



Svet
Evropske unije

Bruselj, 6. junij 2019
(OR. en)

9727/19

CT 55
ENFOPOL 278
COTER 71
JAI 589
COPEN 237

IZID POSVETOVANJA

Pošiljatelj: generalni sekretariat Sveta

Datum: 6. junij 2019

Prejemnik: delegacije

Št. predh. dok.: 9366/19

Zadeva: Sklepi Sveta o preprečevanju in zatiranju radikalizacije v zaporih ter obravnavanju storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj po izpustitvi
– *sklepi Sveta (6. junij 2019)*

V prilogi vam pošiljamo Sklepe Sveta o preprečevanju in zatiranju radikalizacije v zaporih ter obravnavanju storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj po izpustitvi, ki jih je Svet sprejel na 3697. seji 6. junija 2019.

SKLEPI SVETA

o preprečevanju in zatiranju radikalizacije v zaporih ter obravnavanju storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj po izpustitvi

OB POUDARJANJU, da je boj proti terorizmu pomembna prednostna naloga Sveta;

OB UPOŠTEVANJU, da je Evropski svet oktobra 2018 pozval k ukrepom za okrepitev zmogljivosti za preprečevanje radikalizacije in terorizma ter učinkovito odzivanje nanju ob polnem spoštovanju temeljnih pravic;

OB UGOTAVLJANJU, da so vse oblike radikalizacije, ki vodi v terorizem in nasilni ekstremizem, še vedno velik izziv, ki zahteva večagencijski pristop, najprej v državah članicah, nato na ravni EU in potem v prednostnih sosednjih regijah;

OB POUDARJANJU posebnega pomena in nujnosti učinkovitih ukrepov za obravnavanje storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj, preprečevanje radikalizacije v zaporih ter izvajanje strategij za rehabilitacijo in reintegracijo glede na tveganje, ki ga predstavlja vse večje število storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj oziroma storilcev kaznivih dejanj, radikaliziranih med prestajanjem zaporne kazni, ter dejstvo, da bo v naslednjih dveh letih izpuščenih več teh storilcev, kot je EU poudarila v oceni ogroženosti na področju boja proti terorizmu;

OB POZDRAVLJANJU skupnih prizadevanj držav članic in Komisije na tem področju, zlasti končnega poročila strokovne skupine Komisije na visoki ravni za vprašanje radikalizacije, ustanovitve usmerjevalnega odbora za vprašanje radikalizacije in sprejetja strateških usmeritev glede usklajenega pristopa EU k preprečevanju radikalizacije za leto 2019, v katerih je navedeno, da obravnavanje storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj ter preprečevanje radikalizacije v zaporih ostajata velika izziva po vsej EU, ter v katerih se priporoča, naj države članice okrepijo svoje zmogljivosti za razvoj, uporabo oziroma izvajanje in vrednotenje orodij za oceno tveganj in programov odvratanja, da se omogočita ciljno usmerjena in učinkovita rehabilitacija in reintegracija storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj;

OB POZDRAVLJANJU pobude držav članic za preventivno delo v zaporih, rehabilitacijo in reintegracijo v okviru projektnega pristopa, uvedenega v skladu s priporočilom strokovne skupine Komisije na visoki ravni za vprašanje radikalizacije,

OB UPOŠTEVANJU, da je v poročilu Posebnega odbora EP o terorizmu med drugim poudarjeno, da je treba obravnavati vse večji izziv radikalizacije v zaporih ter oblikovati in izvajati učinkovitejše ukrepe na tem področju;

OB PRIZNAVANJU dela, ki ga je v zvezi s tem opravil center odličnosti mreže za ozaveščanje o radikalizaciji, ki je bistvena platforma za izmenjavo najboljših praks med strokovnimi delavci in pridobivanje znanja na tem področju;

OB SKLICEVANJU predvsem na:

- Sklepe Sveta Evropske unije in držav članic, ki so se sestale v okviru Sveta, o okrepitevi odzivanja kazenskega pravosodja na radikalizacijo, ki vodi v terorizem in nasilni ekstremizem¹, sprejete 20. novembra 2015, ter zlasti sklepe o ureditvah odvzema prostosti, rehabilitaciji in reintegraciji ter usposabljanju;
- revidirane smernice za strategijo EU za boj proti radikalizaciji in novačenju teroristov z dne 30. junija 2017²;
- ugotovitve konference o radikalizaciji v zaporih, ki jo je 27. februarja 2018 skupaj z bolgarskim predsedstvom organizirala Komisija in na kateri so udeleženci in udeleženke pregledali delo na tem področju od leta 2015;
- razpravo o radikalizaciji v zaporih, ki so jo ob kosilu 9. marca 2018 opravili ministri in ministrice za pravosodje;
- skupni akcijski načrt EU in držav Zahodnega Balkana o boju proti terorizmu, podpisan oktobra 2018 –

¹ Dok. 14419/15.

