

ASREM: Abordare Strategică privind Recidivismul prin Evaluare Și Monitorizare (JUST/2011/JPEN/AG/2892)

Rezumat

Raport Final: Direcția de Lucru 4

1. Raportul analizează impactul Regulamentului de Probațiune al Consiliului Europei cu privire la politicile și practicile de probațiune din statele membre ale UE. Acesta explică modul în care a fost efectuată cercetarea și stabilește constatările din anchetă, urmate de o analiză și discuții privind aceste constatări. O secțiune cuprinde oportunitatea și fezabilitatea dezvoltării unui Centru de Excelență European de Probațiune. Raportul se încheie cu anumite Indicații.
2. Obiectivul general al proiectului ASREM a fost sprijinirea dezvoltării în Europa a practicii de probațiune eficientă. Cu toate acestea, practica eficientă necesită un *context* și nu poate fi implementată decât dacă agenția este bine organizată, personalul său este format în mod corespunzător și dispune de resurse adecvate. Contextul necesar este cel mai bine și complet prezentat în cadrul Normelor de Probațiune Europeană.
3. Influența instrumentelor care provin de la un nivel guvernamental deasupra statului-națiune este o chestiune de maximă importanță, atât pentru Consiliul Europei cât și pentru UE. Trebuie să se cunoască mult mai multe despre acei factori care influențează măsura la care reglementarea internațională în domeniul justiției și pedepsei penale sunt primite și implementate în diferite țări.
4. Obiectivele acestei Direcții de Lucru sunt
 - i. Să stabilească dacă Normele de Probațiune Europeană (denumite în continuare *NPE* sau *Normele*) au influențat politicile și practicile de probațiune în statele membre
 - ii. Să descopere modul în care au fost utilizate NPE (de exemplu, să stabilească un standard al sistemelor utilizate; să dezvolte noi sisteme)
 - iii. Să identifice orice dificultăți care au împiedicat implementarea
 - iv. Să determine punctele forte și deficiențele NPE în baza experiențelor de implementare
 - v. Să utilizeze rezultatele cercetărilor pentru a îmbunătăți implementarea și practica organizațională eficace, oferind recomandări pentru a ajuta agențiile de probațiune la nivel european
 - vi. Să urmărească posibilitatea de dezvoltare a unui „centru de excelență” pentru probațiunea la nivel european, cel mai probabil printr-o rețea virtuală (website interactiv), pentru a se asigura că proiectul este susținut și continuă să se dezvolte.

5. Ancheta a luat forma unei serii de conversații, de obicei pe Skype, cu respondenți informați în diferite roluri. Au fost colectate informații substanțiale de la toți, în afară de două sau trei state membre ale UE. De asemenea, au fost obținute informații și opinii de la un seminar organizat în Leicester, de la un atelier la Haga și de la Conferința Finală din Malta.
6. NPE au fost adoptate abia în 2010 și o revizuire a documentației a descoperit că puțin s-a scris despre acestea și despre impactul lor până în prezent. Totuși, altă documentație, o mare parte din ea scrisă pentru a ilumina studii comparative internaționale, scoate în evidență toate acele multe influențe istorice, sociale, economice, culturale, legale și profesionale care dau formă practicilor penale. Implementarea este întotdeauna mediată de asemenea factori și, astfel, nu este niciodată simplă sau directă. Există multe dimensiuni ale înțelegerii motivelor pentru care țările și personalul responsabil din cadrul acestora răspund cum răspund în fața îndrumărilor și reglementărilor internaționale.
7. Respondenții la anchetă au fost rugați să răspundă la zece întrebări principale. Primele șase întrebări au fost unele generale cu privire la Normele ca un întreg și etosul lor; ultimele patru întrebări au investigat conformitatea cu norme specifice.
 - i. *Cât de bine cunoscute sunt Normele de Probațiune Europeană?* NPE sunt cel mai bine cunoscute în rândul personalului de conducere și al unor cercetători, dar nu atât de bine cunoscute în rândul personalului general. Doar câteva țări au diseminat Normele pe o scară largă.
 - ii. *Sunt NPE o modalitate bună pentru a stabili standardele comune la nivelul UE?* Majoritatea respondenților au considerat că standardele comune erau necesare și că NPE erau importante atunci când este vorba despre acestea. În ciuda variațiilor considerabile în practicile din diferite țări, NPE chiar oferă un cadru comun. Acesta este un aspect tot mai important în punerea în aplicare a Deciziilor Cadru ale UE. Acest punct de vedere a fost exprimat și de țările în care Normele au primit puțină atenție.
 - iii. *Au fost folosite Normele? Cum?* Există o serie de țări în care Normele au avut un impact direct și demonstrabil asupra legii, politicilor și practicilor. Multe dintre aceste țări au avut agenții de probațiune relativ noi și beneficiau de utilizarea Normelor pentru a-și dezvolta serviciile. Agenții cu mai multă experiență deja practicau astfel încât să reflecte principiile NPE, dar câteodată foloseau NPE atunci când planificau inovația sau schimbarea. S-au găsit exemple acolo unde NPE a avut un impact direct: dezvoltarea legislației; stabilirea unui standard în politici și practici; formarea bazelor pentru standardele naționale; oferirea unui punct de referință pentru practică și pentru personalul profesionist; formarea personalului; introducerea de noi practici, cum ar fi justiția reparatorie; negocieri pentru resurse adecvate (sau adiționale).
 - iv. *Care Norme au fost cele mai influente?* A existat o gamă variată de răspunsuri cu privire la modurile diferite în care norme specifice au făcut o diferență. Un număr semnificativ de țări a spus că Normele privind aspecte ale practicilor au fost cele mai influente.
 - v. *Ce probleme au apărut în încercarea de a implementa NPE?* Nu s-a prea ajuns la un acord cu privire la această întrebare. Acele țări care vorbiseră cu entuziasm despre NPE au avut tendința de a considera că

