



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 6 юни 2019 г.
(OR. en)

9727/19

СТ 55
ENFOPOL 278
COTER 71
JAI 589
COPEN 237

РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА

От:	Генералния секретариат на Съвета
Дата:	6 юни 2019 г.
До:	Делегациите
№ предх. док.:	9366/19
Относно:	Заклучения на Съвета относно предотвратяването и борбата с радикализацията в затворите и мерките по отношение на извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления след тяхното освобождаване – <i>Заклучения на Съвета (6 юни 2019 г.)</i>

Приложено се изпращат на делегациите заключенията на Съвета относно предотвратяването и борбата с радикализацията в затворите и мерките по отношение на извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления след тяхното освобождаване, приети от Съвета на неговото 3697-о заседание от 6 юни 2019 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА СЪВЕТА

относно предотвратяването и борбата с радикализацията в затворите и мерките по отношение на извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления след тяхното освобождаване

КАТО ИЗТЪКВА, че борбата с тероризма е първостепенен приоритет в работата на Съвета,

КАТО ИМА ПРЕДВИД, че през октомври 2018 г. Европейският съвет призова да бъдат взети мерки за укрепване на капацитета за предотвратяване и ефективно реагиране на радикализацията и тероризма при пълно зачитане на основните права,

КАТО ОТБЕЛЯЗВА, че радикализацията във всичките ѝ форми, която води до тероризъм и насилствен екстремизъм, продължава да поражда сериозни предизвикателства, изискващи прилагането на подход с участието на множество заинтересовани страни, най-напред в държавите членки и след това на равнище ЕС, а на следващия етап в приоритетните съседни региони,

КАТО ПОДЧЕРТАВА, че е особено важно и неотложно да бъдат взети ефективни мерки за справяне с извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления, за предотвратяване на радикализацията в затворите и прилагане на стратегии за реабилитация и реинтеграция с оглед на риска, породен от нарастващия брой извършители на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления или извършители, които са се радикализирали по време на изтърпяване на присъди в затвора, както и факта, че много от тези лица ще бъдат освободени през следващите две години, както се подчертава в изготвената от ЕС оценка на заплахите в областта на противодействието на тероризма,

КАТО ПРИВЕТСТВА общите усилия на държавите членки и на Комисията в тази насока, и по-специално окончателния доклад на експертната група на високо равнище на Комисията по въпросите на радикализацията (HLCEG-R), създаването на управителния съвет по въпросите на радикализацията и стратегическите насоки за координиран подход на ЕС към предотвратяването на радикализацията за 2019 г., в които се посочва, че мерките по отношение на извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления и предотвратяването на радикализацията в затворите продължават да бъдат сериозни предизвикателства в целия ЕС, и се препоръчва да бъде укрепен капацитетът на държавите членки за разработване, прилагане и оценка на инструментите за оценка на риска и програмите за деангажиране с цел да се даде възможност за целенасочена и ефективна реабилитация и реинтеграция на извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления,

КАТО ПРИВЕТСТВА инициативата на държавите членки за превантивна дейност в затворите, реабилитация и реинтеграция въз основа на проектния подход, въведен в изпълнение на една от препоръките на HLCEG-R,

КАТО ВЗЕМА ПОД ВНИМАНИЕ, че в заключенията на доклада на Специалната комисия на ЕП относно тероризма се подчертава също необходимостта да се води борба с все по-сериозното предизвикателство, в което се превръща радикализацията в затворите, както и да се разработват и прилагат по-ефективни мерки в тази област,

КАТО ОТБЕЛЯЗВА дейността в тази насока, извършвана от центъра за високи постижения към Мрежата за осведоменост по въпросите на радикализацията (RAN), който представлява основна платформа за обмен на най-добри практики сред практикуващите специалисти и за натрупване на знания в тази конкретна област,

КАТО ПРИПОМНЯ по-специално:

