



Bruksela, 6 czerwca 2019 r.  
(OR. en)

9727/19

CT 55  
ENFOPOL 278  
COTER 71  
JAI 589  
COPEN 237

## WYNIK PRAC

---

Od: Sekretariat Generalny Rady

Data: 6 czerwca 2019 r.

Do: Delegacje

---

Nr poprz. dok.: 9366/19

---

Dotyczy: Konkluzje Rady w sprawie zapobiegania i zwalczania radykalizacji w więzieniach oraz postępowania z przestępcami skazanymi za terroryzm i brutalny ekstremizm po ich zwolnieniu  
– *Konkluzje Rady (6 czerwca 2019 r.)*

---

Delegacje otrzymują w załączeniu konkluzje Rady w sprawie zapobiegania i zwalczania radykalizacji w więzieniach oraz postępowania z przestępcami skazanymi za terroryzm i brutalny ekstremizm po ich zwolnieniu – przyjęte przez Radę na jej 3697. posiedzeniu, które odbyło się w dniu 6 czerwca 2019 r.

**KONKLUZJE RADY**

**w sprawie zapobiegania i zwalczania radykalizacji w więzieniach oraz postępowania z przestępcami skazanymi za terroryzm i brutalny ekstremizm po ich zwolnieniu**

PODKREŚLAJĄC, że walka z terroryzmem jest jednym z głównych priorytetów działań Rady,

BIORĄC POD UWAGĘ, że w październiku 2018 r. Rada Europejska wezwała do przyjęcia środków mających na celu wzmocnienie zdolności w zakresie zapobiegania radykalizacji i terroryzmowi oraz skutecznego reagowania na te zjawiska, z pełnym poszanowaniem praw podstawowych,

ODNOTOWUJĄC, że radykalizacja we wszystkich jej formach, prowadząca do terroryzmu i brutalnego ekstremizmu, nadal stwarza poważne wyzwania, które wymagają podejścia wielopodmiotowego, przede wszystkim w państwach członkowskich, potem na szczeblu UE, a następnie w priorytetowych regionach sąsiadujących,

PODKREŚLAJĄC szczególne znaczenie i pilną potrzebę przyjęcia skutecznych środków w celu radzenia sobie z przestępcami skazanymi za terroryzm i brutalny ekstremizm, zapobiegania radykalizacji w więzieniach oraz wdrażania strategii resocjalizacyjnych i reintegracyjnych w związku z zagrożeniem, jakie niesie ze sobą rosnąca liczba przestępców skazanych za terroryzm i brutalny ekstremizm lub przestępców zradykalizowanych w czasie odbywania kary w więzieniu; a także fakt, że w ciągu najbliższych dwóch lat zwolnionych zostanie wielu takich przestępców, co zostało podkreślone w ocenie zagrożeń UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu,

PRZYJMUJĄC Z ZADOWOLENIEM wspólne wysiłki państw członkowskich i Komisji w tej dziedzinie, w szczególności sprawozdanie końcowe Grupy Ekspertckiej Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw (HLCEG-R), utworzenie Rady Sterującej ds. Radykalizacji Postaw oraz strategiczne wytyczne na 2019 r. dotyczące skoordynowanego podejścia UE do zapobiegania radykalizacji, wskazujące na to, że postępowanie z przestępcami skazanymi za terroryzm i brutalny ekstremizm oraz zapobieganie radykalizacji w więzieniach nadal stanowią poważne wyzwania w całej UE, a także zalecenie, aby państwa członkowskie zwiększyły zdolność do opracowywania, wdrażania i oceny narzędzi oceny ryzyka i programów dotyczących wycofywania się ze stosowania przemocy, aby umożliwić ukierunkowaną i skuteczną resocjalizację oraz ponowną integrację przestępców skazanych za terroryzm i brutalny ekstremizm,

Z ZADOWOLENIEM PRZYJMUJĄC inicjatywę państw członkowskich dotyczącą pracy prewencyjnej w więzieniach, resocjalizacji i ponownej integracji w ramach podejścia opartego na projektach, które wprowadzono jako jedno z zaleceń HLCEG-R,

