



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2019. december 4.
(OR. en)

14546/1/19
REV 1

JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105

AZ ELJÁRÁS EREDMÉNYE

Küldi:	a Tanács Főtitkársága
Dátum:	2019. december 3.
Címzett:	a delegációk
Előző dok. sz.:	14075/19 + COR 1 + COR 2
Tárgy:	A Tanács következtetései az őrizet helyetti alternatív intézkedésekről

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak „Az őrizet helyetti alternatív intézkedésekről: szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések alkalmazása a büntető igazságszolgáltatásban” című tanácsi következtetéseket, amelyeket a Tanács (Bel- és Igazságügy) 2019. december 3-án elfogadott.

**A TANÁCS KÖVETKEZTETÉSEI AZ ŐRIZET HELYETTI ALTERNATÍV
INTÉZKEDÉSEKRŐL:
SZABADSÁGELVONÁSSAL NEM JÁRÓ SZANKCIÓK ÉS INTÉZKEDÉSEK
ALKALMAZÁSA A BÜNTETŐ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSBAN**

Bevezetés

1. Az Európai Tanács által 2019. június 20-án elfogadott, a 2019–2024-es időszakra szóló új stratégiai menetrend szerint a polgárok és a szabadságok védelme a következő intézményi ciklus egyik központi prioritását képezi. Az Európai Unió elkötelezett aziránt, hogy az eddigi eredményekre építve fokozza a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelmet, és javítsa az együttműködést.
2. A polgárok védelme és a biztonság szavatolása szempontjából fontos szerepet töltenek be a hatékony büntetőjogi szankciórendszerek. Az alkalmazott büntetőjogi szankciók és intézkedések, valamint azok érvényesítésének módja hozzájárul a visszaesőként való bűnelkövetés megelőzéséhez, és ezáltal a társadalom biztonságát is érinti.
3. A büntetőjogi szankciók és intézkedések érvényesítésének az idevágó kutatásokból származó tudáson kell alapulnia, amelyek azt jelzik, hogy az alkalmazott szankciók és intézkedések csökkentik a visszaeső bűnelkövetést és fokozzák a biztonságot.
4. A súlyos bűncselekményekre megfelelően kell reagálni, és az őrizet szükséges eszköz a büntetőjogi szankciórendszerekben. Mindazonáltal széles körű konszenzus áll fenn azt illetően, hogy az őrizetet csak legvégső esetben (*ultima ratio*)¹ célszerű alkalmazni. Ahogyan azt a régóta folyó kutatások igazolják, többféle előnnyel is járhat az, ha adott esetben – őrizet helyett – szabadságelvonással nem járó szankciókat és intézkedéseket alkalmazunk az ügy egyedi körülményeit figyelembe véve.

¹ Lásd pl. az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Rec(2006)2 sz., az európai fegyintézeti szabályokról szóló, a tagállamokhoz intézett ajánlásának negyedik preambulumbekendését: „Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve végső eszközként és törvényben meghatározott eljárás útján”. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az ítélkezési gyakorlatában már több mint 1000-szer hivatkozott erre az ajánlásra.

5. Az őrizetet helyettesítő alternatív intézkedéseknek fontos szerepük van az elkövető társadalmi rehabilitációjának és reintegrációjának elősegítésében, amely egyike az ilyen intézkedések által elérni kívánt fő céloknak². Ezek az alternatív intézkedések több más előnnyel is járnak, így többek között csökkentik a visszaeső bűnelkövetést és ezáltal fokozzák a közbiztonságot. Ezen intézkedések nemcsak az elkövető, hanem az áldozat, a potenciális jövőbeli áldozatok és általánosságban a társadalom érdekét is szolgálhatják.
6. Valamennyi tagállamban léteznek őrizet helyetti alternatív intézkedések, például felfüggesztett szabadságvesztés-büntetés, közérdekű munka, pénzbüntetés vagy elektronikus nyomkövetés formájában. A technológiai fejlődés és a növekvő digitalizáció a jövőben még hatékonyabbá teheti a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések alkalmazását.
7. Különösen fontos továbbá a bűncselekmények áldozatainak a figyelembevétele. Az olyan bűncselekmények esetében, amelyek mediáció tárgyát képezhetik, a helyreállító igazságszolgáltatás lehetőségeket rejthet magában a bűncselekmények kezelésének módját illetően, azáltal, hogy az áldozat és a társadalom szerepét is figyelembe veszik, és az elkövető által okozott sérelem orvoslására helyezik a hangsúlyt.
8. Az őrizetet nemcsak büntetőjogi szankcióként, hanem a bírósági tárgyalást megelőző szakaszban is széles körben alkalmazzák. Ennek megfelelően az őrizet helyetti alternatív intézkedések alkalmazását a teljes büntető igazságszolgáltatási folyamat során meg kell fontolni.
9. Az egyes esetekben az érintett hatóságok határozzák meg a megfelelő szankciót vagy intézkedést. A tagállamok általánosságban meg tudják vizsgálni, hogy milyen előnyökkel jár a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések alkalmazásának a teljes büntetőeljárás során történő lehetővé tétele, és ennek alapján elő tudják mozdítani az ilyen szankciók és intézkedések alkalmazását, ahol azt megfelelőnek és hatékornak ítélik.

