



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 4 декември 2019 г.
(OR. en)

14546/1/19
REV 1

JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105

РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА

От:	Генералния секретариат на Съвета
Дата:	3 декември 2019 г.
До:	Делегациите
№ предх. док.:	14075/19 + COR 1 + COR 2
Относно:	Заклучения на Съвета относно алтернативни на задържането мерки

Приложено се изпращат на делегациите заключенията на Съвета „Алтернативни на задържането мерки: използването на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, в областта на наказателното правосъдие“, приети от Съвета (Правосъдие и вътрешни работи) на 3 декември 2019 г.

**ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА СЪВЕТА ОТНОСНО АЛТЕРНАТИВНИ НА ЗАДЪРЖАНЕТО
МЕРКИ:
ИЗПОЛЗВАНЕТО НА САНКЦИИ И МЕРКИ, НЕВКЛЮЧВАЩИ ЛИШАВАНЕ ОТ
СВОБОДА, В ОБЛАСТТА НА
НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОСЪДИЕ**

Въведение

1. Съгласно новата Стратегическа програма за периода 2019—2024 г., приета от Европейския съвет на 20 юни 2019 г., защитата на гражданите и свободите е ключов приоритет за следващия институционален цикъл. Европейският съюз е решен да надгражда и укрепва борбата с тероризма и трансграничната престъпност и да подобрява сътрудничеството.
2. Ефективните системи за наказателни санкции играят важна роля за защитата на гражданите и гарантирането на сигурността. Наказателните санкции и мерки и начинът, по който се прилагат, допринасят за превенцията на рецидива и по този начин влияят върху сигурността на обществото.
3. Прилагането на наказателните санкции и мерки следва да се основава на данни, взети от изследванията в тази област, които показват, че използваните санкции и мерки водят до намаляване на рецидива и до повишаване на сигурността.
4. Тежките престъпления изискват подобаващ отговор, а задържането е необходим инструмент на системите за наказателни санкции. Съществува обаче широк консенсус, че до задържане следва да се прибегва само като крайна мярка (*ultima ratio*)¹. Прилагането на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, вместо задържане, когато това е подходящо и като се вземат предвид конкретните обстоятелства по случая, може да има няколко предимства, както потвърждават изследванията през годините.

¹ Вж. например точка 4 от съображенията към Препоръка Rec (2006) 2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите членки относно правилата в затворите в Европа: „Никой не може да бъде лишаван от свобода освен като крайна мярка и в съответствие с процедура, предвидена от закона“. В своята практика Европейският съд по правата на човека се е позовавал на тези препоръки над 1000 пъти.

5. Важна роля на алтернативните на задържането мерки е насърчаването на социалната рехабилитация и реинтеграция на извършителя, което е една от основните цели при използването на такива мерки². Тези алтернативни мерки имат и няколко други предимства, по-специално намаляване на рецидива, а оттук и повишаване на обществената сигурност. Прилагането им може да бъде в интерес на извършителя, но също и в интерес на пострадалите лица, потенциалните бъдещи жертви и в по-общ план, на обществото.
6. Алтернативни на задържането мерки съществуват във всички държави членки, например под формата на лишаване от свобода с отложено изпълнение, общественополезен труд, финансови санкции и електронно наблюдение. В бъдеще новостите в технологиите и цифровизацията също могат да допринесат за една по-ефективна система на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода.
7. Особено важно е също да се вземат предвид и жертвите на престъпления. По отношение на престъпленията, които са подходящи за медиация, възстановителното правосъдие може да предложи възможности във връзка с подхода към престъпленията, като се вземат предвид ролята на жертвата и обществото като цяло и се постави акцент върху възстановяването на причинената от извършителя вреда.
8. Освен като наказателна санкция задържането се използва широко в досъдебната фаза на производството. Ето защо алтернативните на задържането мерки следва да се разглеждат в рамките на цялата верига на наказателното правосъдие.
9. Във всеки конкретен случай подходящата санкция или мярка се определя от съответните органи. В по-общ план държавите членки могат да проучат ползите от въвеждането на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, в наказателното производство и да насърчават тяхното използване, когато това се счита за целесъобразно и ефективно.

