

Bruxelles, 14. lipnja 2024.
(OR. en)

10105/24

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

ISHOD POSTUPAKA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Delegacije
Br. preth. dok.:	9999/24
Predmet:	Zaključci Vijeća „Mali zatvorski objekti: naglasak na društvenoj rehabilitaciji i reintegraciji u društvo”

Na sastanku održanome 13. i 14. lipnja 2024. Vijeće (pravosuđe i unutarnji poslovi) odobrilo je zaključke Vijeća naslovljene „Mali zatvorski objekti: naglasak na društvenoj rehabilitaciji i reintegraciji u društvo”. Tekst koji je Vijeće odobrilo nalazi se u Prilogu.

Zaključci Vijeća

Mali zatvorski objekti: naglasak na društvenoj rehabilitaciji i reintegraciji u društvo

Uvod

- a) U Haškom programu iz 2004. i Stockholmskom programu iz 2009. prepoznato je da su pritvor i mjere koje su alternativa pritvoru važno područje pravosudne politike EU-a.
- b) Glavni prioritet Strateškog programa za razdoblje 2019. – 2024., koji je Europsko vijeće donijelo 20. lipnja 2019., zaštita je građana i sloboda. U tu bi svrhu Europska unija trebala braniti temeljna prava i slobode svojih građana, kako su priznati u Ugovorima, i štititi građane od postojećih i novih prijetnji. Imajući to u vidu, potrebno je proširiti i ojačati borbu protiv terorizma i prekograničnog kriminala.
- c) U Europolovu godišnjem izvješću o stanju i trendovima u području terorizma u EU-u (TE-SAT) navodi se da se zatvorenici mogu naći na meti mreža koje novače osobe za terorizam i organizirani kriminal¹. Iznimno je važno aktivno suzbijati tu pojavu.
- d) U Strateškom programu za razdoblje 2019. – 2024. također se ističe važnost osiguravanja zelenije, pravednije i uključivije budućnosti. Poduzimanje mjera u vezi s različitim oblicima pritvora u cilju postizanja održivosti i socijalne reintegracije odražava te međusektorske prioritete.

¹ Europolova izvješća o stanju i trendovima u području terorizma u EU-u za 2022. i 2023.

- e) Vijeće Europe već se dugo bavi pitanjima povezanim s pritvorom i u tom je području steklo bogato znanje. Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) analizira kako se postupa prema zatvorenicima i objavljuje redovita izvješća i preporuke kako bi se ojačalo poštovanje njihovih temeljnih prava.
- f) U Zaključcima o poboljšanju kaznenopravnog odgovora na radikalizaciju koja dovodi do terorizma i nasilnog ekstremizma², usvojenima 20. studenoga 2015., Vijeće je pozvalo Komisiju da hitno dodijeli potrebna financijska sredstva za daljnje postupanje u vezi s tim zaključcima Vijeća, posebno radi potpore izradi programâ rehabilitacije i alata za procjenu rizika kako bi se utvrdio najprikladniji kaznenopravni odgovor, uzimajući u obzir pojedinačne okolnosti te pitanja sigurnosti i javne sigurnosti.
- g) U presudi u predmetu Aranyosi i Căldăraru³ od 5. travnja 2016. i kasnijim presudama Sud Europske unije potvrdio je važnost uvjeta pritvora u kontekstu uzajamnog priznavanja i primjene Okvirne odluke 2002/584/PUP o europskom uhidbenom nalogu⁴.
- h) Europska unija u više je navrata naglasila važnost procesa reintegracije i rehabilitacije, u skladu s temeljnim pravima⁵.

² Zaključci Vijeća o poboljšanju kaznenopravnog odgovora na radikalizaciju koja dovodi do terorizma i nasilnog ekstremizma, 14350/15.

³ Presuda od 5. travnja 2016. u spojenim predmetima C-404/15 i C-659/15, Aranyosi i Căldăraru, EU:C:2016:198.

⁴ Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, SL L 190, 18.7.2002., str. 1–20.

⁵ Vidjeti npr. uvodnu izjavu 9. i članak 4. stavak 2. Okvirne odluke Vijeća 2008/909/PUP o kaznama zatvora, iz kojih je vidljivo da je socijalna rehabilitacija jedan od ciljeva te okvirne odluke.

