

Bruxelles, 4 decembrie 2019
(OR. en)

14546/1/19
REV 1

JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105

REZULTATUL LUCRĂRILOR

Sursă: Secretariatul General al Consiliului

Data: 3 decembrie 2019

Destinatar: Delegațiile

Nr. doc. ant.: 14075/19 + COR 1 + COR 2

Subiect: Concluziile Consiliului privind măsuri alternative detenției

În anexă, se pun la dispoziția delegațiilor Concluziile Consiliului privind măsuri alternative detenției: utilizarea sancțiunilor și măsurilor neprivative de libertate în domeniul justiției penale, astfel cum au fost adoptate de Consiliu (Justiție și Afaceri Interne) la 3 decembrie 2019.

**CONCLUZIILE CONSILIULUI PRIVIND MĂSURI ALTERNATIVE DETENȚIEI:
UTILIZAREA SANCTIUNILOR ȘI MĂSURILOR NEPRIVATIVE DE LIBERTATE ÎN
DOMENIUL JUSTIȚIEI PENALE**

Introducere

1. Conform noii Agende strategice 2019-2024, adoptată de Consiliul European la 20 iunie 2019, protecția cetățenilor și a libertăților reprezintă o prioritate esențială pentru următorul ciclu instituțional. Uniunea Europeană și-a asumat angajamentul de a continua și de a consolida lupta împotriva terorismului și a criminalității transfrontaliere, precum și de a îmbunătăți cooperarea.
2. Sistemele eficiente de sancțiuni penale joacă un rol important în protejarea cetățenilor și în asigurarea securității. Sancțiunile și măsurile penale utilizate și modul în care acestea sunt aplicate contribuie la prevenirea recidivelor și, prin urmare, au consecințe asupra securității în societate.
3. Aplicarea sancțiunilor și a măsurilor penale ar trebui să se bazeze pe cunoștințe desprinse din cercetările relevante care indică faptul că sancțiunile și măsurile utilizate reduc recidivele și promovează securitatea.
4. Infracțiunile grave necesită răspunsuri adecvate, iar detenția este un instrument necesar în cadrul sistemelor de sancțiuni penale. Cu toate acestea, există un consens larg cu privire la faptul că detenția ar trebui utilizată numai în ultimă instanță (*ultima ratio*)¹. Aplicarea de sancțiuni și măsuri neprivative de libertate, în locul detenției, atunci când este cazul și ținând seama de circumstanțele individuale ale cazului, poate prezenta mai multe avantaje, după cum o dovedește o tradiție îndelungată din domeniul cercetării.

¹ A se vedea, de exemplu, punctul 4 din considerentele Recomandării Rec(2006)2 a Comitetului de Miniștri ai Consiliului Europei către statele membre cu privire la regulile europene în materie de penitenciare: „Nimeni nu poate fi privat de libertate, cu excepția cazului în care această privare de libertate constituie o măsură de ultimă instanță și este în conformitate cu o procedură prevăzută de lege.” În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a făcut referire la aceste recomandări de peste 1000 ori.

5. Măsurile alternative detenției au rolul important de a promova reabilitarea și reintegrarea socială a infractorului, ceea ce reprezintă unul dintre obiectivele principale ale utilizării unor astfel de măsuri². Aceste măsuri alternative prezintă, de asemenea, alte câteva avantaje, în special prin reducerea recidivelor și, prin urmare, prin promovarea securității publice. Ele pot fi aplicate în interesul infractorului, dar și în interesul victimelor, al potențialelor viitoare victime și, în general, al societății.
6. În toate statele membre există măsuri alternative detenției, de exemplu sub forma pedepselor cu închisoarea cu suspendare, a muncii în folosul comunității, a sancțiunilor financiare și a supravegherii electronice. În plus, noile evoluții în domeniul tehnologiei și al digitalizării pot contribui în viitor la un sistem mai eficient de sancțiuni și măsuri neprivative de libertate.
7. De asemenea, este deosebit de important să se ia în considerare victimele infracțiunilor. În ceea ce privește infracțiunile care sunt compatibile cu medierea, justiția reparatorie poate oferi oportunități cu privire la modul în care sunt tratate infracțiunile, recunoscând rolul victimei și al societății în general și concentrându-se pe repararea prejudiciilor cauzate de infractor.
8. Detenția nu este utilizată doar ca sancțiune penală, ci este utilizată pe scară largă și în etapa premergătoare procesului din cadrul procedurilor. Prin urmare, ar trebui luate în considerare măsuri alternative detenției pe parcursul întregului lanț al justiției penale.
9. În ceea ce privește cazurile individuale, autoritățile competente stabilesc sancțiunea sau măsura adecvată. La nivel general, statele membre pot examina avantajele care decurg din permisiunea de a recurge la sancțiuni și măsurile neprivative de libertate pe tot parcursul procedurilor penale și pot promova utilizarea acestora, atunci când acest lucru este considerat adecvat și eficace.

