

ΣΥΝΤΟΜΗ ΤΕΧΝΙΚΗ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ
ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΥΠΟΥΡΓΩΝ ΤΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ
ΕΥΡΩΠΗΣ ΓΙΑ ΤΟΝ
ΥΠΕΡΠΛΗΘΥΣΜΟ ΤΩΝ
ΦΥΛΑΚΩΝ

Μάρτιος 2024



Συγγραφείς: Béranger Dominici, Martin Jouvin

EUROPEAN PRISON LITIGATION NETWORK (EPLN)

Réseau Européen de Recherche et d'Action en Contentieux Pénitentiaire (RCP)

Γαλλική Ένωση βάσει του νόμου του 1901

21 ter rue Voltaire

75011 Paris, France

www.prisonlitigation.org

©EPLN, 2024

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	4
1. Αναφορά στο έργο του Συμβουλίου της Ευρώπης και των εθνικών οργανισμών ανθρωπίνων δικαιωμάτων	5
2. Προώθηση μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων φορέων	6
3. Στρατηγικές που εστιάζουν στην προφύλακιση, τις βραχυχρόνιες ποινές και τις ροές εισδοχής.....	7
4. Απόδοση μικρότερης σημασίας στη χρονική διάρκεια της κράτησης και στην πρόωρη αποφυλάκιση	9

Εισαγωγή

Το παρόν έγγραφο αποσκοπεί στην **επισκόπηση της θέσης της Επιτροπής Υπουργών (ΕΥ) του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Γραμματείας της σχετικά με το διαρθρωτικό πρόβλημα του υπερπληθυσμού των φυλακών.**

Για το σκοπό αυτόν, αναλύει τις συστάσεις της ΕΥ και της Γραμματείας της σε **13 επιλεγμένες χώρες:** Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία, Μολδαβία, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Ρωσία, Σλοβενία, Ουκρανία.¹ Αναλύονται μόνο οι σημειώσεις και οι αποφάσεις που έχουν εκδοθεί έως τον Σεπτέμβριο του 2023. Τα πιο πρόσφατα έγγραφα δεν ελήφθησαν υπόψη.

Στις επιλεγμένες υποθέσεις, ορισμένες από τις οποίες είναι **πιλοτικές ή οιονεί πιλοτικές αποφάσεις**,² το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ) έκρινε ότι ο υπερπληθυσμός των φυλακών αποτελεί **διαρθρωτικό ή σύνθετο πρόβλημα**, το οποίο πρέπει να επιλυθεί με τη λήψη ουσιαστικών μέτρων.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έχει δώσει μερικές φορές οδηγίες για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος. Οι οδηγίες αυτές μπορεί να κυμαίνονται από στοχευμένα μέτρα που πρέπει να υιοθετηθούν εντός συγκεκριμένου χρονικού πλαισίου (για παράδειγμα, στην περίπτωση πιλοτικών αποφάσεων, η παροχή αποτελεσματικών ένδικων μέσων σε κρατούμενους που επιθυμούν να διαμαρτυρηθούν για τις συνθήκες κράτησής τους, βλ. *Torreggiani και άλλοι κατά Ιταλίας*, αριθ. [43517/09](#), 2013, σκέψεις 96-99) έως ευρύτερες εκτιμήσεις σχετικά με την ποινική πολιτική των κρατών (βλ. ιδίως την υπόθεση *Orchowski κατά Πολωνίας*, στην οποία το ΕΔΑΔ έκρινε ότι «[ε]φόσον το κράτος δεν είναι σε θέση να διασφαλίσει ότι οι συνθήκες κράτησης συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις του άρθρου 3 της Σύμβασης, πρέπει να εγκαταλείψει την αυστηρή ποινική του πολιτική προκειμένου να μειώσει τον αριθμό των φυλακισμένων ή να εισαγάγει ένα σύστημα εναλλακτικών ποινών», υπόθεση *Orchowski κατά Πολωνίας*, αριθ. [17885/04](#), 2009, σκέψη 153· βλ. επίσης υπόθεση *Torreggiani*, σκέψη 95).

Παρά τις ενδείξεις αυτές, το ΕΔΑΔ έχει επανειλημμένα τονίσει ότι η ΕΥ είναι «σε καλύτερη θέση» για να δώσει οδηγίες σχετικά με το πώς ένα κράτος πρέπει να οργανώσει το σωφρονιστικό του σύστημα ή να πραγματοποιήσει μεταρρυθμίσεις στις φυλακές (*Sukachon κατά Ουκρανίας*, αριθ. [14057/17](#), 2020, σκέψη 145· βλ. επίσης *Torreggiani*, σκέψεις 94-95).

Η ΕΥ συνεδριάζει σε επίπεδο αναπληρωτών τέσσερις φορές το χρόνο για να επανεξετάσει την πρόοδο της υλοποίησης ορισμένων υποθέσεων («συνεδριάσεις ΔΗ»). Η επανεξέταση βασίζεται σε εκθέσεις προόδου που συντάσσονται από την κυβέρνηση («σχέδια δράσης», «έκθεση δράσης»), καθώς και στην υποβολή στοιχείων από μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) και εθνικούς οργανισμούς ανθρωπίνων δικαιωμάτων (ΕΟΑΔ).

Θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ **δύο κύριων πηγών**. Πρώτον, οι **αποφάσεις που λαμβάνονται από την ΕΥ** («αποφάσεις της ΕΥ»), οι οποίες αποτελούν τα έγγραφα αναφοράς για την κατανόηση της θέσης της Επιτροπής.

¹ Οι χώρες και οι αντίστοιχες υποθέσεις είναι οι εξής: **Βέλγιο:** *Vasilescu κατά Βελγίου*, αριθ. 64682/12, 25 Απριλίου 2014· **Βουλγαρία:** *Neshkon κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 36925/10, 27 Ιανουαρίου 2015 & *Keyahon κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 41035/98, 18 Ιανουαρίου 2005· **Γαλλία:** *J.M.B. και άλλοι κατά Γαλλίας*, αριθ. 9671/15, 30 Ιανουαρίου 2020· **Ελλάδα:** *Νησιώτης κατά Ελλάδας*, αριθ. 34704/08, 10 Φεβρουαρίου 2011· **Ουγγαρία:** *Varga και άλλοι κατά Ουγγαρίας*, αριθ. 14097/12· **Ιταλία:** *Torreggiani κατά Ιταλίας*, αριθ. 43517/09· 8 Ιανουαρίου 2013 & *Sulejmanovic κατά Ιταλίας*, αριθ. 22635/03, 16 Ιουλίου 2009· **Μολδαβία:** *Ciorap κατά Μολδαβίας*, αριθ. 12066/02, 19 Ιουνίου 2007 & *I.D. κατά Μολδαβίας*, αριθ. 47203/06, 30 Νοεμβρίου 2010· **Πολωνία:** *Orchowski κατά Πολωνίας*, αριθ. 17885/04, 22 Οκτωβρίου 2009 & *Norbert Sikorski κατά Πολωνίας*, αριθ. 17599/05, 22 Οκτωβρίου 2009· **Πορτογαλία:** *Petrescu κατά Πορτογαλίας*, αριθ. 23190/17, 3 Δεκεμβρίου 2019· **Ρουμανία:** *Reztivneş κατά Ρουμανίας*, αριθ. 61467/12, 25 Απριλίου 2017 & *Bragadireanu κατά Ρουμανίας*, αριθ. 22088/04, 6 Δεκεμβρίου 2007· **Ρωσία:** *Ananyev κατά Ρωσίας*, αριθ. 42525/07, 1 Οκτωβρίου 2012· **Σλοβενία:** *Mandic κατά Σλοβενίας*, αριθ. 5774/10, 20 Ιανουαρίου 2012· **Ουκρανία:** *Sukachon κατά Ουκρανίας*, αριθ. 14057/17, 30 Ιανουαρίου 2020. Βλ. παραρτήματα για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τις υποθέσεις.

² Οι πιλοτικές αποφάσεις εκδίδονται όταν το επίμαχο ζήτημα, λόγω του διαρθρωτικού ή συστημικού χαρακτήρα του, προκαλεί σημαντικό αριθμό παρόμοιων αιτήσεων. Σε αυτές τις αποφάσεις, το Δικαστήριο μπορεί να δώσει ενδείξεις σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να λάβει το εναγόμενο κράτος εντός συγκεκριμένης προθεσμίας. Η διαδικασία της πιλοτικής απόφασης επιτρέπει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ) να αναβάλει την εξέταση των σχετικών αιτήσεων. Βλ. το [ενημερωτικό δελτίο για τις πιλοτικές αποφάσεις](#) που συντάξε το ΕΔΑΔ.

Δεύτερον, τις **σημειώσεις που συνέταξε η Γραμματεία της ΕΥ** («σημειώσεις») πριν από τη συνεδρίαση DH, με βάση την τεκμηρίωση που έλαβε από κυβερνήσεις, ΜΚΟ και ΕΟΑΔ. Οι σημειώσεις αυτές παρέχουν περιγραφή και ανάλυση της κατάστασης στην υπό εξέταση χώρα, καθώς και των μέτρων που έχουν ληφθεί ή προβλέπονται από τις εθνικές αρχές. Περιέχουν επίσης ορισμένες προτάσεις που τίθενται υπόψη της ΕΥ. Οι σημειώσεις αυτές δεν είναι δεσμευτικές, αλλά μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ερμηνεία της απόφασης της επιτροπής.³

Σε αυτές τις πηγές, επιλέχθηκαν μόνο στοιχεία που αφορούν τον υπερπληθυσμό των φυλακών (δεν ελήφθησαν υπόψη στοιχεία που αφορούν τις υλικές συνθήκες κράτησης ή λεπτομέρειες για τα μέτρα που εφαρμόστηκαν και δεν σχετίζονται με τον υπερπληθυσμό).