² Dok. 10855/17.

SVET EVROPSKE UNIJE:

SE ZAVEDA potencialne ogroženosti evropskih državljanov in državljanek zaradi terorističnih dejanj, ki jih navdihnejo, organizirajo, omogočijo ali izvedejo storilci terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj in/ali posamezniki, radikalizirani med prestajanjem zaporne kazni;

PRIZNAVA, da je treba nenehno izboljševati sodelovanje in usklajevanje ukrepov na nacionalni ravni in ravni EU ter razvijati najprimernejša orodja za učinkovito obvladovanje izzivov, povezanih z radikalizacijo v zaporu;

POZIVA DRŽAVE ČLANICE, NAJ:

- nadalje razvijejo posebne ukrepe za obravnavanje storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj ter storilcev kaznivih dejanj, za katere se ocenjuje, da bi se lahko radikalizirali med prestajanjem zaporne kazni, vključno z možnostmi izmenjave informacij med več agencijami, s specifičnim ciljem rehabilitacije, reintegracije in obvladovanja tveganja po izpustitvi;
- izvršijo ustrezne sklepe Sveta in po potrebi priporočila strokovne skupine Komisije na visoki ravni za vprašanje radikalizacije;
- kadar je to potrebno in ustrezno, v čim večji meri izkoristijo dobre prakse glede obravnave radikalizacije v zaporih, ki jih je po širokem posvetovanju zbralo predsedstvo in so podrobneje predstavljene v prilogi;
- razmislijo o pridružitvi evropski mreži akademij za usposabljanje v zvezi z zapori (EPTA) in spodbujajo sodelovanje pri aktualnem projektu za razvoj te mreže, ki ga sofinancira program za pravosodje;

POZIVA KOMISIJO, NAJ:

- podpira prizadevanja držav članic (tudi prek razpoložljivih finančnih instrumentov, kot sta Sklad za notranjo varnost (policija) in program za pravosodje) za nadaljnji razvoj orodij in praks za obvladovanje tveganja ter izvajanje programov usposabljanja za ustrezne strokovnjake in strokovne delavce (osebje v zaporih, uradnike za pogojni odpust, zaposlene v sodstvu itd.) glede deradikalizacije, programov odvrčanja in rehabilitacije storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj med pridržanjem in rehabilitacijo ter orodij za družbeno reintegracijo po izpustitvi iz zapora;
- še naprej omogoča izmenjavo informacij ter dobrih praks in izkušenj, pridobljenih z dinamičnim delom v okviru različnih pobud na tem področju, pri čemer k udeležbi pritegne tudi mreže držav članic in strokovnih delavcev na različnih področjih dejavnosti, kot so EuroPris, Evropska konfederacija za pogojne obsodbe (CEP) in mreža za ozaveščanje o radikalizaciji;
- tudi v prihodnje prispeva k razvoju konsolidiranega znanja, raziskav na podlagi dokazov in praktičnih smernic na ravni EU ter države članice tako podpre pri učinkoviti obravnavi radikalizacije v zaporih ter družbeni reintegraciji storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj in/ali storilcev kaznivih dejanj, radikaliziranih v zaporih;
- še naprej podpira prizadevanja tretjih držav in partnerjev, zlasti sosednjih regij, kot so Zahodni Balkan, Bližnji vzhod in Severna Afrika ter Sahel, za preprečevanje radikalizacije v zaporih ter uvedbo programov deradikalizacije in odvrčanja med pridržanjem in programov rehabilitacije in reintegracije po izpustitvi;
- v prihodnje delo v zvezi z obravnavanjem storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj ter radikalizacijo v zaporih vključi rezultate posvetovanja, ki ga je opravilo romunsko predsedstvo, ter države članice podpira pri izvajanju ustreznih praks in ukrepov;
- v usmerjevalnem odboru za vprašanje radikalizacije skupaj z državami članicami oceni napredek in potrebo po nadaljnjem ukrepanju.