² A se vedea, de exemplu, Concluziile Consiliului din 8 martie 2018: Promovarea utilizării unor alternative la sancțiunile coercitive în cazul infractorilor utilizatori de droguri, doc. 6931/18, precum și Strategia Uniunii Europene în materie de droguri 2013-2020 (JO C 402, 29.12.2012, p. 1) și Planul de acțiune al Uniunii Europene în materie de droguri 2017-2020 (JO C 215, 5.7.2017, p. 21).

10. Sistemul de sancțiuni penale ține de competența statelor membre, iar sistemele variază de la un stat membru la altul. Prin urmare, la nivelul UE, accentul ar trebui pus pe măsuri fără caracter legislativ.
11. Pe lângă avantajele menționate mai sus, se preconizează că utilizarea sporită a sancțiunilor și măsurilor neprivative de libertate ar putea avea efecte pozitive și pentru chestiunile legate de suprapopularea închisorilor, de condițiile deficitare de detenție, de radicalizarea deținuților aflați în închisoare și de obstacolele întâlnite în domeniul recunoașterii reciproce în materie penală, toate aceste probleme fiind ridicate în cadrul diferitelor forumuri ale UE în ultimii ani.

Măsuri alternative detenției – situația în materie de politici

12. Chestiunea alternativelor la detenție figurează pe agenda UE, în mod explicit sau implicit, de mai mulți ani și în numeroase contexte. Programul de la Haga din 2004 și Programul de la Stockholm din 2009 au recunoscut că detenția și alternativele la detenție reprezintă un domeniu important al politicii UE în domeniul justiției.
13. În 2011, Comisia a prezentat o „Carte verde privind aplicarea legislației UE referitoare la detenție în cadrul justiției penale”³. În această Carte verde, s-a estimat, printre altele, că, dacă nu se depun mai multe eforturi pentru îmbunătățirea condițiilor de detenție și promovarea alternativelor la detenție, ar putea fi dificil să se dezvolte o cooperare judiciară mai strânsă între statele membre.
14. În Rezoluția sa din 5 octombrie 2017 referitoare la sistemele penitenciare și condițiile din închisori⁴, Parlamentul European a remarcat că suprapopularea închisorilor este foarte răspândită în Europa, dar și că creșterea capacității de detenție nu este singura soluție pentru suprapopulare. Parlamentul a insistat în plus asupra necesității de a pune în aplicare o gestionare eficientă pe termen lung a sistemelor penitenciare, reducând numărul deținuților prin utilizarea mai frecventă a pedepselor neprivative de libertate.

³ Documentul COM(2011) 327 final.

⁴ A8-0251/2017.