- i) U Rezoluciji od 5. listopada 2017. o zatvorskim sustavima i uvjetima u zatvorima⁶ Europski parlament pozvao je države članice da daju prednost malim jedinicama sa smještajem za ograničen broj zatvorenika kako bi se spriječilo ponavljanje kaznenih djela i potaknula reintegracija u društvo.
- j) U zaključcima Vijeća naslovljenima „Promicanje uzajamnog priznavanja jačanjem uzajamnog povjerenja”⁷, koji su usvojeni 7. prosinca 2018., države članice potiče se da upotrebljavaju alternativne mjere pritvoru kako bi se smanjio broj osoba u ustanovama za zadržavanje te time poticao cilj socijalne rehabilitacije i uhvatilo se ukoštac s činjenicom da je uzajamno povjerenje često narušeno zbog loših uvjeta ograničenja slobode i problema prenapučenih zatvora.
- k) U Zaključcima Vijeća o mjerama koje su alternativa zadržavanju⁸, usvojenima 3. prosinca 2019., države članice potiču se da suzbijaju prenapučenost zatvora i podupiru reintegraciju počinitelja kaznenih djela u društvo, uzimajući pri tome u obzir učinak na smanjenje ponavljanja kaznenih djela i rizik od radikalizacije u zatvorima. U tim se zaključcima Vijeća ističe i da se primjenom kaznenih sankcija i mjera te načinom njihova izvršavanja doprinosi sprečavanju ponovnog počinjenja kaznenih djela te, posljedično, utječe na sigurnost u društvu.
- l) U njima se naglašava i da je razmjena najboljih praksi koristan način da države članice uče jedne od drugih i poboljšaju svoje zakonodavstvo, postupke i prakse. EU također može ostvariti koristi od tješnje suradnje s Vijećem Europe i drugim relevantnim organizacijama.

⁶ Rezolucija Europskog parlamenta od 5. listopada 2017. o zatvorskim sustavima i uvjetima u zatvorima, SL C 346, 27.9.2018., str. 94–104.

⁷ Zaključci Vijeća o uzajamnom priznavanju u kaznenim stvarima – „Promicanje uzajamnog priznavanja jačanjem uzajamnog povjerenja”, SL C 449, 13.12.2018., str. 6–9.

⁸ Zaključci Vijeća o mjerama koje su alternativa zadržavanju: primjena sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode u području kaznenog pravosuđa, SL C 422, 16.12.2019., str. 9–13.

- m) Tijekom rasprava na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove 7. i 8. listopada 2021. ministri i ministrice izrazili su zajedničku predanost daljnjem poboljšanju uvjeta pritvora, na temelju načela uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka.
- n) Države članice, Komisija, Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA), Eurojust, Europska pravosudna mreža u kaznenim stvarima i stručnjaci koji svakodnevno rade s instrumentima za uzajamno priznavanje u području lišavanja slobode trebali bi, prema potrebi, nastojati pronaći i provesti rješenja za aktualne izazove, među ostalim za poboljšanje strategija rehabilitacije i reintegracije.
- o) Europska organizacija za zatvorske i korekcijske sustave (EuroPris) oblikovateljima politika pruža savjetodavnu potporu u pitanjima povezanim sa zatvorima. Usto gradi odnose i razmjenjuje informacije s drugim organizacijama koje djeluju u području kaznenog pravosuđa u cilju razvoja najbolje prakse u tom području. U pravilima EuroPrisa ističe se da metoda rada koja se temelji na izgradnji odnosa između osoblja i zatvorenika s pomoću komunikacije i interakcije doprinosi sigurnosti, zaštiti i redu, kao i rehabilitaciji i pripremi za puštanje na slobodu.
- p) Baza podataka FRA-e o kaznenom pritvoru, koja je pokrenuta u prosincu 2019. i sadržava pregled uvjeta pritvora u svim državama članicama, koristan je i javno dostupan alat za pravosudna tijela suočena s pitanjima koja se odnose na uvjete pritvora. U izvješću FRA-e naslovljenom *Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality* (Uvjeti kaznenog pritvora u Europskoj uniji: pravila i stvarnost) opisuju se određeni minimalni standardi kaznenog pritvora u državama članicama.
- q) Komisija je 8. prosinca 2022. donijela Preporuku o postupovnim pravima osumnjičenika i optuženika u istražnom zatvoru i o materijalnim uvjetima ograničenja slobode⁹.

