

Bruksela, 4 grudnia 2019 r.
(OR. en)

14546/1/19
REV 1

JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105

WYNIK PRAC

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Data:	3 grudnia 2019 r.
Do:	Delegacje
Nr poprz. dok.:	14075/19 + COR 1 + COR 2
Dotyczy:	Konkluzje Rady w sprawie środków będących alternatywą wobec pozbawienia wolności

Delegacje otrzymują w załączniku konkluzje Rady w sprawie środków będących alternatywą wobec pozbawienia wolności: wykorzystanie kar i środków nieizolacyjnych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych; konkluzje te Rada (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) przyjęła na posiedzeniu w dniu 3 grudnia 2019 r.

**KONKLUZJE RADY W SPRAWIE ŚRODKÓW BĘDĄCYCH ALTERNATYWĄ WOBEC
POZBAWIENIA WOLNOŚCI:
WYKORZYSTANIE KAR I ŚRODKÓW NIEIZOLACYJNYCH W DZIEDZINIE
WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH KARNYCH**

Wprowadzenie

1. Zgodnie z nowym programem strategicznym na lata 2019–2024, przyjętym przez Radę Europejską w dniu 20 czerwca 2019 r., jednym z kluczowych priorytetów kolejnego cyklu instytucjonalnego jest ochrona obywateli i swobód. Unia Europejska zobowiązuje się do rozwijania i wzmacniania walki z terroryzmem i przestępczością transgraniczną oraz do zacieśniania współpracy.
2. Skuteczne systemy sankcji karnych odgrywają istotną rolę w ochronie obywateli i zapewnianiu bezpieczeństwa. Stosowane sankcje i środki karne oraz sposób ich egzekwowania przyczyniają się do zapobiegania powrotowi do przestępstwa, wpływając tym samym na bezpieczeństwo w społeczeństwie.
3. Egzekwowanie sankcji i środków karnych powinno opierać się na wiedzy pochodzącej z odpowiednich badań, które wykazują, że stosowane sankcje i środki ograniczają powrót do przestępstwa i wspierają bezpieczeństwo.
4. Poważne przestępstwa wymagają odpowiednich reakcji, a pozbawienie wolności stanowi niezbędny instrument w systemach sankcji karnych. Istnieje jednak szeroki konsensus co do tego, że pozbawienie wolności powinno być stosowane tylko w ostateczności (*ultima ratio*)¹. Stosowanie kar i środków nieizolacyjnych – zamiast pozbawienia wolności – w odpowiednich przypadkach i z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności sprawy, może mieć swoje zalety, o czym świadczy długoletnia tradycja badań.

¹ Zob. np. akapit 4 w motywach Zalecenia Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych: „Nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem zastosowania tego środka w ostateczności i zgodnie z procedurą przewidzianą prawem.”. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie nawiązał do tych zaleceń ponad 1000 razy.

5. Istotną rolą środków alternatywnych do pozbawienia wolności jest propagowanie społecznej rehabilitacji i resocjalizacji przestępcy, będące jednym z kluczowych celów stosowania takich środków². Te środki alternatywne wiążą się również z szeregiem innych korzyści, w szczególności przez ograniczanie powrotu do przestępstwa, a co za tym idzie – wspieranie bezpieczeństwa publicznego. Mogą one być stosowane w interesie przestępcy, ale również w interesie ofiar, potencjalnych przyszłych ofiar oraz, bardziej ogólnie, społeczeństwa.
6. We wszystkich państwach członkowskich istnieją środki alternatywne do pozbawienia wolności, na przykład w formie kar pozbawienia wolności w zawieszeniu, prac na cele społeczne, kar finansowych czy dozoru elektronicznego. Ponadto rozwój technologiczny i cyfryzacja mogą położyć podwaliny pod bardziej skuteczny system kar i środków nieizolacyjnych w przyszłości.
7. Szczególnie istotne jest również uwzględnienie ofiar przestępstw. Jeśli chodzi o przestępstwa nadające się do mediacji, sprawiedliwość naprawcza może stwarzać możliwości w zakresie sposobu postępowania z takimi przestępstwami, przez dostrzeżenie roli ofiary i społeczeństwa w szerszym ujęciu oraz przez skupienie się na naprawie szkód wyrządzonych przez przestępcę.
8. Pozbawienie wolności jest stosowane nie tylko jako sankcja karna, ale jest również powszechnie stosowane na etapie postępowania przygotowawczego. A zatem na każdym etapie działania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych należy brać pod uwagę środki będące alternatywą wobec pozbawienia wolności.
9. Jeśli chodzi o indywidualne przypadki, właściwe organy ustalają odpowiednią sankcję lub odpowiedni środek. Na poziomie ogólnym państwa członkowskie mogą przeanalizować korzyści płynące z umożliwienia stosowania kar i środków nieizolacyjnych w trakcie całego postępowania karnego oraz propagować ich stosowanie, w przypadku gdy uznają to za stosowne i skuteczne.

