



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 14 juni 2024
(OR. en)

10105/24

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

LÄGESRAPPORT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Delegationerna
Föreg. dok. nr:	9999/24
Ärende:	Rådets slutsatser om småskaligt frihetsberövande: fokus på social återanpassning och återintegrering i samhället

Vid mötet den 13–14 juni 2024 godkände rådet (rättsliga och inrikes frågor) rådets slutsatser om småskaligt frihetsberövande: fokus på social återanpassning och återintegrering i samhället. Den text som godkänts av rådet återfinns i [bilagan](#).

Rådets slutsatser**om småskaligt frihetsberövande: fokus på social återanpassning och återintegrering i samhället****Inledning**

- a) I Haagprogrammet från 2004 och Stockholmsprogrammet från 2009 erkänner man att frihetsberövande och alternativ till detta är ett viktigt område inom EU:s politik i rättsliga frågor.
- b) Den centrala prioriteringen i den strategiska agendan för 2019–2024 som Europeiska rådet antog den 20 juni 2019 är att skydda medborgarna och friheterna. I detta syfte bör Europeiska unionen försvara sina medborgares grundläggande rättigheter och friheter, i enlighet med fördragen, och skydda dem mot befintliga och framväxande hot. Mot denna bakgrund måste kampen mot terrorism och gränsöverskridande brottslighet utvidgas och stärkas.
- c) Europols årliga rapport om den rådande situationen och tendenserna inom terrorismen i Europa har visat att frihetsberövade personer kan vara ett mål för rekryteringsnätverk för terrorism och organiserad brottslighet¹. Det är mycket viktigt att aktivt bekämpa detta fenomen.
- d) Den strategiska agendan 2019–2024 innebär också förändringar i riktning mot en grönare, rättvisare och mer inkluderande framtid. Hanteringen av olika former av frihetsberövande med målsättningarna hållbarhet och social återintegrering återspeglar dessa övergripande prioriteringar.

¹ Europols rapporter från 2022 och 2023 om den rådande situationen och tendenserna inom terrorismen.

- e) Europarådet har en lång tradition av att ta itu med frågor som rör frihetsberövande och har skaffat sig stor kunskap på detta område. Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) bedömer hur frihetsberövade personer behandlas och offentliggör regelbundna rapporter och rekommendationer i syfte att stärka respekten för deras grundläggande rättigheter.
- f) I rådets slutsatser om förstärkning av de straffrättsliga åtgärderna mot radikaliserings som leder till terrorism och våldsam extremism², vilka antogs den 20 november 2015, uppmanade rådet kommissionen att skyndsamt anslå de ekonomiska resurser som krävs för uppföljningen av dessa slutsatser, särskilt till stöd för utvecklingen av rehabiliteringsprogram, samt riskbedömningsverktyg för att fastställa de lämpligaste straffrättsliga åtgärderna, med beaktande av enskilda omständigheter och farhågor som hör samman med säkerhet och säkerhet för allmänheten.
- g) I domstolens dom av den 5 april 2016, Aranyosi/Căldăraru³ och i uppföljningsdomar erkände Europeiska unionens domstol betydelsen av förhållanden under frihetsberövanden inom ramen för ömsesidigt erkännande och tillämpningen av rambeslut 2002/584/JHA när det gäller den europeiska arresteringsordern⁴.
- h) Europeiska unionen har upprepade gånger betonat vikten av återintegrerings- och återanpassningsprocesser, i linje med de grundläggande rättigheterna⁵.

² Rådets slutsatser om förstärkning av de straffrättsliga åtgärderna mot radikaliserings som leder till terrorism och våldsam extremism, 14350/15.

³ Domstolens dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru, förenade målen C-404/15 och C-659/15, EU:C:2016:198.

⁴ Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, EGT L 190, 18.7.2002, s. 1.

⁵ Se t.ex. rådets rambeslut 2008/909/RIF om fängelse, skäl 9 och artikel 4.2 om social återanpassning som ett av syftena med det ovannämnda rambeslutet.