ODNOTOWUJĄC, że wnioski zawarte w sprawozdaniu Komisji Specjalnej PE ds. Terroryzmu wskazują również na potrzebę zajęcia się coraz większym wyzwaniem, jakim jest radykalizacja w więzieniach, oraz potrzebę opracowania i wdrożenia skuteczniejszych środków w tej dziedzinie,

UZNAJĄC prace w tej dziedzinie prowadzone przez Centrum Doskonałości w ramach Sieci Upowszechniania Wiedzy o Radykalizacji Postaw (RAN), które jest podstawową platformą wymiany najlepszych praktyk między praktykami oraz gromadzenia wiedzy z tego konkretnego obszaru,

PRZYWOŁUJĄC w szczególności:

- konkluzje Rady Unii Europejskiej i państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie wzmocnienia reakcji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na radykalizację skutkującą terroryzmem i brutalnym ekstremizmem<sup>1</sup> przyjęte w dniu 20 listopada 2015 r., a w szczególności konkluzje dotyczące systemów pozbawienia wolności, resocjalizacji i ponownej integracji oraz szkolenia;
- zmienione wytyczne do unijnej strategii walki z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów z dnia 30 czerwca 2017 r.<sup>2</sup>
- wnioski z konferencji na temat radykalizacji w więzieniach, która odbyła się w dniu 27 lutego 2018 r. i zorganizowana została przez Komisję wraz z prezydentką bułgarską (podsumowanie prac prowadzonych w tym obszarze od 2015 r.);
- dyskusję ministrów sprawiedliwości podczas obiadu w dniu 9 marca 2018 r. na temat radykalizacji w więzieniach;
- wspólny plan działania UE-Bałkany Zachodnie w sprawie zwalczania terroryzmu, podpisany w październiku 2018 r.

---

<sup>1</sup> Dok. 14419/15.

<sup>2</sup> Dok. 10855/17.

## **RADA UNII EUROPEJSKIEJ,**

UZNAJE potencjalne ryzyko dla obywateli Unii Europejskiej wynikające z aktów terrorystycznych inspirowanych, organizowanych, ułatwianych lub popełnianych przez przestępców skazanych za terroryzm i brutalny ekstremizm lub osoby zradykalizowane w czasie odbywania kary w więzieniach.

UZNAJE potrzebę stałej poprawy współpracy i koordynacji działań zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, a także opracowania najodpowiedniejszych narzędzi do skutecznego stawienia czoła wyzwaniu związanemu z radykalizacją w więzieniu.

### **ZWRACA SIĘ DO PAŃSTW CZŁONKOWSKICH, BY:**

- nadal opracowywały wyspecjalizowane narzędzia radzenia sobie z przestępcami skazanymi za terroryzm i brutalny ekstremizm i z przestępcami, którzy zostali uznani za zagrożonych zradykalizowaniem się podczas odbywania kary w więzieniu, w tym możliwości wielopodmiotowej wymiany informacji, ze szczególnym uwzględnieniem resocjalizacji, ponownej integracji i zarządzania ryzykiem po zwolnieniu;
- wdrożyły odnośne konkluzje Rady i w stosownych przypadkach zalecenia Grupy Ekspertckiej Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw;
- jak najlepiej wykorzystwały, w razie potrzeby i w stosownych przypadkach, dobre praktyki w walce z radykalizacją w więzieniach, wynikające z szeroko zakrojonych konsultacji przeprowadzonych przez prezydencję i wyszczególnione w załączniku;
- zbadały możliwości przystąpienia do Europejskiej Sieci Akademii Szkolenia Służb Penitencjarnych (EPTA) oraz zachęcały do udziału w trwającym obecnie projekcie współfinansowanym przez program „Sprawiedliwość” w celu rozwoju tej sieci.