1. Αναφορά στο έργο του Συμβουλίου της Ευρώπης και των εθνικών οργανισμών ανθρωπίνων δικαιωμάτων

Η ΕΥ προωθεί λύσεις που προτείνονται σε άλλες εργασίες του Συμβουλίου της Ευρώπης σε θέματα υπερπληθυσμού των φυλακών και σωφρονιστικής πολιτικής, όπως οι **συστάσεις** ([Σύσταση Rec\(99\)22 σχετικά με τον υπερπληθυσμό των φυλακών και τον πληθωρισμό του πληθυσμού των φυλακών](#), [Σύσταση Rec\(2000\)22 σχετικά με τη βελτίωση της εφαρμογής των ευρωπαϊκών κανόνων για τις κοινοτικές κυρώσεις και τα μέτρα](#), [Σύσταση Rec\(2003\)22 σχετικά με την αποφυλάκιση υπό όρους \(αναστολή\)](#) και [Σύσταση Rec\(2006\)13 σχετικά με τη χρήση της προφυλάκισης, τις συνθήκες υπό τις οποίες αυτή πραγματοποιείται και την παροχή εγγυήσεων κατά της κατάχρησης](#) – βλ. π.χ. όσον αφορά τη [Σλοβενία, 1259η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2016](#)), μια **Λευκή Βίβλο** (Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τα Προβλήματα της Εγκληματικότητας, [Λευκή Βίβλος για τον υπερπληθυσμό των φυλακών](#), 2016, βλ. π.χ. όσον αφορά τη [Ρουμανία, 1362η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2019· 1398η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2021](#)) [1468η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2023](#)), **θέσεις της CPT** (είτε συγκεκριμένες για κάθε χώρα, είτε ευρύτερης σημασίας – π.χ. η [ετήσια έκθεση της CPT για το 2021](#) που προωθεί τη χρήση «ενός δεσμευτικού νομικού συστήματος ρύθμισης των φυλακών» για την αντιμετώπιση του υπερπληθυσμού των φυλακών, βλ. σε σχέση με την [Πορτογαλία, 1475η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2023](#)), ή **τεχνική βοήθεια** που παρέχεται από το Συμβούλιο της Ευρώπης (π.χ. το Σχέδιο Δράσης του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Δημοκρατία της Μολδαβίας 2021-2024, που χρηματοδοτείται από το Πρόγραμμα αριθ. 18 του Καταπιστευματικού Ταμείου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (HRTF) – βλ. όσον αφορά τη [Μολδαβία: 1265η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2016](#)· όσον αφορά τη [Ρωσία: 1157η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2012](#)).

Οι εκθέσεις των **ΕΟΑΔ** αναφέρονται επίσης ως χρήσιμες πηγές έμπνευσης που συμπληρώνουν τις πηγές του Συμβουλίου της Ευρώπης (βλ. όσον αφορά τη [Βουλγαρία: 1172η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2013](#), στην οποία η ΕΥ καλεί τις αρχές να «λάβουν δεόντως υπόψη [...] τις σχετικές συστάσεις που διατυπώνονται από τα όργανα παρακολούθησης σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, συμπεριλαμβανομένων της CPT και του Διαμεσολαβητή»· όσον αφορά την [Πορτογαλία: 1475η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2023](#), στην οποία η ΕΥ καλεί τις αρχές να αξιοποιήσουν «πλήρως τη σχετική εμπειρογνωσία, το έργο και τα μέσα του Συμβουλίου της Ευρώπης και τις συστάσεις του Εθνικού Προληπτικού Μηχανισμού»).

³ Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. [iGuide: Διαδικασίες και μέθοδοι εργασίας της Επιτροπής Υπουργών](#), μέρος III. 5: «Η τεκμηρίωση [της συνεδρίασης] περιλαμβάνει τα βασικά έγγραφα που απαιτούνται για τη συζήτηση και τις σημειώσεις επί της ημερήσιας διάταξης με τα σχέδια αποφάσεων. Η Γραμματεία συντάσσει σημειώσεις για την ημερήσια διάταξη μόνο όταν αυτές προσδίδουν προστιθέμενη αξία στις συζητήσεις των αναπληρωτών και/ή όταν είναι απαραίτητες για τη σύνταξη της απόφασης των αναπληρωτών»· βλ. επίσης European Implementation Network, [Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights. A Handbook for NGOs, injured parties and their legal advisers](#), σ. 14: «Οι σημειώσεις αυτές περιέχουν περιλήψεις των υποθέσεων και τυχόν ζητημάτων που προκύπτουν, καθώς και σχέδια αποφάσεων της ΕΥ για κάθε υπόθεση».

2. Προώθηση μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων φορέων

Η ΕΥ αναφέρει σαφώς ότι η καταπολέμηση του υπερπληθυσμού των φυλακών **απαιτεί την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής**, στην οποία θα συμμετέχουν όλοι οι αρμόδιοι φορείς και η οποία θα στοχεύει στην αντιμετώπιση διαφόρων πτυχών του φαινομένου, μέσω αλλαγών πολιτικής, δραστηριοτήτων ευαισθητοποίησης των αρμόδιων φορέων, οργανωτικών μέτρων που επηρεάζουν τα καθεστώτα κράτησης και παρεμβάσεων στο χώρο των φυλακών.