- заключенията на Съвета на Европейския съюз и на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно засилване на действията на наказателното правосъдие в отговор на радикализацията, водеща до тероризъм и насилствен екстремизъм¹, приети на 20 ноември 2015 г., и по-специално заключенията за режимите на задържане, реабилитацията и реинтеграцията и обучението;
- преразгледаните насоки за стратегията на ЕС за борба срещу радикализацията и набирането на терористи от 30 юни 2017 г.²;
- заключенията на конференцията, посветена на радикализацията в затворите, проведена на 27 февруари 2018 г. и организирана от Комисията заедно с българското председателство (на която беше направен преглед на извършената работа в тази област след 2015 г.);
- обсъжданията по време на работния обяд на министрите на правосъдието на 9 март 2018 г. относно радикализацията в затворите;
- съвместния план за действие ЕС – Западни Балкани по въпросите на борбата с тероризма, подписан през октомври 2018 г.

¹ 14419/15.

² 10855/17.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

ОТБЕЛЯЗВА потенциалния риск за европейските граждани от терористични актове, вдъхновени, организирани, подпомогнати или осъществени от извършители на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления, и/или от лица, които са се радикализирали при изтърпяването на присъди в затвора.

ПРИЗНАВА необходимостта от непрекъснато подобряване на сътрудничеството и координацията на действията както на национално равнище, така и на равнището на ЕС, и от разработване на най-подходящите инструменти за ефективно противодействие на предизвикателствата, свързани с радикализацията в затворите.

ПРИКАНВА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ:

- да продължат да разработват специализирани мерки за справяне с извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления и извършители, за които е преценено, че има риск да се радикализират по време на излежаването на присъди в затвора, включително възможности за обмен на информация между различни заинтересовани страни, с особен акцент върху реабилитацията, реинтеграцията и управлението на риска след освобождаването;
- да прилагат съответните заключения на Съвета и при целесъобразност препоръките на експертната група на високо равнище по въпросите на радикализацията;
- да използват оптимално, при необходимост и ако е целесъобразно, добрите практики за противодействие на радикализацията в затворите, които бяха определени в процеса на обстойни консултации, проведен от председателството, и които са изложени подробно в приложението;
- да обмислят възможността за присъединяване към Европейската мрежа от академии за обучение на служителите на затворите (ЕРТА) и да насърчават участието в проекта за развитие на тази мрежа, който е в ход и се съфинансира по програма „Правосъдие“.

ПРИКАНВА КОМИСИЯТА:

- да подпомага работата на държавите членки (включително чрез наличните финансови инструменти, като програма „Вътрешна сигурност – полиция“ и програма „Правосъдие“) за по-нататъшно разработване на инструменти и практики за управление на риска и прилагане на програми за обучение на съответните професионалисти и практикуващи специалисти (служители на затворите, пробационни служители, съдебни органи и др.), на програми за дерадикализация, деангажиране и реабилитация на извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления по време на задържането и реабилитацията им, както и на инструменти за социалната им реинтеграция след освобождаването от затвора;
- да продължи да оказва съдействие за обмена на информация и добри практики и поуки, извлечени в хода на динамичната работа по различните инициативи в тази област, като привлича за участие изградените от държавите членки и практикуващите специалисти мрежи в съответните области на дейност, сред които EuroPris, Европейската конфедерация за пробация (CEP) и Мрежата за осведоменост по въпросите на радикализацията (RAN);
- да продължи да допринася за формирането на консолидирани познания, извършването на основани на доказателства изследвания и предоставянето на практически насоки на равнище ЕС с цел подпомагане на държавите членки да предприемат ефективни мерки срещу радикализацията в затворите и за социална реинтеграция на извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления и/или на извършители, които са се радикализирали в затвора;
- да продължи да подкрепя дейността на трети държави и партньори, и по-специално съседните региони, като Западните Балкани, района на Близкия изток и Северна Африка и Сахела, за предотвратяване на радикализацията в затворите и за прилагане на програми за дерадикализация и деангажиране по време на задържането и на програми за реабилитация и реинтеграция след освобождаването,
- да включи резултатите от консултациите на румънското председателство в бъдещата работа за справяне с извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления и радикализацията в затворите, както и да подпомага държавите членки в прилагането на съответните практики и интервенции;
- да направи преглед на постигнатия напредък и да прецени необходимостта от по-нататъшни действия съвместно с държавите членки в рамките на управителния съвет по въпросите на радикализацията.

