

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **XII-bis**  
n. **24**

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2472

---

L'impatto della pandemia di Covid-19 sulla popolazione carceraria in Europa

---

*Trasmessa il 29 novembre 2022*

---

## PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

### RESOLUTION 2472 (2022) <sup>(1)</sup>

#### The impact of the Covid-19 pandemic on prison population in Europe

##### PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. The Parliamentary Assembly recalls its work carried out in response to the Covid-19 pandemic and its concerns about the impact of restrictive measures on the human rights and fundamental freedoms of persons deprived of their liberty, including its Resolution 2329 (2020) « Lessons for the future from an effective and rights-based response to the Covid-19 pandemic », Resolution 2338 (2020) « The impact of the Covid-19 pandemic on human rights and the rule of law » and Resolution 2424 (2022) « Beating Covid-19 with public health measures ». Notably, in Resolution 2338 (2020), the Assembly called on member States to « ensure that the health and safety of persons deprived of their liberty are protected and they are not subjected to inhuman or degrading treatment or punishment, taking full account of the expert guidance given by bodies such as the CPT [European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment] ».

2. The Assembly notes that during the Covid-19 pandemic Council of Europe member States imposed various preventive he-

alth measures as well as measures restricting the rights, freedoms and well-being of prisoners, and sometimes prison staff, in order to control the spread of the pandemic within the prison population.

3. Some countries took active steps to reduce the number of prisoners, given the clear links between prison overcrowding and the spread of coronavirus in prisons. Some countries prioritised vaccination for prisoners and prison staff, given the risks of contamination in a closed environment.

4. Social distancing measures, while often necessary, arguably had the greatest impact on the well-being of prisoners. These included restrictions on contact with the outside world as well as restricting contact and activities within prisons. The necessity and justification of these measures was not always clearly communicated to prisoners. Some compensatory measures were put in place, such as improved opportunities for telecommunication in order to contact family, but the impact on the well-being of prisoners was still significant, with a likely corresponding increase in self-harm and suicide attempts.

5. The Assembly recalls that, in accordance with the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, « the Convention »), States Parties to the Convention have a positive obligation to take appropriate measures to protect the human rights of those within their jurisdiction, especially under

(1) *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 25 November 2022 (see Doc. 15652, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Givi Mikanadze). See also Recommendation 2242 (2022).*

Article 2 of the Convention, enshrining the right to life, and Article 8, enshrining the right to respect for private life. These positive obligations are particularly pronounced for those in detention facilities who are reliant upon State action to secure their well-being.

6. In relation to the restrictions introduced as a result of the Covid-19 pandemic, the Assembly recalls that protecting public health may constitute a legitimate purpose for justifying restrictions on the rights to respect for private life (Article 8) and freedom of assembly and association (Article 11), provided such restrictions are « prescribed by law », « necessary in a democratic society » and proportionate to the legitimate aim pursued.

7. However, the Assembly notes that the prohibition on torture or inhuman or degrading treatment or punishment (Article 3) is absolute. Therefore, any measures that cross this threshold cannot be justified. The Assembly similarly notes the statements as well as the informative and authoritative reports of the CPT in relation to standards in places of detention, and in particular as concern the challenges posed by Covid-19 in detention facilities.

8. The Assembly notes that sanitary conditions in prisons were key to preventing the spread of Covid-19 into, and within, prisons. Prison health should be an integral part of public health and adequate health treatment must be available in all places of detention. Given the specific risks for the spread of disease for those within closed environments such as prisons, and the responsibility of the State towards detainees, prison health must be given the priority that it deserves. In particular, vaccines and boosters should be offered to prisoners and prison staff – with appropriate information campaigns – so that prisoners are fully informed of medical information relating to the vaccines.

9. The Assembly notes that problems of overcrowding in certain prisons existed before the pandemic, as noted by the CPT in a number of reports as well as by the European Court of Human Rights in several judgments. Such overcrowded condi-

tions meant that it was difficult to adequately separate people infected with Covid-19 from the rest of the prison population in order to stop the uncontrolled spread of the virus. As a result, efforts to reduce the prison population have been seen as one of the most effective and sustainable measures for preventing and controlling Covid-19 in prisons by providing space for physical distancing between prisoners. The Council of Europe's Annual Penal Statistics project concluded, among other things, that because of Covid-19, the prison population in Europe was significantly reduced between January 2020 and 2021. This decrease was mainly attributed to: the reduction in certain types of crimes in the context of the restrictions on movement during the pandemic; the slowing down of judicial systems; and the release schemes used in some countries to prevent or reduce the spread of the pandemic.