- i) I sin resolution av den 5 oktober 2017 om kriminalvårdssystem och fängelseförhållanden⁶ uppmanade Europaparlamentet medlemsstaterna att prioritera små enheter med inkvartering för ett begränsat antal fängslade personer för att förebygga återfall i brott och uppmuntra återintegrering i samhället.
- j) I rådets slutsatser om främjande av ömsesidigt erkännande genom förstärkning av ömsesidigt förtroende⁷, som antogs den 7 december 2018, uppmuntrades medlemsstaterna att använda alternativa åtgärder till frihetsberövande för att minska populationen i häkten och fängelser, och därigenom främja målet om social återanpassning och även ta itu med det faktum att ömsesidigt förtroende ofta hämmas av undermåliga förhållanden under frihetsberövandet och av problemet med överfulla fängelser.
- k) I rådets slutsatser om alternativa åtgärder till frihetsberövande⁸, som antogs den 3 december 2019, uppmuntrades medlemsstaterna att motverka överbeläggning av fängelserna samt främja lagöverträdarens återintegrering i samhället varvid de ska beakta effekterna i form av färre återfall i brottslighet och risken för radikaliserings i fängelserna. I dessa rådsslutsatser konstaterades även att straffrättsliga påföljder och åtgärder används, och det sätt på vilket de verkställs bidrar till att förebygga återfall i brottslighet och har på så sätt en inverkan på säkerheten i samhället.
- l) I dessa slutsatser framhölls också att utbyte av bästa praxis gör det möjligt för medlemsstaterna att lära av varandra och förbättra sin egen lagstiftning, sina egna förfaranden och sin egen praxis. EU kan även dra nytta av ett närmare samarbete med Europarådet och andra relevanta organisationer.

⁶ Europaparlamentets resolution av den 5 oktober 2017 om kriminalvårdssystem och fängelseförhållanden, EUT C 346, 27.9.2018, s. 94.

⁷ Rådets slutsatser om ömsesidigt erkännande i straffrättsliga frågor — ”Främjande av ömsesidigt erkännande genom förstärkning av ömsesidigt förtroende”, EUT C 449, 13.12.2018, s. 6.

⁸ Rådets slutsatser om alternativa åtgärder till frihetsberövande: Användning av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder inom det straffrättsliga området, EUT C 422, 16.12.2019, s. 9.

- m) Vid mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 7–8 oktober 2021 visade diskussionerna att ministrarna stödde det gemensamma åtagandet att fortsätta att förbättra förhållandena vid frihetsberövande på grundval av principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden.
- n) Medlemsstaterna, kommissionen, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), Eurojust, det europeiska straffrättsliga nätverket och personer som dagligen arbetar med instrument för ömsesidigt erkännande på området för frihetsberövande bör, om så är lämpligt, sträva efter att hitta och genomföra lösningar på aktuella utmaningar, bland annat för att förbättra strategierna för återanpassning och återintegrering.
- o) Europeiska organisationen för fängelser och kriminalvårdsinrättningar (Europris) stöder beslutsfattare i egenskap av rådgivare i fängelserelaterade frågor. Organisationen skapar också kontakter och utbyter information med andra organisationer som är verksamma på det straffrättsliga området i syfte att utveckla bästa praxis i dessa frågor. EuroPris regler har tydligt visat att en arbetsmetod som bygger på att personalen bygger upp relationer med personer i fängelse genom kommunikation och interaktion bidrar till att säkerställa säkerhet, trygghet och god ordning, och främjar återanpassning och förberedelser för frigivning.
- p) FRA:s databas över frihetsberövanden, som lanserades i december 2019, ger en översikt över förhållandena vid frihetsberövande i alla medlemsstater och är ett användbart och allmänt tillgängligt verktyg för rättsliga myndigheter som ställs inför frågor om förhållanden vid frihetsberövande. I FRA:s rapport *Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality* (Förhållanden under straffrättsligt frihetsberövande i Europeiska unionen: regler och verklighet) beskrivs utvalda miniminormer för straffrättsligt frihetsberövande i medlemsstaterna.
- q) Den 8 december 2022 antog kommissionen en rekommendation om processuella rättigheter för misstänkta och tilltalade som är frihetsberövade före rättegång och om materiella försvarsförhållanden⁹.