² Вж. напр. заключения на Съвета от 8 март 2018 г. Насърчаване на използването на алтернативи на принудителните санкции за употребяващи наркотици правонарушители, док. 6931/18, както и Стратегията на ЕС за борба с наркотиците за периода 2013—2020 г. (ОВ С 402, 29.12.2012 г., стр.1) и Плана за действие на Европейския съюз относно наркотиците за периода 2017—2020 г. (ОВ С 215, 5.7.2017 г., стр. 21).

10. Системата на наказателните санкции е от компетентността на държавите членки, като в отделните държави членки действат различни системи. Поради това акцентът на равнище ЕС следва да бъде върху незаконодателните мерки.
11. Наред с горепосочените предимства очакванията са засиленото използване на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, да допринесе и за разрешаването на проблемите, свързани с пренаселеността, незадоволителните условия и радикализацията в затворите, както и за преодоляване на пречките при взаимното признаване по наказателноправни въпроси, като всички тези въпроси са поставяни на различни форуми на ЕС през последните години.

Алтернативни на задържането мерки— контекст на политиката

12. Алтернативите на задържането присъстват, явно или имплицитно, в програмата на ЕС от няколко години и в най-различен контекст. В Програмата от Хага от 2004 г. и Стокхолмската програма от 2009 г. се признава, че задържането и неговите алтернативи са важна част от политиката на ЕС в областта на правосъдието.
13. През 2011 г. Комисията представи Зелена книга относно прилагането на законодателството на ЕС по наказателноправни въпроси в областта на задържането³. В нея, наред с други въпроси, се посочва, че ако не се положат повече усилия за подобряване на условията на задържане и за насърчаване на алтернативи на задържането, би било трудно да се развие по-тясно съдебно сътрудничество между държавите членки.
14. В резолюцията си от 5 октомври 2017 г. относно системите на местата за лишаване от свобода и условията в тях⁴ Европейският парламент отбелязва, че пренаселеността в затворите е често срещана в Европа, но повишаването на капацитета на затворите не е единственото решение на този проблем. Наред с това Парламентът настоява, че следва да се въведе ефективно дългосрочно управление на пенитенциарните системи, като се намали броят на затворниците посредством по-често прилагане на наказания, невключващи лишаване от свобода.

³ COM(2011) 327 окончателен.

⁴ A8-0251/2017.

15. Освен това в заключенията на Съвета от 20 ноември 2015 г. относно засилване на действията на наказателното правосъдие в отговор на радикализацията, водеща до тероризъм и насилствен екстремизъм⁵, алтернативите на задържането на всички етапи от наказателното производство се посочват като възможни действия в рамките на борбата с радикализацията по наказателноправен път.
16. В съответствие с член 82, параграф 1 от ДФЕС съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в Съюза се основава на принципа на взаимното признаване на присъдите и съдебните решения. В основата на принципа на взаимно признаване стои доверието между държавите членки. В решението си от 5 април 2016 г по съединени дела Aranyosi и Căldăraru⁶ Съдът на ЕС изтъква, че лошите условия в затворите в държавите членки могат да накърнят взаимното доверие и да подкопаят взаимното признаване, и подчертава, че Хартата на основните права забранява нечовешкото или унижително отношение или наказание. След постановяването на решението Съветът, в рамките на австрийското председателство на Съвета, прие заключенията относно „Насърчаване на взаимното признаване чрез подобряване на взаимното доверие“⁷ през декември 2018 г. В заключенията се посочва, че държавите членки се насърчават да въведат законодателство, което да позволява, когато е уместно, да се използват алтернативни мерки за задържане, за да се намали броят на задържаните в местата за задържане, като по този начин се работи за постигане на целта за социална рехабилитация и се обръща внимание на факта, че изграждането на взаимно доверие често е възпрепятствано от лошите условия за задържане и проблема с пренаселените затвори. В неотдавнашното си решение по делото Dorobantu Съдът на ЕС допълнително поясни изискванията, посочени в решението по съединени дела Aranyosi и Căldăraru⁸.
17. Съветът на Европа вече има дългогодишна практика в разглеждането на въпросите на задържането и използването на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, и е натрупал задълбочени познания по темата. Ето защо установяването на по-тесно сътрудничество със Съвета на Европа в това отношение би било от полза за ЕС.

⁵ 14419/15 от 20 ноември 2015 г.

⁶ Решение от 5 април 2016 г по съединени дела C-404/15 и C-659/15, Aranyosi и Căldăraru.

⁷ ОВ С 449, 13.12.2018 г., стр. 6.