10. Discussions around the importance of alternatives to detention in helping to reduce the risks of prison overcrowding were already commonplace before the pandemic. The increased risks of Covid-19 due to prison overcrowding provided States with an opportunity to put in place alternatives to detention, such as home detention or community service orders. Some States decreased the use and length of pretrial detention, while others released, or temporarily released, prisoners considered to present a low level of risk to the public. Other States (for example Georgia and Portugal) adopted amnesty laws. As Europe emerges from the pandemic, useful lessons can be drawn from this experience so as to continue to use alternatives to detention to reduce the prison population to a minimum and to help ease the risk of overcrowding within prisons.

11. The Assembly is also aware that different conditions and models exist within prisons in Council of Europe member States, necessitating a Covid-19 response that best responds to the risks presented in that specific setting. Similarly, the design of some prison structures facilitates efforts to separate prisoners from intermingling, which can help to contain the spread of the virus

within a facility. It is therefore important to ensure that the practices adopted in a given prison are adequately adapted to the challenges present in those facilities, to best protect both prisoners and prison staff while also enabling prisoners to benefit from social and other activities to the maximum extent possible in the circumstances.

12. The Assembly notes that restrictions on visits from friends and family or even lawyers, as well as restrictions on social engagement and activities within the prison setting, can have a profound effect on a prisoner's well-being. Such situations risk leading to an increase in self-harm and suicide attempts. States and prison authorities should find creative options to fill the void created by such restrictions. The Assembly therefore welcomes the fact that in many prisons visiting restrictions were accompanied by significant improvements in telecommunication to enable prisoners to contact family members through phone and video calls. Phone and video calls should not be seen as an adequate long-term alternative to meaningful in-person visits and contact with family, but they can be a useful and important addition, enabling prisoners to retain important family and community links to better enable their successful reintegration into the community at the end of their prison sentence.

13. The Assembly equally recognises the significant impact that the Covid-19 pandemic and the measures taken to prevent the spread of Covid-19 within prison facilities has had on prison staff. In order to limit the spread of Covid-19, prison staff were sometimes required to spend lengthy periods of time living in the prison environment and to undergo significant quarantine periods in order to prevent the virus being introduced from exposure in the outside community. Such measures had a significant impact on the quality of life, especially the family life, of staff and on their health and morale, with consequent repercussions for all those in a prison environment.

14. In the Assembly's view, there have been some useful practices and experiences

across member States in managing disease outbreaks within a closed prison environment and in facilitating alternatives to detention. Nevertheless, overcrowding and other factors continue to pose a risk to the containment of the virus. In imposing restrictions on prisoners' freedoms, the right balance must be struck between preventing the uncontrolled spread of the virus and limiting prisoners' freedoms only to the extent necessary. The pandemic is not yet over. Best practices should therefore be shared and implemented to prevent the spread of Covid-19 and other similar communicable diseases, while ensuring that restrictions are only imposed to the extent and for the duration strictly necessary.

15. The Assembly calls on Council of Europe member States to:

15.1. develop emergency response plans for each country and for each prison, tailored to the particular specificity and needs of each place of detention;

15.2. take all reasonable steps to ultimately eliminate overcrowding in prisons, in particular with regard to the options that States have deployed during the Covid-19 pandemic, including establishing systems for alternatives to detention and putting in place systems to allow for early release or release for the most vulnerable prisoners;

15.3. ensure that robust healthcare provision, including mental healthcare provision, is available to all those in detention facilities;

15.4. strengthen the epidemiological oversight for prisons (and all detention facilities) in close collaboration with the public health agencies, including by ensuring that adequate medical screening processes are in place in detention facilities;

15.5. ensure that quarantine or isolation is only used where strictly necessary and that all prisoners in quarantine or otherwise in isolation are offered access to outdoor exercise as well as meaningful human contact, including phone calls;

15.6. ensure that prisoners and prison staff are offered vaccinations and boosters,

while ensuring appropriate prioritisation, having regard to the particular risks posed to those in detention and to vulnerable prisoners;

15.7. ensure that special measures are taken to identify those at higher risk of catching or becoming seriously ill from Covid-19 and then to take steps to protect vulnerable groups within the prison population, for example through temporary release, specific medical care or shielding from the wider prison population;

15.8. ensure that any restrictions on the rights and freedoms usually available to prisoners are only introduced to the extent and duration necessary and interfere as little as possible with their overall well-being;

15.9. in particular, ensure that access to prisons by those providing legal services or by monitoring bodies is not restricted – in closed environments such as prisons, external monitoring is essential to ensure that prisoners' rights are respected;

15.10. reflect on alternative means for compensating prisoners for restrictions that may be necessary due to the Covid-19 crisis, such as through improving access to telecommunication to maintain family relationships;