² Lásd pl. a kábítószer-fogyasztó bűnelkövetők esetében a kényszerítő szankciók helyetti alternatívák alkalmazásának előmozdításáról szóló, 2018. március 8-i tanácsi következtetéseket (6931/18), valamint a 2013–2020-as időszakra szóló, kábítószer elleni uniós stratégiát (HL C 402., 2012.12.29., 1. o.) és az EU kábítószer elleni cselekvési tervét (2017–2020) (HL C 215., 2017.7.5., 21. o.).

10. A büntetőjogi szankciórendszer a tagállamok hatáskörébe tartozik, és tagállamonként más és más jellegű. Következésképpen uniós szinten a hangsúlyt a nem jogalkotási intézkedésekre kell helyezni.
11. A fent említett előnyökön kívül a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések gyakoribb alkalmazása az olyan jelenségekkel kapcsolatban is pozitív hatást gyakorolhat, mint a börtönök túlszűfolttsága, a nem megfelelő börtönkörülmények, a börtönökben való radikalizálódás és a büntetőügyekben való kölcsönös elismerést gátló akadályok; e kérdések mindegyikét felvetették az elmúlt években tartott különböző uniós fórumokon.

Őrizet helyetti alternatív intézkedések – szakpolitikai háttér

12. Az őrizet helyetti alternatív intézkedések explicit vagy implicit módon már évek óta szerepelnek az EU napirendjén, még hozzá számos kontextusban. A 2004-es hágai programban és a 2009-es stockholmi programban megállapítást nyert, hogy az őrizet és annak alternatívái az uniós igazságügyi politika egyik fontos területét jelentik.
13. 2011-ben a Bizottság közzétette az őrizetre vonatkozó uniós büntető igazságszolgáltatási jogszabályok alkalmazásáról szóló zöld könyvet³. Ebben a Bizottság többek között megállapította, hogy ha nem teszünk további erőfeszítéseket a börtönkörülmények javítására és a fogva tartás alternatíváinak előmozdítására, valószínűleg nehéz lesz szorosabbra fűzni a tagállamok közötti igazságügyi együttműködést.
14. Az Európai Parlament a büntetés-végrehajtási rendszerekről és a börtönkörülményekről szóló, 2017. október 5-i állásfoglalásában⁴ hangsúlyozta, hogy az európai börtönök igen sok esetben túlszűfoltak, ám a túlszűfolttság enyhítésére nem a börtönök kapacitásának növelése az egyetlen megoldás. A Parlament hangsúlyozta továbbá, hogy meg kell valósítani a büntetés-végrehajtási rendszerek hatékony, hosszú távú irányítását, csökkentve a fogvatartottak számát a szabadságelvonással nem járó büntető intézkedések gyakoribb alkalmazásával.

³ COM (2011) 327 végleges.

⁴ A8-0251/2017.