Παρότι το δικαστικό σώμα επισημαίνεται ιδιαίτερα ως «ο μόνος φορέας που μπορεί να **διατάξει την αποφυλάκιση ή την αναπροσαρμογή της ποινής** και, συνεπώς, να **δράσει στις 'πηγές' των παραβιάσεων του άρθρου 3**" (απόσπασμα όσον αφορά τη [Γαλλία](#), [1411η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2021](#)), πρέπει να συμμετέχουν **όλοι οι σχετικοί φορείς του ποινικού τομέα** (βλ. όσον αφορά το [Βέλγιο](#): «**εισαγγελείς, ανακριτές και δικαστές εκτέλεσης, διοίκηση φυλακών και υπηρεσίες επιτήρησης**», [1436η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2022](#)· όσον αφορά την [Ελλάδα](#): [1288η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2017](#) όπου η Γραμματεία ζητά «επανεξέταση του ποινικού συστήματος και της αλληλεπίδρασης μεταξύ του νομοθέτη (σύστημα ποινών), της δικαιοσύνης (ποινές) και του σωφρονιστικού συστήματος (συνθήκες κράτησης)· όσον αφορά [την Πορτογαλία](#): [1475η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2023](#), στην οποία η Γραμματεία υπογραμμίζει τη «σαφή προστιθέμενη αξία της διαβούλευσης με όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς» στη διαδικασία και κάνει άμεση αναφορά στη συμβολή που παρέχεται από «**φορείς της κοινωνίας των πολιτών**, η οποία προσφέρει βάσιμες πληροφορίες σχετικά με τις βαθύτερες αιτίες των προβλημάτων και το είδος της δράσης με την οποία μπορούν να αντιμετωπιστούν»).

Μια τέτοια στρατηγική συχνά απουσιάζει από τις χώρες που εξετάζονται από την Επιτροπή Υπουργών και συχνά υπενθυμίζεται ως **απαραίτητο βήμα για την αντιμετώπιση του προβλήματος του υπερπληθυσμού των φυλακών** (βλ. για παράδειγμα, όσον αφορά τη [Γαλλία](#): [1451η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2022](#) και [απόφαση της ΕΥ](#)· όσον αφορά την [Ουκρανία](#): [1475η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2023](#) και [απόφαση της ΕΥ](#)· όσον αφορά [την Πορτογαλία](#): [1475η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2023](#) και [απόφαση της ΕΥ](#)). Τα παραδείγματα που εξετάστηκαν δείχνουν ότι μια τέτοια στρατηγική πρέπει να αντιμετωπίσει τον υπερπληθυσμό των φυλακών μέσω μέτρων που επηρεάζουν το ποινικό δίκαιο (για τον περιορισμό της χρήσης της φυλάκισης), το δικονομικό δίκαιο (για να διασφαλιστεί η πρόσβαση των κρατουμένων σε αποτελεσματικά ένδικα μέσα) και το χώρο των φυλακών (για τη βελτίωση των υλικών συνθηκών κράτησης).

Ένα παράδειγμα εφαρμογής τέτοιων στρατηγικών μπορεί να βρεθεί στη [Ρωσία](#), στα πρώτα στάδια της εφαρμογής της απόφασης *Anahyev και άλλοι κατά Ρωσίας* (αριθ. [42525/07](#), 2012), όταν η ΕΥ «σημείωσε με ικανοποίηση ότι το σχέδιο δράσης βασίζεται σε μια ολοκληρωμένη και μακροπρόθεσμη στρατηγική για την επίλυση του διαρθρωτικού προβλήματος που εντοπίστηκε από το Δικαστήριο» ([1157η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2012](#) και [απόφαση της ΕΥ](#)). Το εν λόγω σχέδιο δράσης κάλυπτε ταυτόχρονα «μέτρα που αποσκοπούσαν στην ευρύτερη προσφυγή σε εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης- [μ]έτρα που αποσκοπούσαν στην περαιτέρω βελτίωση των υλικών συνθηκών κράτησης- [και] [μ]έτρα που αποσκοπούσαν στη θέσπιση εγχώριων αντισταθμιστικών και προληπτικών μέσων και στην περαιτέρω βελτίωση των υφιστάμενων» (*idem*). Παρά την αρχική του «ικανοποίηση» για τα μέτρα που έλαβαν οι αρχές κατά την τελευταία εξέταση της υπόθεσης επτά χρόνια αργότερα, η ΕΥ σημείωσε «με ανησυχία ότι το [ΕΔΔΑ] εξακολουθεί να εκδίδει αποφάσεις που διαπιστώνουν υπερπληθυσμό σε ορισμένα καταστήματα κράτησης και κάλεσε τις αρχές να παράσχουν πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα που έχουν ληφθεί για την αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού» ([1348η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2019](#)).

Παρομοίως, τα μέτρα που έλαβαν οι ιταλικές αρχές για την εφαρμογή της πιλοτικής απόφασης *Torreggiani* (που έκλεισε το 2016) αναφέρονται κατά καιρούς από τη Γραμματεία ως «πηγή

έμπνευσης» για άλλες χώρες (βλ. για παράδειγμα όσον αφορά την Ουγγαρία: [1250η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2016](#)· όσον αφορά τη Σλοβενία: [1259η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2016](#)).

Όπως τόνισε η Γραμματεία, οι ιταλικές αρχές υιοθέτησαν μέτρα σε τρεις άξονες δράσης: μέτρα ποινικής πολιτικής για την αύξηση της χρήσης εναλλακτικών λύσεων αντί της φυλάκισης και τον περιορισμό της χρήσης της κράτησης και της προφυλάκισης για ήσσονος σημασίας αδικήματα, οργανωτικά μέτρα για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των κρατουμένων και ανακαίνιση των φυλακών ([1214η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2014](#)).

