

Bruselj, 4. december 2019
(OR. en)

14546/1/19
REV 1

JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105

IZID POSVETOVANJA

Pošiljatelj: generalni sekretariat Sveta

Datum: 3. december 2019

Prejemnik: delegacije

Št. predh. dok.: 14075/19 + COR 1 + COR 2

Zadeva: Sklepi Sveta o alternativah odvzemu prostosti

V prilogi vam pošiljamo Sklepe Sveta o alternativah odvzemu prostosti: uporaba kazni in ukrepov brez odvzema prostosti v kazenskem pravosodju, ki jih je Svet (pravosodje in notranje zadeve) sprejel 3. decembra 2019.

**SKLEPI SVETA O ALTERNATIVAH ODVZEMU PROSTOSTI:
UPORABA KAZNI IN UKREPOV BREZ ODVZEMA PROSTOSTI
V KAZENSKEM PRAVOSODJU**

Uvod

1. V skladu z Novo strateško agendo za obdobje 2019–2024, ki jo je 20. junija 2019 sprejel Evropski svet, je zaščita državljanov in državljanek ter svoboščin ena od pglavitnih prednostnih nalog v naslednjem institucionalnem ciklu. Evropska unija se je zavezala, da bo nadaljevala in krepila boj proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu ter izboljšala sodelovanje.
2. Za zaščito državljanov in zagotavljanje varnosti so pomembni učinkoviti sistemi kazenskih sankcij. Kazenske sankcije in ukrepi, ki se uporabljajo, ter način, kako se izvršujejo, prispevajo k preprečevanju ponovitve kaznivih dejanj, s tem pa vplivajo na varnost v družbi.
3. Izvrševanje kazenskih sankcij in ukrepov bi moralo temeljiti na znanju, pridobljenem na podlagi ustreznih raziskav, ki kažejo, da uporabljene sankcije in ukrepi zmanjšujejo stopnjo ponovitve kaznivih dejanj in spodbujajo varnost.
4. Huda kazniva dejanja zahtevajo ustrezen odziv, odvzem prostosti pa je nujen instrument sistemov kazenskih sankcij. Vendar obstaja široko soglasje, da bi se moralo odvzem prostosti uporabiti le v skrajnem primeru (načelo *ultima ratio*)¹. Uporaba sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti, kadar je to primerno in ob upoštevanju posameznih okoliščin primera, ima lahko več prednosti, kar potrjujejo dolgoletne raziskave.

¹ Glej npr. točko 4 uvodnih izjav Priporočila Rec (2006) 2 Odbora ministrov Sveta Evrope državam članicam o evropskih zaporniških pravilih: „Nikomur se ne sme odvzeti prostosti razen v skrajnem primeru in v skladu s postopkom, ki je predpisan z zakonom“. Na ta priporočila se je Evropsko sodišče za človekove pravice v svoji sodni praksi sklicevalo več kot tisočkrat.

5. Pomembna vloga alternativ odvzemu prostosti je podpiranje socialne rehabilitacije in reintegracije storilca, kar je eden ključnih ciljev uporabe takih ukrepov². Ti alternativni ukrepi imajo tudi več drugih koristi, zlasti zato, ker zmanjšujejo stopnjo ponovitve kaznivih dejanj in posledično povečujejo javno varnost. Uporabijo se lahko v interesu storilca, pa tudi v interesu žrtev, morebitnih prihodnjih žrtev in družbe nasploh.
6. Alternative odvzemu prostosti obstajajo v vseh državah članicah, na primer v obliki odložitve kazni zapora, dela v korist skupnosti, denarnih kazni in elektronskega nadzora. Poleg tega bo razvoj tehnologije in digitalizacije v prihodnosti morda prispeval k učinkovitejšemu sistemu sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti.
7. Pri tem je zlasti pomembno tudi, da se upoštevajo žrtve kaznivih dejanj. Kazniva dejanja, primerna za poravnavo, je mogoče z obnavljalno pravičnostjo obravnavati drugače, s priznavanjem vloge žrtve in širše družbe ter s poudarkom na odpravljanju škode, ki jo je povzročil storilec kaznivega dejanja.
8. Odvzem prostosti se ne uporablja le kot kazenska sankcija, temveč se pogosto uporablja tudi v predhodnem postopku. Zato bi bilo treba o alternativah odvzemu prostosti razmišljati v celotni verigi kaznovalnega prava.
9. V konkretnih primerih o tem, katera sankcija ali ukrep je primeren, določajo pristojni organi. Bolj splošno pa države članice lahko preučijo, kakšne koristi ima uporaba sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti v celotnem kazenskem postopku, ter spodbujajo njihovo uporabo, če se oceni, da je to potrebno in učinkovito.