² Zob. np. konkluzje Rady z dnia 8 marca 2018 r.: Propagowanie stosowania środków alternatywnych do sankcji karnych wobec przestępców używających środków odurzających, dok. 6931/18, jak również Strategia antynarkotykowa UE na lata 2013–2020 (Dz.U. C 402 z 29.12.2012, s. 1) oraz Plan działania UE w zakresie środków odurzających na lata 2017–2020 (Dz.U. C 215 z 5.7.2017, s. 21).

10. System sankcji karnych wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich, a systemy te różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. A zatem na szczeblu UE należy skupić się na środkach nieustawodawczych.
11. Oprócz wyżej wymienionych korzyści oczekuje się, że zwiększone stosowanie kar i środków nieizolacyjnych mogłoby przynieść pozytywne skutki również w kwestiach związanych z przełudnieniem więzień, nieodpowiednimi warunkami panującymi w więzieniach, radykalizacją postaw w więzieniach i przeszkodami we wzajemnym uznawaniu orzeczeń w sprawach karnych, przy czym wszystkie te kwestie były już poruszane na różnych forach UE w ostatnich latach.

Środki będące alternatywą wobec pozbawienia wolności – tło polityczne

12. Alternatywy wobec pozbawienia wolności są, bezpośrednio lub pośrednio, omawiane przez UE od wielu lat w licznych kontekstach. W programie haskim z 2004 r. i w programie sztokholmskim z 2009 r. uznano, że pozbawienie wolności i środki będące alternatywą wobec pozbawienia wolności stanowią istotny obszar polityki UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości.
13. W 2011 r. Komisja przedstawiła „Zieloną księgę w sprawie stosowania przepisów UE dotyczących wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w obszarze pozbawienia wolności”³. W zielonej księdze stwierdzono m.in. że jeżeli nie podejmie się dalszych wysiłków na rzecz poprawy warunków osadzenia oraz propagowania alternatyw wobec pozbawienia wolności, nawiązanie bliższej współpracy sądowej między państwami członkowskimi może być trudne.
14. W swojej rezolucji z dnia 5 października 2017 r. w sprawie systemów penitencjarnych i warunków panujących w zakładach karnych⁴, Parlament Europejski stwierdził, że w europejskich zakładach karnych przełudnienie jest powszechne, ale zwiększenie ich pojemności nie jest jedynym rozwiązaniem tego problemu. Parlament domagał się również wdrożenia sprawnego, długoterminowego zarządzania systemami penitencjarnymi, aby ograniczyć liczbę więźniów przez częstsze stosowanie środków karnych o charakterze nieizolacyjnym.

³ Dok. COM (2011) 327 final.

⁴ Dok. A8-0251/2017.