Η ΕΥ καθιστά απολύτως σαφές ότι τα **μέτρα που αποσκοπούν στην αύξηση των θέσεων κράτησης, λαμβανόμενα από μόνα τους, δεν είναι σε θέση να λύσουν το ζήτημα του υπερπληθυσμού** (βλ. όσον αφορά τη Γαλλία: [1451η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2022](#)· όσον αφορά το Βέλγιο: [1475η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2023](#) και [απόφαση της ΕΥ](#)), παρότι μπορούν να αποτελέσουν μέρος της λύσης, όταν λαμβάνονται παράλληλα με άλλες πρωτοβουλίες πολιτικής (βλ. όσον αφορά την Ελλάδα: [1172η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2013](#)· όσον αφορά τη Ρουμανία: [1122η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2015](#)).

3. Στρατηγικές που εστιάζουν στην προφυλάκιση, τις βραχυχρόνιες ποινές και τις ροές εισδοχής

Σε μια σειρά από σημειώσεις της Γραμματείας και αποφάσεις της ΕΥ, δίνεται έμφαση στις «πολιτικές που αποσκοπούν στον **περιορισμό ή τη συγκράτηση του αριθμού των ατόμων που στέλνονται στις φυλακές**», οι οποίες, σε ορισμένες περιπτώσεις, εμφανίζονται ως ο «μόνος βιώσιμος τρόπος για τον έλεγχο του υπερπληθυσμού» (αποσπάσματα όσον αφορά την Ουγγαρία: [1250η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2016](#)· η Γραμματεία παραθέτει την [έκθεση επίσκεψης της CPT που δημοσιεύτηκε το 2014](#), παρ. 39).

Ως εκ τούτου, συχνά προωθούνται **εναλλακτικές λύσεις αντί της κράτησης και της προφυλάκισης** (με τη χρήση εναλλακτικών κυρώσεων ή εναλλακτικών μέτρων περιορισμού). Αυτό είναι π.χ. το επίκεντρο της παρέμβασης της ΕΥ όσον αφορά την Ουγγαρία, στην οποία οι εναλλακτικές λύσεις αντί της κράτησης διαπιστώθηκε ότι «δεν χρησιμοποιούνται επαρκώς» ([1377η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2020](#)· [1310η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2018](#)). Έχει επίσης αναφερθεί ως μέρος του προβλήματος σε άλλες χώρες, όπως η Ουκρανία ([1390η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2020](#) και [απόφαση της ΕΥ, 2020](#)), η Γαλλία ([1451η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2022](#) και [απόφαση της ΕΥ](#)), η Μολδαβία ([1186η συνεδρίαση, σημείωση, 2013](#) και [απόφαση της ΕΥ](#)), η Σλοβενία ([1259η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2016](#) και [απόφαση της ΕΥ](#)), μεταξύ άλλων. Η σύσταση για ευρύτερη χρήση των εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης διατυπώνεται επίσης όσον αφορά την Πορτογαλία, παρόλο που η χώρα έχει ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά εισδοχής στις χώρες του Συμβουλίου της Ευρώπης, γεγονός που υποδηλώνει ότι το πρόβλημα του υπερπληθυσμού της έχει διαφορετικές αιτίες ([1475η σύνοδος, απόφαση της ΕΥ, 2023](#)).

Συστήθηκαν ή αναλύθηκαν ειδικά εναλλακτικές λύσεις αντί της προφυλάκισης σε χώρες όπου η **συχνότητα και η διάρκεια της προφυλάκισης** διαπιστώθηκε ότι αποτελούν σοβαρό πρόβλημα. Βλ. ιδίως τις περιπτώσεις της Πολωνίας ([1164η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2013](#) και [απόφαση της ΕΥ](#)), της Ελλάδας ([1390η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2020](#)) ή της Ρωσίας ([1288η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2017](#)).

Μεταξύ των μέτρων τα οποία εφάρμοσαν οι υπό εξέταση χώρες ή τα οποία συνέστησε η ΕΥ ή η Γραμματεία, μπορεί κανείς να διαπιστώσει την αυξημένη χρήση της **ηλεκτρονικής παρακολούθησης** ως εναλλακτικής λύσης αντί της «προφυλάκισης, ως αυτόνομη ποινή ή ως μέσο εκτέλεσης ποινής» (αναφορά για το Βέλγιο, η ευρύτερη χρήση αυτού του μέτρου επισημάνθηκε «με ενδιαφέρον» τόσο από τη Γραμματεία όσο και από την ΕΥ: [1475η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2023](#) και [απόφαση της ΕΥ](#)).