15. Ezenkívül a terrorizmushoz és erőszakos szélsőségesességhez vezető radikalizálódással szembeni büntető igazságszolgáltatási intézkedések megerősítéséről szóló, 2015. november 20-i következtetéseiben⁵ a Tanács a radikalizálódással szembeni büntető igazságszolgáltatási intézkedések körében lehetséges eszközként említette az őrizet alternatíváinak a büntetőeljárás valamennyi szakaszában való alkalmazását.
16. Az EUMSZ 82. cikkének (1) bekezdése értelmében az Unióban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapul. A kölcsönös elismerés elve a tagállamok közötti kölcsönös bizalmon alapul. Az Európai Unió Bírósága a *Aranyosi és Căldăraru* ügyben hozott, 2016. április 5-i ítéletében⁶ megállapította, hogy a tagállamokban fennálló rossz börtönkörülmények csorbíthatják a kölcsönös bizalmat és veszélyeztethetik a kölcsönös elismerést, továbbá hangsúlyozta, hogy az Alapjogi Charta tiltja az embertelen vagy megalázó bánásmódot és büntetést. Ezen ítélet nyomán a Tanács az osztrák elnökség idején, 2018. decemberben következtetéseket⁷ fogadott el „A kölcsönös elismerés előmozdítása a kölcsönös bizalom erősítése révén” címmel. E következtetésekben a Tanács ösztönözte a tagállamokat, hogy olyan jogszabályokat léptessenek életbe, amelyek adott esetben lehetővé teszik az őrizet alternatívájaként alkalmazható intézkedéseket annak érdekében, hogy kevesebben legyenek a fogdákbán és a büntetés-végrehajtási intézetekben, ezáltal előmozdítva a társadalmi rehabilitáció céljának megvalósítását és egyúttal megoldva egyrészt azt a problémát, hogy a kölcsönös bizalom útjában sok esetben a rossz fogvatartási körülmények állnak, másrészt a túlzsúfolt börtönök problémáját. A Bíróság az *Aranyosi és Căldăraru* ügyben meghatározott követelményeket tovább pontosította a *Dorobantu* ügyben a közelmúltban hozott ítéletében⁸.
17. Az Európa Tanács régóta foglalkozik az őrizettel és a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések alkalmazásával kapcsolatos kérdésekkel, és alapos tudásra tett szert ebben a témában. Az EU számára ezért célszerű lenne szorosabban együttműködni az Európa Tanáccsal ezen a területen.

⁵ 14419/15, 2015. november 20.

⁶ A C-404/15. és C-659/15., Aranyosi és Căldăraru egyesített ügyekben 2016. április 5-én hozott ítélet.

⁷ HL C 449., 2018.12.13., 6. o.

⁸ A C-128/18. sz. *Dorobantu* ügyben hozott, 2019. október 15-i ítélet, melyben a Bíróság világosan meghatározta, hogy a végrehajtó igazságügyi hatóságnak milyen követelményeket kell figyelembe vennie az európai elfogatóparanccsal, illetve a tagállamok közötti átadási eljárásokkal kapcsolatos ügyekben.

A további lépések

18. A bel- és igazságügyminiszterek 2019. júliusi ülésén a miniszterek elismerték, hogy foglalkozni kell a börtönökben uralkodó körülményekkel, a börtönök túlszűfolttségével, a börtönökben való radikalizálódással, valamint a büntetőügyekben folytatott együttműködéssel kapcsolatos összetett kérdésekkel. A miniszterek hangsúlyozták továbbá, hogy az elkövetkező években fokozni kell a tagállamokban az őrizet helyetti alternatív intézkedések alkalmazását, és hangsúlyozták ezek előnyeit.
19. Üdvözölték, hogy a tagállamokban előrelépés történt az őrizet helyetti alternatív intézkedéseknek a tárgyalást megelőző, illetve az azt követő szakaszban történő alkalmazása terén is. A következő években az egész EU-ban közös célként kell kitűzni azt, hogy fokozódjon a szabadságelvonással nem járó szankcióknak és adott esetben az őrizet helyetti alternatív intézkedéseknek a büntetőeljárás során való alkalmazása.
20. A kölcsönös értékelések kilencedik fordulójában elemezni fogják többek közt a próbaidőről és az alternatív szankciókról szóló kerethatározatot (2008/947/IB) és az igazságügyi felügyeletet elrendelő európai határozatról szóló kerethatározatot (2009/829/IB), és értékes információkat fognak gyűjteni azokról az okokról, amelyek miatt eddig ezen eszközök alkalmazása korlátozott volt. Szélesebb körű információkat kell ugyanakkor gyűjteni a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések tagállami alkalmazásáról, és meg kell vitatni, hogy ezek milyen előnyökkel járhatnak.
21. A legjobb gyakorlatok megosztása hasznos módja annak, hogy a tagállamok tanulhassanak egymástól, és javítani tudják jogszabályaikat, eljárásaikat és gyakorlataikat. Az EU számára is előnyös lehet az Európa Tanáccsal és más érintett szervezetekkel folytatott szorosabb együttműködés.