15. În plus, în Concluziile Consiliului privind îmbunătățirea răspunsului justiției penale la radicalizarea care duce la terorism și la extremism violent din 20 noiembrie 2015⁵, alternativele la detenție în toate etapele procedurilor penale au fost menționate ca măsuri posibile atunci când se evaluează răspunsul justiției penale la radicalizare.
16. În conformitate cu articolul 82 alineatul (1) din TFUE, cooperarea judiciară în materie penală în cadrul Uniunii se întemeiază pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare. Principiul recunoașterii reciproce se întemeiază pe încrederea reciprocă dintre statele membre. În Hotărârea sa din 5 aprilie 2016 în cauza Aranyosi și Căldăraru⁶, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a indicat că condițiile precare din închisori din statele membre pot împiedica încrederea reciprocă și pot submina recunoașterea reciprocă și a subliniat că tratamentul sau pedepsele inumane sau degradante sunt interzise de Carta drepturilor fundamentale. În urma hotărârii, Consiliul a adoptat, în decembrie 2018, în cursul președinției austriece a Consiliului, Concluziile privind „Promovarea recunoașterii reciproce prin sporirea încrederii reciproce”⁷. Potrivit acestor concluzii, statele membre sunt încurajate să dispună de măsuri legislative care permit, dacă este cazul, să se recurgă la măsuri alternative detenției, în vederea reducerii populației din centrele lor de detenție, promovând astfel obiectivul reabilitării sociale și oferind în același timp un răspuns faptului că încrederea reciprocă este adesea împiedicată de condițiile precare de detenție și de problema suprapopulării penitenciarelor. Curtea de Justiție a clarificat într-o mai mare măsură cerințele din Hotărârea Aranyosi și Căldăraru în recenta Hotărâre Dorobanțu⁸.
17. Consiliul Europei are deja o lungă tradiție în abordarea chestiunilor legate de detenție și de utilizarea de sancțiuni și măsuri neprivative de libertate și a acumulat, de asemenea, cunoștințe aprofundate cu privire la acest subiect. Prin urmare, UE ar putea beneficia de pe urma unei cooperări mai strânse cu Consiliul Europei în această privință.

⁵ 14419/15 din 20 noiembrie 2015.

⁶ Hotărârea din 5 aprilie 2016 în cauzele conexe C-404/15 și C-659/15, Aranyosi și Căldăraru.

⁷ JO C 449, 13.12.2018, p. 6.

⁸ Hotărârea din 15 octombrie 2019 în cauza C-128/18, Dorobanțu, în care Curtea a clarificat cerințele pe care trebuie să le respecte autoritatea judiciară de executare în cauzele privind mandatele europene de arestare și procedurile de predare între statele membre.

Calea de urmat

18. În cadrul reuniunii miniștrilor justiției și afacerilor interne din iulie 2019, miniștrii au recunoscut necesitatea abordării chestiunilor complexe legate de condițiile de detenție, de suprapopularea închisorilor, de radicalizarea deținuților aflați în închisoare și, de asemenea, de cooperarea în materie penală. Miniștrii au subliniat, de asemenea, că este important ca în următorii ani să se recurgă mai mult la măsurile alternative detenției în statele membre, subliniind avantajele pe care le poate avea utilizarea acestora.
19. Sunt salutate progresele deja înregistrate în statele membre în ceea ce privește utilizarea măsurilor alternative detenției, atât în etapa premergătoare procesului, cât și în etapa ulterioară procesului. Utilizarea pe scară tot mai largă a sancțiunilor și a măsurilor neprivative de libertate ca alternative la detenție pe tot parcursul procedurilor penale, atunci când acest lucru este considerat oportun, ar trebui să constituie un obiectiv comun în întreaga UE în următorii ani.
20. În cadrul celei de a noua runde de evaluări reciproce se vor analiza, printre alte aspecte, Deciziile-cadru privind măsurile de probațiune și sancțiunile alternative (2008/947/JAI) și ordinul european de supraveghere judiciară (2009/829/JAI) și se vor colecta informații valoroase cu privire la motivele pentru care utilizarea acestor instrumente a fost limitată până în prezent. Există totuși necesitatea de a colecta informații mai ample cu privire la utilizarea sancțiunilor și a măsurilor neprivative de libertate în statele membre, precum și necesitatea de a discuta despre diferitele avantaje pe care acestea le-ar putea avea.
21. Schimbul de bune practici reprezintă un mijloc util prin care statele membre pot învăța unele de la altele și își pot îmbunătăți propria legislație și propriile proceduri și practici. O cooperare mai strânsă cu Consiliul Europei și cu alte organizații relevante ar fi, de asemenea, benefică pentru UE.

