

Bruxelles, 16 mai 2019
(OR. en)

9366/19

CT 54
ENFOPOL 254
COTER 67
JAI 531
COPEN 221

NOTĂ PUNCT „I/A”

Sursă:	Secretariatul General al Consiliului
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul
Nr. doc. ant.:	8395/2/19 REV 2
Subiect:	Proiect de concluzii ale Consiliului privind prevenirea și combaterea radicalizării în închisori și soluționarea problemei infractorilor teroriști și extremiști violenți după eliberare - Adoptare

1. La 9 ianuarie 2019, președinția a transmis un chestionar privind politicile de prevenire și combatere a radicalizării în închisori (CM 1068/19) pentru a elabora o imagine de ansamblu asupra politicilor și strategiilor existente puse în aplicare de statele membre și asupra măsurilor de sprijin relevante și provocărilor care necesită un răspuns eficient, întocmind pe această cale o colecție de bune practici.
2. Proiectul de concluzii ale Consiliului anexat privind prevenirea și combaterea radicalizării în închisori și soluționarea problemei infractorilor teroriști și extremiști violenți după eliberare se bazează pe răspunsurile statelor membre la chestionar, pe discuțiile din cadrul reuniunilor Grupului de lucru pentru probleme de terorism (TWP) din 19 martie, 16 aprilie și 7 mai 2019 și pe observațiile scrise ale statelor membre.

3. Comitetul Reprezentanților Permanenți este invitat să confirme acordul cu privire la proiectul de concluzii ale Consiliului privind prevenirea și combaterea radicalizării în închisori și soluționarea problemei infractorilor teroriști și extremiști violenți după eliberare, astfel cum figurează în anexă, și să îl transmită Consiliului spre adoptare.
-

PROIECT DE CONCLUZII ALE CONSILIULUI

**privind prevenirea și combaterea radicalizării în închisori și soluționarea problemei
infractorilor teroriști și extremiști violenți după eliberare**

SUBLINIIND că combaterea terorismului reprezintă o prioritate majoră pe agenda Consiliului,

LUÂND ÎN CONSIDERARE faptul că, în octombrie 2018, Consiliul European a solicitat măsuri de consolidare a capacității de a preveni radicalizarea și terorismul și de a răspunde în mod eficace la aceste fenomene, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale,

LUÂND ACT de faptul că radicalizarea și toate formele sale, care conduc la terorism și la extremism violent, continuă să dea naștere la provocări semnificative care necesită o abordare multiinstituțională, în primul rând în statele membre, apoi la nivelul UE, iar după aceea în regiunile învecinate prioritare,

EVIDENȚIIND importanța deosebită și caracterul urgent al unor măsuri eficace pentru soluționarea problemei infractorilor teroriști și extremiști violenți, prevenirea radicalizării în închisori și punerea în aplicare a unor strategii de reabilitare și reintegrare, având în vedere riscul pe care îl prezintă numărul tot mai mare de infractori teroriști și extremiști violenți sau de infractori radicalizați în timpul executării pedepsei în închisoare, precum și faptul că o parte dintre acești infractori vor fi eliberați în următorii doi ani, astfel cum se subliniază în evaluarea amenințărilor la adresa UE în domeniul combaterii terorismului,

SALUTÂND eforturile comune ale statelor membre și ale Comisiei în acest domeniu, în special raportul final al Grupului de experți la nivel înalt privind radicalizarea (HLCEG-R) din cadrul Comisiei, instituirea Comitetului director privind radicalizarea și orientările strategice privind o abordare coordonată a UE în domeniul prevenirii radicalizării pentru 2019, care indică faptul că soluționarea problemei infractorilor teroriști și extremiști violenți și prevenirea radicalizării în închisori rămân provocări semnificative în întreaga UE, și recomandând să se consolideze capacitatea statelor membre de a elabora, a pune în aplicare și a evalua instrumente de evaluare a riscurilor și programe de dezangajare, pentru a permite reabilitarea și reintegrarea orientată și efectivă a infractorilor teroriști și extremiști violenți,

SALUTÂND inițiativa statelor membre în ceea ce privește munca preventivă în închisori, reabilitarea și reintegrarea din cadrul abordării bazate pe proiecte, care a fost introdusă ca răspuns la una dintre recomandările HLCEG-R,

LUÂND ACT de faptul că și concluziile raportului Comisiei speciale pentru combaterea terorismului a PE subliniază necesitatea abordării provocării tot mai mari pe care o reprezintă radicalizarea în închisori, precum și necesitatea dezvoltării și a punerii în aplicare a unor măsuri mai eficiente în acest domeniu,

