

Bruxelles, 6. lipnja 2019.
(OR. en)

9727/19

CT 55
ENFOPOL 278
COTER 71
JAI 589
COPEN 237

ISHOD POSTUPAKA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Na datum:	6. lipnja 2019.
Za:	Delegacije

Br. preth. dok.:	9366/19
Predmet:	Zaključci Vijeća o sprečavanju i suzbijanju radikalizacije u zatvorima te o postupanju s počiniteljima terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela nakon otpusta –zaključci Vijeća (6. lipnja 2019.)

Za delegacije se u prilogu nalaze Zaključci Vijeća o sprečavanju i suzbijanju radikalizacije u zatvorima te o postupanju s počiniteljima terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela nakon otpusta koje je Vijeće usvojilo na 3697. sastanku održanome 6. lipnja 2019.

ZAKLJUČCI VIJEĆA

o sprečavanju i suzbijanju radikalizacije u zatvorima te o postupanju s počiniteljima terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela nakon otpusta

ISTIČUĆI da je borba protiv terorizma jedan od glavnih prioriteta Vijeća,

UZIMAJUĆI U OBZIR da je Europsko vijeće u listopadu 2018. pozvalo na mjere kojima bi se, uz potpuno poštovanje temeljnih prava, ojačali kapaciteti za sprečavanje radikalizacije i terorizma te pružio učinkovit odgovor na te pojave,

UVAŽAVAJUĆI ČINJENICU da radikalizacija, koja dovodi do terorizma i nasilnog ekstremizma, u svim svojim oblicima i dalje predstavlja znatne izazove koji zahtijevaju pristup utemeljen na zajedničkom djelovanju različitih tijela, prije svega u državama članicama, a potom na razini EU-a te zatim i u prioritetnim susjednim regijama,

NAGLAŠAVAJUĆI osobitu važnost i hitnost učinkovitih mjera za postupanje s počiniteljima terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela, sprečavanje radikalizacije u zatvorima i provedbu strategija rehabilitacije i reintegracije s obzirom na rizik koji predstavlja sve veći broj počinitelja terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela ili počinitelja koji su radikalizirani tijekom izvršavanja kazne zatvora te činjenicu da će određeni broj tih počinitelja biti pušten na slobodu u sljedeće dvije godine, kako se ističe u procjeni EU-a u vezi s prijetnjama u području borbe protiv terorizma,

POZDRAVLJAJUĆI zajedničke napore koje u tome području poduzimaju države članice i Komisija, a posebice završno izvješće stručne skupine Komisije na visokoj razini za pitanje radikalizacije (HLCEG-R), uspostavu upravljačkog odbora za pitanje radikalizacije te strateške smjernice o koordiniranom pristupu EU-a sprečavanju radikalizacije za 2019., prema kojima postupanje s počiniteljima terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela i sprečavanje radikalizacije u zatvorima i dalje predstavljaju znatne izazove diljem EU-a te kojima se preporučuje unapređivanje kapaciteta država članica za razvoj, provedbu i evaluaciju alata za procjenu rizika i programâ za odustajanje od nasilja, kako bi se omogućila ciljana i učinkovita rehabilitacija i reintegracija počinitelja terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela,

POZDRAVLJAJUĆI inicijativu država članica o preventivnom radu u zatvorima, rehabilitaciji i reintegraciji u okviru projektnog pristupa koji je uveden na temelju preporuke HLCEG-R-a,

PRIMIVŠI NA ZNANJE da se u zaključcima izvješća Posebnog odbora EP-a o terorizmu, među ostalim, ističe potreba za rješavanjem sve većeg izazova koji predstavlja radikalizacija u zatvorima te za razvojem i provedbom učinkovitijih mjera u tome području,

UVAŽAVAJUĆI rad koji u tome području provodi Centar za izvrsnost Mreže za osvještavanje o radikalizaciji (RAN) koji je ključna platforma za razmjenu najbolje prakse među stručnjacima i povećanje znanja u tome specifičnom području,

Posebice PODSJEĆAJUĆI na:

- Zaključke Vijeća Europske unije i država članica koje su se sastale unutar Vijeća, donesene 20. studenoga 2015., o poboljšanju kaznenopravnog odgovora na radikalizaciju koja dovodi do terorizma i nasilnog ekstremizma¹ te, osobito, na zaključke o sustavima pritvora, rehabilitaciji i reintegraciji te osposobljavanju,
- revidirane smjernice od 30. lipnja 2017. za strategiju EU-a za borbu protiv radikalizacije i novačenja terorista²,
- zaključke konferencije o pitanju radikalizacije u zatvorima tijekom koje je provedena analiza rada obavljenog u tome području od 2015., a koju je Komisija, u suradnji s bugarskim predsjedništvom, organizirala 27. veljače 2018.,
- raspravu o radikalizaciji u zatvorima koju su ministri i ministrice pravosuđa održali u okviru radnog ručka 9. ožujka 2018.,
- zajednički akcijski plan EU-a i zapadnog Balkana o borbi protiv terorizma, koji je potpisan u listopadu 2018.

