



Brüssel, 14. juuni 2024
(OR. en)

10105/24

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

MENETLUSE TULEMUS

Saatja:	Nõukogu peasekretariaat
Saaja:	Delegatsioonid
Eelmise dok nr:	9999/24
Teema:	Nõukogu järeldused, mis käsitlevad kinnipidamist väikestes asutustes: keskendumine sotsiaalsele rehabiliteerimisele ja ühiskonda taasintegreerimisele

Nõukogu (justiits- ja siseküsimused), kiitis oma 13.–14. juuni 2024. aasta kohtumisel heaks nõukogu järeldused „Kinnipidamine väikestes asutustes: keskendumine sotsiaalsele rehabiliteerimisele ja ühiskonda taasintegreerimisele“. Nõukogu poolt heakskiidetud tekst on esitatud lisas.

Nõukogu järeldused

„Kinnipidamine väikestes asutustes: keskendumine sotsiaalsele rehabiliteerimisele ja ühiskonda taasintegreerimisele“

Sissejuhatus

- a) 2004. aasta Haagi programmis ja 2009. aasta Stockholmi programmis tunnistati, et kinnipidamine ja kinnipidamise alternatiivid on ELi õiguspoliitika oluline valdkond.
- b) Euroopa Ülemkogu poolt 20. juunil 2019 vastu võetud strateegilise tegevuskava 2019–2024 peamine prioriteet on kodanike ja vabaduste kaitsmine. Selleks peaks Euroopa Liit kaitsma oma kodanike põhiõigusi ja -vabadusi, mida tunnustatakse aluslepingutes, ning kaitsma kodanikke olemasolevate ja tekkivate ohtude eest. Seda silmas pidades tuleb terrorismi ja piiriülese kuritegevuse vastast võitlust laiendada ja tugevdada.
- c) Europoli iga-aastane aruanne terrorismi olukorra ja suundumuste kohta ELis (TE–SAT-aruanne) on näidanud, et kinnipeetud isikud võivad olla terrorismile ja organiseeritud kuritegevusele suunatud värbamisvõrgustike sihtmärgiks¹. On oluline selle nähtuse vastu aktiivselt võidelda.
- d) Strateegilises tegevuskavas 2019–2024 on kavandatud ka üleminek keskkonnahoidlikumale, õiglasemale ja kaasavamale tulevikule. Kinnipidamise eri vormide käsitlemine kestlikkuse ja sotsiaalse taasintegreerimise eesmärkide valguses on kooskõlas nende valdkondadeüleste prioriteetidega.

¹ Europoli 2022. ja 2023. aasta aruanded terrorismi olukorra ja suundumuste kohta ELis.

- e) Euroopa Nõukogul on kinnipidamisega seotud küsimuste käsitlemisel pikk praktika ning tal on selles valdkonnas põhjalik teadmistepagas. Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee hindab, kuidas kinnipeatavaid koheldakse, ning avaldab korrapäraselt aruandeid ja soovitusi, et tõhustada nende põhiõiguste austamist.
- f) Oma järel dustes terrorismi ja vägivaldse äärmusluseni viivale radikaliseerumisele kriminaalõiguslike vahenditega reageerimise tugevdamise kohta,² mis võeti vastu 20. novembril 2015, kutsus nõukogu komisjoni üles eraldama kiiremas korras vajalikud rahalised vahendid kõnealuste nõukogu järel duste järelmeetmeteks, eelkõige rehabiliteerimisprogrammide ja riskihindamisvahendite väljatöötamise toetamiseks, et määrata kindlaks kõige asjakohasemad kriminaalõiguslikud vahendid, võttes arvesse konkreetseid asjaolusid ning julgeoleku ja avaliku turvalisuse küsimusi.
- g) Euroopa Liidu Kohus tunnistas oma 5. aprilli 2016. aasta otsuses Aranyosi/Căldăraru³ ja järgne vates kohtuotsustes, et kinnipidamistingimused on Euroopa vahistamismäärusega seotud vastastikuse tunnustamise ja raamotsuse 2002/584/JSK⁴ toimimise kontekstis olulised.
- h) Euroopa Liit on korduvalt rõhutanud taasintegreerimis- ja rehabiliteerimisprotsesside tähtsust kooskõlas põhiõigustega⁵.