⁹ Preporuka Komisije (EU) 2023/681 od 8. prosinca 2022. o postupovnim pravima osumnjičenika i optuženika u istražnom zatvoru i o materijalnim uvjetima ograničenja slobode, SL L 86, 24.3.2023., str. 44–57.

- r) Povrh minimalnih standarda za uvjete pritvora koji su u skladu s temeljnim pravima, Komisija državama članicama preporučuje da ulažu u socijalnu rehabilitaciju zatvorenika, uzimajući u obzir njihove individualne potrebe. Kako bi se zatvorenicima pomoglo da se pripreme za otpust i olakšala njihova reintegracija u društvo, države članice trebale bi osigurati i da svi zatvorenici imaju pristup sigurnim, uključivim i pristupačnim obrazovnim programima koji ispunjavaju njihove individualne potrebe, uzimajući pritom u obzir njihove želje i ambicije.
- s) U 18-mjesečnom programu Vijeća koji obuhvaća razdoblje od 1. srpnja 2023. do 31. prosinca 2024. prioriteti su pravosudna suradnja, povećanje ukupne učinkovitosti i otpornosti pravosudnih sustava te suzbijanje rizika od socijalne isključenosti najranjivijih osoba ili osoba kojima prijeti isključenost, u kontekstu provedbe Akcijskog plana za provedbu europskog stupa socijalnih prava.
- t) Na neformalnom sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove održanom 26. siječnja 2024. države članice izjavile su da su spremne dodatno razmotriti male zatvorske objekte.
- u) Mreža RESCALED¹⁰ organizirala je 20. i 21. ožujka 2024. pod pokroviteljstvom belgijskog predsjedništva Europski simpozij o pritvorskim kućama, čija su glavna tema bili mali zatvorski objekti i pritvorske kuće. Tijekom simpozija pokazano je da mali zatvorski objekti doprinose većem osjećaju zajedništva i boljoj socijalnoj integraciji te da mogu biti zaslužni za nižu stopu ponavljanja kaznenih djela. Stoga takvi oblici pritvora doprinose postizanju cilja sigurnijih zajednica i niže stope kriminala.

¹⁰ RESCALED je europska mreža organizacija u kojoj sudjeluju članovi iz Austrije, Belgije, Češke, Finske, Francuske, Hrvatske, Irske, Kosova, Malte, Nizozemske, Norveške, Njemačke, Portugala, Rumunjske i Španjolske. RESCALED ima nacionalne urede u šest zemalja: Belgiji, Češkoj, Njemačkoj, Nizozemskoj, Norveškoj i Portugalu. Nacionalni uredi, članovi i partnerske organizacije svaki na svoj način podupiru uspostavu pritvorskih kuća.

- v) Zatvorenici i bivši zatvorenici građani su koji su posebno izloženi socijalnoj isključenosti, a ciljevi u području zapošljavanja, vještina i smanjenja siromaštva za 2030. utvrđeni Akcijskim planom za provedbu europskog stupa socijalnih prava odnose se i na njih.
- w) Pritvor je u našim kaznenopravnim sustavima i dalje neophodan alat. Različiti oblici pritvora ili različite vrste zatvorskih objekata mogu ispuniti specifične zahtjeve i potrebe različitih skupina zatvorenika, koji ovise o nizu kriterija, kao što su njihova dob, spol, društveno-gospodarske okolnosti, priroda počinjenog kaznenog djela, rezultat procjene rizika, odnosi sa žrtvom te činjenica nalazi li se osoba u istražnom zatvoru ili izdržava kaznu zatvora. Najprimjerenije okruženje za pritvor može se i promijeniti tijekom razdoblja pritvora.
- x) Opsežna istraživanja i primjeri dobre prakse koji već postoje u različitim državama članicama pokazali su da se s pomoću malih zatvorskih objekata mogu oblikovati individualni pristupi za društvenu rehabilitaciju, izgraditi odnosi s pojedincima, oblikovati društvene interakcije i dati prednost jačanju odgovornosti i obostranog angažmana putem integracije u lokalnu zajednicu. Male zatvorske objekte treba shvatiti kao strukture čiji je kapacitet manji od kapaciteta velikih zatvora. Manji kapacitet može donijeti dobrobiti u smislu životnog okoliša, dinamične sigurnosti i socijalne uključenosti, a time i značiti bolju atmosferu za reintegraciju. Pritvorske kuće, koje su oblik malih zatvorskih objekata, treba shvatiti kao male, diferencirane objekte integrirane u zajednicu, s odgovarajućim programima usmjerenima na društvenu rehabilitaciju i reintegraciju, u kojima se uzimaju u obzir individualne potrebe i naglasak stavlja na izgradnju autonomije i preuzimanje odgovornosti.