PRIN URMARE, CONSILIUL UNIUNII EUROPENE CONCHIDE URMĂTOARELE:

I. Acțiuni de întreprins la nivel național

1. Statele membre sunt încurajate să examineze posibilitățile de consolidare, după caz, a utilizării sancțiunilor și măsurilor neprivative de libertate, cum ar fi pedeapsa cu închisoarea cu suspendare, munca în folosul comunității, sancțiunile financiare și supravegherea electronică, precum și măsuri similare bazate pe tehnologiile emergente.
2. Statele membre sunt încurajate să ia în considerare autorizarea utilizării a diferite forme de eliberare condiționată sau înainte de termen, cu scopul de a-i pregăti mai bine pe infractori pentru reintegrarea în societate și de a contribui la prevenirea recidivei.
3. Statele membre sunt încurajate să examineze posibilitatea de a utiliza justiția reparatorie și avantajele care decurg din această utilizare.
4. Statele membre sunt încurajate să prevadă în legislația lor posibilitatea de a aplica măsuri neprivative de libertate și în etapa premergătoare procesului din cadrul procedurilor penale.
5. Statele membre sunt încurajate să se asigure că informațiile referitoare la legislația privind sancțiunile și măsurile neprivative de libertate sunt ușor accesibile practicienilor pe tot parcursul procedurilor penale.
6. Statele membre sunt încurajate să sensibilizeze practicienii din domeniul dreptului cu privire la avantajele măsurilor alternative detenției, precum și cu privire la disponibilitatea și la caracteristicile tehnice ale instrumentelor existente, precum supravegherea electronică.
7. Statele membre sunt încurajate să ofere practicienilor din domeniul dreptului formări cu privire la utilizarea măsurilor alternative detenției, inclusiv în ceea ce privește justiția reparatorie, precum și cu privire la recomandările existente referitoare la acest subiect, elaborate de Consiliul Europei.

8. Statele membre sunt încurajate să dezvolte sau să îmbunătățească formarea personalului din penitenciare și a personalului de probațiune, a judecătorilor, a procurorilor și a avocaților apărării cu privire la conținutul și utilizarea Deciziilor-cadru privind măsurile de probațiune și sancțiunile alternative (2008/947/JAI) și ordinul european de supraveghere judiciară (2009/829/JAI), precum și să atragă atenția asupra posibilității de a recurge la sancțiuni și măsuri neprivative de libertate pe tot parcursul procedurilor penale.
9. În ceea ce privește utilizarea măsurilor alternative detenției, statele membre sunt încurajate să acorde o atenție deosebită nevoilor persoanelor vulnerabile, cum ar fi copiii, persoanele cu handicap și femeile în timpul sarcinii și după naștere.
10. Statele membre sunt încurajate să îmbunătățească colectarea de date referitoare la utilizarea sancțiunilor și a măsurilor neprivative de libertate, precum și la aplicarea Deciziilor-cadru privind măsurile de probațiune și sancțiunile alternative (2008/947/JAI) și ordinul european de supraveghere judiciară (2009/829/JAI).
11. Statele membre sunt încurajate să îmbunătățească capacitatea serviciilor de probațiune, inclusiv în ceea ce privește supravegherea sancțiunilor neprivative de libertate.
12. Statele membre sunt încurajate să împărtășească între ele și cu Comisia bunele practici cu privire la toate aspectele legate de sancțiunile și măsurile neprivative de libertate, cu scopul de a învăța unele de la altele.
13. Statele membre sunt încurajate, de asemenea, să își continue eforturile de îmbunătățire a condițiilor de detenție, de soluționare a problemei suprapopulării închisorilor, precum și de promovare a reintegrării infractorilor în societate, luând în considerare impactul asupra reducerii recidivei și riscul de radicalizare a deținuților aflați în închisoare.