## ZWRACA SIĘ DO KOMISJI, BY:

- wsparła pracę państw członkowskich (w tym za pośrednictwem dostępnych instrumentów finansowych, takich jak Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca policji i program „Sprawiedliwość”) w celu dalszego rozwoju narzędzi i praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem oraz wdrożenia programów szkoleniowych dla odpowiednich specjalistów i praktyków (personel więzienny, kuratorzy sądowi, kadry wymiaru sprawiedliwości itp.), programów deradykalizacji, wycofywania się ze stosowania przemocy i resocjalizacji dla przestępców skazanych za terroryzm i brutalny ekstremizm w czasie pozbawienia wolności i resocjalizacji, a także narzędzi ponownej integracji społecznej po ich zwolnieniu z więzienia;
- nadal ułatwiała wymianę informacji i dzielenie się dobrymi praktykami i wnioskami wyciągniętymi podczas intensywnych prac w ramach różnych inicjatyw w tej dziedzinie, obejmujących sieci państw członkowskich i praktyków w różnych odnośnych obszarach działalności, takie jak EuroPris, Organizacja Europejskich Służb Probacyjnych (CEP) i RAN;
- jeszcze bardziej przyczyniała się do rozwoju skonsolidowanej wiedzy, badań naukowych opartych na dowodach oraz praktycznych wytycznych na szczeblu UE, aby wspierać państwa członkowskie w skutecznym rozwiązywaniu problemu radykalizacji w więzieniach oraz w społecznej reintegracji przestępców skazanych za terroryzm i brutalny ekstremizm lub przestępców zradykalizowanych w więzieniach;
- nadal wspierała prace państw trzecich i partnerów, w szczególności regionów sąsiadujących, takich jak Bałkany Zachodnie, region Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej i region Sahelu, w celu zapobiegania radykalizacji w więzieniach oraz po to, by wprowadzić programy deradykalizacji i wycofywania się ze stosowania przemocy podczas pozbawienia wolności, jak również programy resocjalizacji i ponownej integracji po zwolnieniu,
- uwzględniła wyniki konsultacji przeprowadzonej przez prezydentkę rumuńską w przyszłych pracach nad postępowaniem z przestępcami skazanymi za terroryzm i brutalny ekstremizm oraz nad radykalizacją w więzieniach oraz wsparła państwa członkowskie we wdrażaniu odnośnych praktyk i interwencji;
- dokonała przeglądu poczynionych postępów i oceniła potrzebę podjęcia dalszych działań – wraz z państwami członkowskimi – w Radzie Sterującej ds. Radykalizacji.

**DOBRE PRAKTYKI w zakresie stawiania czoła radykalizacji w więzieniach oraz postępowania z przestępcami skazanymi za terroryzm i brutalny ekstremizm po ich zwolnieniu**

**Ramy ogólne**

Aby zapewnić spójność i koordynację działań podmiotów instytucjonalnych i społecznych na szczeblu krajowym i europejskim, potrzebne jest podejście wielodyscyplinarne, uwzględniające różne wymiary procesu – zapobieganie, sankcje/pozbawienie wolności, resocjalizację i reintegrację.

Skuteczne krajowe polityki koordynacji i współpracy z udziałem odpowiednich podmiotów mogłyby ułatwić wczesne wykrywanie radykalizacji i werbunku w więzieniu oraz opracowanie odpowiednich środków. Mogłyby obejmować szybką wymianę informacji (przy udziale sieci międzydepartamentalnych/międzyagencyjnych oraz grup roboczych), pisemne instrukcje i strategie lub specjalistyczne szkolenia i doradztwo.

Środki można by stale dostosowywać i aktualizować, tak aby odzwierciedlały zmieniający się charakter wyzwania, jakim są zmiany w środowisku radykalnym lub ekstremistycznym.

Wyspecjalizowane i wielodyscyplinarne jednostki odpowiedzialne za przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi i radykalizacji postaw w więzieniach i za próby zapobiegania radykalizacji byłyby skutecznym narzędziem przeprowadzania (w partnerstwie z innymi zainteresowanymi stronami, w tym o charakterze lokalnym) identyfikacji, deradykalizacji, wycofywania się ze stosowania przemocy i reintegracji społecznej osób zradykalizowanych.

Można by przeprowadzić ocenę w celu ustalenia, czy konieczne jest opracowanie specjalistycznych programów w odpowiedzi na konkretne potrzeby i cechy kobiet skazanych za terroryzm i brutalny ekstremizm.

