



Bruxelas, 14 de junho de 2024
(OR. en)

10105/24

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

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de: Secretariado-Geral do Conselho

para: Delegações

n.º doc. ant.: 9999/24

Assunto: Conclusões do Conselho – «Detenção de pequena escala: colocar a
tónica na reabilitação social e na reintegração na sociedade»

Na sua reunião de 13 e 14 de junho de 2024, o Conselho (Justiça e Assuntos Internos) aprovou as conclusões do Conselho intituladas «Detenção de pequena escala: colocar a tónica na reabilitação social e na reintegração na sociedade». O texto aprovado pelo Conselho consta do anexo.

Conclusões do Conselho**«A detenção de pequena escala: colocar a tónica na reabilitação social e na reintegração na sociedade»****Introdução**

- a) O Programa da Haia de 2004 e o Programa de Estocolmo de 2009 reconheceram que a detenção e as alternativas à detenção constituíam uma área importante da política da UE no domínio da justiça.
- b) A principal prioridade da Agenda Estratégica 2019-2024, adotada pelo Conselho Europeu em 20 de junho de 2019, é proteger os cidadãos e as liberdades. Para o efeito, a União Europeia deve defender os direitos e liberdades fundamentais dos seus cidadãos, tal como reconhecidos nos Tratados, e proteger os cidadãos contra ameaças existentes e emergentes. Tendo em conta o que precede, cumpre alargar e reforçar a luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras.
- c) O Relatório anual da Europol sobre a Situação e Tendências do Terrorismo na Europa (Relatório TE-SAT) indicou que as pessoas detidas podem ser alvo de redes de recrutamento para o terrorismo e a criminalidade organizada¹. É fundamental combater ativamente este fenómeno.
- d) A Agenda Estratégica para 2019-2024 também defende a mudança para um futuro mais ecológico, mais justo e mais inclusivo. Abordar as várias formas de detenção tendo em conta os objetivos de sustentabilidade e reintegração social reflete essas prioridades transversais.

¹ Relatórios de 2022 e 2023 da Europol sobre a Situação e Tendências do Terrorismo na Europa.

- e) O Conselho da Europa tem uma longa tradição de abordar questões relacionadas com a detenção e adquiriu um conhecimento profundo neste domínio. O Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT) avalia a forma como as pessoas detidas são tratadas e publica periodicamente relatórios e recomendações, a fim de reforçar o respeito pelos direitos fundamentais dessas pessoas.
- f) Nas suas conclusões sobre o reforço da resposta da justiça penal à radicalização conducente ao terrorismo e ao extremismo violento², adotadas em 20 de novembro de 2015, o Conselho convidou a Comissão a afetar urgentemente os recursos financeiros necessários para dar seguimento a essas conclusões, em especial para apoiar o desenvolvimento de programas de reabilitação, bem como ferramentas de avaliação dos riscos para determinar a resposta mais adequada da justiça penal, tendo em conta as circunstâncias individuais e as preocupações de proteção e segurança pública.
- g) No seu acórdão Aranyosi/Căldăraru³, de 5 de abril de 2016, e nos acórdãos subsequentes, o Tribunal de Justiça da União Europeia confirmou a importância das condições de detenção no contexto do reconhecimento mútuo e da aplicação da Decisão-Quadro 2002/584/JAI no que diz respeito ao mandado de detenção europeu⁴.
- h) A União Europeia sublinhou repetidamente a importância dos processos de reintegração e reinserção, em conformidade com os direitos fundamentais⁵.

² Conclusões do Conselho sobre o reforço da resposta da justiça penal à radicalização conducente ao terrorismo e ao extremismo violento, 14350/15.

³ Acórdão de 5 de abril de 2016 nos processos apensos C-404/15 e C-659/15, Aranyosi e Căldăraru, EU:C:2016:198.

⁴ Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros, JO L 190 de 18.7.2002, p. 1-20.

⁵ Ver, por exemplo, a Decisão-Quadro 2008/909/JHA do Conselho relativa às penas privativas de liberdade, o considerando 9 e o artigo 4.º, n.º 2, relativos à reinserção social como um dos objetivos dessa decisão-quadro.