15.11. ensure that improvements in access to telecommunication for contact with family are maintained after the pandemic as a useful means of enabling more successful rehabilitation at the end of a prison sentence, while bearing in mind that such contact should not replace meaningful face-to-face contact;

15.12. ensure that when physical access to a court is restricted on public health grounds, online hearings are available (where appropriate), along with the necessary means of telecommunication to support such online hearings, to ensure that prisoners have adequate and timely access to a court and to court hearings;

15.13. ensure good communication and co-ordination between the various agencies

and bodies responsible for responding to a crisis affecting the prison population, such as health ministries, health advisers, justice ministries, prison authorities and probation authorities;

15.14. undertake information and communication campaigns to ensure that prison staff receive all the relevant information and training on the best practices for identifying and stopping the spread of Covid-19;

15.15. carry out information and communication campaigns to inform prisoners about the risks of Covid-19 and other communicable diseases and the best practice for combating such risks, and to provide detainees with useful information about vaccination options;

15.16. ensure that adequate data are maintained on the prison and probation populations, to support penal and criminological research into how best to reduce recidivism and to encourage the successful reintegration of offenders into the community;

15.17. establish procedures that take full account of the dangers and risks faced by prison staff in the context of the Covid-19 pandemic as well as of the impact on their welfare caused by the various measures introduced, such as additional quarantine requirements, and put in place adequate measures to compensate prison staff for such impacts, including leave, financial compensation, rest and respite, and rehabilitation activities such as psychological support;

15.18. take all necessary steps to implement, as swiftly as possible, the recommendations of the CPT in this area, including the 10 principles set out in its « Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (Covid-19) pandemic »;

15.19. ensure that the rising costs of living in Europe, including energy and food prices, do not disproportionately affect living conditions in prisons.

## ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

### RÉSOLUTION 2472 (2022) <sup>(1)</sup>

#### L'impact de la pandémie de Covid-19 sur la population carcérale en Europe

##### ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. L'Assemblée parlementaire rappelle les travaux qu'elle a menés en réponse à la pandémie de covid-19 et ses préoccupations au sujet de l'impact des mesures restrictives sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales des personnes privées de liberté, en particulier les résolutions suivantes: la Résolution 2329 (2020) « Enseignements à tirer pour l'avenir d'une réponse efficace et fondée sur les droits à la pandémie de covid-19 », la Résolution 2338 (2020) « Les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit » et la Résolution 2424 (2022) « Vaincre la covid-19 par des mesures de santé publique ». Dans sa Résolution 2338 (2020), notamment, l'Assemblée a appelé les États membres « à veiller à ce que la santé et la sécurité des personnes privées de liberté soient protégées et que celles-ci ne soient pas soumises à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, en tenant pleinement compte des conseils d'experts donnés par des organes tels que le CPT [Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants] ».

(1) Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 25 novembre 2022 (voir Doc. 15652, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Givi Mikanadze). Voir également la Recommandation 2242 (2022).

2. L'Assemblée note que, pendant la pandémie de covid-19, les États membres du Conseil de l'Europe ont imposé diverses mesures sanitaires de précaution, ainsi que des mesures qui restreignaient les droits, les libertés et le bien-être des détenus – et parfois du personnel pénitentiaire – afin de contrôler la propagation de la pandémie au sein de la population carcérale.

3. Au vu du lien évident entre la surpopulation carcérale et la propagation du coronavirus dans les prisons, certains pays ont pris des mesures résolues pour réduire le nombre de détenus. D'autres ont privilégié la vaccination des détenus et du personnel pénitentiaire, étant donné les risques de contamination dans un environnement fermé.

4. Les mesures de distanciation sociale, bien qu'elles aient été souvent nécessaires, sont sans doute celles qui ont eu le plus de répercussions sur le bien-être des détenus. Il s'agissait notamment de restreindre les contacts avec le monde extérieur, ainsi que les contacts et activités au sein de la prison. La nécessité et la justification de ces mesures n'ont pas toujours été clairement expliquées aux détenus. Quelques mesures compensatoires ont été mises en place, telles que l'amélioration des possibilités de télécommunication pour entrer en contact avec les familles, mais l'impact sur le bien-être des détenus s'est avéré considérable et s'est accompagné d'une hausse probable

des actes d'automutilation et des tentatives de suicide.

5. L'Assemblée rappelle que, en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, ci-après la « Convention »), les États parties à la Convention ont l'obligation positive de prendre les mesures appropriées pour protéger les droits humains des personnes relevant de leur juridiction, en particulier au regard de l'article 2 de la Convention, qui consacre le droit à la vie, et de l'article 8, qui consacre le droit au respect de la vie privée. Cette obligation positive est particulièrement importante à l'égard des personnes placées dans des centres de détention et dont le bien-être dépend de l'action de l'État.

