

Bruxelles, den 14. juni 2024
(OR. en)

10105/24

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

RESULTAT AF DRØFTELSENE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	delegationerne
Tidl. dok. nr.:	9999/24
Vedr.:	Rådets konklusioner om frihedsberøvelse i mindre omfang: fokus på social rehabilitering og reintegration i samfundet

På samlingen den 13.-14. juni 2024 godkendte Rådet (retlige og indre anliggender) Rådets konklusioner om frihedsberøvelse i mindre omfang: fokus på social rehabilitering og reintegration i samfundet. Teksten som godkendt af Rådet findes i bilaget.

Rådets konklusioner**"Frihedsberøvelse i mindre omfang: fokus på social rehabilitering og reintegration i samfundet"****Indledning**

- a) Haagprogrammet fra 2004 og Stockholmprogrammet fra 2009 anerkendte, at frihedsberøvelse og alternativer til frihedsberøvelse er et vigtigt område inden for EU's politik for retlige anliggender.
- b) Hovedprioriteten i den strategiske dagsorden 2019-2024, som Det Europæiske Råd vedtog den 20. juni 2019, er beskyttelse af borgerne og frihedsrettighederne. Med henblik herpå bør Den Europæiske Union forsvare sine borgeres grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder som anerkendt i traktaterne og beskytte borgerne mod eksisterende og nye trusler. I lyset heraf skal kampen mod terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet udvides og styrkes.
- c) Europol's årlige rapport om situationen og udviklingen med hensyn til terrorisme i EU (TE-SAT) har vist, at frihedsberøvede personer kan være et mål for rekrutteringsnetværk for terrorisme og organiseret kriminalitet¹. Det er afgørende at bekæmpe dette fænomen aktivt.
- d) Den strategiske dagsorden 2019-2024 står også for forandring i retning af en grønnere, mere retfærdig og mere inklusiv fremtid. Håndteringen af de forskellige former for frihedsberøvelse med henblik på bæredygtighed og social reintegration afspejler disse tværgående prioriteter.

¹ Europol's rapporter om situationen og udviklingen med hensyn til terrorisme i EU i 2022 og 2023.

- e) Europarådet har en lang tradition for at behandle spørgsmål vedrørende frihedsberøvelse og har opnået stor viden på dette område. Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf (CPT) vurderer, hvordan frihedsberøvede personer behandles, og offentliggør regelmæssige rapporter og henstillinger for at styrke respekten for deres grundlæggende rettigheder.
- f) I Rådets konklusioner om styrkelse af den strafferetlige respons på radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme², der blev vedtaget den 20. november 2015, opfordrede Rådet Kommissionen til hurtigst muligt at afsætte de nødvendige finansielle ressourcer til opfølgningen af disse rådskonklusioner, navnlig til støtte for udviklingen af rehabiliteringsprogrammer, samt risikovurderingsværktøjer til at fastlægge den mest hensigtsmæssige strafferetlige respons under hensyntagen til individuelle omstændigheder, hvor der tages højde for sikkerhedsinteresser og hensynet til den offentlige sikkerhed.
- g) I Aranyosi/Căldăraru-dommen³ af 5. april 2016 og efterfølgende domme anerkendte Den Europæiske Unions Domstol betydningen af forholdene under frihedsberøvelse i forbindelse med gensidig anerkendelse og anvendelsen af rammeafgørelse 2002/584/JHA om den europæiske arrestordre⁴.
- h) Den Europæiske Union har gentagne gange understreget betydningen af reintegrations- og rehabiliteringsprocesser i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder⁵.

² Rådets konklusioner om styrkelse af den strafferetlige respons på radikaliserings, der fører til terrorisme og voldelig ekstremisme, 14350/15.

³ Dom af 5. april 2016 i forenede sager C-404/15 og C-659/15, Aranyosi og Căldăraru, EU:C:2016:198.

⁴ Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1).

⁵ Jf. f.eks. Rådets rammeafgørelse 2008/909/JHA om frihedsstraffe, betragtning 9 og artikel 4, stk. 2, vedrørende socialrehabilitering som et af formålene med rammeafgørelsen.