nu existau probleme de implementare; cele care le folosiseră mai puțin sau chiar deloc au făcut referire la o reticență generală în arătarea unui interes față de acestea. Unele țări primesc cu bucurie orientări și chiar instrucțiuni de la Bruxelles și Strasbourg. Alte țări acordă mult mai puțină atenție la ceea ce le spune Europa să facă. Doar în două cazuri, se pare că NPE au fost traduse sau puse la dispoziție în limba națională.

- vi. *Politicile și practicile de probațiune reflectă valorile și convingerile NPE?* Marea majoritate a respondenților a considerat că propriile politici și practici reflectă valorile și convingerile NPE. Unii au dorit să adauge faptul că acest lucru nu s-a datorat Normelor, ci că de mult timp fuseseră stabilite în tradițiile lor de probațiune.
 - vii. *Norma 1: Relații și incluziune socială.* În multe țări a existat o identificare puternică cu principiile de construire a relațiilor pozitive și de dezvoltare a incluziunii sociale, deși câțiva respondenți au fost interesați să adauge faptul că verificarea/controlul era, de asemenea, o funcție importantă și chiar definitorie a probațiunii.
 - viii. *Norma 1: Ajutor și sprijin.* NPE face declarații puternice cu privire la relații, incluziune socială, ajutor și sprijin, în timp ce totodată recunoaște datoriile de a „pedepsi” (în sensul de punere în aplicare a deciziilor curții), de a controla și de a proteja publicul prin reducerea recidivismului. Majoritatea țărilor se identifică cu acest aspect, deși nu toate pot fi sigure că acest lucru a fost înțeles sau sprijinit de public.
 - ix. *Norma 37: Lucrul cu alte agenții.* A fost exprimat un sprijin larg pentru Norma 37. În multe locuri, aceasta este bine dezvoltată, deși în alte părți este o provocare persistentă chiar dacă se înregistrează progrese. Trebuie să existe o apreciere mai amplă a unora dintre descurajările cooperării care stau în calea realizării acestei aspirații. De asemenea, ar trebui să se pună mai mult accentul pe importanța dezvoltării încrederii și înțelegerii între cei care au nevoie ca această cooperare chiar să funcționeze și pe o recunoaștere a limitărilor de statut.
 - x. *Norma 93: Lucrul cu victimele.* Agențiile de probațiune din multe țări nu lucrează direct cu victimele. Cu toate acestea, au existat numeroase exemple în care agențiile stabilesc legături cu organizațiile pentru victime (deseori ONG-uri), fac trimiteri, asigură ajutor prin telefon și răspund la întrebările victimelor. Valoarea justiției restaurative și, în special, a medierii este din ce în ce mai recunoscută.
8. Se pare că există o oarecare îndoială cu privire la faptul că Normele de Probațiune Europeană au avut o influență consistentă în multe țări, fiind utilizate pentru a ajuta la modelarea legislației, organizării, politicilor și practicilor. Acestea par mai degrabă a fi preluate de agenții de probațiune mai noi – în special de cele din Europa de Est. Unele agenții de probațiune stabilite care au în vedere reforma și/sau introducerea de noi practici (de exemplu, lucrul cu victimele, justiția restaurativă sau monitorizarea electronică) au consultat Normele ca pe o resursă de informare pentru deliberările lor.
9. Alți respondenți au afirmat că Normele au atras puțin interes sau chiar deloc în țara lor. Acest lucru a apărut de obicei din cauza indiferenței - sau chiar a ostilității- către regulamentul european. Totuși, expresii de acest gen nu sunt o indicație fiabilă de conformitate: mulți respondenți care ne-au spus că țările lor au ținut cont puțin sau deloc de NPE erau încrezători că ei, de fapt, respectau destul