Należy zwrócić szczególną uwagę na młodocianych przestępców, którzy powinni być traktowani nie tylko jako sprawcy lub potencjalne zagrożenie, ale także – w zależności od wieku i etapu rozwoju osobistego – jako ofiary, przy pełnym poszanowaniu ich praw podstawowych i zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi i unijnymi dotyczącymi przetrzymywania nieletnich.

## **Szkolenia**

Można by opracować i wdrożyć, w szczególności w zakładach karnych przyjmujących więźniów o przeszłości terrorystycznej lub zradykalizowanych, kompleksowe programy szkoleń dla pracowników służby więziennej i probacyjnej – w tym konkretne moduły podczas szkolenia początkowego tych pracowników dotyczące podnoszenia świadomości i zapobiegania radykalizacji.

Programy te mogłyby skupiać się na poprawie wiedzy pracowników na temat brutalnego ekstremizmu, zjawisk radykalizacji i ideologii ekstremistycznych (w tym sposobów wykrywania wczesnych oznak radykalizacji postaw i sposobów przedstawiania alternatywnych narracji) lub na wdrażaniu konkretnych środków zapobiegawczych nakierowanych na młodych i podatnych na zagrożenia więźniów wykazujących istotne czynniki ryzyka). Pracownicy powinni zatem być w stanie uzyskać wiedzę i narzędzia, by stawić czoła stojącym przed nimi wyzwaniom w normalnych kontaktach z więźniami, rozwijające ich zdolności w zakresie reagowania w różnych sytuacjach i ułatwiające ich pracę z więźniami używającymi przemocy. Szkolenia powinny być dostosowane do potrzeb różnych rodzajów pracowników i ich konkretnych obowiązków.

Przydatne mogłoby być opracowanie zestawu narzędzi wspomagających pracowników zakładów karnych i probacyjnych w konstruktywnej pracy z więźniami, którzy mogą być narażeni na radykalizację.

Korzystne są działania podejmowane przez agencje UE (np. CEPOL) lub odnośne sieci UE (np. RAN, CEP, EuroPris, EPTA, lub wspierane w ramach projektów finansowanych przez UE (np. DERAD). Przydatne są również podręczniki, wytyczne i inne rodzaje wsparcia.

Można by wspierać – jako działania następcze w stosunku do ogólnoeuropejskich testów modułów szkoleniowych przeprowadzanych przez Europejską Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) – sesje szkoleniowe na temat radykalizacji dla sędziów i prokuratorów na szczeblu krajowym.

## **KARA WIĘZIENIA**

### **System**

Decyzja o systemie pozbawienia wolności stosowanym wobec osób skazanych za przestępstwa o charakterze terrorystycznym podejmowana jest zazwyczaj indywidualnie dla każdego przypadku, po wstępnej ocenie ryzyka. W razie potrzeby można jednak zastosować szczególne środki bezpieczeństwa (ogólne lub dostosowane do poszczególnych osób), w tym oddzielenie od innych więźniów.

Można by przeprowadzić wstępną ocenę ryzyka w celu określenia odpowiedniego systemu pozbawienia wolności dla każdego więźnia.

Ryzyko radykalizacji i potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa innych więźniów mogłoby być oceniane przez zespół specjalistów, tzn. personel więzienny i wysoko wykwalifikowanych pracowników (w tym psychologa lub psychiatrę). W najbardziej ekstremalnych przypadkach można by tworzyć oddzielne skrzydła w zakładach karnych o wysokim poziomie bezpieczeństwa.

Alternatywnym rozwiązaniem jest rozproszenie zradykalizowanych osób w ogólnej populacji więziennej, jednak bez stwarzania takim osobom możliwości nawiązywania bezpośredniego kontaktu z więźniami podatnymi na ekstremizm lub ze sobą, aby nie mogły one szerzyć brutalnych, ekstremistycznych poglądów lub tworzyć sieci.

### **Ocena potencjalnego ryzyka**

Skuteczną metodą identyfikacji źródeł i pośredników w radykalizacji postaw okazali się wyspecjalizowani pracownicy – osoby szkolone w zakresie obserwacji różnic międzykulturowych i rozpoznawania oznak radykalizacji – zatrudnieni w celu monitorowania zachowań i powiązań więźniów. Pracownicy ci mogliby również regularnie wymieniać się informacjami z innymi odpowiednimi stronami, w tym między innymi – lecz nie jedynie – z innymi członkami personelu więziennego, ze służbami więziennymi i służbami kuratora sądowego i innymi właściwymi organami.