DOBRE PRAKSE pri obravnavanju radikalizacije v zaporih ter storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj po izpustitvi

Splošni okvir

Da bi zagotovili dosledno in usklajeno delovanje institucionalnih in družbenih akterjev na nacionalni in evropski ravni, je potreben večdisciplinaren pristop, ki upošteva različne razsežnosti zadevnega procesa (preprečevanje, sankcije/zaporna kazen, rehabilitacija in reintegracija).

Učinkovite nacionalne politike usklajevanja in sodelovanja, ki vključujejo ustrezne akterje, bi lahko olajšale zgodnje odkrivanje radikalizacije in novačenja v zaporih ter razvoj ustreznih ukrepov. Ti bi lahko vključevali hitro izmenjavo informacij (ob sodelovanju medsektorskih/medagencijskih mrež in delovnih skupin), pisna navodila in strategije in/ali specializirano usposabljanje in usmeritve.

Ukrepe bi lahko stalno prilagajali in posodabljali, da bi odražali razvijajočo se naravo izziva, ki ga predstavljajo spremembe v radikalnem ali ekstremističnem okolju.

Specializirane in večdisciplinarne enote, pristojne za boj proti nasilnemu ekstremizmu in radikalizaciji v zaporih, bi lahko bile – v partnerstvu z drugimi deležniki, tudi na lokalni ravni – učinkovito orodje za identifikacijo, deradikalizacijo, odvracanje in družbeno reintegracijo radikaliziranih posameznikov ter poskušanje preprečevanja radikalizacije.

Z ustrežno oceno bi se lahko ugotovilo, ali so potrebni posebni programi, ki bi ustrezali specifičnim potrebam in značilnostim žensk, ki storijo teroristično ali nasilno ekstremistično kaznivo dejanje.

Posebno pozornost je treba nameniti mladoletnim storilcem kaznivih dejanj, ki – odvisno od njihove starosti in stopnje osebnega razvoja – ne smejo biti obravnavani zgolj kot storilci ali morebitna grožnja, temveč tudi kot žrtve, pri čemer se v celoti spoštujejo njihove temeljne pravice in ustrezna nacionalna zakonodaja in zakonodaja EU glede odvzema prostosti mladoletnikom.

Usposabljanje

Za osebje v zaporih in osebje, odgovorno za pogojni odpust, bi bilo mogoče med začetnim usposabljanjem – zlasti v zaporih z zaporniki s teroristično ali radikalno preteklostjo – oblikovati in izvajati celovite programe usposabljanja, ki bi vključevali posebne module ozaveščanja in preprečevanja radikalizacije.

Osrednji cilj programov bi lahko bil, da se med osebjem izboljša razumevanje nasilnega ekstremizma, pojavov radikalizacije in ekstremističnih ideologij (vključno z odkrivanjem zgodnjih znakov radikaliziranega vedenja in širjenjem alternativnih sporočil) ali da se izvedejo posebni preventivni ukrepi za mlade in ranljive zapornike, pri katerih obstajajo precejšnji dejavniki tveganja. Osebjem bi zato bilo treba omogočiti, da pridobi znanje in sredstva, da bo sposobno reševati izzive, s katerimi se bo soočalo med običajno interakcijo z zaporniki, da bo sposobno ustreznega odziva v skladu z razmerami in da bo lažje opravljalo delo z nasilnimi zaporniki. Usposabljanje bi moralo biti prilagojeno potrebam različnih vrst osebja in njihovim posebnim odgovornostim.

Pri tem bi lahko prišel prav nabor uporabnih rešitev, ki bi osebju v zaporih in osebju, odgovornemu za pogojni odpust, pomagal konstruktivno delati z zaporniki, ki bi lahko bili izpostavljeni radikalizaciji.

Prav tako koristne so dejavnosti usposabljanja, ki jih organizirajo agencije EU (na primer CEPOL) ali ustrezna omrežja EU (na primer RAN, CEP, EuroPris in EPTA), ali dejavnosti, ki jih spodbujajo projekti, ki jih financira EU (na primer DERAD). Poleg tega so v pomoč tudi priročniki, smernice in druge oblike podpore.

Kot nadaljevanje preskušanja modulov usposabljanja po vsej EU v okviru Evropske mreže institucij za izobraževanje v pravosodju (EJTN) bi bilo mogoče spodbujati usposabljanje na nacionalni ravni za sodnike in tožilce glede radikalizacije.

ZAPORNA KAZEN

Ureditev

Ureditev odvzema prostosti, ki se uporablja za posameznike, obsojene zaradi terorističnih kaznivih dejanj, se običajno določi za vsak primer posebej po začetni oceni tveganja. Vendar se lahko po potrebi uporabijo tudi posebni varnostni ukrepi (ki lahko veljajo splošno ali so prilagojeni posameznikom), kot na primer ločevanje od drugih zapornikov.