15. Ponadto w konkluzjach Rady z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie wzmocnienia reakcji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na radykalizację skutkującą terroryzmem i brutalnym ekstremizmem⁵ wspomniano o rozwiązaniach alternatywnych wobec pozbawienia wolności na wszystkich etapach postępowania karnego jako możliwych działaniach, gdy rozważane są reakcje wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na radykalizację.
16. Zgodnie z art. 82 ust. 1 TFUE współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych. Zasada wzajemnego uznawania opiera się na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoim wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie Aranyosi i Căldăraru⁶ stwierdził, że złe warunki panujące w więzieniach w państwach członkowskich mogą ograniczać wzajemne zaufanie i podważać wzajemne uznawanie orzeczeń oraz podkreślił, że karta praw podstawowych zakazuje niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. W następstwie tego orzeczenia Rada – w trakcie prezydencji austriackiej w Radzie – przyjęła w grudniu 2018 r. konkluzje zatytułowane „Propagowanie wzajemnego uznawania orzeczeń poprzez zwiększanie wzajemnego zaufania”⁷. Zgodnie z tymi konkluzjami zachęca się państwa członkowskie do wprowadzenia przepisów, które w stosownych przypadkach umożliwią stosowanie środków będących alternatywą dla pozbawienia wolności, co pozwoli ograniczyć liczbę osób przebywających w obiektach penitencjarnych i tym samym pomoże realizować cele resocjalizacyjne, a także będzie stanowić odpowiedź na fakt, że do osłabiania wzajemnego zaufania często przyczyniają się złe warunki panujące w więzieniach i problem przepełnionych więzień. Trybunał Sprawiedliwości doprecyzował wymogi wyroku w sprawie Aranyosi i Căldăraru w niedawno wydanym wyroku w sprawie Dorobantu⁸.
17. Rada Europy ma już długą tradycję w zajmowaniu się problemami dotyczącymi pozbawienia wolności oraz stosowania kar i środków nieizolacyjnych, zgromadziła też dogłębną wiedzę na ten temat. UE mogłaby zatem skorzystać na ściślejszej współpracy z Radą Europy w tym zakresie.

⁵ Dok. 14419/15 z dnia 20 listopada 2015 r.

⁶ Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawach połączonych C-404/15 i C-659/15, Aranyosi i Căldăraru.

⁷ Dz.U. C 449 z 13.12.2018 r., s. 6.

⁸ Wyrok z dnia 15 października 2019 r. w sprawie C-128/18, Dorobantu, w którym Trybunał doprecyzował wymogi dla wykonującego nakaz organu sądowego w przypadkach dotyczących europejskich nakazów aresztowania i procedur wydawania osób między państwami członkowskimi.

Dalsze działania

18. Na posiedzeniu ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w lipcu 2019 r. ministrowie przyznali, że należy zająć się złożonymi kwestiami dotyczącymi warunków panujących w więzieniach, przeludnienia więzień, radykalizacji w więzieniach oraz współpracy w sprawach karnych. Ministrowie podkreślili również, że w nadchodzących latach państwa członkowskie powinny częściej stosować środki będące alternatywą wobec pozbawienia wolności, kładąc nacisk na korzyści wynikające ze stosowania tych środków.
19. Z zadowoleniem przyjmuje się postępy, które już poczyniono w państwach członkowskich w zakresie stosowania środków będących alternatywą wobec pozbawienia wolności, zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i poprocesowym. W najbliższych latach wspólnym celem w całej UE powinno być dalsze zwiększanie stosowania kar i środków nieizolacyjnych jako alternatywy wobec pozbawienia wolności w trakcie całego postępowania karnego – tam, gdzie zostanie to uznane za stosowne.
20. 9. runda wzajemnych ocen ma m.in. pozwolić przeanalizować decyzje ramowe o zawieszeniu i warunkowym zwolnieniu i karach alternatywnych (2008/947/WSiSW) oraz o europejskim nakazie nadzoru (2009/829/WSiSW), a także dać możliwość zgromadzenia cennych informacji o przyczynach ograniczonego jak dotąd stosowania tych instrumentów. Należy jednak zebrać szersze informacje na temat stosowania kar i środków nieizolacyjnych w państwach członkowskich oraz omówić różne potencjalne korzyści z nich wynikające.
21. Wymiana najlepszych praktyk to dla państw członkowskich użyteczna metoda wzajemnego uczenia się i doskonalenia ich własnych procedur, praktyk i ustawodawstwa. UE może także skorzystać na ściślejszej współpracy z Radą Europy i innymi właściwymi organizacjami.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ W ZWIĄZKU Z TYM POSTANAWIA, ŻE:

I. Działania, które należy podjąć na poziomie krajowym

1. Państwa członkowskie zachęca się do zbadania możliwości częstszego stosowania, tam, gdzie to właściwe, kar i środków nieizolacyjnych, takich jak warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności, praca na cele społeczne, kary pieniężne oraz dozór elektroniczny i podobne środki oparte na powstających technologiach.
2. Państwa członkowskie zachęca się, by zastanowiły się nad umożliwieniem stosowania rozmaitych form przedterminowego lub warunkowego zwolnienia. Pozwoliłoby to lepiej resocjalizować przestępców i skuteczniej zapobiegać powrotowi do przestępstwa.
3. Państwa członkowskie zachęca się do przeanalizowania zakresu i korzyści wynikających ze stosowania sprawiedliwości naprawczej.
4. Państwa członkowskie zachęca się, by w swoim ustawodawstwie przewidziały możliwość stosowania środków o charakterze nieizolacyjnym także na etapie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych.
5. Państwa członkowskie zachęca się do zadbania o to, by informacje dotyczące przepisów o karach i środkach nieizolacyjnych były łatwo dostępne dla praktyków w toku całego postępowania karnego.
6. Państwa członkowskie zachęca się do podnoszenia wśród prawników praktyków wiedzy o korzyściach płynących ze środków będących alternatywą wobec pozbawienia wolności, a także o dostępności i cechach technicznych istniejących narzędzi, takich jak dozór elektroniczny.
7. Państwa członkowskie zachęca się, by zapewniały prawnikom praktykom szkolenia na temat środków będących alternatywą wobec pozbawienia wolności, w tym sprawiedliwości naprawczej, oraz na temat istniejących zaleceń opracowanych w tym zakresie przez Radę Europy.

8. Państwa członkowskie zachęca się, by rozwijały lub doskonaliły szkolenia dla pracowników służby więziennej i probacyjnej, sędziów, prokuratorów i adwokatów na temat treści i stosowania decyzji ramowych o zawieszeniu i warunkowym zwolnieniu i karach alternatywnych (2008/947/WSiSW) oraz o europejskim nakazie nadzoru (2009/829/WSiSW), a także by upowszechniały wiedzę na temat zakresu stosowania kar i środków nieizolacyjnych w toku całego postępowania karnego.
9. Co się tyczy stosowania środków będących alternatywą wobec pozbawienia wolności, państwa członkowskie zachęca się, by szczególną uwagę poświęcały potrzebom osób wymagających szczególnego traktowania, takich jak dzieci, osoby z niepełnosprawnościami i kobiety w ciąży i w połogu.
10. Państwa członkowskie zachęca się do usprawniania gromadzenia danych na temat stosowania kar i środków nieizolacyjnych oraz na temat stosowania decyzji ramowych o zawieszeniu i warunkowym zwolnieniu i karach alternatywnych (2008/947/WSiSW) oraz o europejskim nakazie nadzoru (2009/829/WSiSW).
11. Państwa członkowskie zachęca się, by doskonaliły potencjał służb probacyjnych, w tym w zakresie nadzoru wykonywania kar nieizolacyjnych.
12. Państwa członkowskie zachęca się do wymieniać między sobą oraz z Komisją najlepszych praktyk odnośnie do wszystkich aspektów kar i środków nieizolacyjnych, by wzajemnie się od siebie uczyć.
13. Państwa członkowskie zachęca się także, by kontynuowały działania na rzecz poprawy warunków w więzieniach, przeciwdziałania przeludnieniu więzień, wspierania resocjalizacji przestępców, biorąc pod uwagę wpływ na ograniczenie zjawiska powrotu do przestępstwa i ryzyka radykalizacji w więzieniu.