RECUNOSCÂND activitatea desfășurată în acest domeniu de Centrul de excelență al Rețelei pentru sensibilizarea publicului cu privire la radicalizare (RAN), care este o platformă esențială pentru schimbul de bune practici între practicieni și pentru acumularea de cunoștințe în acest domeniu specific,

REAMINTIND în special:

- Concluziile Consiliului Uniunii Europene și ale statelor membre reunite în cadrul Consiliului privind îmbunătățirea răspunsului justiției penale la radicalizarea care duce la terorism și la extremism violent¹, adoptate la 20 noiembrie 2015, în special concluziile privind regimurile de detenție, reabilitarea și reintegrarea și formarea;
- Orientările revizuite privind Strategia UE pentru combaterea radicalizării și a recrutării în scopuri teroriste din 30 iunie 2017²;
- concluziile conferinței privind radicalizarea în închisori desfășurate la 27 februarie 2018, organizată de Comisie împreună cu președinția bulgară (la care s-a făcut bilanțul activității desfășurate în acest domeniu începând cu 2015);
- dezbaterile miniștrilor de justiție care a avut loc în cadrul unui prânz de lucru la 9 martie 2018 pe marginea radicalizării în închisori;
- planul de acțiune comun UE-Balcanii de Vest privind combaterea terorismului, semnat în octombrie 2018.

¹ Doc. 14419/15.

² Doc. 10855/17.

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

RECUNOAȘTE potențialul risc pentru cetățenii europeni pe care îl implică actele teroriste inspirate, organizate, facilitate sau comise de infractorii teroriști și extremiști violenți și/sau de persoanele radicalizate în timpul executării pedepsei în închisori;

RECUNOAȘTE necesitatea de a se îmbunătăți în mod continuu cooperarea și coordonarea acțiunilor, atât la nivel național, cât și la nivelul UE, și de a se dezvolta cele mai adecvate instrumente pentru a face față în mod eficient provocării legate de radicalizarea în închisoare;

INVITĂ STATELE MEMBRE:

- să dezvolte în continuare intervenții specializate pentru soluționarea problemei infractorilor teroriști și extremiști violenți, precum și a infractorilor considerați expuși riscului de radicalizare în timpul executării pedepsei în închisoare, inclusiv posibilități de schimburi de informații multiinstituționale, în special în vederea reabilitării, a reintegrării și a gestionării riscurilor după eliberare;
- să pună în aplicare concluziile relevante ale Consiliului și, acolo unde este cazul, recomandările Grupului de experți la nivel înalt privind radicalizarea din cadrul Comisiei;
- să utilizeze în mod optim, ori de câte ori este necesar și acolo unde este cazul, bunele practici în ceea ce privește combaterea radicalizării în închisori, desprinse din amplul exercițiu de consultare desfășurat de președinție, detaliat în anexă;
- să analizeze posibilitatea de a adera la Rețeaua europeană a academiilor de pregătire a agenților de penitenciare (EPTA) și să încurajeze participarea la proiectul în curs, cofinanțat de programul „Justiție”, în vederea dezvoltării acestei rețele;

INVITĂ COMISIA:

- să sprijine activitatea statelor membre (inclusiv prin intermediul instrumentelor financiare disponibile, cum ar fi Fondul pentru securitate internă – componenta de cooperare polițienească și programul „Justiție”) în vederea dezvoltării în continuare a unor instrumente și practici de gestionare a riscurilor și a punerii în aplicare a unor programe de formare pentru profesioniștii și practicienii din domeniu (personalul din penitenciare, consilierii de probațiune, magistrații etc.), a unor programe de deradicalizare, dezangajare și reabilitare pentru infractorii teroriști și extremiști violenți în timpul detenției și al reabilitării, precum și a unor instrumente de reintegrare socială după eliberarea din închisoare;
- să continue să faciliteze schimbul de informații, de bune practici și de lecții învățate prin intermediul activității dinamice din cadrul diferitelor inițiative create în acest domeniu, implicând rețelele statelor membre și ale practicienilor din diferite domenii de activitate relevante, cum ar fi EuroPris, Confederația Europeană de Probațiune (CEP) și RAN;
- să contribuie în continuare la dezvoltarea unor cunoștințe consolidate, a unor cercetări bazate pe dovezi și a unor orientări practice la nivelul UE pentru a sprijini statele membre în abordarea eficientă a radicalizării în închisori și a reintegrării sociale a infractorilor teroriști și extremiști violenți și/sau a infractorilor radicalizați în închisori;
- să continue să sprijine activitatea țărilor terțe și a partenerilor, în special a regiunilor învecinate, cum ar fi Balcanii de Vest, regiunea MENA (Orientul Mijlociu și Africa de Nord) și regiunea Sahel, în scopul prevenirii radicalizării în închisori și al instituirii unor programe de deradicalizare și dezangajare în timpul detenției, precum și al unor programe de reabilitare și reintegrare după eliberare;
- să includă rezultatele consultării efectuate de președinția română în activitatea viitoare referitoare la soluționarea problemei infractorilor teroriști și extremiști violenți și la radicalizarea în închisori și să sprijine statele membre în punerea în aplicare a practicilor și a intervențiilor relevante;
- să analizeze progresele înregistrate și să evalueze necesitatea unor acțiuni suplimentare, împreună cu statele membre, în cadrul Comitetului director privind radicalizarea.