⁹ Kommissionens rekommendation (EU) 2023/681 av den 8 december 2022 om processuella rättigheter för misstänkta och tilltalade som är frihetsberövade före rättegång och om materiella förhållanden vid frihetsberövande (EUT L 86, 24.3.2023, s. 44).

- r) Vid sidan av minimistandarder för förhållanden vid frihetsberövande i linje med grundläggande rättigheter rekommenderar kommissionen att medlemsstaterna ska investera i social återanpassning av frihetsberövade personer, med beaktande av deras individuella behov. För att hjälpa frihetsberövade personer att förbereda sig för frigivning och för att underlätta deras återintegrering i samhället bör medlemsstaterna också se till att alla frihetsberövade personer har tillgång till säkra, inkluderande och tillgängliga utbildningsprogram som tillgodoser deras individuella behov samtidigt som deras ambitioner beaktas.
- s) I rådets 18-månadersprogram, som omfattar perioden 1 juli 2023–31 december 2024, prioriteras rättsligt samarbete och förbättring av rättssystemens övergripande effektivitet och motståndskraft samt bekämpning av risken för social utestängning för dem som är mest utsatta eller riskerar utestängning, inom ramen för genomförandet av handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter.
- t) Vid det informella mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 26 januari 2024 uttryckte medlemsstaterna en vilja att ytterligare reflektera över småskaliga förvarsanläggningar.
- u) Det europeiska symposiet om förvarsenheter den 20–21 mars 2024, som anordnades av Rescaled-nätverket¹⁰ under det belgiska ordförandeskapet, hade inriktning på småskaligt förvar och småskaliga förvarsenheter. Under symposiet visade man att småskaligt förvar bidrar till en bättre känsla av gemenskap och bättre social återintegrering och kan leda till en lägre grad av återfall. Sådana former av förvar bidrar därför till uppnåendet av målet säkrare samhällen och lägre brottslighet.

¹⁰ Rescaled-nätverket är en europeisk nätverksorganisation med medlemmar i Österrike, Belgien, Kroatien, Tjeckien, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Kosovo, Malta, Nederländerna, Norge, Portugal, Rumänien och Spanien. Rescaled-nätverket har nationella kontor i sex länder: Belgien, Tjeckien, Tyskland, Nederländerna, Norge och Portugal. De olika nationella kontoren, medlemmarna och partnerorganisationerna stöder driften av förvarsenheter var och en på sitt sätt.

- v) Frihetsberövade och tidigare fängslade personer är medborgare som är särskilt utsatta för social utestängning, och de mål för 2030 på områdena sysselsättning, kompetens och fattigdomsminskning som fastställs i handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter gäller också dem.
- w) Förvar är fortfarande ett oundgängligt verktyg i våra straffrättsliga system. Olika former av frihetsberövande och olika typer av anläggningar kan uppfylla de särskilda kraven och behoven hos olika grupper av frihetsberövade personer, beroende på en rad kriterier, såsom ålder, kön, socioekonomiska förhållanden, brottets art, resultatet av en riskbedömning, förhållandet till brottsoffret och huruvida personen är frihetsberövad före rättegång eller avtjänar ett fängelsestraff. Miljön i den lämpligaste av förvarsanläggningar kan också ändras under förvarsperioden.
- x) Omfattande forskning och god praxis som redan finns i olika medlemsstater har visat att småskaliga förvarsanläggningar ger möjlighet att utforma individuella strategier för social återanpassning, bygga upp relationer med enskilda personer och forma social interaktion samt prioritera uppbyggnad av ansvar och ömsesidigt deltagande genom integrering i lokalsamhället. Med småskaliga förvarsanläggningar avses strukturer som har mindre kapacitet än storskaliga fängelser. Denna mindre kapacitet kan vara fördelaktig när det gäller livsmiljö, dynamisk trygghet, social delaktighet och därmed en bättre atmosfär för återintegrering. Förvarsenheter – som är en form av småskaligt förvar – ska förstås som småskaliga, differentierade och lokalt integrerade anläggningar med lämpliga program inriktade på social återanpassning och återintegrering, med beaktande av individuella behov och med fokus på att bygga upp självständighet och ta ansvar.