ДОБРИ ПРАКТИКИ в противодействието на радикализацията в затворите и мерките по отношение на извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления след тяхното освобождаване

Обща рамка

Необходим е мултидисциплинарен подход, който да отчита различните измерения на процеса – превенция, санкции/лишаване от свобода, реабилитация и реинтеграция, за да се гарантира, че дейността на институционалните и обществените участници на национално и европейско равнище е последователна и координирана.

Провеждането на ефикасни национални политики за координация и сътрудничество с участието на съответните заинтересовани страни би могло да улесни ранното разкриване на радикализацията и набирането на терористи в затворите и разработването на подходящи мерки. Тези мерки могат да включват бърз обмен на информация (с участието на мрежи и работни групи, създадени между различни департаменти и институции), писмени инструкции и стратегии и/или специализирано обучение и насоки.

Мерките могат да се адаптират и актуализират постоянно, за да отразяват променящия се характер на предизвикателствата, породени от промените в радикалната или екстремистката среда.

Специализираните мултидисциплинарни екипи за противодействие на насилствения екстремизъм и радикализацията в затворите могат да бъдат ефективен инструмент при осъществяването – в партньорство с други заинтересовани страни, някои от които на местно равнище – на идентификацията, дерадикализацията, деангажирането и социалната реинтеграция на радикализирани лица, както и в усилията за предотвратяване на радикализацията.

Може да бъде извършена оценка за това дали е необходимо разработването на специализирани програми, които да обхванат специфичните нужди и характеристики на жените – извършителки на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления.

Необходимо е да се подходи със специално внимание към непълнолетните правонарушители, които следва да се разглеждат не само като извършители или потенциални източници на заплаха, но и – в зависимост от тяхната възраст и етап на личностно развитие – като жертви, при пълно зачитане на техните основни права и в съответствие с националното законодателство и законодателството на ЕС в областта на задържането на непълнолетни лица.

Обучение

Могат да се прилагат всеобхватни програми за обучение на служителите на затворите и пробационните служители, включително, в рамките на първоначалното им обучение, специални модули, посветени на повишаването на осведомеността и предотвратяването на радикализацията, особено в затворите, в които има затворници с терористично или радикално минало.

Програмите може да са насочени към подобряване на знанията на служителите за насилствения екстремизъм, проявите на радикализация и екстремистките идеологии (включително как да се разпознават ранните признаци на радикализирано поведение и да се отправят алтернативни послания) или към прилагане на специфични превантивни мерки по отношение на млади и уязвими затворници със значителни рискови фактори. Служителите следва да могат да получат знания и инструменти, за да се справят с предизвикателствата, пред които са изправени по време на обичайното си общуване със затворниците, като се развиват способностите им за реагиране в ситуации и се улесни работата им със затворници, проявяващи насилие. Обучението следва да бъде съобразено с нуждите на различните видове служители и техните специфични отговорности.

Би било полезно да се разработи инструментариум в помощ на служителите на затворите и пробационните служители за конструктивна работа със затворници, податливи на радикализация.

Полза в това отношение имат дейностите за обучение, които са организирани от агенциите на ЕС (например CEPOL) или мрежите на ЕС (например RAN, CEP, EuroPris, EPTA) или се подпомагат от финансирани от ЕС проекти (например DERAD). Полезно е също да се предоставят наръчници, насоки и други материали.