² Nõukogu järel dustused terrorismi ja vägivaldse äärmusluseni viivale radikaliseerumisele kriminaalõiguslike vahenditega reageerimise tugevdamise kohta (dok 14350/15).

³ 5. aprilli 2016. aasta kohtuotsus Aranyosi ja Căldăraru, liidetud kohtuasjad C-404/15 ja C-659/15, EU:C:2016:198.

⁴ Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (EÜT L 190, 18.7.2002, lk 1–20).

⁵ Vt nt nõukogu raamotsus 2008/909/JSK vabadusekaotuslike karistuste kohta, põhjendus 9 ja artikli 4 lõige 2, mis käsitlevad sotsiaalset rehabilitatsiooni kui kõnealuse raamotsuse üht eesmärki.

- i) Oma 5. oktoobri 2017. aasta resolutsioonis vanglasüsteemide ja kinnipidamistingimuste kohta⁶ kutsus Euroopa Parlament liikmesriike üles seadma esikohale väikesed üksused, milles majutatakse piiratud arv vange, et vältida korduvkuritegevust ja soodustada taasintegreerimist ühiskonda.
- j) Nõukogu järel dustes „Vastastikuse tunnustamise edendamine vastastikuse usalduse suurendamisega“,⁷ mis võeti vastu 7. detsembril 2018, julgustati liikmesriike kasutama kinnipidamise asemel alternatiivseid meetmeid, et vähendada kinnipeetavate arvu kinnipidamisasutustes, edendades sellega sotsiaalse rehabilitatsiooni eesmärki ning pidades silmas ka asjaolu, et kehvad kinnipidamistingimused ja vanglate ülerahvastatus sageli vähendavad vastastikust usaldust.
- k) Nõukogu järel dustes kinnipidamise alternatiivide kohta,⁸ mis võeti vastu 3. detsembril 2019, julgustati liikmesriike võitlema vanglate ülerahvastatuse vastu ning edendama õigusrikkujate ühiskonda taasintegreerimist, võttes arvesse mõju korduvkuritegevuse vähendamisele ning vanglates radikaliseerumise ohtu. Kõnealustes nõukogu järel dustes märgiti ka, et kasutatavad kriminaalkaristused ja meetmed ning nende täitmise viis aitavad ära hoida kordu vaid õigusrikkumisi ning mõjutavad seega ühiskonna julgeolekut.
- l) Ühtlasi rõhutati asjaomastes järel dustes, et parimate tavade jagamine on kasulik viis, kuidas liikmesriigid saavad üksteiselt õppida ning täiustada oma õigusakte, menetlusi ja tava sid. EL võiks kasu saada ka tihedamast koostööst Euroopa Nõukoguga ja muude asjaomaste organisatsioonidega.

⁶ Euroopa Parlamendi 5. oktoobri 2017. aasta resolutsioon vanglasüsteemide ja kinnipidamistingimuste kohta (ELT C 346, 27.9.2018, lk 94–104).

⁷ Nõukogu järel dustes vastastikuse tunnustamise kohta kriminaalasjades „Vastastikuse tunnustamise edendamine vastastikuse usalduse suurendamisega“ (ELT C 449, 13.12.2018, lk 6–9).

⁸ Nõukogu järel dustes kinnipidamise alternatiivide kohta – vabadusekaotusega karistuste ja meetmete kasutamine kriminaalõiguse valdkonnas (ELT C 422, 16.12.2019, lk 9–13).