- i) Na sua Resolução de 5 de outubro de 2017 sobre os sistemas e condições prisionais⁶, o Parlamento Europeu instou os Estados-Membros a darem prioridade às pequenas unidades com capacidade de alojamento para um número restrito de prisioneiros, a fim de evitar a reincidência e promover a reinserção.
- j) Nas conclusões do Conselho intituladas «Promover o reconhecimento mútuo reforçando a confiança mútua»⁷, adotadas em 7 de dezembro de 2018, os Estados-Membros foram incentivados a recorrer a medidas alternativas à detenção, a fim de reduzir a população nos respetivos estabelecimentos prisionais, promovendo assim o objetivo da reabilitação social e atendendo igualmente ao facto de que a confiança mútua frequentemente é minada devido a deficientes condições de detenção e ao problema da sobrelotação nas prisões.
- k) Nas Conclusões do Conselho sobre as medidas alternativas à detenção⁸, adotadas em 3 de dezembro de 2019, os Estados-Membros foram incentivados a combater a sobrelotação das penitenciárias e a promover a reintegração dos infratores na sociedade, tendo em conta o impacto na redução da reincidência e o risco de radicalização nas prisões. Nessas conclusões do Conselho, observou-se igualmente que as sanções e medidas penais aplicadas e a forma como são executadas contribuem para a prevenção da reincidência, tendo assim um efeito na segurança da sociedade.
- l) Essas conclusões salientaram igualmente que a partilha de boas práticas é uma forma útil de os Estados-Membros aprenderem uns com os outros e melhorar a sua própria legislação, procedimentos e práticas. Pode igualmente ser vantajoso para a UE manter uma cooperação mais estreita com o Conselho da Europa e com outras organizações pertinentes.

⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de outubro de 2017, sobre os sistemas e condições prisionais, JO C 346 de 27.9.2018, p. 94-104.

⁷ Conclusões do Conselho sobre o reconhecimento mútuo em matéria penal — «Promover o reconhecimento mútuo reforçando a confiança mútua», JO C 449 de 13.12.2018, p. 6.-9

⁸ Conclusões do Conselho sobre as medidas alternativas à detenção: recurso a sanções e medidas não privativas de liberdade no domínio da justiça penal, JO C 422 de 16.12.2019, p. 9-13.

- m) Na reunião do Conselho (Justiça e Assuntos Internos) de 7 e 8 de outubro de 2021, os debates refletiram o empenho conjunto dos ministros em continuar a melhorar as condições de detenção, com base no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais.
- n) Os Estados-Membros, a Comissão, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), a Eurojust, a Rede Judiciária Europeia em matéria penal e os profissionais que trabalham diariamente com instrumentos de reconhecimento mútuo no domínio da privação de liberdade deverão, se for caso disso, procurar encontrar e aplicar soluções para os desafios atuais, nomeadamente para melhorar as estratégias de reabilitação e reintegração.
- o) A Organização Europeia dos Serviços Prisionais e Correcionais (EuroPris) presta apoio aos decisores políticos, a título consultivo, em questões relacionadas com as prisões. Além disso, estabelece relações e troca informações com outras organizações que trabalham no domínio da justiça penal, com vista a desenvolver boas práticas neste domínio. As regras da EuroPris sublinharam que os métodos de trabalho baseados no estabelecimento de relações entre o pessoal prisional e os reclusos através da comunicação e da interação contribuem para garantir a segurança e a ordem, bem como a reabilitação e a preparação para a libertação.
- p) A base de dados da FRA sobre detenção penal, lançada em dezembro de 2019, fornece uma panorâmica das condições de detenção em todos os Estados-Membros e constitui um instrumento útil e acessível ao público para as autoridades judiciais confrontadas com questões relativas às condições de detenção. O relatório da FRA intitulado «*Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality*» (Condições de detenção penal na União Europeia: As regras e a realidade) descreve determinadas normas mínimas de detenção penal nos Estados-Membros.
- q) Em 8 de dezembro de 2022, a Comissão adotou uma Recomendação relativa aos direitos processuais dos suspeitos e arguidos sujeitos a prisão preventiva e às condições materiais de detenção⁹.