Lahko se izvede začetna ocena tveganja, da se določi ustrezna ureditev odvzema prostosti za vsakega zapornika.

O tveganju za radikalizacijo in potencialni grožnji za varnost drugih zapornikov bi presojala skupina strokovnjakov, tj. osebje v zaporih in drugi strokovnjaki (vključno s psihologom ali psihiatrom). V najbolj skrajnih primerih bi bilo mogoče oblikovati ločena krila v strogo varovanih zaporih.

Druga rešitev, da se prepreči širjenje nasilnih ekstremističnih stališč in/ali ustvarjanje mrež, je razpršena porazdelitev radikaliziranih posameznikov med splošno populacijo zapornikov – pri čemer bi se takim posameznikom vendarle preprečil neposreden stik z ranljivimi zaporniki ali neposreden stik z drugimi radikaliziranimi posamezniki.

Ocenjevanje potencialnih tveganj

Specializirano osebje – posamezniki, usposobljeni za opazovanje medkulturnih razlik in prepoznavanje znakov radikalizacije –, zaposleno za spremljanje vedenja in pripadnosti zapornikov, se je izkazalo za učinkovito pri prepoznavanju oseb, ki so viri in spodbujevalci radikalizacije. To osebje bi lahko redno izmenjevalo informacije z drugimi ustreznimi stranmi, kar lahko vključuje – vendar ni omejeno na – drugo osebje v zaporih, zaporne zavode in službe za pogojni odpust ter druge pristojne organe.

Da se omogoči sorazmerno obvladovanje tveganja, povečata razumevanje in gotovost med najbolj izpostavljenim osebjem ter osebjem, ki sprejema odločitve in se ukvarja s storilci terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj, ter da se olajšajo in vodijo učinkovita usmerjena ukrepanja, se lahko uporabijo strokovna orodja za ocenjevanje tveganja (na primer VERA-2R, ERG 22), ki so prilagojena potrebam posamezne države članice.

Pri učinkoviti oceni, utemeljeni na jasnih in operativnih kazalnikih, bi se lahko na primer upoštevale tri razsežnosti radikalizacije:

1. kako predan je posameznik radikalni ideologiji,
2. kako verjetno je, da bo uporabil nasilje, in
3. kolikšna je njegova sposobnost za povzročanje škode.

Uprava zaporov bi lahko v sodelovanju z drugimi nacionalnimi organi, vključno s sodnimi organi in varnostnimi službami, redno ocenjevala tveganje zaradi radikaliziranih zapornikov. Tveganje bi se lahko ocenjevalo na začetku, med prestajanjem in/ali proti koncu prestajanja zaporne kazni. Pred izpustitvijo bi se lahko pripravilo poročilo za nadaljnje ukrepanje, ki bi vsebovalo povzetek informacij, zbranih med pridržanjem, in bilo poslano udeležencem, vključenim v programe po izpustitvi.

Izmenjava informacij

Za zbiranje, obdelavo in izmenjavo informacij o radikalizaciji v zaporih bi lahko – ob strogem spoštovanju pravil o varstvu podatkov in potrebe po seznanitvi – pooblastili ustrezno specializirano osebje (ali strukture) v zaporniškem sistemu.

Usklajevanje in sodelovanje med ustreznimi deležniki na nacionalni ravni (zapor in organi za pogojni odpust, organi kazenskega pregona in drugimi pristojnimi organi) bi lahko vključevalo izmenjavo informacij in strokovnega znanja, namenske sestanke ter oblikovanje specializiranih ali projektnih skupin za razpravo o posebnih primerih, pri katerih obstaja tveganje nasilnega ekstremizma in/ali pri katerih je ugotovljena ranljivost.

Programi deradikalizacije, odvrčanja in rehabilitacije

Ukrepi za spodbujanje zapornikov k odvrnitvi od nasilnih ekstremističnih dejavnosti bi se lahko izvajali za vsak primer posebej. Osebe bi morale začeti konstruktivni dialog z zaporniki, ki so dovzetni za nasilne ekstremistične ideje. Ekipe psihologov, pedagogov itd. bi lahko pomagale strokovnjakom v zaporih in službah za pogojni odpust ter jih podpirale.