6. En ce qui concerne les restrictions imposées dans le cadre de la pandémie de covid-19, l'Assemblée rappelle que la protection de la santé publique peut constituer un but légitime qui justifie les restrictions au droit au respect de la vie privée (article 8) et à la liberté de réunion et d'association (article 11), sous réserve que ces restrictions soient « prévues par la loi », « nécessaires dans une société démocratique » et proportionnées au but légitime poursuivi.

7. Toutefois, l'Assemblée fait valoir que l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3) est absolue. Par conséquent, toute mesure qui franchit cette ligne ne saurait se justifier. De même, l'Assemblée prend note des déclarations, ainsi que des rapports informatifs et qui font autorité, du CPT à propos des normes applicables aux lieux de détention, et en particulier s'agissant des difficultés occasionnées par la covid-19 dans les lieux de détention.

8. L'Assemblée observe que les conditions sanitaires en milieu carcéral ont joué un rôle essentiel pour empêcher la propagation de la covid-19 dans les prisons. La santé dans les prisons doit faire partie intégrante de la santé publique et une prise en charge médicale adaptée doit être assurée à l'intérieur de tous les lieux de détention. Au vu des risques spécifiques de propagation des maladies pour les personnes qui se trouvent dans des environnements fermés tels que les prisons, et compte

tenu de la responsabilité de l'État à l'égard des détenus, la santé en milieu carcéral doit bénéficier de l'attention prioritaire qu'elle mérite. En particulier, les vaccins et les doses de rappel doivent être proposés aux détenus et au personnel pénitentiaire dans le cadre de campagnes d'information appropriées, afin que ces derniers soient pleinement informés des informations médicales relatives à la vaccination.

9. L'Assemblée relève que certaines prisons connaissent déjà un problème de surpopulation avant la pandémie, comme en témoignent de nombreux rapports du CPT et de multiples arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans ces prisons surpeuplées, il s'est avéré difficile de séparer de manière adéquate les personnes infectées par la covid-19 du reste de la population carcérale afin d'enrayer la propagation incontrôlée du virus. En conséquence, les dispositions visant à réduire la population carcérale ont été considérées comme l'une des mesures les plus efficaces et les plus durables pour prévenir et maîtriser durablement l'épidémie de covid-19 dans les prisons en contribuant à offrir l'espace nécessaire à la distanciation physique entre les détenus. Les Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe ont montré, entre autres, que la population carcérale en Europe a enregistré une diminution significative à cause de la covid-19 entre janvier 2020 et 2021. Cette diminution est attribuée principalement à la baisse de certains types de crime dans un contexte de restrictions de circulation imposées pendant la pandémie; le ralentissement des systèmes judiciaires; et les programmes de libération appliqués dans certains pays pour prévenir ou réduire la propagation de la pandémie.

10. Les discussions autour de l'importance de mesures alternatives à la détention pour contribuer à réduire les risques de surpopulation carcérale étaient déjà courantes avant la pandémie. Les risques accrus de contracter la covid-19 à cause de la surpopulation carcérale ont amené les États à mettre en place des mesures alternatives à la détention, telles que l'assignation à résidence ou les travaux d'intérêt général.

Certains États ont limité le recours à la détention provisoire et sa durée; tandis que d'autres ont libéré – ou libéré à titre temporaire – des détenus considérés comme présentant un faible risque pour la société. D'autres États encore (comme la Géorgie et le Portugal) ont adopté des lois d'amnistie. À l'heure où l'Europe sort de la pandémie, des enseignements utiles peuvent être tirés de cette expérience pour continuer à privilégier d'autres peines que la détention afin de réduire la population carcérale au minimum possible et contribuer à atténuer les risques de surpopulation carcérale.

11. L'Assemblée a également conscience du fait que les prisons des États membres du Conseil de l'Europe présentent des conditions et des modèles différents, ce qui nécessite d'adapter les réponses à la covid-19 au plus près des risques existant dans chaque contexte particulier. De même, certains centres pénitentiaires sont conçus de telle façon qu'il est facile de séparer les détenus et d'éviter qu'ils ne se mélangent, ce qui peut contribuer à contenir la propagation du virus au sein de l'établissement. Il est donc important de s'assurer que les pratiques adoptées dans une prison donnée répondent de façon adéquate aux difficultés qui s'y présentent afin de protéger au mieux à la fois les détenus et le personnel pénitentiaire, tout en permettant aux détenus de bénéficier d'activités sociales ou autres dans toute la mesure du possible compte tenu des circonstances.