- m) Justiits- ja siseküsimuste nõukogu 7. ja 8. oktoobri 2021. aasta istungil peetud arutelud kajastasid ministrite ühist pühendumust jätkata kinnipidamistingimuste parandamist, tuginedes kohtuotsuste ja õigusasutuste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõttele.
- n) Liikmesriigid, komisjon, Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA), Eurojust, Euroopa õigusalase koostöö võrgustik kriminaalasjades ja praktikud, kes töötavad igapäevaselt vastastikuse tunnustamise vahenditega vabaduse võtmise valdkonnas, peaksid asjakohasel juhul püüdma leida ja rakendada lahendusi praegustele probleemidele, sealhulgas rehabiliteerimis- ja taasintegreerimisstrateegiate parandamiseks.
- o) Euroopa Vanglate ja Kinnipidamisasutuste Organisatsioon (EuroPris) toetab poliitikakujundajaid vanglatega seotud küsimustes nõuandjana. Ta loob ka suhteid ja vahetab teavet teiste kriminaalõiguse valdkonnas tegutsevate organisatsioonidega, et töötada välja selle valdkonna parimad tavad. EuroPrisi reeglites on rõhutatud, et töömeetod, mis põhineb sellel, et töötajad loovad vangistatud inimestega teabevahetuse ja suhtluse kaudu suhteid, aitab tagada ohutust, turvalisust ja head korda, samuti aitab see kaasa rehabiliteerimisele ja vabastamiseks ettevalmistamisele.
- p) FRA kriminaalkorras kinnipidamise andmebaas, mis käivitati 2019. aasta detsembris, annab ülevaate kinnipidamistingimustest kõigis liikmesriikides ning on kasulik ja avalikult kättesaadav vahend õigusasutustele, kes seisavad silmitsi kinnipidamistingimustega seotud küsimustega. FRA aruandes „Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality“ („Kriminaalkorras kinnipidamise tingimused Euroopa Liidus: õigusnormid ja tegelikkus“) kirjeldatakse valitud minimaalseid kriminaalkorras kinnipidamise standardeid liikmesriikides.
- q) Komisjon võttis 8. detsembril 2022 vastu soovitusel eelvangistust kandvate kahtlustatavate ja süüdistatavate menetlusõiguste ning materiaalsete kinnipidamistingimuste kohta⁹.

⁹ Komisjoni 8. detsembri 2022. aasta soovitus (EL) 2023/681 eelvangistust kandvate kahtlustatavate ja süüdistatavate menetlusõiguste ning materiaalsete kinnipidamistingimuste kohta (ELT L 86, 24.3.2023, lk 44–57).

- r) Lisaks põhiõigustega kooskõlas olevate kinnipidamistingimuste miinimumnõuetele soovib komisjon liikmesriikidel investeerida kinnipeetavate sotsiaalsesse rehabilitatsiooni, võttes arvesse nende individuaalseid vajadusi. Selleks et aidata kinnipeetavatel valmistuda vabanemiseks ja soodustada nende taasintegreerumist ühiskonda, peaksid liikmesriigid ühtlasi tagama, et kõigil kinnipeetavatel on juurdepääs turvalistele, kaasavatele ja kättesaadavatele haridusprogrammidele, mis vastavad nende individuaalsetele vajadustele, võttes samas arvesse nende püüdlusi.
- s) Nõukogu 18-kuulises programmis, mis hõlmab ajavahemikku 1. juulist 2023 kuni 31. detsembrini 2024, seatakse Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskava rakendamise kontekstis esikohale õiguslane koostöö ning kohtusüsteemide üldise tõhususe ja vastupidavuse parandamine, samuti võitlus kõige haavatavamate või tõrjutuse ohus olevate inimeste sotsiaalse tõrjutuse ohu vastu.
- t) Justiits- ja siseküsimuste nõukogu 26. jaanuari 2024. aasta mitteametlikul istungil väljendasid liikmesriigid valmisolekut kaaluda täiendavalt väikeste kinnipidamisasutuste küsimust.
- u) Eesistujariigi Belgia egiidi all 20. ja 21. märtsil 2024 võrgustiku RESCALED¹⁰ korraldatud kinnipidamismajade teemalisel Euroopa sümposiumil keskenduti kinnipidamisele väikestes asutustes ja kinnipidamismajadele. Sümposiumil selgitati, et kinnipidamine väikestes asutustes aitab parandada kogukonnatunnet ja sotsiaalset integratsiooni ning võib vähendada korduvkuritegevuse määra. Sellised kinnipidamise vormid aitavad seega kaasa turvalisemate kogukondade ja väiksema kuritegevuse eesmärgi saavutamisele.