¹ 14419/15

² 10855/17

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

SVJESNO JE potencijalnog rizika za europske građane i građanke koji proizlazi iz terorističkih djelovanja koja organiziraju, omogućuju ili izvode počinitelji terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela i/ili pojedinci radikalizirani tijekom izvršavanja kazne zatvora, odnosno koja su inspirirana takvim počiniteljima i/ili pojedincima.

PREPOZNAJE potrebu za stalnim poboljšanjem suradnje i koordinacije djelovanja na nacionalnoj razini i razini EU-a te za razvojem najprikladnijih alata za učinkovito rješavanje izazova povezanih s radikalizacijom u zatvorima.

POZIVA DRŽAVE ČLANICE DA:

- nastave razvijati specijalizirane intervencije za postupanje s počiniteljima terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela i počiniteljima za koje se procjenjuje da bi mogli biti radikalizirani tijekom izvršavanja kazne zatvora, uključujući mogućnosti za razmjenu informacija među različitim tijelima, s posebnim ciljem rehabilitacije, reintegracije i upravljanja rizikom nakon otpusta,
- provode relevantne zaključke Vijeća i, ako je to primjereno, preporuke Stručne skupine Komisije na visokoj razini za pitanje radikalizacije,
- pri postupanju u slučaju radikalizacije u zatvorima, posluže se, kad god je to potrebno i primjereno, dobrom praksom stečenom na temelju opsežnog savjetovanja koje je provelo predsjedništvo i koje je podrobno opisano u Prilogu,
- istraže mogućnost pridruživanja Europskoj mreži akademija za osposobljavanje zatvorskog osoblja (EPTA) i potiču sudjelovanje u projektu za razvoj te mreže koji je u tijeku i sufinancira se u okviru programa „Pravosuđe”.

POZIVA KOMISIJU DA:

- podupire rad država članica (među ostalim s pomoću raspoloživih financijskih instrumenata kao što su Fond za unutarnju sigurnost (policija) i program „Pravosuđe”) na daljnjem razvoju alata i praksi za upravljanje rizikom i provedbi programâ osposobljavanja za relevantne stručnjake i osobe iz prakse (zatvorsko osoblje, probacijske službenike, sudsko osoblje itd.), programâ deradikalizacije i odustajanja od nasilja te programâ rehabilitacije za počinitelje terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela tijekom pritvora i rehabilitacije te alata za društvenu reintegraciju nakon njihova otpusta iz zatvora,
- nastavi olakšavati razmjenu informacija te dobre prakse i iskustava stečenih zahvaljujući dinamičnom radu raznih inicijativa uspostavljenih u tome području, pri čemu potiče sudjelovanje mreža država članica i stručnjaka u različitim relevantnim područjima aktivnosti kao što su EuroPris, Europska organizacija za probaciju (CEP) i Mreža za osvješćivanje o radikalizaciji (RAN),
- nastavi doprinositi razvoju konsolidiranih znanja, istraživanja koja se temelje na dokazima i praktičnih smjernica na razini EU-a kako bi se državama članicama pružila potpora u učinkovitom rješavanju problema radikalizacije u zatvorima te društvenoj reintegraciji počinitelja terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela i/ili pojedinaca radikaliziranih u zatvorima,
- nastavi podupirati rad trećih zemalja i partnera, osobito u susjednim regijama kao što su zapadni Balkan, područje Bliskog istoka i sjeverne Afrike te u Sahelu, kako bi se spriječila radikalizacija u zatvorima i uspostavili programi deradikalizacije i odustajanja od nasilja tijekom pritvora te programi rehabilitacije i reintegracije nakon otpusta,
- uključi rezultate savjetovanja koje je provelo rumunjsko predsjedništvo u buduću rad u vezi s postupanjem s počiniteljima terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela, kao i u vezi s radikalizacijom u zatvorima, te da podupire države članice u provedbi relevantnih praksi i intervencija,
- zajedno s državama članicama u upravljačkom odboru za pitanje radikalizacije preispita ostvareni napredak i procijeni potrebu za daljnjim djelovanjem.