12. L'Assemblée note que les restrictions de visites des amis et de la famille, voire des avocats, ainsi que les restrictions imposées à la vie sociale et aux activités en milieu carcéral peuvent avoir de profondes répercussions sur le bien-être d'un détenu. De telles situations risquent d'entraîner une augmentation des actes d'automutilation et des tentatives de suicide. Les États et les autorités pénitentiaires devraient trouver des solutions créatives pour combler le vide créé par ces restrictions. L'Assemblée se félicite donc du fait que, dans de nombreuses prisons, les restrictions de visites se soient accompagnées d'améliorations significatives des télécommunications pour permettre aux détenus de contacter les mem-

bres de leur famille par des appels téléphoniques et vidéo. Si les appels téléphoniques et vidéo ne doivent pas être considérés comme une mesure adéquate à long terme de substitution aux visites et aux contacts en personne avec la famille, ils peuvent constituer une solution complémentaire utile et appréciable, permettant aux détenus de préserver des liens familiaux et communautaires importants, et de mieux réussir leur réinsertion dans la société à l'issue de leur peine.

13. L'Assemblée reconnaît également l'impact significatif que la pandémie de covid-19 et les mesures prises pour empêcher la propagation du covid-19 dans les prisons ont eu sur le personnel pénitentiaire. Afin de limiter la propagation de la covid-19, le personnel pénitentiaire a parfois été contraint de vivre pendant de longues périodes en milieu carcéral et de subir d'importantes périodes de quarantaine pour ne pas risquer d'introduire le virus depuis l'extérieur. De telles mesures ont eu des conséquences notables sur la qualité de vie, en particulier la vie familiale, la santé et le moral du personnel, avec des répercussions sur tous ceux qui se trouvent dans l'environnement carcéral.

14. De l'avis de l'Assemblée, les États membres ont eu recours à des pratiques et à des expériences utiles pour gérer l'épidémie dans l'environnement fermé des prisons et pour faciliter le recours à des mesures de substitution à la détention. Néanmoins, la surpopulation et d'autres facteurs continuent de menacer l'endiguement du virus. En imposant des restrictions aux libertés des détenus, il convient de trouver le juste équilibre entre la prévention de la propagation incontrôlée du virus et la limitation, seulement dans la mesure nécessaire, des libertés individuelles des détenus. La pandémie n'est pas terminée. Les bonnes pratiques doivent donc être partagées et appliquées pour prévenir la propagation de la covid-19 et d'autres maladies transmissibles similaires, tout en veillant à ce que les restrictions ne soient imposées que dans la mesure et dans la durée où elles s'avèrent strictement nécessaires.



15. L'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

15.1. à élaborer des plans d'intervention d'urgence pour chaque pays et chaque prison, adaptés aux spécificités et aux besoins particuliers de chaque lieu de détention;

15.2. à prendre toutes les mesures raisonnables dans le but d'éliminer à terme la surpopulation carcérale, en tenant compte notamment des solutions de remplacement que les États ont mises en place pendant la pandémie de covid-19, y compris des mesures alternatives à la détention, et des systèmes qui permettent la libération anticipée ou la remise en liberté des détenus les plus vulnérables;

15.3. à veiller à ce que des services efficaces de soins de santé, y compris de soins de santé mentale, soient fournis à toutes les personnes placées dans des centres de détention;

15.4. à renforcer la surveillance épidémiologique pour les prisons (et tout autre centre de détention) en étroite collaboration avec les agences de santé publique, y compris à veiller à ce que les processus adéquats d'évaluation médicale soient mis en place dans les centres de détention;

15.5. à veiller à ce que la quarantaine ou l'isolement ne soient employés qu'en cas de stricte nécessité, et que tous les détenus placés en quarantaine ou en situation d'isolement puissent pratiquer un exercice physique en plein air et avoir de véritables contacts humains, y compris au moyen d'appels téléphoniques;

15.6. à veiller à ce que les détenus et le personnel pénitentiaire aient accès à la vaccination et aux doses de rappel, en établissant un ordre de priorité approprié, compte tenu des risques particuliers que courent les personnes en milieu carcéral et les détenus vulnérables;

15.7. à veiller à ce que des mesures spéciales soient prises pour identifier les personnes qui courent un risque élevé d'être contaminées par la covid-19 ou de déve-

lopper une forme grave de la maladie, puis à prendre des mesures pour protéger les groupes vulnérables au sein des prisons, par exemple par le biais d'une libération temporaire, de soins médicaux spécifiques ou d'une mise à l'écart du reste de la population carcérale;

15.8. à veiller à ce que les restrictions aux droits et libertés généralement accordés aux détenus ne soient imposées que dans la mesure où elles sont nécessaires et dans la durée requise, et à ce qu'elles portent le moins possible atteinte à leur bien-être général;