Може да бъде насърчавано провеждането на сесии за обучение по въпросите на радикализацията, предназначени за съдии и прокурори на национално равнище, като последващи действия във връзка с тестването на модули за обучение в рамките на ЕС, извършвано от Европейската мрежа за съдебно обучение (EJTN).

ЛИШАВАНЕ ОТ СВОБОДА

Режим

Режимът на задържане, приложим за лица, осъдени за терористични престъпления, обикновено се решава за всеки отделен случай след първоначална оценка на риска. Въпреки това при необходимост могат да бъдат приложени специални мерки за сигурност (обща или индивидуализирани), включително отделяне от другите затворници.

За определяне на подходящия режим на задържане за всеки затворник може да се извърши първоначална оценка на риска.

Рискът от радикализация и потенциалната заплаха за сигурността на другите затворници могат да се оценяват от екип от специалисти, т.е. служители на затворите и професионалисти (включително психолог или психиатър). За най-екстремните случаи могат да бъдат създадени отделни крила в затворите с висока степен на сигурност.

Алтернативно решение е радикализираните лица да бъдат разпределяни сред общата затворническа маса, като същевременно не се допуска те да влизат в пряк контакт с уязвими затворници или помежду си, за да им се попречи да разпространяват възгледи на насилствения екстремизъм и/или да създават мрежи.

Оценка на потенциалните рискове

Наемането на специализирани служители – лица, обучени да наблюдават межкултурните различия и да разпознават признаците на радикализация – чиято задача е да наблюдават поведението и връзките между затворниците, се доказва като ефективен способ за идентифициране на източниците и факторите за радикализация. Тези служители биха могли също редовно да обменят информация с други заинтересовани страни, включително, но не само, с други служители на затвори, затворнически и пробационни служби и други компетентни органи.

За целите на пропорционалното управление на риска, придобиването на по-добро разбиране и увереност на служителите на първа линия и на лицата, отговорни за вземането на решения, които работят с извършители на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления, както и за улесняване и насочване на ефективни целеви интервенции, могат да се използват професионални инструменти за оценка на риска (например VERA-2R, ERG 22), адаптирани към нуждите на всяка държава членка.

При извършването на ефективна оценка, основана на ясни и оперативни показатели, могат да бъдат отчитани например три измерения на радикализацията:

1. доколко дадено лице е свързано с радикалната идеология;
2. колко вероятно е да извърши насилие в резултат на това; и
3. доколко е способно да нанесе вреди.

Оценки на риска могат да се извършват редовно от администрацията на затворите – в сътрудничество с други национални органи, включително съдебните органи и службите за сигурност – с цел оценяване на риска, породен от радикализираните затворници. Те могат да се извършват в началото, по време и/или към края на лишаването от свобода на тези лица. Преди освобождаването могат да се изготвят обобщаващи доклади, в които се синтезира информацията, събрана по време на задържането, и които се изпращат на участниците в програмите след освобождаването.

Обмен на информация

На съответния специализиран персонал (или структури) в системата на затворите може да бъде възложено да събира, обработва и обменя информация за радикализацията в затворите, в строго съответствие с правилата за защита на данните и принципа „необходимост да се знае“.

Координацията и сътрудничеството на национално равнище между съответните заинтересовани страни (администрацията на затворите и пробационните органи, правоприлагащите и другите компетентни органи) биха могли да включват обмен на информация и експертен опит, специални срещи и определяне на специализирани или оперативни групи за обсъждане на конкретни случаи, които представляват риск от насилствен екстремизъм и/или крият уязвимости.

Програми за дерадикализация, деангажиране и реабилитация

Мерки за насърчаване на затворниците да се откажат от екстремистка дейност с употреба на насилие могат да се прилагат конкретно за всеки отделен случай. Служителите следва да водят конструктивен диалог с онези затворници, които проявяват интерес към идеите на насилствения екстремизъм. Екипи от психолози, възпитатели и др. биха могли да предоставят помощ и подкрепа на специалистите, работещи в затворите и пробационните служби.