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA EZÉRT A KÖVETKEZŐKET ÁLLAPÍTJA MEG:

I. Nemzeti szinten meghozandó intézkedések

1. Arra ösztönzi a tagállamokat, hogy tárják fel a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések – például a felfüggesztett börtönbüntetés, a közérdekű munka, a pénzügyi szankciók, valamint az elektronikus nyomon követés és az újonnan megjelenő technológiákon alapuló hasonló intézkedések – fokozott alkalmazásának lehetőségeit.
2. A tagállamokat arra ösztönzi, hogy vegyék fontolóra a korai vagy feltételes szabadságra bocsátás különböző formái alkalmazásának lehetővé tételét. A cél a bűnelkövetők jobb felkészítése a társadalomba való visszailleszkedésre, és a visszaesés megelőzésének elősegítése.
3. Arra ösztönzi a tagállamokat, hogy mérlegeljék a helyreállító igazságszolgáltatás lehetséges alkalmazási körét és előnyeit.
4. Arra ösztönzi a tagállamokat, hogy jogszabályaikban tegyék lehetővé a szabadságelvonással nem járó intézkedések alkalmazását a büntetőeljárás tárgyalást megelőző szakaszában is.
5. Annak biztosítására ösztönzi a tagállamokat, hogy a szabadságelvonással nem járó szankciókra és intézkedésekre vonatkozó jogszabályokról szóló információkat a büntetőeljárás során tegyék könnyen elérhetővé a gyakorló szakemberek számára.
6. Arra ösztönzi a tagállamokat, hogy ismertessék meg a gyakorló jogászokkal az őrizet helyetti alternatív intézkedések előnyeit, valamint a meglévő eszközöket, például az elektronikus nyomon követést és technikai jellemzőiket.
7. Arra ösztönzi a tagállamokat, hogy biztosítsanak képzést a gyakorló jogászok számára az őrizet helyetti alternatív intézkedésekről – ideértve a helyreállító igazságszolgáltatást is –, valamint az Európa Tanács által e témában kidolgozott ajánlásokról.

8. Arra ösztönzi a tagállamokat, hogy alakítsák ki, illetve fejlesszék tovább a büntetés-végrehajtási személyzet és a pártfogó felügyelők, a bírák, az ügyészek és a védőügyvédek képzését a próbaidőről és az alternatív szankciókról szóló kerethatározatot (2008/947/IB) és az igazságügyi felügyeletet elrendelő európai határozatról szóló kerethatározatot (2009/829/IB) illetően, és hívják fel a figyelmet arra, hogy a büntetőeljárás során szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések is alkalmazhatók.
9. Az őrizet helyetti alternatív intézkedések alkalmazását illetően arra ösztönzi a tagállamokat, hogy fordítsanak különös figyelmet a különleges bánásmódot igénylő személyek, így például a gyermekek, a fogyatékkal élők és a várandós, illetve a gyermekágyas nők szükségleteire.
10. Arra ösztönzi a tagállamokat, hogy javítsák a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedéseknek, valamint a próbaidőről és az alternatív szankciókról szóló kerethatározatnak (2008/947/IB) és az igazságügyi felügyeletet elrendelő európai határozatról szóló kerethatározatnak (2009/829/IB) az alkalmazására vonatkozó adatgyűjtést.
11. Arra ösztönzi a tagállamokat, hogy javítsák a pártfogó felügyelői szolgálatok kapacitásait és ezen belül a szabadságelvonással nem járó szankciók felügyeletét is.
12. Arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a kölcsönös tanulás céljából osszák meg egymással és a Bizottsággal a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések valamennyi aspektusára vonatkozó legjobb gyakorlataikat.
13. Arra is ösztönzi a tagállamokat, hogy folytassák erőfeszítéseiket a börtönökben uralkodó körülmények javítása, a túlszűfolttság elkerülése és a bűnelkövetőknek a társadalomba való visszailleszkedése érdekében, figyelembe véve, hogy ezek a tényezők csökkentik a visszaesésnek és a börtönben történő radikalizálódásnak a kockázatát.