15.9. à veiller, en particulier, à ce que l'accès aux prisons des personnes qui fournissent des services de conseil juridique ou des organes de surveillance ne soit pas restreint – dans des environnements fermés comme les prisons, l'exercice d'un contrôle extérieur est indispensable pour garantir le respect des droits des détenus;

15.10. à réfléchir à des moyens alternatifs de compenser les restrictions imposées aux détenus en raison de la pandémie de covid-19, comme l'amélioration de l'accès aux télécommunications pour maintenir le lien avec les familles;

15.11. à veiller à ce que l'amélioration de l'accès aux télécommunications pour contacter les familles soit maintenue après la pandémie, car elle constitue un moyen efficace de favoriser la réinsertion sociale à l'issue de la peine, tout en sachant que cette forme de contact ne devrait pas remplacer le contact véritable en personne;

15.12. à veiller à ce que, même lorsque l'accès physique à un tribunal est restreint pour des raisons de santé publique, l'organisation d'audiences en ligne (le cas échéant) soit possible, et à fournir les moyens de télécommunications qui s'imposent pour garantir que les détenus disposent d'un accès adéquat et opportun à un tribunal et à une audience;

15.13. à assurer une communication et une coordination efficaces entre les différents organes et agences chargés de répondre aux crises touchant la population

carcérale, tels que le ministère de la Santé, les autorités de santé, le ministère de la Justice, les autorités pénitentiaires et les services de probation;

15.14. à mener des campagnes d'information et de communication afin de garantir que le personnel pénitentiaire reçoive toutes les informations et formations pertinentes sur les bonnes pratiques qui permettent de repérer et d'enrayer la propagation de la covid-19;

15.15. à mener des campagnes d'information et de communication pour informer les détenus des risques liés à la covid-19 et à d'autres maladies transmissibles, et des pratiques exemplaires de lutte contre ces risques, ainsi que pour leur fournir des informations utiles sur les options de vaccination;

15.16. à veiller à maintenir des données fiables sur la population carcérale et la population en probation, susceptibles d'étayer des études pour la recherche pénale et criminologique, afin de savoir comment mieux éviter la récidive et favoriser la réinsertion réussie des délinquants dans la société;

15.17. à établir des procédures qui tiennent pleinement compte des dangers et des risques encourus par le personnel pénitentiaire dans le contexte de la pandémie de covid-19, ainsi que des effets sur leur bien-être des différentes mesures prises, telles que les exigences supplémentaires de quarantaine; et à prévoir des mesures compensatoires adéquates pour le personnel pénitentiaire, notamment des congés, des compensations financières, des jours de repos et des mesures de réadaptation, telles qu'un soutien psychologique;

15.18. à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le plus rapidement possible les recommandations du CPT dans ce domaine, notamment les dix principes énoncés dans sa « Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de coronavirus (covid-19) »;

15.19. à veiller à ce que les coûts croissants de la vie en Europe, y compris les prix de l'énergie et de l'alimentation, n'impactent pas, de façon disproportionnée, les conditions de vie dans les prisons.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2472 (2022) <sup>(1)</sup>

Versione provvisoria

#### L'impatto della pandemia di COVID-19 sulla popolazione carceraria in Europa

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. L'Assemblea Parlamentare ricorda il lavoro svolto in risposta alla pandemia di COVID-19 e le proprie preoccupazioni in merito all'impatto delle misure restrittive sui diritti umani e sulle libertà fondamentali delle persone private della libertà, tra cui la Risoluzione 2329 (2020) dal titolo « Insegnamenti per il futuro derivanti da una risposta alla pandemia di COVID-19 efficace e basata sui diritti », la Risoluzione 2338 (2020) dal titolo « L'impatto della pandemia di COVID-19 su diritti umani e lo Stato di diritto » e la Risoluzione 2424 (2022) dal titolo « Sconfiggere il COVID-19 con misure di sanità pubblica ». In particolare, nella Risoluzione 2338 (2020), l'Assemblea ha invitato gli Stati membri a « garantire che siano tutelate la salute e la sicurezza delle persone private della libertà e che queste ultime non siano sottoposte a trattamenti o punizioni inumani o degradanti, tenendo pienamente conto delle indicazioni degli esperti fornite da organismi come il CPT [Comitato europeo per la

prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti] ».

2. L'Assemblea rileva che durante la pandemia di COVID-19, gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno imposto diverse misure sanitarie preventive, nonché misure che limitano i diritti, le libertà e il benessere dei detenuti – e talvolta del personale carcerario – al fine di controllare la diffusione della pandemia all'interno della popolazione carceraria.

3. Alcuni Paesi hanno adottato misure concrete per ridurre il numero di detenuti, dato il chiaro legame tra il sovraffollamento carcerario e la diffusione del coronavirus nelle carceri. Alcuni Paesi hanno dato priorità alla vaccinazione dei detenuti e del personale carcerario, visti i rischi di contaminazione in un ambiente chiuso.