BUNE PRACTICI de abordare a radicalizării în închisori și de soluționare a problemei infractorilor teroriști și extremiști violenți după eliberare

Cadrul general

Pentru a se garanta că activitatea actorilor instituționali și societali implicați la nivel național și european este coerentă și coordonată, este necesară o abordare multidisciplinară, ținând seama de diferitele dimensiuni ale procesului – prevenire, sancțiuni/detenție, reabilitare și reintegrare.

Existența unor politici naționale eficiente de coordonare și cooperare, care să implice actori relevanți, ar putea facilita depistarea timpurie a radicalizării și a recrutării în închisori, precum și elaborarea unor măsuri adecvate. Acestea ar putea include schimbul rapid de informații (care să implice rețele și grupuri de lucru interdepartamentale/interinstituționale), instrucțiuni și strategii scrise și/sau formare și orientare specializate.

Măsurile ar putea fi adaptate și actualizate în permanență pentru a reflecta natura evolutivă a provocării pe care o reprezintă schimbările din domeniul radicalizării sau al extremismului.

Un instrument eficient pentru a desfășura – în parteneriat cu alte părți interesate, unele dintre ele locale – activități de identificare, de deradicalizare, de dezangajare și de reintegrare socială a persoanelor radicalizate, precum și pentru a se încerca prevenirea radicalizării îl constituie unitățile specializate și multidisciplinare responsabile de combaterea extremismului violent și a radicalizării în închisori.

S-ar putea efectua o evaluare pentru a se stabili dacă este necesară dezvoltarea unor programe specializate pentru a răspunde nevoilor și caracteristicilor specifice ale infractorilor teroriști sau extremiști violenți femei.

Trebuie să se acorde o atenție deosebită delincvenților minori, care ar trebui considerați nu numai autori ai unor infracțiuni sau posibile amenințări, ci și – în funcție de vârsta lor și de stadiul lor de dezvoltare personală – victime, cu respectarea deplină a drepturilor lor fundamentale și în conformitate cu legislația națională și a UE relevantă privind detenția juvenilă.

Formarea

Ar putea fi elaborate și puse în aplicare programe de formare cuprinzătoare pentru personalul din penitenciare și personalul de probațiune – inclusiv module specifice de sensibilizare și de prevenire a radicalizării în cursul formării inițiale a acestuia – în special în acele închisori care găzduiesc deținuți cu un istoric legat de terorism sau de radicalizare.

Programele ar putea să se concentreze pe îmbunătățirea înțelegerii de către personal a extremismului violent, a fenomenului radicalizării și a ideologiilor extremiste (inclusiv a modului în care se pot detecta semnele timpurii ale unui comportament radicalizat și a modului în care pot fi oferite discursuri alternative) sau pe punerea în aplicare a unor măsuri de prevenire specifice care să vizeze deținuți tineri și vulnerabili care prezintă factori de risc semnificativi. Prin urmare, personalul ar trebui să fie în măsură să își însușească cunoștințele și să se doteze cu instrumentele care îi sunt necesare pentru a face față provocărilor cu care se confruntă în timpul interacțiunii normale cu deținuții, dezvoltându-și capacitățile de răspuns în situații specifice și ușurându-și munca legată de deținuții violenți. Formarea ar trebui adaptată la nevoile diferitelor categorii de personal și la responsabilitățile specifice ale acestuia.

Ar putea fi util un set de instrumente care să ajute personalul din penitenciare și personalul de probațiune să colaboreze în mod constructiv cu deținuții care ar putea face obiectul radicalizării.