- y) Treba pozdraviti postojeće male zatvorske objekte u državama članicama i napredak koji je već postignut u tom području.
- z) Mali zatvorski objekti zahvaljujući inovativnim pristupima za rješavanje društvenih izazova potpomažu stvaranje uključivog društva, što je istaknuto kao prioritet u Okvirnom programu Europske komisije za istraživanja i inovacije.
- aa) Mali zatvorski objekti mogu pomoći u sprečavanju ponovnog počinjenja kaznenih djela, osigurati društvenu rehabilitaciju i reintegraciju zatvorenika te doprinijeti izgradnji uključivijih zajednica.

Zaključci Vijeća

Opće napomene:

1. Države članice i Europska unija imaju ključnu ulogu u zaštiti temeljnih prava, uključujući prava zatvorenika.
2. Ponovno se potvrđuje cilj promicanja društvene rehabilitacije i reintegracije osoba koje izdržavaju kazne zatvora.
3. Društvena rehabilitacija ima važnu ulogu u uspješnoj reintegraciji zatvorenika u društvo i smanjuje izgleda za ponovno počinjenje kaznenih djela.
4. Ulaganje u razvoj rehabilitacijskih programa, uzimajući pritom u obzir individualne okolnosti zatvorenika, moglo bi se smatrati mogućim kaznenopravnim odgovorom na radikalizaciju.
5. Mali zatvorski objekti mogu poboljšati radne uvjete osoblja koje u njima radi i kvalitetu života zatvorenika te olakšati stvaranje konstruktivnog ozračja za reintegraciju.

6. Mali zatvorski objekti mogu dodatno doprinijeti poštovanju temeljnih prava i povećati osjećaj sigurnosti u zatvorskim objektima.
7. Uljudna i konstruktivna interakcija sa zatvorenicima i među njima doprinosi izgradnji odgovornosti i autonomije te integraciji u lokalnu zajednicu.
8. Mali zatvorski objekti u kojima se osigurava usmjeravanje za ponovno uključivanje u društvo, kao jedan od mogućih načina za olakšavanje društvene rehabilitacije i reintegracije, mogu doprinijeti smanjenju negativnih posljedica pritvora i rizika od ponovnog počinjenja kaznenih djela.
9. Uključivanje zajednice kao cjeline i suradnja drugih institucija, koje nisu dio kaznenopravnog sustava, od ključne su važnosti za reintegraciju i sprečavanje ponovnog počinjenja kaznenih djela.
10. Kod razmatranja korištenja i prednosti malih zatvorskih objekata važno je imati na umu posebnosti i specifična obilježja država članica, među ostalim različitost pravnih sustava i opredjeljenja u području politika.

Vijeće poziva države članice da:

11. dalje ispituju opseg i potencijalne prednosti različitih oblika malih, diferenciranih zatvorskih objekata integriranih u zajednicu, među ostalim pritvorskih kuća, u usporedbi s velikim zatvorskim ustanovama;
12. podižu svijest o potencijalnim prednostima malih zatvorskih objekata, među ostalim pritvorskih kuća;
13. prema potrebi razmotre omogućavanje korištenja malih zatvorskih objekata i drugih alternativnih oblika pritvora kojima se olakšava društvena rehabilitacija zatvorenika, kako bi se počinitelje kaznenih djela bolje pripremilo za reintegraciju u društvo i doprinijelo sprečavanju ponovnog počinjenja kaznenih djela;
14. ako je to primjereno, razmotre korištenje malih zatvorskih ustanova, među ostalim pritvorskih kuća, za potrebe oduzimanja slobode kako bi se ograničile negativne posljedice pritvora te zatvorenicima osiguraju bolje usmjeravanje pri povratku u društvo;