II. Unió szinten meghozandó intézkedések

1. Felkéri a Bizottságot, hogy vizsgálja meg, milyen lehetőségek vannak a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések alkalmazásának előmozdítására a munkaprogramjában, továbbá hívja fel a politikai döntéshozók és a gyakorlati szakemberek figyelmét a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések előnyeire.
2. Felkéri a Bizottságot annak megvizsgálására, hogy szükség van-e összehasonlító tanulmány készítésére a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések valamennyi tagállamban történő alkalmazásának elemzése, valamint a legjobb nemzeti gyakorlatok terjesztése céljából.
3. Felkéri a Bizottságot, hogy – a kölcsönös értékelések kilencedik fordulója során gyűjtött információkat figyelembe véve – továbbra is segítse elő a próbaidőről és az alternatív szankciókról szóló kerethatározat (2008/947/IB) és az igazságügyi felügyeletet elrendelő európai határozatról szóló kerethatározat (2009/829/IB) végrehajtását.
4. Felkéri a Bizottságot, hogy az Európai Igazságügyi Képzési Hálózaton (EJTN) keresztül fejlessze a bírák és ügyészek képzését, valamint a büntetés-végrehajtási és pártfogó felügyelői személyzet képzését a jelenleg a Jogérvényesülés programból finanszírozott Európai Büntetés-végrehajtási Oktatási Intézmények Hálózatán (EPTA) keresztül.
5. Felkéri a Bizottságot, hogy kezdeményezzen rendszeres szakértői találkozót az őrizetről és a szabadságelvonással nem járó szankciókról és intézkedésekről, hogy ösztönözze a bevált gyakorlatok tagállami szakértők és gyakorló szakemberek közötti cseréjét a vonatkozó nemzeti szakpolitikák és gyakorlatok tekintetében.
6. Felkéri a Bizottságot annak vizsgálatára, hogy a tagállamok miként kaphatnak finanszírozást a pártfogó felügyelői szolgálatoknak – és ezen belül a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések felügyeletének – a továbbfejlesztésére, valamint a börtönlétesítmények javítására.
7. Felkéri a Bizottságot, hogy továbbra is támogassa a Börtön- és Büntetés-végrehajtási Szolgálatok Európai Szervezetét (EuroPris), a Pártfogó Felügyelői Szolgálatok Európai Szövetségét (CEP) és a Helyreállító Igazságszolgáltatási Európai Fórumát (EFRJ), amelyeket jelenleg a Jogérvényesülés program keretében finanszíroz. Felkéri a Bizottságot, hogy vizsgálja meg az e szervezetekkel való szorosabb együttműködés lehetőségeit, különös tekintettel az őrizet alternatívájaként a tagállamokban alkalmazott intézkedésekre vonatkozóan a CEP által végzett adatgyűjtésre.

8. Az Európai Igazságügyi Hálózatot (EIH) arra ösztönözi, hogy ülésein folytassa a próbaidőről és az alternatív szankciókról szóló kerethatározat (2008/947/IB) és az igazságügyi felügyeletet elrendelő európai határozatról szóló kerethatározat (2009/829/IB) alkalmazásának megvitatását. A cél az említett eszközök gyakorlati alkalmazása előtt álló akadályok azonosítása és az alkalmazásukat elősegítő intézkedések kidolgozása.
9. Az EIH-t arra ösztönzi, hogy továbbra is rendszeresen frissítse az Európai Igazságügyi Atlaszt.
10. Felkéri az EIH-t, hogy vegye fontolóra annak lehetőségét, hogy a honlapján információkat gyűjtsön az egyes tagállamokban alkalmazott, szabadságelvonással nem járó különböző szankciókról és intézkedésekről. Ebből a célból meg lehet fontolni a releváns szervezetekkel, így például a Pártfogó Felügyelői Szolgálatok Európai Szövetségével (CEP) való együttműködést.

III. Intézkedések az Európa Tanáccsal és más érintett szervezetekkel folytatott együttműködés elmélyítésére

1. Az EU-nak szorosan együtt kell működnie az Európa Tanáccsal és az egyéb érintett szervezetekkel annak érdekében, hogy szinergiákat találjon az őrizettel, valamint a szabadságelvonással nem járó szankciókkal és intézkedésekkel kapcsolatos munka terén.
2. A Bizottságot és a tagállamokat arra ösztönzi, hogy javítsák az együttműködést az Európa Tanáccsal és az egyéb érintett szervezetekkel, hogy felhívják a figyelmet a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések alkalmazásának előnyeire. Felkéri a Bizottságot, hogy folytassa az együttműködést az Európa Tanáccsal azáltal, hogy pénzügyi támogatást nyújt a börtönökre és a próbaidőre vonatkozó statisztikák gyűjtéséhez (SPACE-statisztikák) és a nemzeti megelőző mechanizmusok uniós hálózatának (EU NPM) működéséhez.
3. Felkéri a Bizottságot és a tagállamokat, hogy vizsgálják meg, miként lehetne előmozdítani az Európa Tanács normaalkotó szövegeinek, az Emberi Jogok Európai Bírósága releváns ítélkezési gyakorlatának, valamint azon ajánlásoknak az ismertségét, amelyeket az Európa Tanácsnak a kínzás megelőzésével foglalkozó bizottsága fogalmazott meg az őrizetre és a szabadságelvonással nem járó szankciók és intézkedések alkalmazására vonatkozóan.