² Glej tudi sklepe Sveta z dne 8. marca 2018: Spodbujanje uporabe alternativ prisilnim kaznim za storilce, odvisne od drog, dok. 6931/18, strategijo Evropske unije na področju drog (2013–2020) (UL C 402, 29.12.2012, str. 1) in Akcijski načrt EU za boj proti drogam (2017–2020) (UL C 215, 5.7.2017, str. 21).

10. Sistem kazenskih sankcij spada v pristojnost držav članic, sistemi pa se med državami članicami razlikujejo. Zato bi se morali na ravni EU osredotočiti na nezakonodajne ukrepe.
11. Poleg navedenih koristi se pričakuje, da bi širša uporaba sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti prispevala tudi k reševanju vprašanj, povezanih s prenatrpanostjo zaporov, neprimernimi razmerami v zaporih, radikalizacijo v zaporu in ovirami pri vzajemnem priznavanju v kazenskih zadevah; to pa so vprašanja, s katerimi so se v zadnjih letih ukvarjali številni forumi EU.

Alternative odvzemu prostosti – ozadje politike

12. Z vprašanjem alternativ odvzemu prostosti se EU eksplicitno ali implicitno ukvarja že več let. V Haaškem programu iz leta 2004 in Stockholmskem programu iz leta 2009 je bilo ugotovljeno, da so odvzem prostosti in njegove alternative pomembno vprašanje za pravosodno politiko.
13. Komisija je leta 2011 predstavila zeleno knjigo z naslovom „Uporaba kazenskopravne zakonodaje EU na področju pripora“³. V zeleni knjigi je med drugim zapisano, da bo brez nadaljnjega prizadevanja za izboljšanje razmer v zavodih za prestajanje kazni zapora ter za spodbujanje alternativ odvzemu prostosti med državami članicami morda težko vzpostaviti tesnejše pravosodno sodelovanje.
14. Evropski parlament je v resoluciji z dne 5. oktobra 2017 o zaporniških sistemih in razmerah v zaporih⁴ opozoril, da je prezasedenost zaporov v Evropi zelo pogosta, vendar povečanje zmogljivosti zaporov ni edina rešitev za prezasedenost zaporov. Parlament je tudi vztrajal, da bi bilo treba učinkovito dolgoročno upravljanje kazenskih sistemov izvajati z zmanjšanjem števila zapornikov s pogostejšo uporabo kazni brez odvzema prostosti.

³ COM (2011) 327 final.

⁴ A8-0251/2017.

15. Poleg tega so bile v sklepih Sveta o krepitvi odzivanja kazenskega pravosodja na radikalizacijo, ki vodi v terorizem in nasilni ekstremizem z dne 20. novembra 2015⁵, alternative odvzemu prostosti v vseh fazah postopka omenjene kot ukrep, o katerem bi bilo treba razmisliti pri odzivanju kazenskega pravosodja na radikalizacijo.
16. Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah v Uniji v skladu s členom 82(1) PDEU temelji na načelu vzajemnega priznavanja sodb in sodnih odločb. Načelo vzajemnega priznavanja temelji na medsebojnem zaupanju med državami članicami. Sodišče Evropske unije je v sodbi z dne 5. aprila 2016, Aranyosi in Căldăraru⁶, navedlo, da lahko slabe razmere v zaporih v državah članicah skrhajo medsebojno zaupanje in ogrozijo vzajemno priznavanje, ter poudarilo, da je nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kaznovanje prepovedano z Listino o temeljnih pravicah. Po tej sodbi je Svet med avstrijskim predsedovanjem Svetu decembra 2018 sprejel sklepe z naslovom „Spodbujanje vzajemnega priznavanja s krepitvijo medsebojnega zaupanja“⁷. V teh sklepih so bile države članice pozvane, naj uvedejo zakonodajo, ki bo v ustreznih primerih omogočala, da namesto odvzema prostosti uporabijo alternativne ukrepe, da bi zmanjšale zasedenost v zavodih za prestajanje kazni zapora, ter s tem prispevajo k socialni rehabilitaciji in se soočijo z dejstvom, da medsebojno zaupanje pogosto rušijo slabe razmere v objektih za prestajanje kazni zapora in problem prenatrpanosti zaporov. Sodišče je zahteve iz sodbe v zadevi Aranyosi in Căldăraru dodatno pojasnilo v nedavni sodbi v zadevi Dorobantu⁸.
17. Svet Evrope že dolgo obravnava vprašanja, povezana z odvzemom prostosti, in uporabo sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti, in to področje prav tako zelo dobro pozna. Zato bi EU lahko koristilo tesnejše sodelovanje s Svetom Evrope pri tem vprašanju.

⁵ Dokument 14419/15 z dne 20. novembra 2015.