⁹ Recomendação (UE) 2023/681 da Comissão, de 8 de dezembro de 2022, relativa aos direitos processuais dos suspeitos e arguidos sujeitos a prisão preventiva e às condições materiais de detenção, *JO L 86 de 24.3.2023, p. 44-57*.

- r) A par de normas mínimas para as condições de detenção em conformidade com os direitos fundamentais, a Comissão recomenda que os Estados-Membros invistam na reabilitação social dos reclusos, tendo em conta as suas necessidades individuais. Para ajudar os reclusos a prepararem-se para a sua libertação e facilitar a sua reintegração na sociedade, os Estados-Membros devem igualmente certificar-se de que todos os reclusos têm acesso a programas educativos seguros, inclusivos e acessíveis que satisfaçam as suas necessidades individuais tendo simultaneamente em conta as suas aspirações.
- s) No contexto da execução do Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o programa do Conselho de 18 meses, que abrange o período de 1 de julho de 2023 a 31 de dezembro de 2024, dá prioridade à cooperação judiciária e à melhoria da eficiência e resiliência globais dos sistemas de justiça, bem como à luta contra o risco de exclusão social das pessoas mais vulneráveis ou em risco de exclusão.
- t) Na reunião informal do Conselho (Justiça e Assuntos Internos) de 26 de janeiro de 2024, os Estados-Membros manifestaram a sua disponibilidade de continuar a refletir sobre os estabelecimentos prisionais de pequena escala.
- u) O simpósio europeu sobre os estabelecimentos de detenção, em 20 e 21 de março de 2024, organizado pela rede RESCALED¹⁰, sob os auspícios da Presidência belga, centrou-se na detenção de pequena escala e nos estabelecimentos de detenção de pequena escala. Durante o simpósio, ficou demonstrado que a detenção de pequena escala contribui para um melhor sentimento de comunidade e para uma melhor integração social e pode conduzir a uma menor taxa de reincidência. Estas formas de detenção contribuem, por conseguinte, para a consecução do objetivo de criar comunidades mais seguras e de reduzir a criminalidade.

¹⁰ RESCALED é uma organização europeia em rede com membros na Áustria, na Bélgica, na Croácia, na Chéquia, na Finlândia, na França, na Alemanha, na Irlanda, no Kosovo, em Malta, nos Países Baixos, na Noruega, em Portugal, na Roménia e em Espanha. A RESCALED tem gabinetes nacionais em seis países: Bélgica, Chéquia, Alemanha, Países Baixos, Noruega e Portugal. Os vários gabinetes nacionais, membros e organizações parceiras apoiam, à sua maneira, a criação de estabelecimentos de detenção.

- v) As pessoas presente e anteriormente detidas em estabelecimentos prisionais são cidadãos particularmente vulneráveis à exclusão social e as metas para 2030 estabelecidas nos domínios do emprego, das competências e da redução da pobreza pelo Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais também lhes dizem respeito.
- w) A detenção continua a ser um instrumento indispensável nos nossos sistemas de justiça penal. Diferentes formas de detenção ou tipos de estabelecimentos podem cumprir os diferentes requisitos e necessidades dos diferentes grupos de reclusos, em função de uma série de critérios, como a idade, o género, as circunstâncias socioeconómicas, a natureza da infração cometida, o resultado de uma avaliação dos riscos, as relações com a vítima e se a pessoa se encontra em prisão preventiva ou se está a cumprir uma pena privativa de liberdade. O ambiente de detenção mais adequado pode também mudar durante o período de detenção.
- x) O vasto conjunto de estudos e as boas práticas já existentes em vários Estados-Membros demonstraram que os estabelecimentos prisionais de pequena escala são um meio para moldar abordagens individuais para a reabilitação social, construir relações individuais e moldar interações sociais, e dão prioridade ao reforço da responsabilização e da participação mútua através da integração na comunidade local. Os estabelecimentos prisionais de pequena escala devem ser entendidos como estruturas com menor capacidade em comparação com as prisões de grande escala. A capacidade menor pode ser benéfica em termos de ambiente de vida, dinâmica de segurança, inclusão social e, por conseguinte, um ambiente mais propício à reintegração. Os estabelecimentos de detenção – que constituem uma forma de detenção de pequena escala – devem ser entendidos como estabelecimentos de pequena escala, diferenciados e integrados na comunidade, com programas adequados centrados na reabilitação e reintegração social, tendo em conta as necessidades individuais e com ênfase no reforço da autonomia e na responsabilização.

