

Bruxelles, 4. prosinca 2019.
(OR. en)

14546/1/19
REV 1

JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105

ISHOD POSTUPAKA

Od: Glavno tajništvo Vijeća

Na datum: 3. prosinca 2019.

Za: Delegacije

Br. preth. dok.: 14075/19 + COR 1 + COR 2

Predmet: Zaključci Vijeća o mjerama koje su alternativa zadržavanju

Za delegacije se u prilogu nalaze Zaključci Vijeća o mjerama koje su alternativa zadržavanju: primjena sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode u području kaznenog pravosuđa, koje je Vijeće (pravosuđe i unutarnji poslovi) usvojilo 3. prosinca 2019.

**ZAKLJUČCI VIJEĆA O MJERAMA KOJE SU ALTERNATIVA ZADRŽAVANJU:
PRIMJENA SANKCIJA I MJERA KOJE NE UKLJUČUJU ODUZIMANJE SLOBODE U
PODRUČJU KAZNENOG PRAVOSUĐA**

Uvod

1. Prema novom strateškom programu za razdoblje 2019. – 2024., koji je Europsko vijeće donijelo 20. lipnja 2019., zaštita građana i sloboda ključan je prioritet za sljedeći institucijski ciklus. Europska unija predana je nastavku i jačanju borbe protiv terorizma i prekograničnog kriminala te poboljšanju suradnje.
2. Učinkoviti sustavi kaznenih sankcija imaju važnu ulogu u zaštiti građana i jamčenju sigurnosti. Primjenom kaznenih sankcija i mjera te načinom njihova izvršavanja doprinosi se sprečavanju ponovnog počinjenja kaznenih djela te, posljedično, utječe na sigurnost u društvu.
3. Izvršavanje kaznenih sankcija i mjera trebalo bi se temeljiti na znanju koje proizlazi iz relevantnih istraživanja kojima se ukazuje na činjenicu da se primjenom sankcija i mjera smanjuje ponovno počinjenje kaznenih djela i promiče sigurnost.
4. Teška kaznena djela zahtijevaju odgovarajuće odgovore, a zadržavanje je nužan instrument u sustavima kaznenih sankcija. Postoji, međutim, široki konsenzus o tome da bi zadržavanje trebalo upotrebljavati samo kao krajnju mjeru (*ultima ratio*)¹. Kao što to potvrđuju dugogodišnja istraživanja, primjena sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode, umjesto zadržavanja, ako je to primjereno i uzimajući u obzir pojedinačne okolnosti predmeta, može imati nekoliko prednosti.

¹ Vidjeti npr. točku 4. uvodnih izjava Preporuke Rec(2006)2 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o europskim zatvorskim pravilima: „Nikome ne smije biti oduzeta sloboda, osim ako su iscrpljene sve druge mogućnosti i ako je to u skladu s postupkom propisanim zakonom”. U svojoj je sudskoj praksi Europski sud za ljudska prava više od tisuću puta uputio na te preporuke.