DOBRA PRAKSA u vezi s rješavanjem pitanja radikalizacije u zatvorima te u pogledu postupanja s počiniteljima terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela nakon otpusta

Opći okvir

Kako bi se osigurala dosljednost i koordiniranost rada institucionalnih i društvenih aktera na nacionalnoj i europskoj razini potreban je multidisciplinarni pristup kojim se uzimaju u obzir različite dimenzije procesa (prevencija, sankcije / zatvorske kazne, rehabilitacija i reintegracija).

Učinkovitim nacionalnim politikama koordinacije i suradnje kojima su obuhvaćeni relevantni dionici mogli bi se olakšati rano otkrivanje radikalizacije i novačenja u zatvorima te razvoj odgovarajućih mjera. One bi mogle uključivati brzu razmjenu informacija (uključujući mreže i radne skupine u kojima sudjeluju različiti resori i tijela), pisane upute i strategije i/ili specijalizirano osposobljavanje i smjernice.

Kako bi odražavale promjenjivu prirodu izazova koji proizlazi iz promjena u radikalnom ili ekstremističkom okružju mjere bi mogle biti stalno prilagođavane i ažurirane.

Specijalizirane i multidisciplinarne jedinice nadležne za suzbijanje nasilnog ekstremizma i radikalizacije u zatvorima mogle bi biti učinkovit alat kako bi se, u partnerstvu s drugim dionicima, uključujući lokalne dionike, provodila identifikacija, deradikalizacija, odustajanje od nasilja i društvena reintegracija radikaliziranih pojedinaca te pokušavala spriječiti radikalizacija.

Ujedno bi se mogla obaviti procjena potrebe za razvojem specijaliziranih programa s ciljem pružanja odgovora na specifične potrebe i obilježja ženskih počinitelja terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela.

Uz potpuno poštivanje njihovih temeljnih prava i u skladu s relevantnim nacionalnim zakonodavstvom i zakonodavstvom EU-a o pritvoru maloljetnih osoba posebnu pozornost nužno je posvetiti maloljetnim počiniteljima koje, ovisno o njihovoj dobi i fazi osobnog razvoja, ne bi trebalo samo smatrati počiniteljima kaznenih djela ili mogućim prijetnjama, nego i žrtvama.

Osposobljavanje

Sveobuhvatni programi osposobljavanja namijenjeni zatvorskom i probacijskom osoblju, uključujući posebne module, tijekom početnog osposobljavanja, za unapređenje osviještenosti o radikalizaciji i njezino sprečavanje, moglo bi se osobito razviti i provesti u zatvorima u kojima se nalaze zatvorenici koji su prethodno bili uključeni u terorizam ili radikalizaciju.

Središnji cilj tih programa mogao bi se sastojati u tome da se među osobljem poboljša razumijevanje nasilnog ekstremizma, pojava radikalizacije i ekstremističkih ideologija (uključujući načine otkrivanja ranih znakova radikaliziranog ponašanja i pružanja alternativnog diskursa) ili na provedbu posebnih preventivnih mjera usmjerenih na mlade i ranjive zatvorenike u vezi s kojima postoje znatni faktori rizika. Osoblje bi stoga trebalo moći steći znanja i alate za rješavanje izazova s kojima se suočavaju tijekom uobičajene interakcije sa zatvorenicima te za razvoj vlastitih sposobnosti za odgovor na različite situacije i olakšavanje rada s nasilnim zatvorenicima. Osposobljavanje bi trebalo biti prilagođeno potrebama različitih vrsta osoblja i njihovim posebnim odgovornostima.

Stoga bi skup alata za pomoć zatvorskom i probacijskom osoblju mogao biti koristan pri konstruktivnom radu sa zatvorenicima koji bi mogli biti izloženi radikalizaciji.

Svrishodne su i aktivnosti osposobljavanja koje organiziraju agencije EU-a (primjerice CEPOL) ili relevantne mreže EU-a (primjerice RAN, CEP, EuroPris, EPTA) ili koje se provode u okviru projekata koje financira EU (primjerice DERAD). Priručnici, smjernice i druge vrste potpornih materijala također su korisni.

Kao nastavak ispitivanja modula osposobljavanja koje se provodi na razini EU-a u okviru Europske mreže za pravosudno osposobljavanje (EJTN) moglo bi se promicati osposobljavanje na nacionalnoj razini posvećeno temi radikalizacije i namijenjeno sucima i državnim odvjetnicima.