4. Le misure di distanziamento sociale, pur se spesso necessarie, hanno avuto probabilmente l'impatto più grande sul benessere dei detenuti. Queste misure comprendevano restrizioni ai contatti con il mondo esterno e limitazioni dei contatti e delle attività all'interno delle carceri. La necessità e la giustificazione di queste misure non sempre sono state comunicate in modo chiaro ai detenuti. Sono state poste in essere alcune misure compensative, come il miglioramento delle possibilità di comunicare per mettersi in contatto con i fami-

(1) Testo adottato dalla Commissione Permanente, a nome dell'Assemblea, il 25 Novembre 2022 (vedi Doc. 15652, relazione della Commissione Affari Giuridici e Diritti Umani, relatore: On. Givi Mikanadze). Vedi anche la Raccomandazione 2242 (2022).

liari, ma l'impatto sul benessere dei detenuti è stato comunque significativo, con un probabile corrispondente aumento di casi di autolesionismo e tentativi di suicidio.

5. L'Assemblea ricorda che, in conformità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5, « la Convenzione »), gli Stati Parte alla Convenzione hanno l'obbligo positivo di adottare misure adeguate per proteggere la vita e la salute di coloro che rientrano nella loro giurisdizione, in particolare ai sensi dell'Articolo 2 della Convenzione, che sancisce il diritto alla vita, e dell'Articolo 8, che sancisce il diritto al rispetto della vita privata. Questi obblighi positivi sono particolarmente significativi per le persone in stato di detenzione, le quali dipendono dall'azione dello Stato per garantire il proprio benessere.

6. In relazione alle restrizioni imposte a seguito della pandemia di COVID-19, l'Assemblea ricorda che la tutela della salute pubblica può costituire uno scopo legittimo che giustifica le restrizioni al diritto al rispetto della vita privata (Articolo 8) e al diritto alla libertà di riunione e di associazione (Articolo 11), a condizione che tali restrizioni siano « previste dalla legge », « necessarie in una società democratica » e proporzionate allo scopo legittimo perseguito.

7. Tuttavia, l'Assemblea osserva che la proibizione della tortura o di trattamenti o punizioni inumani o degradanti (Articolo 3) è assoluta. Pertanto, qualsiasi misura che oltrepassi questa soglia non può essere giustificata. L'Assemblea prende atto altresì delle dichiarazioni e dei rapporti informativi e autorevoli del CPT in relazione agli standard delle condizioni di detenzione, in particolare per quanto riguarda le sfide poste dal COVID-19 nei luoghi di detenzione.

8. L'Assemblea rileva che le condizioni sanitarie nelle carceri sono state fondamentali per prevenire l'arrivo e la diffusione del COVID-19 al loro interno. La sanità penitenziaria dovrebbe essere parte integrante della sanità pubblica e in tutti i luoghi di detenzione devono essere disponibili i trattamenti sanitari adeguati. Visti i rischi specifici di diffusione delle malattie per chi si trova in ambienti chiusi come le carceri e

la responsabilità dello Stato nei confronti dei detenuti, la salute nelle carceri deve avere la priorità che merita. In particolare, devono essere offerti ai detenuti e al personale penitenziario vaccini e richiami, con adeguate campagne di informazione, affinché i detenuti siano pienamente a conoscenza delle informazioni mediche relative ai vaccini.

9. L'Assemblea rileva che i problemi di sovraffollamento in alcune carceri esistevano già prima della pandemia, come rilevato dal CPT in vari rapporti e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in diverse sentenze. Tali condizioni di sovraffollamento hanno reso difficile separare in modo adeguato le persone colpite da COVID-19 dal resto della popolazione carceraria per poter fermare la diffusione incontrollata del virus. Di conseguenza, gli sforzi per ridurre la popolazione carceraria sono stati considerati una delle misure più efficaci e sostenibili per prevenire e controllare il COVID-19 nelle carceri, fornendo spazio per la separazione fisica tra i detenuti. Il progetto relativo alle statistiche penali annuali del Consiglio d'Europa ha concluso, tra l'altro, che a causa del COVID-19, tra gennaio 2020 e il 2021 la popolazione carceraria in Europa si è significativamente ridotta. Questa riduzione è stata dovuta principalmente alla diminuzione di alcuni tipi di reati nel contesto delle restrizioni ai movimenti durante la pandemia, al rallentamento dei sistemi giudiziari e infine ai programmi di scarcerazione utilizzati in alcuni Paesi per prevenire o ridurre la diffusione della pandemia.