Activitățile de formare organizate de agenții ale UE (de exemplu CEPOL) sau de rețele relevante ale UE (de exemplu RAN, CEP, EuroPris, EPTA) sau facilitate de proiecte finanțate de UE (de exemplu DERAD) sunt benefice. La fel de utile sunt manualele, orientările și alte tipuri de sprijin.

Sesiunile de formare privind radicalizarea pentru judecători și procurori de la nivel național ar putea fi promovate ca o continuare a testării efectuate la nivelul întregii UE a modulelor de formare oferite de Rețeaua Europeană de Formare Judiciară (EJTN).

DETENȚIA

Regimul

Regimul de detenție aplicabil persoanelor condamnate pentru infracțiuni de terorism este decis de obicei de la caz la caz, după o evaluare inițială a riscurilor. Cu toate acestea, dacă este necesar, s-ar putea aplica măsuri speciale de securitate (fie generale, fie adaptate în mod individual), inclusiv separarea de alți deținuți.

Ar putea fi efectuată o evaluare inițială a riscurilor pentru a se stabili regimul de detenție adecvat pentru fiecare deținut.

Riscul de radicalizare și potențiala amenințare la adresa securității altor deținuți ar putea fi evaluate de o echipă de specialiști, și anume personal din penitenciare și profesioniști (inclusiv un psiholog sau psihiatru). În închisorile de înaltă securitate ar putea fi create, pentru cazurile extreme, aripi separate.

O soluție alternativă este dispersia persoanelor radicalizate în rândul populației din închisori, împiedicând totuși ca aceste persoane să intre în contact direct cu deținuții vulnerabili sau una cu cealaltă, pentru a nu le permite să răspândească opinii extremiste violente și/sau să creeze rețele.

Evaluarea riscurilor potențiale

Angajarea de personal specializat – persoane formate în observarea diferențelor interculturale și în recunoașterea semnelor radicalizării – pentru a monitoriza comportamentul și afilierea deținuților s-a dovedit a fi o metodă eficientă de identificare a surselor și a facilitatorilor radicalizării. Acești membri ai personalului ar putea, de asemenea, să facă periodic schimb de informații cu alte părți relevante, inclusiv, dar nu numai, cu alți membri ai personalului din penitenciare, cu serviciile de detenție și probațiune și cu alte autorități competente.

Pot fi utilizate instrumente profesionale de evaluare a riscurilor (de exemplu VERA-2R, ERG 22), adaptate la nevoile fiecărui stat membru, pentru a contribui la gestionarea proporțională a riscurilor, pentru a spori gradul de înțelegere, precum și încrederea în rândul personalului din prima linie și al factorilor de decizie care lucrează cu infractori teroriști și extremiști violenți și pentru a facilita și orienta o intervenție specifică eficace.

O evaluare eficace, bazată pe indicatori clari și operaționali, ar putea lua în considerare, de exemplu, trei dimensiuni ale radicalizării:

1. în ce măsură aderă o persoană la ideologia radicală;
2. cât de mare este probabilitatea ca aceasta să se angajeze în acte de violență ca urmare a acestui fapt și
3. în ce măsură este aceasta capabilă să aducă prejudicii.

Administrația penitenciarelor ar putea efectua periodic evaluări ale riscurilor – în cooperare cu alte autorități naționale, inclusiv autorități judiciare și servicii de securitate – pentru a evalua riscul prezentat de deținuții radicalizați. Acestea ar putea fi efectuate la începutul, în timpul și/sau aproape de sfârșitul perioadei de încarcerare a acestor persoane. Înainte de eliberare, ar putea fi elaborate rapoarte de monitorizare care să sintetizeze informațiile colectate în timpul detenției și care să fie trimise părților implicate în programe care vizează perioada ulterioară eliberării.

Schimbul de informații

Membrii personalului sau structurile specializate adecvate din sistemul penitenciar ar putea fi însărcinate cu colectarea, prelucrarea și schimbul de informații privind radicalizarea în închisori, cu respectarea strictă a normelor privind protecția datelor și a principiului „necesității de a cunoaște”.

Coordonarea și cooperarea la nivel național dintre părțile interesate relevante (autoritățile penitenciare și de probațiune, autoritățile de aplicare a legii și alte autorități competente) ar putea include schimbul de informații și de expertiză, reuniuni dedicate și desemnarea unor grupuri specializate sau a unor grupuri operative pentru a discuta cazuri specifice care prezintă riscuri de extremism violent și/sau care prezintă vulnerabilități.