⁶ Sodba z dne 5. aprila 2016 v združenih zadevah Aranyosi in Căldăraru, C-404/15 in C-659/15.

⁷ UL C 449, 13.12.2018, str. 6.

⁸ Sodba z dne 15. oktobra 2019 v zadevi C-128/18, Dorobantu, v kateri je Sodišče pojasnilo zahteve za izvršitveni pravosodni organ v zadevah, povezanih z evropskim nalogom za prijetje in postopkom predaje med državami članicami.

Nadaljnji koraki

18. Ministri in ministrice za pravosodje in notranje zadeve so na seji julija 2019 priznali, da je treba obravnavati zapletena vprašanja v zvezi z razmerami v zaporih, prenatrpanostjo zaporov, radikalizacijo v zaporih in tudi sodelovanjem v kazenskih zadevah. Poudarili so tudi, da je treba v prihodnjih letih v državah članicah okrepiti uporabo alternativ odvzemu prostosti, pri tem so pa poudarili koristi, ki jih ima lahko njihova uporaba.
19. Napredek, ki je bil v državah članicah že dosežen v zvezi z uporabo alternativ odvzemu prostosti, tako v postopku pred sojenjem kot po njem. Nadaljnje povečanje uporabe sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti kot alternativ odvzemu prostosti v celotnem kazenskem postopku, kadar je to primerno, bi moralo biti skupni cilj v vsej EU v naslednjih letih.
20. V devetem krogu medsebojnih ocenjevanj bosta med drugim analizirana okvirni sklep o spremljevalnih ukrepih in alternativnih sankcijah (2008/947/PNZ) in evropski nalog za nadzor (2009/829/PNZ) ter zbrane dragocene informacije o razlogih, zakaj je bila uporaba teh instrumentov doslej omejena. Vendar je treba zbrati širše informacije o uporabi sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti v državah članicah ter razpravljati o različnih koristih, ki bi jih lahko imeli.
21. Izmenjava najboljših praks je koristen način, kako se lahko države članice učijo druga od druge in izboljšajo svojo zakonodajo, postopke in prakse. EU lahko prav tako izkoristi tesnejše sodelovanje s Svetom Evrope in drugimi ustreznimi organizacijami.

SVET EVROPSKE UNIJE JE ZATO SKLENIL NASLEDNJE:

I. Ukrepi, ki jih je treba sprejeti na nacionalni ravni

1. Države članice naj preučijo možnosti za okrepitev, kjer je to primerno, uporabe sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti, kot so odložitev kazni zapora, delo v korist skupnosti, denarne kazni in elektronski nadzor in podobni ukrepi, ki temeljijo na nastajajočih tehnologijah.
2. Države članice naj razmislijo o tem, da bi omogočile uporabo različnih oblik zgodnjega ali pogojnega odpusta. Cilj je bolje pripraviti storilce na ponovno vključitev v družbo in preprečiti ponovitev kaznivih dejanj.
3. Države članice naj preučijo obseg in koristi uporabe obnavljalne pravičnosti.
4. Države članice naj v svoji zakonodaji določijo možnost uporabe ukrepov brez odvzema prostosti tudi v predhodnem kazenskem postopku.
5. Države članice naj zagotovijo, da so informacije o zakonodaji glede sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti brez težav na voljo pravosodnim delavcem v celotnem kazenskem postopku.
6. Države članice naj ozaveščajo pravosodne delavce o koristih alternativ odvzemu prostosti, pa tudi o razpoložljivosti in tehničnih značilnostih obstoječih orodij, kot je elektronsko spremljanje.
7. Države članice naj zagotovijo usposabljanje za pravosodne delavce o uporabi alternativ odvzema prostosti, vključno z obnavljalno pravičnostjo, in o obstoječih priporočilih, ki jih je na to temo oblikoval Svet Evrope.

8. Države članice naj razvijejo ali izboljšajo usposabljanje za osebje v zaporih in osebje, odgovorno za pogojni odpust, sodnike, tožilce in zagovornike v zvezi z vsebino in uporabo okvirnih sklepov o spremljevalnih ukrepih in alternativnih sankcijah (2008/947/JHA) ter o evropskem nalogu za nadzor (2009/829/JHA) ter povečajo ozaveščenost o obsegu uporabe sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti v celotnem kazenskem postopku.
9. Kar zadeva uporabo alternativ odvzemu prostosti, naj države članice posebno pozornost namenijo potrebam ranljivih oseb, kot so otroci, invalidi ter nosečnice in ženske po porodu.
10. Države članice naj izboljšajo zbiranje podatkov o uporabi sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti ter o uporabi okvirnih sklepov o spremljevalnih ukrepih in alternativnih sankcijah (2008/947/JHA) ter o evropskem nalogu za nadzor (2009/829/JHA).
11. Države članice naj izboljšajo zmogljivosti služb za pogojno obsodbo, vključno z nadzorom nad sankcijami brez odvzema prostosti.
12. Države članice naj si med seboj in s Komisijo izmenjujejo najboljše prakse v zvezi z vsemi vidiki sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti, da bi se učili drug od drugega.
13. Države članice naj si prav tako še naprej prizadevajo za izboljšanje razmer v zaporih, preprečevanje prenatrpanosti zaporov in spodbujanje ponovnega vključevanja storilcev kaznivih dejanj v družbo, ob upoštevanju učinka na zmanjševanje povratništva in tveganja radikalizacije v zaporih.