⁸ Решение от 15 октомври 2019 г. по дело C-128/18, Dorobantu, в което Съдът пояснява изискванията за изпълняващия съдебен орган в случаи, включващи европейска заповед за арест и процедури за предаване между държавите членки.

Перспективи

18. На заседанието си през юли 2019 г. министрите на правосъдието и вътрешните работи признаха, че е необходимо да се намери решение на сложните въпроси, свързани с условията, пренаселеността и радикализацията в затворите, както и със сътрудничеството по наказателноправни въпроси. Наред с това министрите подчертаха, че е важно през следващите години да се засили използването на алтернативни на задържането мерки в държавите членки, като изтъкнаха ползите от прилагането им.
19. Постигнатият в държавите членки напредък в използването на алтернативни на задържането мерки, както на етапа на досъдебното производство, така и на етапа след съдебното производство, се оценява положително. През следващите години по-голямото използване на алтернативни на задържането санкции и мерки в наказателното производство, когато е подходящо, следва да бъде цел, обща за целия ЕС.
20. Наред с други въпроси в рамките на деветия кръг на взаимни оценки ще бъдат анализирани рамковите решения за пробационните мерки и алтернативните санкции (2008/947/ПВР) и за европейската заповед за надзор (2009/829/ПВР) и ще бъде събрана ценна информация за причините за ограниченото засега използване на тези инструменти. Необходимо е обаче да се събере повече информация за използването в държавите членки на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, и да се обсъдят различните им предимства.
21. Споделянето на най-добри практики е полезен начин, чрез който държавите членки могат да се учат една от друга и да подобряват собственото си законодателство, процедури и практики. По-тесното сътрудничество със Съвета на Европа и други имащи отношение организации също може да бъде от полза за ЕС.

ПОРАДИ ТОВА СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗАКЛЮЧАВА, ЧЕ

I. Действия, които да се предприемат на национално равнище

1. Държавите членки се насърчават да проучат възможностите за по-широко използване, когато е подходящо, на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, като лишаване от свобода с отложено изпълнение, общественополезен труд, финансови санкции и електронно наблюдение и други подобни мерки, основани на нововъзникващи технологии.
2. Държавите членки се насърчават да обмислят възможността за използване на различни форми на предсрочно или условно освобождаване. Целта е да се подобри подготовката на извършителите за реинтеграция в обществото и да се способства за предотвратяването на рецидив.
3. Държавите членки се насърчават да проучат обхвата и ползите от възстановителното правосъдие.
4. Държавите членки се насърчават да предвидят в законодателството си възможност за прилагане на мерки, невключващи лишаване от свобода, и в досъдебната фаза на наказателното производство.
5. Държавите членки се насърчават да осигурят лесен достъп за практикуващите юристи до информацията относно законодателството във връзка със санкциите и мерките, невключващи лишаване от свобода, в рамките на наказателното производство.
6. Държавите членки се насърчават да повишават осведомеността на практикуващите юристи относно ползите от алтернативните на задържането мерки, както и относно наличието и техническите характеристики на съществуващите инструменти, например електронно наблюдение.
7. Държавите членки се насърчават да предоставят обучение на практикуващи юристи относно използването на алтернативни на задържането мерки, включително възстановително правосъдие, както и относно съществуващите препоръки, разработени от Съвета на Европа по този въпрос.

8. Държавите членки се насърчават да развиват или да подобряват обучението на служителите в затворите и пробационните служби, съдиите, прокурорите и адвокатите на защитата във връзка със съдържанието и прилагането на рамковите решения относно пробационните мерки и алтернативните санкции (2008/947/ПВР) и европейската заповед за надзор (2009/829/ПВР), както и да повишават осведомеността относно възможността за използване на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, в рамките на наказателното производство.
9. Що се отнася до използването на алтернативни на задържането мерки, държавите членки се насърчават да обърнат специално внимание на нуждите на лицата в уязвимо положение, като деца, хора с увреждания и бременни или наскоро родили жени.
10. Държавите членки се насърчават да подобрят събирането на данни относно използването на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, и относно прилагането на рамковите решения относно пробационните мерки и алтернативните санкции (2008/947/ПВР) и европейската заповед за надзор (2009/829/ПВР).
11. Държавите членки се насърчават да подобрят капацитета на пробационните служби, включително надзора на санкциите, невключващи лишаване от свобода.
12. Държавите членки се насърчават да обменят помежду си и с Комисията най-добри практики по отношение на всички аспекти на санкциите и мерките, невключващи лишаване от свобода, с цел да се учат едни от други.
13. Наред с това държавите членки се насърчават да продължат да полагат усилия за подобряване на условията в затворите и да вземат мерки във връзка с пренаселеността им, както и да стимулират реинтеграцията на извършителите в обществото, отчитайки въздействието върху намаляването на рецидива и риска от радикализация в затвора.