Do celów ułatwienia proporcjonalnego zarządzania ryzykiem, zwiększenia zrozumienia i pewności siebie wśród pracowników pierwszego kontaktu i decydentów zajmujących się przestępcami skazanymi za terroryzm i brutalny ekstremizm, a także ułatwienia i ukierunkowania skutecznej interwencji mogą zostać wykorzystane profesjonalne narzędzia oceny ryzyka (np. VERA-2R , ERG 22) dostosowane do potrzeb każdego państwa członkowskiego.



Skuteczna, oparta na jasnych i operacyjnych wskaźnikach ocena mogłaby uwzględniać na przykład trzy wymiary radykalizacji:

1. sposób zaangażowania danej osoby na rzecz radykalnej ideologii;
2. prawdopodobieństwo, że w wyniku tego dana osoba ucieknie się do przemocy; oraz
3. zdolność danej osoby do wyrządzenia szkody.

Ocena ryzyka mogłaby być przeprowadzana regularnie przez administrację więzienną – we współpracy z innymi organami krajowymi, w tym organami sądowymi i służbami bezpieczeństwa – w celu oceny ryzyka stwarzanego przez zradyzalizowanych więźniów. Można by ją przeprowadzać na początku, w trakcie lub blisko zakończenia kary więzienia takich osób. Przed zwolnieniem mogą zostać przygotowane sprawozdania uzupełniające, podsumowujące informacje zebrane w trakcie pozbawienia wolności, które to sprawozdania należałoby przesłać stronom zaangażowanym w programy po zwolnieniu.

### **Wymiana informacji**

Odpowiedni wyspecjalizowany personel (lub struktury) w systemie penitencjarnym mógłby otrzymać zadanie gromadzenia, przetwarzania i wymiany informacji na temat radykalizacji w więzieniach, w ścisłej zgodności z przepisami dotyczącymi ochrony danych oraz z zasadą ograniczonego dostępu.

Koordinacja i współpraca na szczeblu krajowym między właściwymi zainteresowanymi stronami (służbami więziennymi i kuratorskimi, organami ścigania i innymi właściwymi organami) mogłaby obejmować wymianę informacji i wiedzy fachowej, specjalne spotkania i wyznaczenie wyspecjalizowanych grup lub grup zadaniowych w celu omówienia konkretnych przypadków stwarzających zagrożenie brutalnym ekstremizmem lub ukazujących podatność na zagrożenia.

### **Programy deradykalizacji, wycofywania się ze stosowania przemocy i resocjalizacji**

Środki mające na celu zachęcenie więźniów do wycofania się z brutalnych działań ekstremistycznych mogłyby być wdrażane indywidualnie dla każdego przypadku. Personel powinien konstruktywnie angażować się w dialog z więźniami zainteresowanymi brutalnymi ideami ekstremistycznymi. Zespoły psychologów, edukatorów itp. mogłyby udzielać pomocy i wsparcia specjalistom pracującym w zakładach karnych i w służbie kuratorskiej.

Programy deradykalizacji, wycofywania się ze stosowania przemocy i resocjalizacji mogłyby obejmować w szczególności:

- rozwijanie umiejętności społecznych i komunikacyjnych więźniów;
- kształcenie i szkolenie zawodowe więźniów wspomagające ich integrację po zwolnieniu;
- poznawcze szkolenia behawioralne (np. w celu zmiany impulsowego i egocentrycznego sposobu myślenia);
- doradztwo, terapię i resocjalizację (np. leczenie w związku z nadużywaniem substancji odurzających lub z agresywnymi lub przestępczymi zachowaniami);
- udział w imprezach kulturalnych, społecznych i sportowych;
- zachęcanie więźniów do wystrzegania się przemocy we wszelkich jej formach.

Można by określić wymierne wskaźniki skuteczności działania w celu oceny skuteczności programów deradykalizacji, wycofywania się ze stosowania przemocy i resocjalizacji.