II. Ukrepi, ki jih je treba sprejeti na ravni EU

1. Komisija naj preuči možnosti za spodbujanje uporabe sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti v svojem programu dela ter poveča ozaveščenost o koristih sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti med oblikovalci politik in izvajalci.
2. Komisija naj oceni, ali je treba izvesti primerjalno študijo, v kateri bo analizirala uporabo sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti v vseh državah članicah, da bi podprla razširjanje najboljših nacionalnih praks.
3. Komisija naj še naprej krepi izvajanje obeh okvirnih sklepov EU o spremljevalnih ukrepih in alternativnih sankcijah (2008/947/JHA) ter o evropskem nalogu za nadzor (2009/829/JHA), pri čemer naj upošteva informacije, zbrane v devetem krogu medsebojnega ocenjevanja.
4. Komisija naj prek Evropske mreže institucij za izobraževanje v pravosodju (EJTN) razvije usposabljanje za sodnike in tožilce ter za osebje v zaporih in osebje, odgovorno za pogojni odpust, na ravni EU prek evropskih akademij za usposabljanje v zaporih (EPTA), ki se trenutno financirajo iz program za pravosodje.
5. Komisija naj organizira redne strokovne sestanke o odvzemu prostosti ter sankcijah in ukrepih brez odvzema prostosti, da bi spodbudila izmenjavo najboljših praks v zvezi z nacionalnimi politikami in praksami na tem področju med strokovnjaki in izvajalci iz vseh držav članic.
6. Komisija naj preuči možnosti za financiranje držav članic za nadaljnji razvoj služb za pogojno obsodbo, vključno z nadzorom nad sankcijami in ukrepi brez odvzema prostosti, ter izboljša zavode za prestajanje kazni zapora.
7. Komisija naj še naprej podpira Evropsko organizacijo za zaporne in prevzgojne zavode (EuroPris), Evropsko konfederacijo za pogojne obsodbe (CEP) in Evropski forum za restorativno pravičnost (EFRJ), ki se trenutno financirajo iz programa za pravosodje. Preuči naj možnosti za tesnejše sodelovanje s temi organizacijami, zlasti s podpiranjem dela CEP pri zbiranju podatkov o alternativah odvzemu prostosti v državah članicah.

8. Evropska pravosodna mreža (EJN) naj na sestankih nadaljuje razprave o uporabi okvirnih sklepov o spremljevalnih ukrepih in alternativnih sankcijah (2008/947/JHA) ter o evropskem nalogu za nadzor (2009/829/JHA). Cilj je opredeliti ovire za praktično uporabo instrumentov in poiskati načine, kako povečati uporabo takih instrumentov.
9. EJN naj še naprej redno posodablja Evropski pravosodni atlas.
10. EJN naj preuči možnost zbiranja informacij na svojem spletnem mestu o različnih sankcijah in ukrepih brez odvzema prostosti v posamezni državi članici. V ta namen se lahko preuči sodelovanje s katero koli ustrezno organizacijo, vključno z Evropsko konfederacijo za pogojne obsodbe (CEP).

III. Ukrepi za tesnejše sodelovanje s Svetom Evrope in drugimi ustreznimi organizacijami.

1. EU bi morala tesno sodelovati s Svetom Evrope in drugimi ustreznimi organizacijami, da bi našli sinergije v zvezi z delom na področju odvzema prostosti ter uporabe sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti.
2. Komisija in države članice naj tesneje sodelujejo s Svetom Evrope in drugimi ustreznimi organizacijami, da bi se povečala ozaveščenost o koristih uporabe sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti. Komisija naj še naprej sodeluje s Svetom Evrope, tako da finančno podpira zbiranje statističnih podatkov na področju zaporne kazni in pogojne obsodbe (statistični podatki SPACE) ter delovanje EU mreže državnih preventivnih mehanizmov.
3. Komisija in države članice naj preučijo načine za spodbujanje razširjanja besedil Sveta Evrope za določanje standardov, ustrezne sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice in priporočil odbora CPT v zvezi z odvzemom prostosti ter uporabo sankcij in ukrepov brez odvzema prostosti.