5. Mjere koje su alternativa zadržavanju imaju važnu ulogu promicanja društvene rehabilitacije i reintegracije počinitelja kaznenih djela, što je jedan od ključnih ciljeva za njihovu primjenu². Te alternativne mjere imaju i nekoliko drugih prednosti jer se zahvaljujući njima posebice smanjuje stupanj ponovnog počinjenja kaznenih djela i, posljedično, unaprjeđuje javna sigurnost. One se mogu primjenjivati u interesu počinitelja kaznenih djela, ali i u interesu žrtava, potencijalnih budućih žrtava i, općenitije, društva.
6. Mjere koje su alternativa zadržavanju postoje u svim državama članicama, primjerice u obliku uvjetnih kazni zatvora, rada za opće dobro, novčanih kazni i elektroničkog nadzora. Nadalje, budućem učinkovitijem sustavu sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode mogao bi doprinijeti novi razvoj tehnologije i digitalizacije.
7. Iznimno je važno uzeti u obzir i žrtve kaznenih djela. U pogledu kaznenih djela prikladnih za mirenje, restorativna pravda može ponuditi mogućnosti za postupanja u slučajevima kaznenih djela, i to uvažavanjem uloge žrtve i šireg društva te usmjeravanjem na otklanjanje štete koju je prouzročio počinitelj kaznenog djela.
8. Zadržavanje se ne primjenjuje samo kao kaznenu sankciju, već se uvelike upotrebljava i u fazi postupka koja prethodi suđenju. Stoga bi se mjere koje su alternativa zadržavanju trebale uzeti u obzir duž cijelog lanca kaznenog pravosuđa.
9. Kad je riječ o pojedinačnim predmetima, relevantna tijela određuju odgovarajuću sankciju ili mjeru. Države članice općenito mogu razmotriti koristi od omogućavanja primjene sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode tijekom cijelog kaznenog postupka te, ako se to smatra prikladnim i učinkovitim, promicati njihovu primjenu.

² Vidjeti, primjerice, Zaključke Vijeća od 8. ožujka 2018.: Promicanje alternative prisilnim sankcijama za prijestupnike koji upotrebljavaju droge (dokument 6931/18), kao i Strategiju Europske unije za borbu protiv droga za razdoblje 2013. – 2020. (SL C 402, 29.12.2012., str. 1.) i Plan djelovanja Europske unije za borbu protiv droga za razdoblje 2017. – 2020. (SL C 215, 5.7.2017., str. 21.).

10. Sustavi kaznenih sankcija u nadležnosti su država članica te među njima postoje razlike. Stoga bi se na razini EU-a trebalo usmjeriti na nezakonodavne mjere.
11. Uz prethodno navedene koristi očekuje se da bi povećana primjena sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode mogla imati pozitivne učinke i na pitanja kao što su prenapučenost zatvora, nezadovoljavajući zatvorski uvjeti, radikalizacija u zatvorima i prepreke koje postoje u uzajamnom priznavanju u kaznenim stvarima, a to su pitanja koja se posljednjih godina isticalo u različitim forumima EU-a.

Mjere koje su alternativa zadržavanju – kontekst politika

12. Mjere koje su alternativa zadržavanju već su nekoliko godina i u mnogim kontekstima, eksplicitno ili implicitno, na dnevnom redu EU-a. U Haškom programu iz 2004. i Stockholmskom programu iz 2009. zadržavanje i mjere koje su alternativa zadržavanju prepoznati su kao važno područje pravosudne politike EU-a.
13. Komisija je 2011. predstavila Zelenu knjigu o „primjeni kaznenopravnog zakonodavstva EU-a u području zadržavanja”³. U tome dokumentu, među ostalim, navodi se da bi tješnju pravosudnu suradnju među državama članicama moglo biti teško razviti ako se ne uloži više napora u poboljšanje uvjeta u pritvoru i ne promiču mjere koje su alternativa zatvorskim kaznama.
14. U rezoluciji od 5. listopada 2017. o zatvorskim sustavima i uvjetima u zatvorima⁴ Europski parlament napomenuo je da je prenapučenost zatvora u Europi vrlo raširena, ali i da povećanje zatvorskih kapaciteta nije jedino rješenje tog problema. Parlament je nadalje ustrajao u tome da bi trebalo uvesti djelotvorno dugoročno upravljanje zatvorskim sustavima kojim bi se broj zatvorenika smanjio češćom primjenom kazni koje ne uključuju oduzimanje slobode.

³ COM (2011) 327 final.

⁴ A8-0251/2017.