II. Действия, които да се предприемат на равнище ЕС

1. Комисията се приканва да проучи възможностите за насърчаване на използването на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, в своята програма и да повишава осведомеността сред създателите на политики и практикуващите юристи относно ползите от налагането на такива санкции и мерки.
2. Комисията се приканва да направи оценка на необходимостта от извършване на сравнително проучване за анализ на използването на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, във всички държави членки, за да се подкрепи разпространението на национални добри практики.
3. Комисията се приканва да продължи да подобрява прилагането на рамковите решения на ЕС относно пробационните мерки и алтернативните санкции (2008/947/ПВР) и европейската заповед за надзор (2009/829/ПВР), като вземе предвид информацията, събрана в рамките на деветия кръг от взаимни оценки.
4. Комисията се приканва да разработи обучение за съдии и прокурори чрез Европейската мрежа за съдебно обучение, както и за служителите в затворите и пробационните служби на равнище ЕС чрез Европейската мрежа на академиите за обучение на служителите на затворите (ЕРТА), която понастоящем се финансира от програма „Правосъдие“.
5. Комисията се приканва да постави началото на редовни срещи на експерти по въпросите на задържането и санкциите и мерките, невключващи лишаване от свобода, за да се насърчи обменът на най-добри практики между експертите и практикуващите юристи във всички държави членки по отношение на националните политики и практики в тази област.
6. Комисията се приканва да обмисли начини за предоставяне на финансиране на държавите членки за по-нататъшно развитие на пробационните служби, включително надзора на санкциите и мерките, невключващи лишаване от свобода, и за подобряване на местата за лишаване от свобода.
7. Комисията се приканва да продължи да подкрепя Европейската организация на затворите и изправителните институции (EuroPris), Европейската конфедерация за пробация (CEP) и Европейския форум за възстановително правосъдие (EFRJ), които понастоящем се финансират по програма „Правосъдие“. Комисията се приканва да разгледа възможностите за по-тясно сътрудничество с тези организации, по-специално като подкрепя работата на CEP за събиране на данни относно алтернативите на задържането в държавите членки.

8. Европейската съдебна мрежа се насърчава да продължи да обсъжда на заседанията си прилагането на рамковите решения относно пробационните мерки и алтернативните санкции (2008/947/ПВР) и европейската заповед за надзор (2009/829/ПВР). Целта е да се установят пречките при прилагането на инструментите в практиката и да се потърсят начини за по-широкото използване на тези инструменти.
9. Европейската съдебна мрежа се насърчава да продължи да актуализира редовно Европейския съдебен атлас.
10. Европейската съдебна мрежа се приканва да обмисли възможността да помести на уебсайта си информация относно различните санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода, във всяка държава членка. За тази цел може да се обмисли възможността за сътрудничество с всички имащи отношение организации, включително Европейската конфедерация за пробация (CEP).

III. Действия за задълбочаване на сътрудничеството със Съвета на Европа и други имащи отношение организации

1. ЕС следва да работи в тясно сътрудничество със Съвета на Европа и други имащи отношение организации, за да се установят полезни взаимодействия в работата в областта на задържането и използването на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода.
2. Комисията и държавите членки се насърчават да задълбочат сътрудничеството със Съвета на Европа и други имащи отношение организации, за да се повиши осведомеността относно ползите от използването на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода. Комисията се приканва да продължи да си сътрудничи със Съвета на Европа чрез финансова подкрепа за събирането на статистически данни в областта на затворите и пробацията (SPACE Statistics) и функционирането на мрежата на ЕС от национални превантивни механизми.
3. Комисията и държавите членки се приканват да обмислят начини за насърчаване на разпространението на текстове на Съвета на Европа, с които се установяват стандарти, на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека в тази област и препоръките на Европейския комитет против изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание (КПИ) относно задържането и използването на санкции и мерки, невключващи лишаване от свобода.