- i) I sin beslutning af 5. oktober 2017 om fængselssystemer og -forhold⁶ opfordrede Europa-Parlamentet medlemsstaterne til at prioritere små indkvarteringsenheder til et begrænset antal indsatte for at forebygge tilbagefald til kriminalitet og fremme reintegration i samfundet.
- j) I Rådets konklusioner om fremme af gensidig anerkendelse ved at styrke gensidig tillid⁷, der blev vedtaget den 7. december 2018, blev medlemsstaterne opfordret til at gøre brug af alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse for at nedbringe antallet af indsatte i deres frihedsberøvelsesfaciliteter og derved fremme målet om socialrehabilitering og også påpege, at gensidig tillid ofte svækkes af ringe forhold under frihedsberøvelse og problemet med overfyldte faciliteter for frihedsberøvelse.
- k) I Rådets konklusioner om alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse⁸, der blev vedtaget den 3. december 2019, blev medlemsstaterne også opfordret til at imødegå overfyldte fængsler og fremme genintegrationen af lovovertrædere i samfundet under hensyntagen til indvirkningen på nedbringelse af tilbagefald til kriminalitet og risikoen for radikaliserings i fængsler. I de nævnte rådskonklusioner blev det ligeledes noteret, at de strafferetlige sanktioner og foranstaltninger, der anvendes, og måden, de håndhæves på, bidrager til at forebygge tilbagefald til kriminalitet og påvirker dermed sikkerheden i samfundet.
- l) I disse konklusioner blev det endvidere understreget, at udveksling af bedste praksis er en nyttig måde for medlemsstaterne til at lære af hinanden og forbedre deres respektive lovgivning, procedurer og praksis. EU kan også drage fordel af et tættere samarbejde med Europarådet og andre relevante organisationer.

⁶ Europa-Parlamentets beslutning af 5. oktober 2017 om fængselssystemer og -forhold (EUT C 346 af 27.9.2018, s. 94).

⁷ Rådets konklusioner om gensidig anerkendelse i straffesager "Fremme af gensidig anerkendelse ved at styrke gensidig tillid" (EUT C 449 af 13.12.2018, s. 6).

⁸ Rådets konklusioner om alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse: Anvendelse af ikkefrihedsberøvende sanktioner og foranstaltninger på det strafferetlige område (EUT C 422 af 16.12.2019, s. 9).

- m) På samlingen i Rådet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2021 afspejlede drøftelserne ministrenes fælles tilsagn om fortsat at forbedre forholdene under frihedsberøvelse på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser.
- n) Medlemsstaterne, Kommissionen, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), Eurojust, Det Europæiske Retlige Netværk på det strafferetlige område og fagfolk, der dagligt arbejder med instrumenter til gensidig anerkendelse inden for frihedsberøvelse, bør, hvis det er relevant, bestræbe sig på at finde og gennemføre løsninger på de aktuelle udfordringer, herunder med henblik på at forbedre rehabiliterings- og reintegrationsstrategier.
- o) Den europæiske fængselssamarbejdsorganisation (EuroPris) støtter politiske beslutningstagere i en rådgivende funktion i forbindelse med fængselsspørgsmål. Den etablerer også forbindelser og udveksler oplysninger med andre organisationer, der arbejder på det strafferetlige område, med henblik på at udvikle bedste praksis på området. EuroPris-reglerne har understreget, at en arbejdsmetode, der bygger på, at personale knytter forbindelser med indsatte gennem kommunikation og interaktion, bidrager til at garantere sikkerhed og god orden samt til rehabilitering og forberedelse til løsladelse.
- p) FRA's database om strafferetlig frihedsberøvelse, der blev lanceret i december 2019, giver et overblik over fængselsforhold i alle medlemsstaterne og er et nyttigt og offentligt tilgængeligt redskab for judicielle myndigheder, der skal behandle spørgsmål vedrørende fængselsforhold. FRA's rapport "Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality" (Forhold under frihedsberøvelse i Den Europæiske Union: regler og praksis) beskriver udvalgte minimumsstandards for frihedsberøvelse i straffesager i medlemsstaterne.
- q) Den 8. december 2022 vedtog Kommissionen en henstilling om de proceduremæssige rettigheder for mistænkte og tiltalte, der er varetægtsfængslet, og om de materielle forhold under frihedsberøvelse⁹.

⁹ Kommissionens henstilling (EU) 2023/681 af 8. december 2022 om proceduremæssige rettigheder for mistænkte og tiltalte, der er varetægtsfængslet, og om materielle forhold under frihedsberøvelsen (EUT L 86 af 24.3.2023, s. 44).