Στα έγγραφα που εξετάστηκαν δεν παρατηρείται κριτική ανάλυση της χρήσης αυτού του μέτρου. Σε δύο υποθέσεις που έχουν κλείσει ([Πολωνία](#), [Ιταλία](#)), η αυξημένη χρήση της ηλεκτρονικής παρακολούθησης για μικρές ποινές έχει εφαρμοστεί και **αναφέρθηκε ως μέρος ενός ευρύτερου συνόλου μέτρων** που έχουν επιτύχει κάποια αποτελέσματα στον τομέα του υπερπληθυσμού (βλ. όσον αφορά την [Πολωνία](#): [1265η συνεδρίαση, ψήφισμα, 2016](#), το ψήφισμα αναφέρει το τελευταίο σχέδιο δράσης που υποβλήθηκε, στο οποίο δηλώνεται ότι η ηλεκτρονική παρακολούθηση μπορεί να διαταχθεί ως εναλλακτική λύση σε ποινές φυλάκισης έως ένα έτος· όσον αφορά την [Ιταλία](#): [1201η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2014](#)).

Σε άλλες εκκρεμείς υποθέσεις, **συνιστάται η εφαρμογή ευρύτερης χρήσης της ηλεκτρονικής παρακολούθησης ως μέσου για τη μείωση του υπερπληθυσμού** (βλ. όσον αφορά το [Βέλγιο](#): [1475η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2023](#)), που αναφέρεται ανωτέρω. Η εκτεταμένη χρήση εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης, συμπεριλαμβανομένης της ηλεκτρονικής παρακολούθησης, αναμενόταν να «συμβάλει στη μείωση του πληθυσμού των φυλακών» ήδη έξι χρόνια νωρίτερα, βλ. [1302η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2017](#)· όσον αφορά τη [Ρουμανία](#): [1310η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2018](#)). Συνοδεύεται από **σύσταση για την ενίσχυση της υπηρεσίας επιτήρησης** (βλ. όσον αφορά το [Βέλγιο](#): [1475η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2023](#)· όσον αφορά τη [Ρουμανία](#): [1362η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2019](#), στην οποία η Γραμματεία εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι η υπηρεσία επιτήρησης παραμένει «σοβαρά υποστελεχωμένη παρά τη θεμελιώδη συμβολή της στην εκτροπή περισσότερων από 100.000 ατόμων από το σωφρονιστικό σύστημα, γεγονός που καθιστά την αποτελεσματική λειτουργία της ζωτικής σημασίας για τη βραχυπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη επιτυχία της στρατηγικής της Ρουμανίας κατά του υπερπληθυσμού»· βλ. επίσης την περίπτωση της [Σλοβενίας](#) όπου ένα από τα μέτρα που ελήφθησαν ήταν η δημιουργία υπηρεσίας επιτήρησης: [1294η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2017](#)).

Άλλα μέτρα περιλαμβάνουν **στοχευμένες παρεμβάσεις στο ποινικό δίκαιο** για να διασφαλιστεί ότι «η φυλάκιση αποτελεί έσχατο μέτρο» (απόσπασμα όσον αφορά τη [Μολδαβία](#): [1406η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2021](#)). Αυτό έχει γίνει σε σχέση με τα πταίσματα, π.χ. από την [Ιταλία](#) ([1150η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2012](#) και [απόφαση της ΕΥ](#)) ή την [Πολωνία](#) ([1265η συνεδρίαση, ψήφισμα, 2016](#) αναφέροντας το τελευταίο σχέδιο δράσης), προβλέφθηκε από την [Ελλάδα](#) το 2020 στο πλαίσιο μιας μεταρρύθμισης «με στόχο την επιβολή μιας πιο μετριοπαθούς ποινικής πολιτικής» ([1390η συνεδρίαση, σημείωση, 2020](#) και [Απόφαση ΕΥ](#)), και κρίθηκε αναγκαίο κατά την πρώτη εξέταση της εφαρμογής από την Ουγγαρία της πιλοτικής απόφασης *Varga και άλλοι κατά Ουγγαρίας* (αριθ [14097/12](#), 2015· βλ. [1236η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2015](#): η Γραμματεία δήλωσε ότι η ανάπτυξη εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης είναι απαραίτητη λόγω του γεγονότος ότι τα πταίσματα συχνά τιμωρούνται με μέτρα φυλάκισης). Όσον αφορά το [Βέλγιο](#), η ΕΥ χρησιμοποίησε εναλλακτική διατύπωση, προτείνοντας να «μειωθεί ο αριθμός των περιπτώσεων φυλάκισης που προβλέπονται από το νόμο» ([1475η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2023](#)).

Ένα άλλο μέτρο που φαίνεται να έχει αποκτήσει μεγαλύτερη σημασία στις πιο πρόσφατες αποφάσεις είναι η καθιέρωση ενός **νομικά δεσμευτικού ελέγχου του πληθυσμού των φυλακών**. Αυτό σημειώθηκε ως μέτρο που έλαβαν οι [σλοβενικές](#) αρχές στην «πολύπλευρη εθνική στρατηγική τους για την καταπολέμηση του προβλήματος του υπερπληθυσμού» ([1294η συνεδρίαση, σημειώσεις, Σεπτέμβριος 2017](#): οι κρατούμενοι της φυλακής της Λιουμπλιάνας θα μεταφέρονται αυτόματα σε άλλες φυλακές όταν το εν λόγω σωφρονιστικό κατάστημα φτάσει στη μέγιστη χωρητικότητά του) και συστήθηκε όσον αφορά τη [Γαλλία](#) ([1451η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2022](#): η ΕΥ κάλεσε τις αρχές να «εξετάσουν νέα νομοθετικά μέτρα που θα ρυθμίζουν τον πληθυσμό των φυλακών με πιο δεσμευτικό χαρακτήρα») και το [Βέλγιο](#) ([1475η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2023](#): η ΕΥ κάλεσε τις αρχές να «εξετάσουν χωρίς καθυστέρηση δεσμευτικά μέτρα για τη ρύθμιση του πληθυσμού των φυλακών»).