KAZNA ZATVORA

Sustav pritvora

Sustav pritvora koji se primjenjuje na osobe osuđene za kaznena djela terorizma obično se određuje za svaki slučaj posebno i nakon početne procjene rizika. Moguće je, međutim, prema potrebi primijeniti posebne sigurnosne mjere (opće naravi ili individualno prilagođene), uključujući odvajanje od drugih zatvorenika.

Početna procjena rizika kako bi se utvrdio odgovarajući sustav pritvora za svakog zatvorenika također bi se mogla provesti.

Skupina stručnjaka, tj. zatvorsko stručno i drugo osoblje (među ostalim psiholog ili psihijatar), mogla bi procijeniti opasnost od radikalizacije i potencijalnu prijetnju za sigurnost drugih zatvorenika. U najekstremnijim slučajevima mogla bi se uspostaviti zasebna krila u zatvorima visoke razine sigurnosti.

Kao alternativno rješenje moguće je radikalizirane osobe „raspršiti” među općom zatvorskom populacijom, pri čemu bi se ipak osiguralo da takve osobe nisu u izravnom međusobnom kontaktu ili kontaktu s ranjivim zatvorenicima, čime bi ih se spriječilo u širenju nasilnog ekstremizma i/ili stvaranju mreža.

Procjena mogućih rizika

Specijalizirano osoblje, tj. osobe osposobljene za promatranje međukulturnih razlika i prepoznavanje znakova radikalizacije, koje je zaposleno za praćenje ponašanja i pripadnosti zatvorenika pokazalo se kao učinkovita metoda za utvrđivanje izvora radikalizacije i čimbenika kojima se ona pospješuje. To osoblje moglo bi ujedno redovito razmjenjivati informacije s drugim relevantnim stranama, među ostalim drugim zatvorskim osobljem, zatvorskim i probacijskim službama i drugim nadležnim tijelima.

Stručni alati za procjenu rizika (npr. VERA-2R, ERG 22), koji su prilagođeni potrebama svake države članice, mogu se koristiti za primjereno upravljanje rizikom, poboljšanje razumijevanja i povjerenja osoblja i donositelja odluka koji izravno rade s počiniteljima terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela te za olakšavanje i usmjeravanje učinkovitih ciljanih intervencija.

Učinkovitom procjenom, koja se temelji na jasnim i operativnim pokazateljima, moglo bi se, primjerice, obuhvatiti tri dimenzije radikalizacije:

1. opseg u kojem je osoba prihvatila radikalnu ideologiju,
2. vjerojatnost da će ta osoba pribjeći nasilju i
3. kapacitet te osobe da poćini štetu.

Uprava zatvora, u suradnji s drugim nacionalnim tijelima kao što su pravosudna tijela i sigurnosne službe, mogla bi redovito obavljati procjene razine rizika koju predstavljaju radikalizirani zatvorenici. Te bi se procjene mogle provesti na početku, tijekom i/ili pri kraju izvršavanja kazne zatvora. Prije otpusta mogla bi se sastaviti popratna izvješća u kojima bi bile sažete informacije prikupljene tijekom pritvora, a koja bi se dostavljala stranama ukljućenima u programe koji se provode nakon otpusta.

Razmjena informacija

Odgovarajuće specijalizirano osoblje (ili strukture) u zatvorskom sustavu moglo bi biti zaduženo za prikupljanje, obradu i dijeljenje informacija o radikalizaciji u zatvorima, pri ćemu bi se strogo uvaćavala pravila o zaštiti podataka i načelo „nućnosti pristupa informacijama”.

Koordinacija i suradnja na nacionalnoj razini među relevantnim dionicima (zatvorskim i probacijskim tijelima, tijelima kaznenog progona i drugim nadležnim tijelima) mogle bi uključivati razmjenu informacija i stručnih znanja, namjenske sastanke i imenovanje specijaliziranih ili stručnih skupina za rasprave o specifićnim slučajevima u kojima postoji rizik od nasilnog ekstremizma i/ili koji ukazuju na postojanje ranjivosti.

Programi deradikalizacije i odustajanja od nasilja te programi rehabilitacije

Provedba mjera za poticanje zatvorenika da odustanu od aktivnosti nasilnog ekstremizma mogla bi biti prilagoćena pojedinaćnim slučajevima. Osoblje bi moglo konstruktivno stupati u dijalog sa zatvorenicima koje privlaće ideje nasilnog ekstremizma. Timovi psihologa, edukatora itd. mogli bi prućiti pomoć i potporu stručnjacima koji rade u zatvorima i probacijskim službama.