Przedstawiciele grup religijnych, którzy dają więźniom duchowe wsparcie, odgrywają istotną rolę w zapewnianiu narracji alternatywnej wobec agresywnych ideologii religijnych. Są oni w stanie zrozumieć, a w razie konieczności zakwestionować, światopogląd i teologiczne interpretacje przestępców skazanych za terroryzm i brutalny ekstremizm. Można by udzielić wsparcia przedstawicielom grup religijnych – m.in. w postaci specjalistycznych szkoleń – ze szczególnym uwzględnieniem konstruktywnej komunikacji i narracji alternatywnych. Aby uniknąć ryzyka dalszej radykalizacji więźniów, przedstawiciele grup religijnych angażujący się we współpracę z nimi – czasami zatrudniani przez zakłady karne – mogliby zostać poddani szczegółowej procedurze sprawdzającej i procedurze wyboru, zanim zostaną mianowani zgodnie z ustawodawstwem krajowym.

Organizacje pozarządowe i pracownicy socjalni mogliby przyczyniać się do deradykalizacji więźniów oraz ich wycofywania się ze stosowania przemocy i wspierać takie działania. Można by rozwijać partnerstwa z udziałem wolontariuszy lub innych jednostek pozarządowych w celu rozszerzenia sieci społecznych więźniów.

## **PO ZWOLNIENIU**

### **Resocjalizacja i ponowna integracja**

Zarówno pomoc psychologiczna, jak też doradztwo, kształcenie, szkolenie i wsparcie mają kluczowe znaczenie dla udanej zawodowej i społecznej reintegracji osób, które mogły zostać poddane radykalizacji postaw przed lub w trakcie ich pobytu w więzieniu.

Podejście oparte na udziale wielu podmiotów, które mogłoby obejmować służby kuratorskie, samorządy terytorialne, pracowników socjalnych i organizacje pozarządowe, a także – w stosownych przypadkach – przedstawiciele grup religijnych, ma zasadnicze znaczenie dla umożliwienia byłym więźniom pomyślniej ponownej integracji i uniemożliwienia powrotu do radykalnych lub brutalnych działań ekstremistycznych.

Można by opracować programy mające na celu ułatwienie resocjalizacji i reintegracji społecznej przestępców skazanych za terroryzm i brutalny ekstremizm.

### **Monitorowanie i wymiana informacji**

Należy ułatwić wymianę informacji na poziomie krajowym między zakładami karnymi, służbami kuratorskimi i partnerami w dziedzinie bezpieczeństwa, z jednej strony, a partnerami społecznymi i lokalnymi, z drugiej strony, w celu wdrożenia skutecznych programów reintegracji i monitorowania oraz zmniejszenia ryzyka ponownego popełnienia przestępstwa.

Dalsze monitorowanie zradykalizowanych osób, które – na podstawie oceny ryzyka – uważane są za wciąż stanowiące zagrożenie po zwolnieniu, można by zapewnić indywidualnie dla każdego przypadku, zgodnie z prawem krajowym i przestrzegając zasady proporcjonalności i praw podstawowych danej osoby.

Aby zapobiec angażowaniu się przestępców skazanych za terroryzm i brutalny ekstremizm lub przestępców zradykalizowanych w czasie odbywania kary w więzieniu w brutalne działania ekstremistyczne po zwolnieniu, przydatne mogłyby być również środki po zwolnieniu.

Można by jeszcze bardziej rozwijać dzielenie się na poziomie UE strategicznymi informacjami dotyczącymi radykalizacji w więzieniach.

Cennym narzędziem mogłaby być ponadto wymiana informacji na temat zradykalizowanych więźniów między państwami członkowskimi UE (oraz, w stosownych przypadkach, ich państwami pochodzenia/zamieszkania) w ramach dwustronnych lub wielostronnych, w zakresie dozwolonym przez prawo krajowe, na przykład w sytuacji, gdy wymieniane informacje dotyczą byłych więźniów powracających do różnych państw członkowskich lub do nich podróżujących. Korzystne mogłoby być lepsze wykorzystanie istniejących systemów informacyjnych (w tym Systemu Informacyjnego Schengen).