Програмите за дерадикализация, деангажиране и реабилитация биха могли да обхващат по-специално:

- развиване на социалните компетентности и комуникационните умения на затворниците;
- образование и професионално обучение на затворниците с цел да се подпомогне тяхната интеграция след освобождаването;
- когнитивно поведенческо обучение (например с цел промяна на импулсивното поведение и егоцентричното мислене);
- консултации, терапия и реабилитация (например лечение за злоупотреба с наркотични вещества или за прояви на насилие или престъпно поведение);
- включване в културни, социални и спортни събития;
- поощряване на затворниците да избягват насилието във всичките му форми.

Могат да бъдат определени измерими показатели за изпълнението с цел да се оценява ефективността на програмите за дерадикализация, деангажиране и реабилитация.

Представителите на религиозни общности, които предоставят духовна подкрепа на затворниците, играят значителна роля за отправянето на контрапослания в противовес на проповядващите насилие религиозни идеологии. Те могат да разберат и при необходимост да оспорят мирогледа и теологичните тълкувания на извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления. На религиозните представители може да бъде предоставяна подкрепа – например специализирано обучение – с акцент върху градивната комуникация и алтернативните послания. За да се избегне всякакъв риск от по-нататъшна радикализация на затворниците, религиозните представители, които работят с тях – в някои случаи те се наемат от затворите – биха могли да преминават процедура на обстойна проверка и подбор преди назначаването, в съответствие с националното законодателство.

НПО и социалните работници могат да допринасят и да оказват съдействие за дерадикализацията и деангажирането на затворниците. Могат да се създават партньорства с доброволци и други неправителствени субекти с цел разширяване на социалните мрежи на затворниците.

СЛЕД ОСВОБОЖДАВАНЕТО

Реабилитация и реинтеграция

Психологическата помощ, консултациите, образованието, обучението и подкрепата са от ключово значение за успешната професионална и социална реинтеграция на лицата, които може да са били обект на радикализация преди или по време на престоя си в затвора.

Прилагането на подход с участието на различни заинтересовани страни, който би могъл да включва пробационни служби, местни органи, социални работници и НПО, както и когато е приложимо, религиозни представители, е от съществено значение, за да се създадат условия бившите затворници да се реинтегрират успешно и да се предотврати повторното им включване в радикална или свързана с насилствения екстремизъм дейност.

Могат да се разработят програми, насочени към подпомагане на реабилитацията и социалната реинтеграция на извършителите на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления.

Мониторинг и обмен на информация

Обменът на информация на национално равнище между затворите, пробационните служби и партньорите в областта на сигурността, от една страна, и социалните и местните партньори, от друга, следва да бъде улеснен с оглед на прилагането на ефективни програми за реинтеграция и режими за мониторинг и намаляване на риска от рецидиви.

По-нататъшното наблюдение на радикализираните лица, за които въз основа на оценка на риска се счита, че представляват трайна заплаха след освобождаването, може да бъде извършвано конкретно във всеки случай в съответствие с националното право и при спазване на принципа на пропорционалност и на основните права на засегнатото лице.

Може да се окаже полезно и предприемането на мерки след освобождаването с цел да не се допусне извършители на терористични и свързани с насилствения екстремизъм престъпления или извършители, които са се радикализирали по време на излежаване на присъди в затвора, да се включат в екстремистка дейност с употреба на насилие след освобождаването им.

Обменът на информация на стратегическо ниво в рамките на ЕС относно радикализацията в затворите може да бъде засилен.

Наред с това, обменът на информация за радикализирани затворници между държавите — членки на ЕС (и когато е приложимо, техните държави на произход/пребиваване), на двустранна или многостранна основа, доколкото това се разрешава от националното право, би могъл да се окаже ценен инструмент, например когато обменяната информация се отнася до бивши затворници, които се завръщат или пътуват за различни държави членки. Полезно би било по-оптимално да се използват и съществуващите информационни системи (включително Шенгенската информационна система).