¹⁰ RESCALED on Euroopa võrgustik, millel on liikmed Austrias, Belgias, Hispaanias, Horvaatias, Iirimaa, Kosovos, Maltal, Madalmaades, Norras, Portugalis, Prantsusmaal, Rumeenias, Saksamaal, Soomes ja Tšehhis. Võrgustikul RESCALED on riiklikud bürood kuues riigis: Belgias, Madalmaades, Norras, Portugalis, Saksamaal ja Tšehhis. Erinevad riiklikud bürood, liikmed ja partnerorganisatsioonid toetavad kinnipidamismajade kasutuselevõttu kõik omal moel.

- v) Vangistatud ja varem vangistuses viibinud isikud on sotsiaalse tõrjutuse suhtes eriti haavatavad ning Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskavas tööhõive, oskuste ja vaesuse vähendamise valdkonnas 2030. aastaks seatud eesmärgid puudutavad ka neid.
- w) Kinnipidamine on meie kriminaalõigussüsteemides endiselt asendamatu vahend. Kinnipidamise eri vormid või eri liiki asutused võivad vastata erinevate kinnipeetute rühmade puhul kehtivatele eri nõuetele ja vajadustele, sõltuvalt mitmesugustest kriteeriumidest, nagu nende vanus, sugu, sotsiaal-majanduslikud asjaolud, toime pandud kuriteo laad, riskihindamise tulemus, suhted ohvriga ning asjaolu, kas isik on eelvangistuses või kannab vabadusekaotuslikku karistust. Kinnipidamise perioodi jooksul võib muutuda ka see, milline on kõige asjakohasem kinnipidamiskeskond.
- x) Mitmes liikmesriigis juba tehtud ulatuslikud uuringud ja olemasolevad head tavad on näidanud, et väikesed kinnipidamisasutused on vahend, mille abil kujundada individuaalseid lähenemisviise sotsiaalse rehabiliteerimise suhtes, luua individuaalseid suhteid ja kujundada sotsiaalset suhtlust ning seada esikohale vastutuse ja vastastikuse kaasamise suurendamine kohalikku kogukonda integreerimise kaudu. Väikeste kinnipidamisasutuste all mõistetakse ehitisi, mille mahutavus on väiksem kui suurtel vanglatel. Kõnealune väiksem mahutavus võib olla kasulik elukeskkonna, dünaamilise turvalisuse, sotsiaalse kaasatuse ja seega parema taasintegreerumise õhustiku seisukohast. Kinnipidamismaju kui väikestes asutustes kinnipidamise vormi tuleb käsitada väikeste, diferentseeritud ja kogukonda integreeritud asutustena, millel on sobivad programmid, mis keskenduvad sotsiaalsele rehabiliteerimisele ja taasintegreerimisele, võttes arvesse individuaalseid vajadusi ning pidades silmas autonoomia loomist ja vastutuse võtmist.

- y) Liikmesriikides olevaid väikeseid kinnipidamisasutusi ja selles valdkonnas juba tehtud edusamme tuleks tervitada.
- z) Väikeste kinnipidamisasutustega edendatakse kaasava ühiskonna loomist selliste uuenduslike lähenemisviiside abil, mille raames käsitletakse sotsiaalseid probleeme, nagu on seatud prioriteediks Euroopa Komisjoni teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammis.
- aa) Väikesed kinnipidamisasutused võivad aidata ennetada korduvkuritegevust, tagada kinnipeetute sotsiaalse rehabiliteerimise ja taasintegreerimise ning luua kaasavaid kogukondi.

