяхната възраст, пол, социално-икономически условия, естеството на извършеното престъпление, резултата от оценката на риска, отношенията с жертвата и дали лицето е задържано под стража в досъдебното производство, или изтърпява наказание лишаване от свобода. По време на периода на задържане най-подходящата среда за задържане също така може да бъде променена.
- ч) Задълбочените проучвания и добрите практики, които вече съществуват в различни държави членки, показват, че центрите за маломасщабно задържане са средство за оформяне на индивидуални подходи за социална реабилитация, изграждане на лични взаимоотношения и формиране на социални взаимодействия, както и за отдаване на приоритет на изграждането на чувство за отговорност и взаимна ангажираност чрез интеграция в местната общност. Центровете за маломасщабно задържане следва да се разбират като структури с по-малък капацитет в сравнение с големите затвори. Този по-малък капацитет може да бъде от полза по отношение на жизнената среда, динамичната сигурност, социалното приобщаване и следователно за изграждането на по-добра атмосфера за реинтеграция. Домовете за задържане, които са форма на маломасщабно задържане, следва да се разбират като маломасщабни, диференцирани, интегрирани в общността центрове с подходящи програми, насочени към социална реабилитация и реинтеграция, като се отчитат индивидуалните потребности и се поставя акцент върху изграждането на автономност и поемането на отговорност.

- ш) Съществуващите центрове за маломасабно задържане в държавите членки и вече постигнатият напредък в тази област следва да бъдат приветствани.
- щ) Центровете за маломасабно задържане насърчават създаването на приобщаващо общество чрез иновативни подходи за справяне със социалните предизвикателства, както е посочено като приоритет в Рамковата програма за научни изследвания и иновации на Европейската комисия.
- ю) Центрове за маломасабно задържане могат да помогнат за предотвратяване на рецидиви, да осигурят социална реабилитация и реинтеграция на задържаните лица и да спомогнат за изграждането на по-приобщаващи общности.

Заклучения на Съвета

Общи съображения:

1. Държавите членки и Европейският съюз играят ключова роля в защитата на основните права, включително правата на задържаните лица.
2. Отново се потвърждава целта за насърчаване на социалната реабилитация и реинтеграция на задържаните лица, изтърпяващи наказание лишаване от свобода.
3. Социалната реабилитация играе важна роля за успешната реинтеграция в обществото на задържаните лица и намалява вероятността за рецидиви.
4. Инвестирането в разработване на програми за реабилитация, като се отчитат индивидуалните обстоятелства на задържаните лица, би могло да се счита за потенциален отговор на наказателното правосъдие по отношение на радикализацията.
5. Маломасабното задържане може да подобри както условията на труд за персонала в местата за задържане, така и качеството на живот на задържаните лица, и да улесни създаването на конструктивен климат за реинтеграция.

6. Центровете за маломасщабно задържане могат допълнително да допринесат за зачитането на основните права и да повишат чувството за сигурност в центровете за задържане.
7. Уважителното и конструктивно общуване със задържаните лица и помежду им допринася за изграждането на чувство за отговорност и автономност и за интеграцията в местната общност.
8. Центровете за маломасщабно задържане, които предоставят напътствия за завръщане в обществото, като един от възможните начини за улесняване на социалната реабилитация и реинтеграция, могат да допринесат за свеждането до минимум на отрицателните последици от задържането и риска от рецидиви.
9. Участието на общността като цяло и сътрудничеството на институции отвъд рамките на системата на наказателното правосъдие са от жизненоважно значение за постигането на реинтеграция и предотвратяването на рецидиви.
10. При проучването на използването и ползите от маломасщабното задържане е важно да се имат предвид особеностите и специфичните характеристики на държавите членки, включително различаващите се правни системи и избори на политиките.

Съветът приканва държавите членки:

11. Да продължат да проучват обхвата и потенциалните ползи на различните форми на маломасщабно, диференцирано и интегрирано в общността задържане, включително домовете за задържане, в сравнение с големите затвори.
12. Да повишават осведомеността относно потенциалните ползи от маломасщабното задържане, включително домовете за задържане.
13. Когато е целесъобразно, да обмислят възможността за използване на маломасщабното задържане и други алтернативни форми на задържане, които улесняват социалната реабилитация на задържаните лица, с цел по-добра подготовка на извършителите на престъпления за реинтеграция в обществото и подпомагане на предотвратяването на рецидиви.
14. Да обмислят, когато е целесъобразно, използването на центрове за маломасщабно задържане за целите на лишаването от свобода, включително домове за задържане, за да се ограничат отрицателните последици от задържането, и да осигурят по-добро напътстване на лишените от свобода лица за завръщането им в обществото.