Ένα παρόμοιο μέτρο προβλέφθηκε επίσης από τη Γραμματεία για την [Πορτογαλία](#), αλλά δεν εμφανίζεται στην απόφαση της ΕΥ (1475η συνεδρίαση, 19-21 Σεπτεμβρίου 2023: συγκρίνετε τις σημειώσεις που προτείνουν την καθιέρωση ενός «δεσμευτικού νομικού συστήματος ρύθμισης των φυλακών, το οποίο θα ενεργοποιείται αμέσως μόλις εμφανιστούν καταστάσεις υπερπληθυσμού [...], για παράδειγμα με την καθιέρωση απόλυτου ανώτατου ορίου για τον αριθμό των κρατουμένων σε

κάθε φυλακή», και την απόφαση της ΕΥ που απλώς καλεί τις αρχές να κάνουν «χρήση όλων των διαθέσιμων μέσων βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας για τον περιορισμό των εισερχομένων στο σωφρονιστικό σύστημα»).

4. Απόδοση μικρότερης σημασίας στη χρονική διάρκεια της κράτησης και στην πρόωρη αποφυλάκιση

Οι μεταρρυθμίσεις των κρατών για τη μείωση της διάρκειας των ποινών αφορούν κυρίως τα **ήσσονος σημασίας αδικήματα**, όπως φαίνεται από τη μεταρρύθμιση που υιοθέτησε η Ιταλία, εισάγοντας «ηπιότερες ποινές για ήσσονος σημασίας αδικήματα που σχετίζονται με τα ναρκωτικά» ([1201η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2014](#)) ή η Ελλάδα, η οποία κατήργησε τα «πταίσματα» ([1390η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2020](#)).

Το ζήτημα των **μακροχρόνιων ποινών** σπάνια αντιμετωπίζεται.

Σε δύο περιπτώσεις, αναφέρονται εν συντομία ως παράγοντας υπερπληθυσμού. Όσον αφορά τη Γαλλία, αφού υπογράμμισε τον αντίκτυπο των βραχυχρόνιων ποινών στον υπερπληθυσμό, η Γραμματεία πρόσθεσε ότι οι μεγαλύτερες ποινές συντελούν στην «υπερπλήρωση των θέσεων κράτησης με την πάροδο του χρόνου» ([1451η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2022](#)). Όσον αφορά τη Ρουμανία, η Γραμματεία φοβάται ότι «οι πιο μακρόχρονες ποινές για τους υπότροπους εγκληματίες και οι αυστηρότεροι όροι πρόσβασης στην υπό όρους αποφυλάκιση» θα μπορούσαν να ακυρώσουν τις θετικές επιπτώσεις της ευρύτερης χρήσης της ηλεκτρονικής παρακολούθησης ([1310η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2018](#)).

Το θέμα εξετάζεται με περισσότερες λεπτομέρειες όσον αφορά την Ελλάδα: αντιδρώντας σε μια μεταρρύθμιση του ποινικού νόμου που προβλέπει αυστηρότερες ποινές για ορισμένα σοβαρά ποινικά αδικήματα, η Γραμματεία δήλωσε ότι «**η αύξηση της αυστηρότητας των ποινών στο ανώτερο επίπεδο της ποινικής κλίμακας δεν μπορεί να αντισταθμιστεί από τη μετριοπαθέστερη μείωση στο κατώτερο επίπεδο**» και ότι μια τέτοια πολιτική «συνήθως οδηγεί σε αύξηση των ποσοστών φυλάκισης και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να αντιμετωπίσει με συνέπεια τον υπερπληθυσμό των φυλακών» ([1428η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2022](#)).