II. Acțiuni de întreprins la nivelul UE

1. Comisia este invitată să examineze, în cadrul lucrărilor sale, posibilitățile de promovare a utilizării sancțiunilor și măsurilor neprivative de libertate și să facă mai bine cunoscute avantajele sancțiunilor și măsurilor neprivative de libertate în rândul factorilor de decizie politică și al practicienilor.
2. Comisia este invitată să evalueze necesitatea efectuării unui studiu comparativ pentru a analiza utilizarea sancțiunilor și a măsurilor neprivative de libertate în toate statele membre, contribuind astfel la difuzarea bunelor practici naționale.
3. Comisia este invitată să îmbunătățească în continuare punerea în aplicare a celor două Decizii-cadru ale UE privind măsurile de probațiune și sancțiunile alternative (2008/947/JAI) și, respectiv, privind ordinul european de supraveghere judiciară (2009/829/JAI), ținând seama de informațiile colectate în cursul celei de a noua runde de evaluări reciproce.
4. Comisia este invitată să elaboreze cursuri de formare pentru judecători și procurori prin intermediul Rețelei Europene de Formare Judiciară (EJTN), precum și pentru personalul din penitenciare și personalul de probațiune la nivelul UE, prin intermediul Academii europene pentru formare destinată penitenciarelor (EPTA), care este finanțat în prezent prin programul „Justiție”.
5. Comisia este invitată să organizeze reuniuni periodice la nivel de experți cu privire la detenție și la sancțiunile și măsurile neprivative de libertate, pentru a încuraja schimbul de bune practici între experți și practicieni din toate statele membre în ceea ce privește politicile și practicile naționale în acest domeniu.
6. Comisia este invitată să ia în considerare modalități prin care statele membre pot primi finanțare pentru a dezvolta în continuare serviciile de probațiune, inclusiv supravegherea în contextul sancțiunilor și al măsurilor neprivative de libertate, precum și pentru a îmbunătăți condițiile din penitenciare.
7. Comisia este invitată să sprijine în continuare Organizația Europeană a Serviciilor Penitenciare și Corecționale (EuroPris), Confederația Europeană de Probațiune (CEP) și Forumul European pentru Justiție Restaurativă (EFRJ), finanțate în prezent în cadrul programului „Justiție”. Comisia este invitată să examineze posibilitățile de a coopera mai strâns cu aceste organizații, în special prin sprijinirea activității CEP în ceea ce privește colectarea de date cu privire la alternativele la detenție în statele membre.

8. Rețeaua judiciară europeană (RJE) este încurajată să continue, în cadrul reuniunilor sale, discuțiile referitoare la utilizarea Deciziilor-cadru privind măsurile de probațiune și sancțiunile alternative (2008/947/JAI) și ordinul european de supraveghere judiciară (2009/829/JAI), cu scopul de a identifica obstacolele din calea aplicării practice a instrumentelor și de a căuta modalități prin care ar putea fi extinsă utilizarea unor astfel de instrumente.
9. RJE este încurajată să continue actualizarea periodică a Atlasului judiciar european.
10. RJE este invitată să ia în considerare posibilitatea de a aduna, pe pagina sa de internet, informații cu privire la diferitele sancțiuni și măsuri neprivative de libertate din fiecare stat membru. În acest scop, se poate avea în vedere cooperarea cu orice organizație relevantă, inclusiv cu Confederația Europeană de Probațiune (CEP).

III. Acțiuni de întreprins în vederea îmbunătățirii cooperării cu Consiliul Europei și cu alte organizații relevante

1. UE ar trebui să colaboreze îndeaproape cu Consiliul Europei și cu alte organizații relevante, astfel încât să se identifice sinergii în ceea ce privește activitățile legate de detenție și de utilizarea de sancțiuni și măsuri neprivative de libertate.
2. Comisia și statele membre sunt încurajate să intensifice cooperarea cu Consiliul Europei și cu alte organizații relevante, pentru a face mai bine cunoscute avantajele utilizării sancțiunilor și măsurilor neprivative de libertate. Comisia este invitată să continue cooperarea cu Consiliul Europei, sprijinind financiar colectarea de date statistice legate de detenție și probațiune (statisticile SPACE), precum și funcționarea rețelei europene de mecanisme naționale de prevenire (EU NPM).
3. Comisia și statele membre sunt invitate să aibă în vedere modalități prin care se poate promova difuzarea textelor Consiliului Europei de stabilire a unor standarde, a jurisprudenței relevante a Curții Europene a Drepturilor Omului și a recomandărilor CPT privind detenția și utilizarea sancțiunilor și a măsurilor neprivative de libertate.