15. ako koriste male zatvorske objekte, utvrde kriterije odabira zatvorenika, kao što su priroda počinjenog kaznenog djela, rezultat procjene rizika i interesi žrtava; u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i praksom mali zatvorski objekti ili alternativni oblici pritvora mogli bi se razmotriti za ranjive osobe, poput osoba s invaliditetom, trudnica i roditelja, djece koja su prešla dob za kaznenu odgovornost i mladih odraslih osoba;
16. razmotre provedbu aspekata povezanih s digitalizacijom u malim zatvorskim objektima i, ako je to primjereno, nakon procjene rizika i razmatranja interesa žrtava, razmotre omogućivanje digitalne komunikacije kako bi se zatvorenicima omogućilo da održavaju kontakt s obitelji, budu autonomniji u vezi s prijavom za posao ili nastavkom obavljanja posla, pohađaju osposobljavanje ili traže smještaj u sklopu pripreme za puštanje na slobodu;
17. izrade pregled primjera dobre prakse u korištenju malih zatvorskih objekata i podijele te informacije s relevantnim institucijama i agencijama u Europskoj uniji i drugim državama članicama;
18. uzmu u obzir preporuke iz navedene preporuke Komisije od 8. prosinca 2022.;
19. razmotre male zatvorske objekte, uključujući pritvorske kuće, kao način da zajednice učine uključivijima, čime se u konačnici doprinosi pravednijoj i uključivijoj budućnosti zatvorenika;
20. osiguraju ciljano osposobljavanje osoblja i stručnjaka u malim zatvorskim objektima u vezi s metodama rada, profesionalnom etikom i procedurama kako bi se osigurala veća sigurnost, bolja interakcija sa zatvorenicima i priprema za društvenu rehabilitaciju i reintegraciju;

21. kada je to primjereno, zatvorenicima u malim zatvorskim objektima osiguraju mogućnost da dobiju plaćeni posao korisne prirode ili potporu za društvenu i profesionalnu integraciju te pristupačne obrazovne programe;
22. razmotre unapređivanje kapaciteta i resursa socijalnih službi i drugih službi i aktera uključenih u pritvor, među ostalim u malim zatvorskim objektima, kako bi doprinijele socijalnoj reintegraciji i poboljšanju uvjeta pritvora.

Vijeće poziva Komisiju da:

23. ocijeni je li potrebno istražiti i analizirati korištenje malih zatvorskih objekata u svim državama članicama kako bi se poduprla diseminacija nacionalnih primjera dobre prakse i osigurala moguća baza dokaza za korištenje malih zatvorskih objekata kao učinkovitog modela pritvora kojim se povećava rehabilitacija i smanjuje recidivizam;
24. organiziranjem sastanaka stručnjaka podiže svijest i povećava razmjenu primjera dobre prakse između oblikovatelja politika i pravnih stručnjaka o malim, diferenciranim zatvorskim objektima integriranim u zajednicu te o tome kako prevladati izazove i prepreke;
25. kada je to primjereno, uzimajući u obzir situaciju i specifične značajke država članica, promiče korištenje malih zatvorskih objekata, među ostalim pritvorskih kuća, kao dio svojeg programa zaštite prava koja se štite europskim politikama u području pravosuđa, obrazovanja, zdravlja i dobrobiti, zapošljavanja, socijalnih pitanja, uključenosti i obiteljskog života;

26. ispita mogućnosti financiranja u okviru postojećih i mogućih budućih fondova EU-a, ne dovodeći u pitanje buduće višegodišnje financijske okvire, za uspostavu i daljnji razvoj i korištenje malih zatvorskih objekata, uključujući pritvorske kuće, izgradnju kapaciteta s gradskim vijećima, pilot-projekte, protokole osposobljavanja i metodologije za osoblje;
27. potiče države članice da zatraže financijska sredstva u okviru postojećih i mogućih budućih fondova EU-a;
28. ispita mogućnosti financiranja za organizacije koje bi mogle doprinijeti razvoju malih zatvorskih objekata, kao što su Europski forum za restorativnu pravdu (EFRJ), Djeca zatvorenika u Europi (COPE), europske akademije za izobrazbu službenika zatvorskih sustava (EPTA), EuroPris i Europska organizacija za probaciju (CEP).

Vijeće poziva Komisiju i države članice da:

29. blisko surađuju s Vijećem Europe i drugim relevantnim organizacijama, institucijama i agencijama kako bi razmotrile optimalnu suradnju i podizanje svijesti u vezi s mogućnošću razvoja i korištenja malih zatvorskih objekata, uključujući pritvorske kuće, kao alternative velikim zatvorskim ustanovama.