- y) Os estabelecimentos prisionais de pequena escala existentes nos Estados-Membros e os progressos já realizados neste domínio deverão ser bem acolhidos.
- z) Os estabelecimentos prisionais de pequena escala promovem a criação de uma sociedade inclusiva através de abordagens inovadoras que respondem aos desafios sociais, tal como definido no Programa-Quadro de Investigação e Inovação da Comissão Europeia.
- aa) Os estabelecimentos prisionais de pequena escala podem ajudar a prevenir a reincidência, assegurar a reabilitação e reintegração de reclusos e ajudar a construir comunidades mais inclusivas.

Conclusões do Conselho

Considerações gerais:

1. Os Estados-Membros e a União Europeia desempenham um papel fundamental na proteção dos direitos fundamentais, incluindo os direitos dos reclusos.
2. É reafirmado o objetivo de promover a reabilitação e reintegração social dos reclusos que cumprem penas privativas de liberdade.
3. A reabilitação social desempenha um papel importante no êxito da reintegração na sociedade dos reclusos e reduz as possibilidades de reincidência.
4. O investimento no desenvolvimento de programas de reabilitação, tendo em conta as circunstâncias individuais dos reclusos, pode ser considerado uma potencial resposta da justiça penal à radicalização.
5. A detenção de pequena escala pode melhorar as condições de trabalho do pessoal nos estabelecimentos prisionais e a qualidade de vida dos reclusos e facilitar a criação de um clima construtivo para a reintegração.

6. Os estabelecimentos prisionais de pequena escala podem contribuir ainda mais para o respeito pelos direitos fundamentais e aumentar o sentimento de segurança nos estabelecimentos prisionais.
7. Uma interação respeitosa e construtiva com os reclusos, e entre eles, contribui para reforçar a responsabilização e a autonomia e para a integração na comunidade local.
8. Os estabelecimentos prisionais de pequena escala, que fornecem orientação para o regresso à sociedade, como uma das formas possíveis de facilitar a reabilitação e reintegração social, podem contribuir para minimizar os efeitos negativos da detenção e o risco de reincidência.
9. A participação da comunidade no seu conjunto e a cooperação das instituições para além do sistema de justiça penal são de importância vital para alcançar a reintegração e a prevenção da reincidência.
10. Ao explorar a utilização e os benefícios da detenção de pequena escala, é importante ter em conta as especificidades e características específicas dos Estados-Membros, incluindo diferentes sistemas jurídicos e opções estratégicas.

O Conselho convida os Estados-Membros a:

11. Continuar a explorar o âmbito e os potenciais benefícios de formas de detenção de pequena escala, diferenciada e integrada na comunidade, incluindo estabelecimentos de detenção, em comparação com as grandes instituições prisionais.
12. Sensibilizar para os potenciais benefícios da detenção de pequena escala, inclusive dos estabelecimentos de detenção.
13. Se for caso disso, ponderar a possibilidade de recorrer à detenção de pequena escala e a outras formas alternativas de detenção que facilitem a reabilitação social dos reclusos, com o objetivo de preparar melhor os infratores para a reintegração na sociedade e de ajudar a prevenir a reincidência.
14. Ponderar, se for caso disso, a utilização de estabelecimentos prisionais de pequena escala para fins prisionais, incluindo estabelecimentos de detenção, com o objetivo de limitar os impactos negativos da detenção, e assegurar uma melhor orientação para os reclusos no regresso à sociedade.