II. Działania, które należy podjąć na poziomie UE

1. Komisja jest proszona, by zbadała możliwości propagowania stosowania kar i środków nieizolacyjnych w swoim programie działań i zwiększała świadomość korzyści wynikających z kar i środków nieizolacyjnych wśród decydentów i praktyków.
2. Komisja jest proszona, by oceniła potrzebę przeprowadzenia badania porównawczego, aby przeanalizować stosowanie kar i środków nieizolacyjnych we wszystkich państwach członkowskich i w ten sposób wspierać upowszechnienie najlepszych praktyk krajowych.
3. Komisja jest proszona, by nadal poprawiała wykonywanie obu unijnych decyzji ramowych: o zawieszeniu i warunkowym zwolnieniu i karach alternatywnych (2008/947/WSiSW) oraz o europejskim nakazie nadzoru (2009/829/WSiSW), z uwzględnieniem informacji zebranych w ramach 9. rundy wzajemnych ocen.
4. Komisja jest proszona o rozwijanie szkoleń dla sędziów i prokuratorów za pośrednictwem Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN), a także dla pracowników służby więziennej i probacyjnej na szczeblu UE za pośrednictwem Sieci Europejskich Akademii Szkolenia Służb Penitencjarnych (EPTA).
5. Komisja jest proszona o zainicjowanie regularnych spotkań ekspertów ds. pozbawiania wolności oraz kar i środków nieizolacyjnych, tak by wspierać wymianę najlepszych praktyk między ekspertami i praktykami we wszystkich państwach członkowskich na temat krajowych polityk i praktyk w tej dziedzinie.
6. Komisja jest proszona o rozważenie, w jaki sposób państwom członkowskim można udzielić finansowania na dalszy rozwój służb probacyjnych, w tym nadzoru nad karami i środkami nieizolacyjnymi, oraz na poprawienie stanu obiektów więziennych.
7. Komisja jest proszona o dalsze wspieranie Europejskiej Organizacji Służby Więziennej i Kuratorskiej (EuroPris), Europejskiej Organizacji do spraw Probacji (CEP) oraz Europejskiego Forum Sprawiedliwości Naprawczej, które obecnie otrzymują fundusze z programu „Sprawiedliwość”. Jest także proszona o przeanalizowanie możliwości ściślejszej współpracy z tymi organizacjami, w szczególności poprzez wspieranie prac CEP dotyczących gromadzenia danych na temat alternatyw wobec pozbawienia wolności stosowanych w państwach członkowskich.

8. Europejska Sieć Sądowa jest proszona o kontynuowanie dyskusji na swoich posiedzeniach na temat stosowania decyzji ramowych o zawieszeniu i warunkowym zwolnieniu i karach alternatywnych (2008/947/WSiSW) oraz o europejskim nakazie nadzoru (2009/829/WSiSW). Ma to pozwolić wskazać przeszkody w praktycznym stosowaniu tych instrumentów i umożliwić znalezienie sposobów na zwiększenie korzystania z nich.
9. Europejska Sieć Sądowa jest proszona, by dalej regularnie aktualizowała europejski atlas sądowy.
10. Jest również proszona, by rozważyła możliwość gromadzenia w swoim portalu informacji na temat różnych kar i środków nieizolacyjnych stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich. W tym celu można rozważyć współpracę z wszelkimi właściwymi organizacjami, w tym Europejską Organizacją do spraw Probacji (CEP).

III. Działania, jakie należy podjąć w celu zacieśnienia współpracy z Radą Europy i innymi właściwymi organizacjami

1. UE powinna ściśle współpracować z Radą Europy i innymi właściwymi organizacjami, tak by znaleźć synergie w pracach dotyczących pozbawiania wolności oraz stosowania kar i środków nieizolacyjnych.
2. Komisja i państwa członkowskie są proszone o zacieśnienie współpracy z Radą Europy i innymi właściwymi organizacjami, po to by zwiększać świadomość korzyści wynikających ze stosowania kar i środków nieizolacyjnych. Komisja jest proszona o kontynuowanie współpracy z Radą Europy poprzez wsparcie finansowe na rzecz gromadzenia danych statystycznych w dziedzinie więziennictwa i probacji (SPACE) oraz działania unijnej sieci krajowych mechanizmów prewencji.
3. Komisja i państwa członkowskie są proszone o rozważenie, w jaki sposób można by wspierać upowszechnianie tekstów standaryzacyjnych Rady Europy, odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz zaleceń europejskiego komitetu ds. zapobiegania torturom dotyczących pozbawiania wolności i stosowania kar i środków nieizolacyjnych.