Τα παραδείγματα **βελτίωσης των μηχανισμών προσαρμογής των ποινών** είναι πιο συχνά, είτε ως συστάσεις προς εφαρμογή (βλ. όσον αφορά το Βέλγιο: [1355η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2019](#); όσον αφορά τη Μολδαβία: [1406η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2021](#); όσον αφορά την Πορτογαλία: [1475η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2023](#)), είτε ως θετική αξιολόγηση των μέτρων που έχουν ληφθεί από τις αρχές (βλ. όσον αφορά τη Βουλγαρία: [1411η συνεδρίαση, σημειώσεις, Σεπτέμβριος 2021](#), έπειτα από μεταρρύθμιση που επιτρέπει στους κρατούμενους να ζητούν απευθείας από το αρμόδιο δικαστήριο την υπό όρους αποφυλάκισή τους και χαλαρώνει τους όρους πρόσβασης στην υπό όρους αποφυλάκιση των υποτροπιαζόντων: όσον αφορά την Ιταλία: [1214η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2014](#), σχετικά με μεταρρύθμιση που αύξησε τις δυνατότητες των κρατουμένων να επωφελούνται από την πρόωρη αποφυλάκιση υπό επιτήρηση, αυξάνοντας τον αριθμό των ημερών φυλάκισης ανά εξάμηνο για να αποκτήσει ένας κρατούμενος δικαίωμα πρόωρης αποφυλάκισης: όσον αφορά τη Ρουμανία: [1348η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2019](#) και [απόφαση της ΕΥ](#), σχετικά με μεταρρύθμιση που αφορούσε την αποφυλάκιση υπό όρους, η οποία συνέβαλε στη μείωση του αριθμού των κρατουμένων: όσον αφορά την Ελλάδα: [1230η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2015](#), στην οποία η Γραμματεία προτείνει να συμπληρωθούν τα υφιστάμενα μέτρα που αποσκοπούν στον «περιορισμό του αριθμού των ατόμων που στέλνονται στη φυλακή για την εκτέλεση ποινής (εναλλακτικές λύσεις αντί της φυλάκισης) και στη διασφάλιση της μείωσης του πληθυσμού των καταδικασθέντων κρατουμένων μέσω αναστολής των ποινών φυλάκισης ή μέσω προγραμμάτων πρόωρης αποφυλάκισης» με εναλλακτικές λύσεις αντί της προφυλάκισης).

Διατυπώθηκαν επίσης συστάσεις για τη μονιμοποίηση των προσωρινών **μέτρων που υιοθετήθηκαν κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19**. Τα μέτρα αυτά είχαν συχνά ως αποτέλεσμα τη μείωση του πληθυσμού των φυλακών μετά την εφαρμογή των συστημάτων προσαρμογής των ποινών (βλ. όσον αφορά την Πορτογαλία: [1398η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2021](#) και [απόφαση της ΕΥ](#) με την ΕΥ

να συνιστά να γίνει μόνιμη η «πιο ευέλικτη εκτέλεση των ποινών», η οποία περιγράφεται από τη Γραμματεία στις σημειώσεις της ως «μερική αμνήστευση των ατόμων που έχουν καταδικαστεί σε φυλάκιση, χορήγηση έκτακτης διοικητικής άδειας, διαγραφή ποινών και πρόωρη αποφυλάκιση με αναστολή». Η σύσταση αυτή δεν επαναλήφθηκε κατά την εξέταση της υπόθεσης το 2023). Όσον αφορά το [Βέλγιο](#) (το οποίο εφάρμοσε παρόμοια μέτρα με τη μορφή της διακοπής της ποινής και της πρόωρης αποφυλάκισης), η Γραμματεία απλώς σημείωσε ότι «η ευκαιρία που παρουσιάστηκε κατά το πρώτο κύμα του COVID-19 αξιοποιήθηκε, αλλά τα **αποτελέσματά** της δεν διατηρήθηκαν με την πάροδο του χρόνου», γεγονός που δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως σύσταση για παράταση των μέτρων ([1398η συνεδρίαση, σημειώσεις, 2021](#), η έμφαση προστέθηκε: τα μέτρα αναφέρονται στην εισήγηση του ΕΟΑΔ που παρατίθεται στην υποσημείωση 15 των σημειώσεων της Γραμματείας).

Το ζήτημα του υπερπληθυσμού ως δημογραφικού φαινομένου και το ζήτημα των δικονομικών δικαιωμάτων των κρατουμένων συμπίπτουν με το ζήτημα των αντισταθμιστικών μέτρων που πρέπει να θεσπίσουν οι αρχές: σε πολλές περιπτώσεις, η ΕΥ πρότεινε να θεσπιστούν μέτρα που θα διασφαλίσουν **αντισταθμίσιμα υπό τη μορφή μείωσης των ποινών** για τους κρατουμένους που κρατούνται υπό κακές συνθήκες κράτησης (το παράδειγμα που αναφέρεται σχετικά είναι το μέτρο που θεσπίστηκε στην [Ιταλία](#) και αναλύθηκε από το ΕΔΔΑ στην απόφασή του *Stella κατά Ιταλία* (αριθ. [49169/09](#), 2014) απόφαση ως έχουσα «το αναμφισβήτητο πλεονέκτημα ότι συμβάλλει στην επίλυση του προβλήματος του υπερπληθυσμού, επιταχύνοντας την αποφυλάκιση των κρατουμένων»: βλ. επίσης [1201η συνεδρίαση, απόφαση CM, 2014](#): βλ. όσον αφορά τη [Ρωσία](#): [1288η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2017](#): όσον αφορά τη [Ρουμανία](#): [1362η συνεδρίαση, απόφαση της ΕΥ, 2019](#) στην οποία η ΕΥ εκφράζει τη λύπη της για την «κατάργηση του ένδικου μέσου που θεσπίστηκε για την παροχή αντιστάθμισης υπό τη μορφή μείωσης της ποινής σε άτομα» που κρατούνται υπό κακές συνθήκες κράτησης).



Funded by the
European Union

Χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, οι απόψεις και οι γνώμες που εκφράζονται ανήκουν αποκλειστικά στους συντάκτες και δεν αντικατοπτρίζουν απαραίτητα εκείνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνη για αυτές.