15. Quando são utilizados estabelecimentos prisionais de pequena escala, estabelecer critérios de seleção para os reclusos, tais como a natureza da infração cometida, o resultado de uma avaliação dos riscos e os interesses das vítimas. Em conformidade com a legislação e as práticas nacionais, poderá ser ponderada a detenção de pequena escala ou formas alternativas de detenção para pessoas vulneráveis, como as pessoas com deficiência, as mulheres durante a gravidez e após o parto, as crianças acima da idade da responsabilidade penal e os jovens adultos.
16. Ponderar a implementação de aspetos de digitalização nos estabelecimentos prisionais de pequena escala e, se for caso disso, na sequência de uma avaliação dos riscos e da consideração dos interesses das vítimas, ponderar a possibilidade de comunicação por meios digitais, a fim de permitir que os reclusos mantenham contacto com as suas famílias, melhorem a autonomia para se candidatarem a empregos ou manterem os seus empregos, frequentem cursos de formação ou procurem alojamento para preparar a libertação.
17. Fazer um levantamento das boas práticas na utilização da detenção de pequena escala e partilhar estas informações com as instituições e agências competentes da União Europeia e de outros Estados-Membros.
18. Ter em conta as recomendações constantes da Recomendação da Comissão de 8 de dezembro de 2022, acima referida.
19. Considerar a detenção de pequena escala, incluindo estabelecimentos de detenção, como forma de tornar as comunidades mais inclusivas, contribuindo, em última análise, para um futuro mais justo e inclusivo para os reclusos.
20. Proporcionar formação específica ao pessoal e aos profissionais dos estabelecimentos prisionais de pequena escala sobre métodos de trabalho, deontologia profissional e procedimentos para garantir uma melhor segurança, interação com os reclusos e preparação para a reabilitação e a reintegração social.

21. Se for caso disso, proporcionar aos reclusos em detenção de pequena escala oportunidades de obter trabalho remunerado de natureza útil ou apoio à integração social e profissional e a programas educativos acessíveis.
22. Considerar a possibilidade de melhorar as capacidades e os recursos dos serviços sociais e de outros serviços e intervenientes na detenção, inclusive em estabelecimentos prisionais de pequena escala, com o objetivo de contribuir para a reintegração social e melhorar as condições de detenção.

O Conselho convida a Comissão a:

23. Avaliar a necessidade de estudar e analisar a utilização de estabelecimentos prisionais de pequena escala em todos os Estados-Membros, a fim de apoiar a divulgação de boas práticas nacionais e proporcionar uma possível base factual para a utilização da detenção de pequena escala como modelo eficaz de detenção, o que aumenta a reabilitação e diminui a reincidência.
24. Através da organização de reuniões de peritos, aumentar a sensibilização e o intercâmbio de boas práticas entre os decisores políticos e os profissionais da justiça sobre a detenção de pequena escala, diferenciada e integrada na comunidade e sobre a forma de superar os desafios e os obstáculos.
25. Sempre que adequado, e tendo em conta a situação e as especificidades dos Estados-Membros, promover o recurso à detenção de pequena escala, incluindo estabelecimentos de detenção, como parte da sua agenda para salvaguardar os direitos protegidos pelas políticas europeias nos domínios da justiça, da educação, da saúde e do bem-estar, do emprego, dos assuntos sociais e da inclusão e da vida familiar.

26. Explorar oportunidades de financiamento ao abrigo dos fundos da UE existentes e eventualmente futuros, sem prejuízo dos futuros quadros financeiros plurianuais, para a criação, o desenvolvimento e a implementação da detenção de pequena escala, incluindo estabelecimentos de detenção, o reforço das capacidades com as assembleias municipais, projetos-piloto, protocolos de formação e metodologias para o pessoal.
27. Incentivar os Estados-Membros a procurarem financiamento ao abrigo dos fundos da UE existentes e eventualmente futuros.
28. Explorar oportunidades de financiamento para organizações que possam contribuir para o desenvolvimento da detenção de pequena escala, como o Fórum Europeu para a Justiça Reparadora, a *Children of Prisoners Europe* (COPE), as Academias Europeias de Formação Prisional, a EuroPris e a Confederação Europeia de Liberdade Condicional.

O Conselho convida a Comissão e os Estados-Membros a:

29. Trabalhar em estreita colaboração com o Conselho da Europa e outras organizações, instituições e agências pertinentes para refletir sobre a melhor cooperação e sensibilização para a possibilidade de desenvolver e utilizar a detenção de pequena escala, incluindo estabelecimentos de detenção, como alternativa à detenção de grande escala.