- r) Ud over minimumsstandarter for forholdene under frihedsberøvelse i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder anbefaler Kommissionen, at medlemsstaterne investerer i socialrehabilitering af frihedsberøvede personer for at tage hensyn til deres individuelle behov. For at hjælpe frihedsberøvede personer med at forberede sig på løsladelse og lette deres reintegration i samfundet bør medlemsstaterne sikre, at alle frihedsberøvede personer har adgang til sikre, inklusive og tilgængelige uddannelsesprogrammer, der opfylder deres individuelle behov, samtidig med at der tages hensyn til deres ønsker.
- s) Rådets atten månedersprogram, der dækker perioden fra den 1. juli 2023 til den 31. december 2024, prioriterer retligt samarbejde og forbedring af retssystemernes overordnede effektivitet og modstandsdygtighed samt bekæmpelse af risikoen for social udstødelse af dem, der er mest sårbare eller i risiko for udstødelse, i forbindelse med gennemførelsen af handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder.
- t) På den uformelle samling i Rådet (retlige og indre anliggender) den 26. januar 2024 udtrykte medlemsstaterne vilje til yderligere at overveje faciliteter for frihedsberøvelse i mindre omfang.
- u) Det europæiske symposium om fængsler den 20. og 21. marts 2024, som blev organiseret af RESCALED-netværket¹⁰ under det belgiske formandskab, fokuserede på frihedsberøvelse i mindre omfang og mindre fængsler. På symposiet blev det påvist, at frihedsberøvelse i mindre omfang bidrager til en bedre følelse af fællesskab og bedre social integration og kan føre til en lavere frekvens for tilbagefald til kriminalitet. Sådanne former for frihedsberøvelse bidrager derfor til at nå målet om tryggere samfund og lavere kriminalitet.

¹⁰ RESCALED er en europæisk netværksorganisation med medlemmer i Belgien, Finland, Frankrig, Irland, Kosovo, Kroatien, Malta, Nederlandene, Norge, Portugal, Rumænien, Spanien, Tjekkiet, Tyskland og Østrig. RESCALED har nationale kontorer i seks lande: Belgien, Nederlandene, Norge, Portugal, Tjekkiet og Tyskland. De forskellige nationale kontorer, medlemmer og partnerorganisationer støtter hver især gennemførelsen i mindre fængsler på deres egen måde.

- v) Indsatte og tidligere indsatte er borgere, der er særligt sårbare over for social udstødelse, og de 2030-mål, der er fastsat inden for beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse i handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder, vedrører også dem.
- w) Frihedsberøvelse er fortsat et uundværligt redskab i vores strafferetlige systemer. Forskellige former for frihedsberøvelse eller typer af faciliteter kan opfylde forskellige krav og behov hos forskellige grupper af frihedsberøvede personer afhængigt af en række kriterier såsom deres alder, køn, socioøkonomiske forhold, arten af den begåede lovovertrædelse, resultatet af en risikovurdering, forholdet til offeret, og om personen er varetægtsfængslet eller afsoner en frihedsstraf. Det mest hensigtsmæssige frihedsberøvelsesmiljø kan også ændre sig i løbet af frihedsberøvelsesperioden.
- x) Den omfattende forskning og gode praksis, der allerede findes i forskellige medlemsstater, har vist, at faciliteter for frihedsberøvelse i mindre omfang er et middel til at udforme individuelle tilgange til socialrehabilitering, opbygge individuelle relationer og forme sociale interaktioner og prioritere opbygning af ansvar og gensidig inddragelse gennem integration i lokalsamfundet. Faciliteter for frihedsberøvelse i mindre omfang skal forstås som strukturer med en mindre kapacitet sammenlignet med store fængsler. Denne mindre kapacitet kan være gavnlig med hensyn til levemiljø, dynamisk sikkerhed, social inklusion og dermed en bedre atmosfære for reintegration. Mindre fængsler – som er en form for frihedsberøvelse i mindre omfang – skal forstås som små, differentierede, lokalsamfundsintegrerede faciliteter med passende programmer, der fokuserer på socialrehabilitering og reintegration under hensyntagen til individuelle behov og med fokus på at opbygge autonomi og tage ansvar.