Stoga bi programima deradikalizacije i odustajanja od nasilja te programima rehabilitacije mogli posebice biti obuhvaćeni:

- razvoj društvenih i komunikacijskih vještina zatvorenika,
- strukovno i drugo osposobljavanje za zatvorenike u svrhu pospješivanja njihove integracije nakon otpusta,
- kognitivno-bihevioralno osposobljavanje (primjerice u svrhu modifikacije impulzivnog i egocentričnog razmišljanja),
- savjetovanje, terapija i rehabilitacija (primjerice terapije u vezi sa zlouporabom tvari odnosno nasilnim ili kaznenim ponašanjem),
- uključenost u kulturna, društvena i sportska događanja,
- poticanje zatvorenika na izbjegavanje nasilja u svim njegovim oblicima.

Mjerljivi pokazatelji uspješnosti mogli bi se utvrditi radi procjene učinkovitosti programâ deradikalizacije i odustajanja od nasilja te programâ rehabilitacije.

Vjerski predstavnici koji pružaju duhovnu potporu zatvorenicima imaju važnu ulogu u nuđenju diskursa koji je suprotan nasilnim vjerskim ideologijama. Oni mogu razumjeti i, ako je to nužno, kritički preispitati svjetonazor i teološka tumačenja počinitelja terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela. Stoga bi se vjerskim predstavnicima mogla pružiti potpora, među ostalim u obliku specijaliziranog osposobljavanja s naglaskom na konstruktivnu komunikaciju i alternativni diskurs. Kako bi se izbjegao svaki rizik od daljnje radikalizacije zatvorenika, vjerski predstavnici, koji su u kontaktu s njima i koji su ponekad zaposlenici zatvora, mogli bi, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, podlijegati temeljitoj provjeri i postupku odabira prije imenovanja.

Nevladine organizacije i socijalni radnici mogli bi pružiti doprinos i potporu deradikalizaciji zatvorenika i njihovu odustajanju od nasilja. Radi širenja društvenih mreža zatvorenikâ mogla bi biti razvijena partnerstva s volonterima ili drugim nevladinim subjektima.

NAKON OTPUSTA

Rehabilitacija i reintegracija

Psihološka pomoć, savjetovanje, obrazovanje, osposobljavanje i potpora ključni su za uspješnu profesionalnu i društvenu reintegraciju osoba koje su možda bile izložene radikalizaciji prije ili tijekom izvršavanja kazne zatvora.

Pristup utemeljen na zajedničkom djelovanju različitih tijela, koji bi mogao uključivati probacijske službe, lokalna tijela, socijalne radnike i nevladine organizacije te, ako je primjenjivo, vjerske predstavnike, ključan je za omogućivanje uspješne reintegracije bivših zatvorenika i sprječavanje njihova ponovnog uključivanja u aktivnosti radikalizma ili nasilnog ekstremizma.

Stoga bi se moglo razviti programe čiji bi cilj bilo olakšavanje rehabilitacije i društvene reintegracije počinitelja terorističkih i nasilnih ekstremističkih kaznenih djela.

Praćenje i razmjena informacija

U cilju provedbe učinkovitih programa reintegracije i sustava praćenja te smanjenja rizika od ponovnog počinjenja kaznenih djela trebalo bi olakšati razmjenu informacija na nacionalnoj razini između zatvora, probacijskih službi i partnera u području sigurnosti, s jedne strane, te socijalnih i lokalnih partnera, s druge strane.

U pojedinačnim slučajevima, i to u skladu s nacionalnim pravom te uz poštovanje načela proporcionalnosti i temeljnih prava dotične osobe, moglo bi se nakon otpusta osigurati daljnje praćenje radikaliziranih osoba za koje se na temelju procjene rizika smatra da i dalje predstavljaju prijetnju.

Korisne bi mogle biti i mjere koje se nakon otpusta provode kako bi se teroriste ili počinitelje nasilnih ekstremističkih kaznenih djela ili počinitelje kaznenih djela koji su se radikalizirali tijekom izvršavanja kazne zatvora spriječilo da se nakon otpusta uključe u aktivnosti nasilnog ekstremizma.

Dodatno bi se mogla razviti razmjena strateških informacija na razini EU-a o radikalizaciji u zatvorima.

Povrh toga, razmjena informacija o radikaliziranim zatvorenicima između država članica EU-a (i, ako je to primjenjivo, njihovih država podrijetla/boravišta) na bilateralnoj ili multilateralnoj osnovi, u mjeri u kojoj je to dopušteno nacionalnim pravom, mogla bi predstavljati vrijedan alat, primjerice kada se razmijenjene informacije odnose na bivše zatvorenike koji se vraćaju ili putuju u različite države članice. Od koristi bi mogla biti i poboljšana uporaba postojećih informacijskih sustava (uključujući Schengenski informacijski sustav).