15. Uz navedeno, u zaključcima Vijeća od 20. studenoga 2015. o poboljšanju kaznenopravnog odgovora na radikalizaciju koja dovodi do terorizma i nasilnog ekstremizma⁵ navode se mjere koje su alternativa zadržavanju u svim fazama kaznenog postupka kao moguće djelovanje pri razmatranju odgovorâ kaznenog pravosuđa na radikalizaciju.
16. U skladu s člankom 82. stavkom 1. UFEU-a pravosudna suradnja u kaznenim stvarima u Uniji temelji se na načelu uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka. Načelo uzajamnog priznavanja temelji se na uzajamnom povjerenju država članica. Sud Europske unije u svojoj je presudi od 5. travnja 2016. u predmetu Aranyosi i Căldăraru⁶ naveo da loši zatvorski uvjeti u državama članicama mogu narušiti uzajamno povjerenje i ugroziti uzajamno priznavanje te naglasio da je nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje zabranjeno Poveljom o temeljnim pravima. Slijedom presude Vijeće je u prosincu 2018. tijekom austrijskog predsjedanja usvojilo zaključke o „promicanju uzajamnog priznavanja jačanjem uzajamnog povjerenja”⁷. Prema tim zaključcima države članice potiče se da donesu zakonodavstvo kojim se, ako je to prikladno, omogućuje primjena mjera koje su alternativa zadržavanju kako bi se smanjio broj osoba u ustanovama za zadržavanje te time unaprijeđivao cilj društvene rehabilitacije, uzimajući pritom u obzir činjenicu da je uzajamno povjerenje često narušeno zbog loših uvjeta u pritvoru i problema prenapučenih zatvora. Sud je zahtjeve iz presude u predmetu Aranyosi i Căldăraru dodatno pojasnio u nedavnoj presudi u predmetu Dorobantu⁸.
17. Vijeće Europe već ima dugu tradiciju bavljenja pitanjima zadržavanja te primjene sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode te je ujedno prikupilo opširna znanja o toj temi. EU-u bi stoga mogla koristiti tješnja suradnja u tome pogledu s Vijećem Europe.

⁵ 14419/15, od 20. studenoga 2015.

⁶ Presuda od 5. travnja 2016. u spojenim predmetima C-404/15 i C-659/15, Aranyosi i Căldăraru.

⁷ SL C 449, 13.12.2018., str. 6.

⁸ U presudi od 15. listopada 2019. u predmetu C-128/18, Dorobantu, Sud je pojasnio zahtjeve za pravosudno tijelo izvršenja u predmetima u vezi s europskim uhidbenim nalogima i postupcima predaje između država članica.

Daljnji koraci

18. Na sastanku u srpnju 2019. ministri i ministrice pravosuđa i unutarnjih poslova potvrdili su da je potrebno riješiti složena pitanja u vezi sa zatvorskim uvjetima, prenapučenosti zatvora te radikalizacijom u njima, kao i suradnjom u kaznenim stvarima. Ministri i ministrice ujedno su istaknuli da je u narednim godinama važno primjenu mjera koje su alternativa zadržavanju unaprijediti u državama članicama te su pri tome istaknuli prednosti njihove moguće primjene.
19. Pozdravljen je napredak postignut u državama članicama u pogledu primjene mjera koje su alternativa zadržavanju u fazi koja prethodi suđenju i u fazi nakon tog suđenja. Daljnji porast primjene sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode kao rješenja koja su alternativa zadržavanju tijekom cijelog kaznenog postupka, ako se takvo što smatra prikladnim, trebao bi u sljedećim godinama biti zajednički cilj diljem EU-a.
20. U okviru devetog kruga uzajamnih evaluacija bit će, među ostalim, analizirane okvirne odluke o probacijskim mjerama i alternativnim sankcijama (2008/947/PUP) i o europskom nalogu za nadzor (2009/829/PUP) te će se prikupiti vrijedne informacije o razlozima za dosadašnju ograničenu primjenu tih instrumenata. Potrebno je, međutim, prikupiti šire informacije o primjeni sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode u državama članicama te održati raspravu o mogućim različitim koristima takvih sankcija i mjera.
21. Razmjena najboljih praksi koristan je način da države članice uče jedne od drugih te da poboljšaju svoje zakonodavstvo, postupke i prakse. EU također može ostvariti koristi od tješnje suradnje s Vijećem Europe i drugim relevantnim organizacijama.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE STOGA ZAKLJUČUJE:

I. Djelovanja koja treba poduzeti na nacionalnoj razini

1. Države članice potiču se da istraže mogućnosti za unapređenje, ako je to primjereno, primjene sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode, kao što su uvjetne kazne zatvora, rad za opće dobro, novčane kazne, elektronički nadzor i slične mjere koje se temelje na novim tehnologijama.
2. Države članice potiču se da razmotre omogućavanje primjene različitih oblika prijevremenog ili uvjetnog puštanja na slobodu. Cilj je počinitelje kaznenih djela bolje pripremiti za reintegraciju u društvo te pomoći u sprečavanju ponovnog počinjenja kaznenih djela.
3. Države članice potiču se da razmotre mogućnosti za primjenu restorativne pravde, kao i koristi od nje.
4. Države članice potiču se da u svojim zakonodavstvima mogućnost primjene mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode predvide i u fazi kaznenog postupka koja prethodi suđenju.
5. Države članice potiču se da se pobrinu za to da informacije o zakonodavstvu o sankcijama i mjerama koje ne uključuju oduzimanje slobode budu lako dostupne stručnjacima tijekom kaznenog postupka.
6. Države članice potiču se da podignu razinu osviještenosti pravnih stručnjaka o koristima od mjera koje su alternativa zadržavanju te o dostupnosti i tehničkim značajkama postojećih alata, kao što je elektronički nadzor.
7. Države članice potiču se da pravnim stručnjacima osiguraju osposobljavanje o primjeni mjera koje su alternativa zadržavanju, među ostalim restorativnoj pravdi, te o postojećim preporukama koje je na tu temu izradilo Vijeće Europe.

8. Države članice potiču se da razviju ili poboljšaju osposobljavanje za zatvorsko i probacijsko osoblje, suce, tužitelje i branitelje o sadržaju i primjeni okvirnih odluka o probacijskim mjerama i alternativnim sankcijama (2008/947/PUP) i o europskom nalogu za nadzor (2009/829/PUP) te da podignu razinu osviještenosti o mogućnostima za primjenu sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode tijekom cijelog kaznenog postupka.
9. Što se tiče primjene mjera koje su alternativa zadržavanju, države članice potiču se da osobitu pozornost posvete potrebama ranjivih osoba kao što su djeca, osobe s invaliditetom i žene tijekom trudnoće i nakon poroda.
10. Države članice potiču se da poboljšaju prikupljanje podataka o primjeni sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode te o primjeni okvirnih odluka o probacijskim mjerama i alternativnim sankcijama (2008/947/PUP) i o europskom nalogu za nadzor (2009/829/PUP).
11. Države članice potiču se da poboljšaju kapacitete probacijskih službi, uključujući nadzor sankcija koje ne uključuju oduzimanje slobode.
12. Države članice potiču se da međusobno i s Komisijom razmjenjuju najbolje prakse u pogledu svih aspekata sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode kako bi na taj način učili jedni od drugih.
13. Države članice ujedno se potiču da nastave ulagati napore za poboljšanje zatvorskih uvjeta, suzbijanje prenapučenosti zatvora te da podupiru reintegraciju počinitelja kaznenih djela u društvo uzimajući pri tome u obzir učinak na smanjenje ponavljanja kaznenih djela i rizik od radikalizacije u zatvorima.