- y) Eksisterende frihedsberøvende faciliteter i mindre omfang i medlemsstaterne og de fremskridt, der allerede er gjort på dette område, bør hilses velkommen.
- z) Faciliteter for frihedsberøvelse i mindre omfang fremmer skabelsen af et inklusivt samfund gennem innovative tilgange, der tackler sociale udfordringer som prioriteret i Europa-Kommissionens rammeprogram for forskning og innovation.
- aa) Faciliteter for frihedsberøvelse i mindre omfang kan bidrage til at forebygge tilbagefald til kriminalitet, sikre socialrehabilitering og reintegration af frihedsberøvede personer og bidrage til at opbygge mere inklusive samfund.

Rådets konklusioner

Generelle bemærkninger:

1. Medlemsstaterne og Den Europæiske Union spiller en central rolle med hensyn til at beskytte de grundlæggende rettigheder, herunder frihedsberøvede personers rettigheder.
2. Målet om at fremme socialrehabilitering og reintegration af frihedsberøvede personer, der afsoner frihedsstraffe, bekræftes på ny.
3. Socialrehabilitering spiller en vigtig rolle for frihedsberøvede personers vellykkede reintegration i samfundet og reducerer muligheden for tilbagefald.
4. Investering i udvikling af rehabiliteringsprogrammer under hensyntagen til frihedsberøvede personers individuelle forhold kan betragtes som et potentiel strafferetligt respons på radikaliserings.
5. Frihedsberøvelse i mindre omfang kan forbedre både arbejdsvilkårene for personalet i faciliteterne for frihedsberøvelse og livskvaliteten for frihedsberøvede personer og lette skabelsen af et konstruktivt klima for reintegration.

6. Faciliteter for frihedsberøvelse i mindre omfang kan desuden bidrage til respekten for de grundlæggende rettigheder og kan øge følelsen af sikkerhed i faciliteterne for frihedsberøvelse.
7. Respektfuld og konstruktiv interaktion med og mellem frihedsberøvede personer bidrager til at opbygge ansvarlighed og autonomi og til integration i lokalsamfundet.
8. Faciliteter for frihedsberøvelse i mindre omfang, der giver vejledning i at vende tilbage til samfundet som en mulig måde at gøre socialrehabilitering og reintegration lettere, kan bidrage til at minimere de negative virkninger af frihedsberøvelse og risikoen for tilbagefald.
9. Inddragelse af samfundet som helhed og samarbejde mellem institutioner uden for det strafferetlige system er afgørende for reintegration og forebyggelse af tilbagefald.
10. Når man undersøger brugen af og fordelene ved frihedsberøvelse i mindre omfang, er det vigtigt at tage hensyn til medlemsstaternes særlige forhold og karakteristika, herunder forskellige retssystemer og politiske valg.

Rådet opfordrer medlemsstaterne til

11. yderligere at undersøge omfanget af og de potentielle fordele ved former for frihedsberøvelse i mindre omfang, differentieret og lokalsamfundsintegreret frihedsberøvelse, herunder mindre fængsler, i forhold til store fængselsinstitutioner
12. at øge bevidstheden om de potentielle fordele ved frihedsberøvelse i mindre omfang, herunder mindre fængsler
13. hvor det er relevant, at overveje at gøre det muligt at anvende frihedsberøvelse i mindre omfang og andre alternative former for frihedsberøvelse, der letter den sociale rehabilitering for frihedsberøvede personer, med det formål at forberede lovovertrædere bedre på reintegration i samfundet og bidrage til at forebygge tilbagefald
14. hvor det er relevant, at overveje at anvende faciliteter for frihedsberøvelse i mindre omfang til frihedsstraffe, herunder mindre fængsler, med henblik på at begrænse de negative virkninger af frihedsberøvelse og sikre indsatte bedre vejledning om tilbagevenden til samfundet