- y) Befintliga småskaliga förvarsanläggningar i medlemsstaterna och de framsteg som redan gjorts på detta område bör välkomnas.
- z) Småskaliga förvarsanläggningar främjar skapandet av ett inkluderande samhälle genom innovativa strategier för hanteringen av sociala utmaningar, vilket prioriteras i kommissionens ramprogram för forskning och innovation.
- å) Småskaliga förvarsanläggningar kan bidra till att förebygga återfall, säkerställa social återanpassning och återintegrering av frihetsberövade personer och bidra till att skapa mer inkluderande samhällen.

Rådets slutsatser

Allmänna överväganden:

1. Medlemsstaterna och Europeiska unionen spelar en nyckelroll när det gäller att skydda de grundläggande rättigheterna, inbegripet frihetsberövade personers rättigheter.
2. Målet att främja social återanpassning och återintegrering av frihetsberövade personer som avtjänar fängelsestraff bekräftas.
3. Social återanpassning spelar en viktig roll för en framgångsrik återintegrering i samhället av frihetsberövade personer och minskar riskerna för återfall.
4. Att investera i utvecklingen av rehabiliteringsprogram, med beaktande av de enskilda omständigheterna för frihetsberövade personer, skulle kunna betraktas som ett potentiellt straffrättsligt svar på radikaliserings.
5. Småskaligt förvar kan förbättra både arbetsvillkoren för personalen i förvarsanläggningarna och livskvaliteten för frihetsberövade personer och underlätta skapandet av ett konstruktivt klimat för återintegrering.

6. Småskaliga förvarsanläggningar kan ytterligare bidra till respekten för de grundläggande rättigheterna och kan öka trygghetskänslan på förvarsanläggningar.
7. Respektfull och konstruktiv samverkan med och mellan frihetsberövade personer bidrar till att bygga upp ansvar och självständighet och till integration i lokalsamhället.
8. Småskaliga förvarsanläggningar som ger vägledning om att på nytt komma in i samhället, som ett av de möjliga sätten att underlätta social återanpassning och återintegrering, kan bidra till att minimera de negativa effekterna av förvar och risken för återfall.
9. Att involvera samhället som helhet och samarbeta med institutioner utanför det straffrättsliga systemet är av avgörande betydelse för återintegrering och förebyggande av återfall i brott.
10. När man undersöker användningen av och fördelarna med småskaligt förvar är det viktigt att beakta medlemsstaternas särdrag och speciella egenskaper, inbegripet olika rättssystem och politiska val.

Rådet uppmanar medlemsstaterna att göra följande:

11. Ytterligare undersöka omfattningen av och de potentiella fördelarna med former av småskaligt, differentierat och lokalt integrerat förvar, inbegripet förvarsenheter, jämfört med stora kriminalvårdsanstalter.
12. Öka medvetenheten om de potentiella fördelarna med småskaligt förvar, inbegripet förvarsenheter.
13. När så är lämpligt överväga att möjliggöra användning av småskaligt förvar och andra alternativa former av förvar som underlättar social återanpassning av frihetsberövade personer, i syfte att bättre förbereda de dömda personerna för återintegrering i samhället och bidra till att förhindra återfall i brott.
14. När så är lämpligt överväga att använda småskaliga förvarsanläggningar, inbegripet förvarsenheter, för frihetsberövande ändamål i syfte att begränsa de negativa effekterna av frihetsberövande och säkerställa bättre vägledning för frihetsberövade personer om återvändande till samhället.