Programi deradikalizacije, odvrčanja in rehabilitacije bi lahko zajemali zlasti:

- razvoj socialnih kompetenc in komunikacijskih sposobnosti zapornikov;
- izobraževanje in poklicno usposabljanje zapornikov, ki bi pomagalo pri njihovi reintegraciji po izpustitvi;
- kognitivno-vedenjsko usposabljanje (npr. za spreminjanje impulznega in egocentričnega mišljenja);
- svetovanje, zdravljenje in rehabilitacijo (npr. zdravljenje odvisnosti ali zaradi nasilnega ali kriminalnega vedenja);
- sodelovanje pri kulturnih, družbenih in športnih dogodkih;
- spodbujanje zapornikov k izogibanju vsem oblikam nasilja.

Opredeliti bi bilo mogoče merljive kazalnike uspešnosti, na podlagi katerih bi se ocenila učinkovitost programov deradikalizacije, odvrčanja in rehabilitacije.

Verski predstavniki, ki duhovno pomagajo zapornikom, imajo pomembno vlogo pri širjenju sporočil, ki nasprotujejo nasilnim verskim ideologijam. Sposobni so razumeti in po potrebi izpodbijati svetovni nazor ter teološke razlage storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj. Zato bi bilo mogoče podpirati verske predstavnike, na primer s specializiranim usposabljanjem, ki bi se osredotočilo na konstruktivno komunikacijo in alternativna sporočila. Da bi se izognili kakršnemu koli tveganju nadaljnje radikalizacije zapornikov, bi bilo mogoče za verske predstavnike, ki se ukvarjajo z zaporniki in so včasih zaposleni v zaporih, v skladu z nacionalno zakonodajo izvesti postopke temeljitega preverjanja in izbire, preden bi bili imenovani na ta položaj.

Tudi nevladne organizacije in socialni delavci bi lahko pripomogli k deradikalizaciji in odvrčanju zapornikov ter to podpirali. S prostovoljci ali drugimi nevladnimi organizacijami bi se lahko oblikovala partnerstva, da bi lahko zaporniki razširili svoja družbena omrežja.

PO IZPUSTITVI

Rehabilitacija in reintegracija

Psihološka pomoč, svetovanje, izobraževanje, usposabljanje in podpora so ključni za uspešno poklicno in družbeno reintegracijo posameznikov, ki so bili morda izpostavljeni radikalizaciji pred ali med prestajanjem zaporne kazni.

Da se nekdanjim zapornikom omogoči uspešna reintegracija in da se jim prepreči, da bi se ponovno vključili v radikalne ali nasilne ekstremistične dejavnosti, je potreben večagencijski pristop, ki bi lahko vključeval službe za pogojni odpust, lokalne organe, socialne delavce in nevladne organizacije ter po potrebi verske predstavnike.

Oblikovati bi bilo mogoče programe, ki bi olajšali rehabilitacijo in družbeno reintegracijo storilcev terorističnih in nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj.

Spremljanje in izmenjava informacij

Na nacionalni ravni je treba olajšati izmenjavo informacij med zapor, službami za pogojni odpust in varnostnimi partnerji na eni strani ter socialnimi in lokalnimi partnerji na drugi, da bi bilo mogoče izvajati učinkovite programe za reintegracijo in ureditve spremljanja ter zmanjšati tveganje povratništva.

Za vsak primer posebej bi bilo mogoče v skladu z nacionalnim pravom ter ob upoštevanju načela sorazmernosti in temeljnih pravic zadevnega posameznika uvesti nadaljnje spremljanje radikaliziranih posameznikov, za katere se na podlagi ocene tveganja šteje, da po izpustitvi še naprej pomenijo grožnjo.

Ukrepi po izpustitvi bi lahko pripomogli tudi k temu, da se storilec terorističnih ali nasilnih ekstremističnih kaznivih dejanj oziroma storilec kaznivih dejanj, radikaliziranim med prestajanjem zaporne kazni, prepreči, da bi se po izpustitvi ponovno vključili v nasilne ekstremistične dejavnosti.

Mogoče bi bilo nadaljevati razvoj izmenjave strateških informacij na ravni EU v zvezi z radikalizacijo v zaporih.

Poleg tega bi lahko izmenjava informacij o radikaliziranih zapornikih med državami članicami EU (in po potrebi njihovimi državami izvora/prebivanja) na dvostranski ali večstranski podlagi, kolikor jo dovoljuje nacionalna zakonodaja, bila dragoceno orodje, ko se na primer izmenjani podatki nanašajo na nekdanje zapornike, ki se vračajo ali potujejo v drugo državo članico. Prav tako koristna bi bila boljša uporaba obstoječih informacijskih sistemov (tudi schengenskega informacijskega sistema).