II. Djelovanja koja treba poduzeti na razini EU-a

1. Komisiju se poziva da u okviru svojeg rada istraži mogućnosti za promicanje primjene sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode te da među oblikovateljima politika i stručnjacima podigne razinu osviještenosti o koristima sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode.
2. Komisiju se poziva da procijeni potrebu za provedbom usporedne studije u okviru koje bi se u svim državama članicama analizirala primjena sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode kako bi se time poduprla diseminacija najboljih nacionalnih praksi.
3. Komisiju se poziva da nastavi unaprjeđivati provedbu okvirnih odluka EU-a o probacijskim mjerama i alternativnim sankcijama (2008/947/PUP) te o europskom nalogu za nadzor (2009/829/PUP), pri čemu treba uzeti u obzir informacije prikupljene tijekom devetog kruga uzajamnih evaluacija.
4. Komisiju se poziva da razvije osposobljavanje za suce i tužitelje s pomoću Europske mreže za pravosudno osposobljavanje (EJTN), kao i za zatvorsko i probacijsko osoblje na razini EU-a s pomoću Europske mreže akademija za izobrazbu službenika zatvorskih sustava (EPTA) koja se trenutačno financira u okviru programa Pravosuđe.
5. Komisiju se poziva da pokrene redovite sastanke stručnjaka o zadržavanju te sankcijama i mjerama koje ne uključuju oduzimanje slobode kako bi se potaknula razmjena najboljih praksi među stručnjacima diljem svih država članica u pogledu nacionalnih politika i praksi u tome području.
6. Komisiju se poziva da razmotri načine za dodjelu financijskih sredstava državama članicama u svrhu daljnjeg razvoja probacijskih službi, uključujući nadzor sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode, te poboljšanja zatvorskih objekata.
7. Komisiju se poziva da nastavi podupirati Europsku organizaciju za zatvorske i korekcijske sustave (EuroPris), Europsku organizaciju za probaciju (CEP) i Europski forum za restorativnu pravdu (EFRJ), koji se trenutačno financiraju u okviru programa Pravosuđe. Poziva se da prouči mogućnosti za tješnju suradnju s tim organizacijama, posebice podupiranjem rada CEP-a pri prikupljanju podataka o mjerama koje su alternativa zadržavanju u državama članicama.

8. Europsku pravosudnu mrežu (EJN) potiče se da na svojim sastancima nastavi održavati rasprave o primjeni okvirnih odluka o probacijskim mjerama i alternativnim sankcijama (2008/947/PUP) i o europskom nalogu za nadzor (2009/829/PUP). Time se želi utvrditi prepreke praktičnoj primjeni instrumenata i iznaći načine za povećanje primjene takvih instrumenata.
9. EJN se potiče da nastavi redovito ažurirati Europski pravosudni atlas.
10. EJN se poziva da razmotri prikupljanje informacija na svojim internetskim stranicama o različitim sankcijama i mjerama koje ne uključuju oduzimanje slobode u svakoj državi članici. U tu se svrhu moguće je razmatranje suradnje s bilo kojom relevantnom organizacijom, među ostalim Europskom organizacijom za probaciju (CEP).

III. Djelovanja koja treba poduzeti u svrhu unapređenja suradnje s Vijećem Europe i drugim relevantnim organizacijama

1. EU bi trebao blisko surađivati s Vijećem Europe i drugim relevantnim organizacijama kako bi se iznašle mogućnosti za ostvarivanje sinergije rada na zadržavanju i primjene sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode.
2. Komisija i države članice potiču se na unapređenje suradnje s Vijećem Europe i drugim relevantnim organizacijama kako bi se podigla razina osviještenosti o koristima od primjene sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode. Komisija se poziva da nastavi surađivati s Vijećem Europe pružanjem financijske potpore prikupljanju statističkih podataka u vezi sa zatvorima i probacijom (statistike SPACE) i djelovanju mreže nacionalnih mehanizama za prevenciju u EU-u.
3. Komisija i države članice pozivaju se da razmotre načine za promicanje diseminacije tekstova Vijeća Europe o utvrđivanju normi te relevantne sudske prakse Europskog suda za ljudska prava i preporuka CPT-a u vezi sa zadržavanjem i primjenom sankcija i mjera koje ne uključuju oduzimanje slobode.