15. Om småskaliga förvarsanläggningar används, fastställa urvalskriterier för frihetsberövade personer, såsom det begångna brottets art, resultatet av en riskbedömning och brottsoffrens intressen. I enlighet med nationell lagstiftning och praxis kan småskaligt förvar eller alternativa former av förvar övervägas för utsatta personer såsom personer med funktionsnedsättning, kvinnor under graviditet och efter förlossning, barn över straffbar ålder och unga vuxna.
16. Överväga att genomföra digitaliseringsaspekter i småskaliga förvarsanläggningar och, när så är lämpligt, efter en riskbedömning och med beaktande av brottsoffrens intressen, överväga att möjliggöra kommunikation med digitala medel, för att frihetsberövade personer ska kunna upprätthålla kontakten med sina familjer, öka deras självständighet när det gäller jobbsökande eller fortsatt arbete, deltagande i kurser eller bostadssökande som en förberedelse för frigivning.
17. Kartlägga god praxis vid användning av småskaligt förvar och dela denna information med relevanta institutioner och byråer i Europeiska unionen och andra medlemsstater.
18. Beakta rekommendationerna i kommissionens ovannämnda rekommendation av den 8 december 2022.
19. Överväga småskaligt förvar, inbegripet förvarsenheter, som ett sätt att göra samhällen mer inkluderande och i slutändan bidra till en rättvisare och mer inkluderande framtid för frihetsberövade personer.
20. Tillhandahålla riktad utbildning för personal och yrkesverksamma i småskaliga förvarsanläggningar om arbetsmetoder, yrkesetik och förfaranden för att säkerställa bättre säkerhet, samverkan med de frihetsberövade personerna och förberedelser för social återanpassning och återintegrering.

21. I förekommande fall ge frihetsberövade personer i småskaligt förvar möjlighet att få vettigt avlönat arbete eller stöd till social och yrkesmässig integration och tillgängliga utbildningsprogram.
22. Överväga att förbättra kapaciteten och resurserna hos sociala tjänster och andra tjänster och aktörer som medverkar vid förvar, inbegripet i småskaliga förvarsanläggningar, i syfte att bidra till social återanpassning och förbättra förhållandena vid frihetsberövande.

Rådet uppmanar kommissionen att göra följande:

23. Bedöma behovet av att undersöka och analysera användningen av småskaliga förvarsanläggningar i alla medlemsstater för att stödja spridningen av nationell god praxis och tillhandahålla en möjlig evidensbas för användning av småskaligt förvar som en effektiv modell för frihetsberövande som ökar rehabiliteringen och minskar återfall i brott.
24. Genom att anordna expertmöten, öka medvetenheten och utbytet av god praxis mellan beslutsfattare och rättstillämpare om småskaligt, differentierat och lokalt integrerat förvar och om hur man kan övervinna utmaningar och hinder.
25. När så är lämpligt, och med beaktande av medlemsstaternas situation och särdrag, främja användningen av småskaligt förvar, inbegripet förvarsenheter, som en del av dagordningen för att tillvarata de rättigheter som skyddas av EU:s politik på områdena rättvisa, utbildning, hälsa och välbefinnande, sysselsättning, sociala frågor och inkludering samt familjeliv.

26. Undersöka finansieringsmöjligheter inom ramen för befintliga och eventuella framtida EU-fonder, utan att det påverkar framtida fleråriga budgetramar, för inrättande och vidareutveckling samt genomförande av småskaligt förvar, inbegripet förvarsenheter, kapacitetsuppbyggnad med kommunala förvaltningar, pilotprojekt, utbildningsprotokoll och arbetsmetoder för personal.
27. Uppmuntra medlemsstaterna att söka finansiering från befintliga och eventuella framtida EU-fonder.
28. Undersöka finansieringsmöjligheter för organisationer som kan bidra till utvecklingen av småskaligt förvar, såsom European Forum for Restorative Justice (EFRJ), Children of Prisoners Europe (COPE), European Penitentiary Training Academies (EPTA), EuroPris och Confederation of European Probation (CEP).

Rådet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att göra följande:

29. Ha ett nära samarbete med Europarådet och andra relevanta organisationer, institutioner och byråer för att reflektera över optimalt samarbete och medvetandehöjande åtgärder när det gäller möjligheten att utveckla och använda småskaligt förvar, inbegripet förvarsenheter, som ett alternativ till storskaligt förvar.