15. hvis der anvendes faciliteter for frihedsberøvelse i mindre omfang, at fastsætte udvælgelseskriterier for frihedsberøvede personer, såsom arten af den begåede lovovertrædelse, resultatet af en risikovurdering og ofrenes interesser. I overensstemmelse med national lovgivning og praksis kan mindre frihedsberøvelse eller alternative former for frihedsberøvelse overvejes for sårbare personer såsom personer med handicap, kvinder under graviditet og efter fødslen, børn over den kriminelle lavalder og unge voksne
16. at overveje at gennemføre digitaliseringsaspekter i de mindre faciliteter for frihedsberøvelse og, hvor det er relevant, efter en risikovurdering og hensyntagen til ofrenes interesser overveje at muliggøre kommunikation ved hjælp af digitale midler for at gøre det muligt for frihedsberøvede personer at bevare kontakten med deres familier, forbedre uafhængigheden med henblik på at søge job eller fortsætte med deres job, tage kurser eller lede efter et sted at bo som forberedelse til løsladelse.
17. at kortlægge god praksis for brug af frihedsberøvelse i mindre omfang og dele disse oplysninger med de relevante institutioner og agenturer i Den Europæiske Union og andre medlemsstater
18. at tage hensyn til henstillingerne i ovennævnte henstilling fra Kommissionen af 8. december 2022
19. at overveje frihedsberøvelse i mindre omfang, herunder mindre fængsler, som en måde at gøre lokalsamfundene mere inklusive på og i sidste ende bidrage til en mere retfærdig og inklusiv fremtid for frihedsberøvede personer
20. at sørge for målrettet uddannelse af personale og fagfolk i mindre faciliteter for frihedsberøvede i arbejdsmetoder, faglig etik og procedurer for at sikre bedre sikkerhed, interaktion med de frihedsberøvede personer og forberedelse til socialrehabilitering og reintegration

21. hvor det er relevant, at give frihedsberøvede personer i forbindelse med frihedsberøvelse i mindre omfang mulighed for at opnå lønnet arbejde af nyttig karakter eller støtte til social og faglig integration og tilgængelige uddannelsesprogrammer.
22. at overveje at forbedre kapaciteten og ressourcerne hos sociale tjenester og andre tjenester og aktører, der deltager i frihedsberøvelse, herunder i faciliteter for frihedsberøvede af mindre omfang, med henblik på at bidrage til social reintegration og forbedre forholdene under frihedsberøvelsen.

Rådet opfordrer Kommissionen til

23. at vurdere behovet for at undersøge og analysere anvendelsen af faciliteter for frihedsberøvelse i mindre omfang i alle medlemsstater med henblik på at støtte udbredelsen af god national praksis og tilvejebringe et muligt evidensgrundlag for anvendelse af mindre frihedsberøvelse som en effektiv model for frihedsberøvelse, der øger rehabiliteringen og mindsker muligheden for tilbagefald.
24. ved hjælp af tilrettelæggelse af ekspertmøder at øge bevidstheden om og udvekslingen af god praksis mellem politiske beslutningstagere og retsvæsenets aktører om frihedsberøvelse i mindre omfang, differentieret og lokalsamfundsintegreret frihedsberøvelse og om, hvordan udfordringer og hindringer kan overvindes
25. hvor det er relevant og under hensyntagen til situationen og de særlige forhold i medlemsstaterne, at fremme anvendelsen af frihedsberøvelse i mindre omfang, herunder mindre fængsler, som en del af dagsordenen for at sikre de rettigheder, der er beskyttet af europæiske politikker inden for retlige anliggender, uddannelse, sundhed og trivsel, beskæftigelse, sociale anliggender og inklusion samt familieliv

26. at undersøge finansieringsmulighederne under eksisterende og mulige fremtidige EU-fonde, uden at det berører fremtidige flerårige finansielle rammer, for oprettelse og videreudvikling og gennemførelse af frihedsberøvelse i mindre omfang, herunder mindre fængsler, kapacitetsopbygning i byråd, pilotprojekter, uddannelsesprotokoller og metoder for personale
27. at tilskynde medlemsstaterne til at søge finansiering under eksisterende og eventuelle fremtidige EU-fonde
28. at undersøge finansieringsmuligheder for organisationer, der kan bidrage til udviklingen af frihedsberøvelse i mindre omfang, såsom Det Europæiske Forum for Genoprettende Retfærdighed (EFRJ), Children of Prisoners Europe (COPE), European Penitentiary Training Academies (EPTA), EuroPris og den europæiske organisation for prøvetid med tilsyn (CEP).

Rådet opfordrer tillige Kommissionen og medlemsstaterne til

29. at arbejde tæt sammen med Europarådet og andre relevante organisationer, institutioner og agenturer for at overveje optimalt samarbejde og bevidstgørelse med hensyn til muligheden for at udvikle og anvende frihedsberøvelse i mindre omfang, herunder mindre fængsler, som et alternativ til omfattende frihedsberøvelse.