Nõukogu järeldused

Üldised kaalutlused

1. Liikmesriikidel ja Euroopa Liidul on oluline roll põhiõiguste, sealhulgas kinnipeetute õiguste kaitsmisel;
2. kinnitatakse taas eesmärgi edendada vabadusekaotuslikke karistusi kandvate kinnipeetute sotsiaalset rehabiliteerimist ja taasintegreerimist;
3. sotsiaalsel rehabiliteerimisel on oluline roll kinnipeetute edukal taasintegreerimisel ühiskonda ja see vähendab uute kuritegude toimepanemise võimalust;
4. rehabiliteerimisprogrammide väljatöötamisse investeerimist, võttes arvesse kinnipeetute individuaalset olukorda, võiks pidada võimalikuks kriminaalõiguslikuks vahendiks radikaliseerumise vastu;
5. väikestes asutustes kinnipidamine võib parandada nii kinnipidamisasutuste töötajate töötingimusi kui ka kinnipeetute elukvaliteeti ning hõlbustada konstruktiivse taasintegreerimisõhustiku loomist;

6. väikesed kinnipidamisasutused võivad veelgi soodustada põhiõiguste austamist ja suurendada kinnipidamisasutustes turvatunnet;
7. lugupidav ja konstruktiivne suhtlus kinnipeetutega ja nende vahel aitab suurendada vastutust ja autonoomiat ning integreeruda kohalikku kogukonda;
8. ühiskonda tagasipöördumiseks suuniseid andvad väikesed kinnipidamisasutused kui üks võimalik viis sotsiaalse rehabiliteerimise ja taasintegreerimise hõlbustamiseks, võivad aidata vähendada kinnipidamise negatiivset mõju ja uute kuritegude toimepanemise ohtu;
9. kogukonna kui terviku kaasamine ja institutsioonide koostöö väljaspool kriminaalõigussüsteemi on taasintegratsiooni saavutamiseks ja uute kuritegude toimepanemise ennetamiseks äärmiselt olulised;
10. väikestes asutustes kinnipidamise kasutamise ja sellest saadava kasu uurimisel on oluline silmas pidada liikmesriikide erijooni ja eripära, sealhulgas erinevaid õigussüsteeme ja poliitikavalikuid;

Nõukogu kutsub liikmesriike üles:

11. täiendavalt uurima väikestes asutustes, diferentseeritud ja kogukonda integreeritud kinnipidamise vormide, sealhulgas kinnipidamismajade kohaldamisala ja võimalikku kasu võrreldes suurte vanglaasutustega;
12. suurendama teadlikkust väikestes asutustes, sealhulgas kinnipidamismajades kinnipidamise võimalikust kasust;
13. asjakohasel juhul kaaluma võimalust lubada väikestes asutustes kinnipidamist ja muid alternatiivseid kinnipidamisvorme, mis hõlbustavad kinnipeetute sotsiaalset rehabiliteerimist, et valmistada õigusrikkujaid paremini ette ühiskonda taasintegreerimiseks ja aidata ära hoida uute kuritegude toimepanemist;
14. asjakohasel juhul kaaluma vabadusekaotuslikel eesmärkidel väikeste kinnipidamisasutuste, sealhulgas kinnipidamismajade kasutamist, et piirata kinnipidamise negatiivset mõju ning tagada vangistatud isikutele parem juhendamine ühiskonda naasmisel;

15. väikeste kinnipidamisasutuste kasutamise korral kehtestama kinnipeetute suhtes kohaldatavad valikukriteeriumid, nagu toime pandud kuriteo laad, riskihindamise tulemus ja ohvrite huvid. Kooskõlas riiklike õigusaktide ja tavadega võiks kaaluda väikestes asutustes kinnipidamist või alternatiivseid kinnipidamisvorme haavatavate isikute puhul, nagu puuetega inimesed, naised raseduse ajal ja pärast sünnitust, süüvõimelised lapsed ja noored täiskasvanud;
16. kaaluma digitaliseerimisaspektide rakendamist väikestes kinnipidamisasutustes ning asjakohasel juhul, pärast riskihindamist ja ohvrite huvide arvessevõtmist, kaaluma digivahendite abil suhtlemise lubamist, et võimaldada kinnipeetutel säilitada kontakt oma perekonnaga ning suurendada autonoomiat töökohtadele kandideerimiseks või töö jätkamiseks, koolitustel osalemiseks või majutuse otsimiseks enne vabanemist;
17. kaardistama head tavad väikestes asutustes kinnipidamise kasutamisel ning jagama seda teavet Euroopa Liidu asjaomaste institutsioonide ja asutustega ning teiste liikmesriikidega;
18. võtma arvesse komisjoni eespool nimetatud 8. detsembri 2022. aasta soovitusel esitatud soovitusi;
19. kaaluma väikestes asutustes kinnipidamist, sealhulgas kinnipidamismajade kasutamist, et muuta kogukonnad kaasavamaks, soodustades lõppkokkuvõttes kinnipeetute õiglasemat ja kaasavat tulevikku;
20. pakkuma väikeste kinnipidamisasutuste töötajatele ja praktikutele sihipärast koolitust töömeetodite, kutse-eetika ja menetluste teemal, et tagada parem turvalisus, suhtlus kinnipeetutega ning ettevalmistused sotsiaalseks rehabiliteerimiseks ja taasintegreerimiseks;