15. Когато се използват центрове за маломасщабно задържане, да установят критерии за подбор на задържаните лица, като например естеството на извършеното престъпление, резултата от оценката на риска и интересите на жертвите. В съответствие с националното законодателство и практики може да се разгледа възможността за маломасщабно задържане или алтернативни форми на задържане за уязвими лица, например лица с увреждания, бременни жени и родилки, деца над възраст за понасяне на наказателна отговорност и младежи.
16. Да обмислят прилагането на определени аспекти на цифровизацията в центрoвете за маломасщабно задържане и, когато е целесъобразно, след оценка на риска и отчитане на интересите на жертвите, да разгледат възможността за комуникация чрез цифрови средства, за да се даде възможност на задържаните лица да поддържат контакт със семействата си, да имат по-голяма автономност при кандидатстване за работа или продължаване на работата, да посещават курсове за обучение или да търсят жилище в процеса на подготовката за освобождаване.
17. Да идентифицират добрите практики при използването на маломасщабно задържане и да споделят тази информация със съответните институции и агенции в Европейския съюз и други държави членки.
18. Да вземат предвид препоръките, изложени в посочената по-горе Препоръка на Комисията от 8 декември 2022 г.
19. Да разгледат възможността за маломасщабно задържане, включително домовете за задържане, като начин общностите да станат по-приобщаващи и в крайна сметка да допринесат за по-справедливо и приобщаващо бъдеще за задържаните лица.
20. Да осигуряват целенасочено обучение за персонала и практикуващите юристи в центрoвете за маломасщабно задържане относно методите на работа, професионалната етика и процедурите, за да се гарантира по-добра сигурност, общуване със задържаните лица и подготовка за социална реабилитация и реинтеграция.

21. Когато е целесъобразно, да осигурят възможности за задържаните лица в центровете за маломасщабно задържане да получат полезна работа, за която се заплаща, или подкрепа за социална и професионална интеграция и достъпни образователни програми.
22. Да обмислят възможността за подобряване на капацитета и ресурсите на социалните служби и други служби и участници, свързани с местата за задържане, включително центровете за маломасщабно задържане, с цел да се допринесе за социалната реинтеграция и да се подобрят условията на задържане.

Съветът приканва Комисията:

23. Да направи оценка на необходимостта от проучване и анализ на използването на центрове за маломасщабно задържане във всички държави членки, за да се подпомогне разпространението на добри национални практики и да се предостави евентуална доказателствена база за използването на маломасщабното задържане като ефективен модел на лишаване от свобода, който увеличава възможността за реабилитация и намалява рецидивите.
24. Като организира срещи на експерти, да подобрява осведомеността и обмена на добри практики между създателите на политики и практикуващите юристи относно маломасщабното, диференцирано и интегрирано в общността задържане и начините за преодоляване на предизвикателствата и пречките.
25. Когато е целесъобразно и като се отчитат положението и специфичните особености на държавите членки, да насърчава използването на маломасщабно задържане, включително домове за задържане, като част от програмата си за гарантиране на правата, защитени чрез европейските политики в областта на правосъдието, образованието, здравеопазването и благосъстоянието, заетостта, социалните въпроси и приобщаването, както и семейния живот.

26. Да проучи възможностите за финансиране по линия на съществуващи и евентуални бъдещи фондове на ЕС, без да се засягат бъдещите многогодишни финансови рамки, за въвеждането и по-нататъшното развитие и прилагане на маломасщабно задържане, включително домове за задържане, изграждане на капацитет съвместно с градските съвети, пилотни проекти, протоколи за обучение и методики за персонала.
27. Да насърчава държавите членки да търсят финансиране от съществуващи и евентуални бъдещи фондове на ЕС.
28. Да проучи възможностите за финансиране за организации, които биха могли да допринесат за развитието на маломасщабното задържане, като например Европейския форум за възстановително правосъдие (EFRJ), „Деца на затворници – Европа“ (COPE), Европейската мрежа на академиите за обучение на служителите на затворите (EPTA), EuroPris и Европейската конфедерация за пробация (CEP).

Съветът приканва Комисията и държавите членки:

29. Да работят заедно със Съвета на Европа и други съответни организации, институции и агенции за намиране на най-добрите форми на сътрудничество и повишаване на осведомеността по отношение на възможността за разработване и използване на маломасщабното задържане, включително домовете за задържане, като алтернатива на широкомасщабното задържане.