Programele de deradicalizare, de dezangajare și de reabilitare

Ar putea fi puse în aplicare, de la caz la caz, măsuri prin care deținuții să fie încurajați să renunțe la activitățile extremiste violente. Personalul ar trebui să se angajeze în mod constructiv într-un dialog cu deținuții care manifestă interes față de idei extremiste violente. Profesioniștilor care lucrează în penitenciare și în serviciile de probațiune le-ar putea fi oferite ajutor și sprijin din partea unor echipe de psihologi, educatori etc.

Programele de deradicalizare, de dezangajare și de reabilitare ar putea acoperi, în special:

- dezvoltarea competențelor sociale și a aptitudinilor de comunicare ale deținuților;
- educație și formare profesională pentru deținuți, care să le sprijine integrarea după eliberare;
- formare cognitiv-comportamentală (de exemplu pentru modificarea gândirii impulsive și egocentrice);
- consiliere, terapie și reabilitare (de exemplu tratament în cazuri de abuz de substanțe sau de comportament violent ori infracțional);
- implicare în evenimente culturale, sociale și sportive;
- încurajarea deținuților în sensul evitării violenței, indiferent de forma acesteia.

Ar putea fi definiți indicatori de performanță măsurabili pentru a evalua eficacitatea programelor de deradicalizare, de dezangajare și de reabilitare.

Reprezentanții religiilor care oferă deținuților asistență spirituală joacă un rol important în furnizarea unui discurs împotriva ideologiilor religioase violente. Ei pot să înțeleagă și, atunci când este necesar, să conteste viziunea asupra lumii și interpretările teologice ale unui infractor terorist și extremist violent. Reprezentanților religiilor li s-ar putea acorda sprijin – cum ar fi formare specializată – punându-se accent pe comunicarea constructivă și pe discursurile alternative. Pentru a se evita orice risc de continuare a radicalizării deținuților, reprezentanții religiilor care intră în contact cu aceștia – uneori angajați de închisori – ar putea face obiectul unui proces de verificare și al unei proceduri de selecție riguroase înainte de a fi numiți pe post, în conformitate cu legislația națională.

ONG-urile și lucrătorii sociali ar putea contribui la deradicalizarea și dezangajarea deținuților și le-ar putea oferi sprijin. Ar putea fi dezvoltate parteneriate cu voluntari sau alte entități neguvernamentale pentru a extinde rețelele sociale ale deținuților.

DUPĂ ELIBERARE

Reabilitarea și reintegrarea

Asistența psihologică, consilierea, educația, formarea și sprijinul – toate acestea sunt esențiale pentru succesul reintegrării profesionale și sociale a persoanelor care ar fi putut face obiectul radicalizării înainte sau în timpul executării pedepsei în închisoare.

Pentru a le permite foștilor deținuți să se reintegreze cu succes și pentru a-i împiedica să se implice din nou în activități radicale sau extremiste violente, este esențială o abordare multiinstituțională – care ar putea include servicii de probațiune, autorități locale, lucrători sociali și ONG-uri, precum și, atunci când este cazul, reprezentanți religioși.

Ar putea fi dezvoltate programe pentru facilitarea reabilitării și a reintegrării sociale a infractorilor teroriști și extremiști violenți.

Monitorizarea și schimbul de informații

Trebuie facilitat schimbul de informații la nivel național între închisori, serviciile de probațiune și partenerii de securitate, pe de o parte, și partenerii sociali și locali, pe de altă parte, în vederea punerii în aplicare a unor programe de reintegrare și regimuri de monitorizare eficace, precum și a reducerii riscului de recidivă.

Ar putea fi asigurată, de la caz la caz, continuarea monitorizării persoanelor radicalizate care, pe baza unei evaluări a riscurilor, sunt considerate ca reprezentând o amenințare continuă după eliberare, în conformitate cu legislația națională și cu respectarea principiului proporționalității și a drepturilor fundamentale ale persoanelor în cauză.

Ar putea fi utile și măsuri ulterioare eliberării, care să-i împiedice pe infractorii teroriști sau extremiști violenți sau pe infractorii radicalizați în timpul executării pedepsei în închisoare să se implice în activități extremiste violente după eliberare.

Schimbul de informații strategice la nivelul UE privind radicalizarea în închisori ar putea fi dezvoltat în continuare.

În plus, ar putea constitui un instrument valoros schimbul de informații privind deținuții radicalizați dintre statele membre ale UE (și, după caz, statele lor de origine/rezidență), la nivel bilateral sau multilateral, în măsura pe care o permite legislația națională, de exemplu atunci când informațiile partajate se referă la foști deținuți care revin sau călătoresc în diferite state membre. O mai bună utilizare a sistemelor de informații existente (inclusiv a Sistemului de informații Schengen) ar putea fi benefică.