de bine, deși unul sau doi au recunoscut că, fără o stabilire sistematică a standardelor, a fost greu să fie siguri de acest lucru și exista un risc de automulțumire.

10. Implementarea NPE trebuie să implice atât spiritul, cât și litera. Nu poate rămâne la nivelul legislației și politicii. Este ușor să se afirme unele principii ale NPE - atât un punct forte cât și o slăbiciune a Normelor -, dar aceste principii trebuie să fie exprimate în practicile agenției. Măsurarea acestui nivel de conformitate este extrem de dificilă.
11. S-a găsit un sprijin larg și puternic pentru dezvoltarea Centrului de Excelență European de Probațiune. În timp ce CPE deja efectuează în mod eficient multe dintre funcțiile așteptate ale unui centru, există unele zone identificabile în care comunitatea europeană de probațiune ar putea realiza mai mult, în special:
 - a) Identificarea nevoilor prioritare de cercetare
 - b) Coordonarea și secvențierea activităților de cercetare
 - c) Sprijinirea muncii dincolo de sfârșitul proiectelor
 - d) Explicarea (și „promovarea”) probațiunii judecătorilor, practicienilor de justiție penală și publicului larg.

În primul rând, un centru poate fi dezvoltat prin sprijinirea CPE în desfășurarea acestor sarcini.

12. Principalele propuneri sugerate de rezultatele acestei cercetări sunt că, pentru a promova NPE pe întregul continent:
 - I. traduceri de încredere ale textului complet și comentarii ar trebui să fie imediat puse la dispoziție în limbile naționale ale tuturor statelor membre
 - II. fiecare agenție națională de probațiune ar trebui să încurajeze personalul său în studierea NPE și ar trebui să facă textul disponibil cu ușurință pentru aceștia, ca o recunoaștere a faptului că respectarea reală a NPE implică încorporarea lor în practică
 - III. NPE ar trebui să fie introdus în formarea întregului personal
 - IV. factorii de decizie ai politicii și senior managerii ar trebui să compare sau să stabilească un standard periodic între referințele, politicile și practicile dispozițiilor lor legale actuale și Normele – să evalueze propriile practici, dar și să contribuie la o îmbunătățire a NPE în timp
 - V. ar trebui realizate încercări dublate pentru ca activitatea și valorile directoare ale probațiunii să fie explicate judecătorilor, politicienilor și publicului larg
 - VI. o modalitate pentru a realiza acest lucru ar putea fi afirmarea importanței activității probațiunii cu victimele, în conformitate cu secțiunile relevante ale NPE și cu potențialul justiției restaurative și al medierii de a fi dezvoltate ca mijloace eficiente de lucru cu victimele și infractorii
 - VII. UE și comunitatea de probațiune din Europa, în strânsă colaborare cu CPE, ar trebui să ia în considerare modul prin care să se stabilească un Centru European de Probațiune de Excelență pentru a promova NPE în Europa și pentru a ghida țările în punerea în aplicare și în consolidarea practicii de probațiune.