21. asjakohasel juhul andma väikestes asutustes kinnipeetutele võimaluse saada kasulikku laadi tasustatavat tööd või toetust sotsiaalseks ja kutsealaseks integratsiooniks ning osaleda juurdepääsetavates haridusprogrammides;
22. kaaluma sotsiaalteenistuste ning kinnipidamisega seotud muude asutuste ja osalejate suutlikkuse ja ressursside suurendamist, sealhulgas väikestes kinnipidamisasutustes, et aidata kaasa sotsiaalsele taasintegreerimisele ja parandada kinnipidamistingimusi;

Nõukogu kutsub komisjoni üles:

23. hindama vajadust uurida ja analüüsida väikeste kinnipidamisasutuste kasutamist kõigis liikmesriikides, et toetada riiklike heade tavade levitamist ja luua võimalik tõendusbaas väikestes asutustes kinnipidamise kui sellise tõhusa kinnipidamismudeli kasutamiseks, mis edendab rehabiliteerimist ja vähendab uute kuritegude toimepanemist;
24. ekspertide kohtumiste korraldamise kaudu suurendama teadlikkust ja heade tavade vahetamist poliitikakujundajate ja õiguspraktikute vahel väikestes asutustes, diferentseeritud ja kogukonda integreeritud kinnipidamise ning probleemide ja takistuste ületamise teemal;
25. asjakohasel juhul ning liikmesriikide olukorda ja eripära arvesse võttes edendama väikestes asutustes kinnipidamise, sealhulgas kinnipidamismajade kasutamist osana oma tegevuskavast, et tagada Euroopa poliitikaga kaitstud õigused sellistes valdkondades nagu õigusküsimused, haridus, tervishoid ja heaolu, tööhõive, sotsiaalküsimused ja sotsiaalne kaasatus ning pereelu;

26. ilma et see piiraks tulevasi mitmeaastaseid finantsraamistikke, uurima olemasolevatest ja võimalikest tulevastest ELi fondidest rahastamise võimalusi väikeste kinnipidamisasutuste, sealhulgas kinnipidamismajade rajamiseks, edasiarendamiseks ja kasutuselevõtmiseks, linnavolikogusid hõlmavaks suutlikkuse suurendamiseks, katseprojektideks ning töötajate koolitusprotokollideks ja metoodikateks;
27. julgustama liikmesriike taotlema rahastamist olemasolevatest ja võimalikest tulevastest ELi fondidest;
28. kaaluma selliste organisatsioonide rahastamisvõimalusi, kes võivad aidata kaasa väikestes asutustes kinnipidamise arendamisele, näiteks Euroopa taastava õiguse foorum (EFRJ), vangistatute laste Euroopa tugivõrgustik Children of Prisoners Europe (COPE), Euroopa kinnipidamisasutuste koolitusakadeemiad (EPTA), EuroPris ja Euroopa Kriminaalhoolduse Organisatsioon (CEP);

Nõukogu kutsub komisjoni ja liikmesriike üles:

29. tegema tihedat koostööd Euroopa Nõukogu ja teiste asjaomaste organisatsioonide, institutsioonide ja asutustega, et käsitleda optimaalset koostööd ja teadlikkuse suurendamist seoses võimalusega arendada ja kasutada väikestes asutustes kinnipidamist, sealhulgas kinnipidamismaju, alternatiivina suurtes asutustes kinnipidamisele.