10. Le alternative alla detenzione sono state discusse prima della pandemia. L'aumento del rischio di COVID-19 dovuto al sovraffollamento nelle carceri ha offerto agli Stati l'opportunità di porre in essere misure alternative alla detenzione, quali la detenzione domiciliare o i lavori socialmente utili. Alcuni Stati hanno ridotto l'uso e la durata della custodia cautelare, altri hanno rilasciato, o rilasciato temporaneamente, i detenuti considerati a basso rischio per la popolazione. Altri Stati (ad esempio Georgia e Portogallo) hanno adottato leggi sull'amnistia. Mentre l'Europa

esce dalla crisi pandemica, da questa esperienza si possono trarre insegnamenti utili per continuare a utilizzare le misure alternative alla detenzione per ridurre la popolazione carceraria al minimo necessario e contribuire ad alleviare i rischi di sovraffollamento all'interno delle carceri.

11. L'Assemblea è anche consapevole del fatto che negli Stati membri del Consiglio d'Europa esistono condizioni e modelli diversi all'interno delle carceri, che richiedono di adattare al meglio la risposta al COVID-19 ai rischi presenti in ciascun contesto specifico. Allo stesso modo, la progettazione di alcune strutture carcerarie facilita gli sforzi per separare i detenuti dalla promiscuità, il che può contribuire a contenere la diffusione del virus all'interno di una struttura. Pertanto è importante garantire che le pratiche adottate in un determinato carcere siano opportunamente adattate alle sfide presenti in quelle strutture, per proteggere al meglio sia i detenuti che il personale penitenziario, consentendo al contempo ai detenuti di beneficiare di attività sociali e di altro tipo nella misura massima consentita dalle circostanze.

12. L'Assemblea rileva che le restrizioni alle visite di amici e familiari e persino di avvocati, così come le restrizioni all'impegno sociale e alle attività all'interno dell'ambiente carcerario possono avere un effetto profondo sul benessere dei detenuti. Tali situazioni rischiano di provocare un aumento dei casi di autolesionismo e dei tentativi di suicidio. Gli Stati e le autorità carcerarie dovrebbero trovare opzioni creative per riempire il vuoto creato da tali restrizioni. L'Assemblea accoglie quindi con favore il fatto che in molte carceri le restrizioni alle visite siano state accompagnate da significativi miglioramenti delle telecomunicazioni, per consentire ai detenuti di contattare i familiari attraverso telefonate e videochiamate. Le telefonate e le videochiamate non devono essere considerate come un'adeguata alternativa a lungo termine alle visite di persona e ai contatti con i familiari. Tuttavia, possono essere un'aggiunta utile e importante, che consente ai detenuti di mantenere significativi legami con la famiglia e con la comunità e

reinserirsi con successo nella comunità verso la fine della pena detentiva.

13. L'Assemblea riconosce anche l'impatto significativo che la pandemia di COVID-19 e le misure adottate per prevenirla la diffusione all'interno delle strutture carcerarie hanno avuto sul personale carcerario. Per limitare la diffusione del COVID-19, al personale penitenziario è stato talvolta richiesto di trascorrere lunghi periodi di vita nell'ambiente carcerario e di sottoporsi a consistenti periodi di quarantena per evitare l'arrivo del virus proveniente dalla loro esposizione alla comunità esterna. Tali misure hanno necessariamente avuto un impatto significativo sulla qualità della vita del personale, soprattutto a livello familiare, sulla sua salute e sul suo morale, con conseguenti ripercussioni su tutti coloro presenti nella struttura carceraria.

14. Secondo l'Assemblea in tutti gli Stati membri ci sono state alcune pratiche ed esperienze utili per gestire le epidemie negli ambienti carcerari chiusi e per facilitare le alternative alla detenzione. Tuttavia, il sovraffollamento e altri fattori continuano a rappresentare un rischio per il contenimento del virus. Quando si impongono restrizioni alle libertà dei detenuti, occorre trovare il giusto equilibrio tra la prevenzione della diffusione incontrollata del virus e la limitazione, solo nella misura necessaria, delle libertà individuali dei detenuti. La pandemia non è ancora finita. Occorre pertanto condividere e attuare le migliori pratiche per prevenire la diffusione del COVID-19 e di altre malattie trasmissibili simili, garantendo al contempo che le restrizioni siano imposte solo nella misura e per la durata strettamente necessarie.

15. L'Assemblea invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

15.1. mettere a punto piani di risposta alle emergenze per ogni Paese e per ogni carcere, adattati alla specificità e alle esigenze di quel contesto detentivo;

15.2. adottare tutte le misure ragionevoli per eliminare definitivamente il sovraffollamento nelle carceri, tenendo conto, in particolare, delle opzioni che gli Stati hanno utilizzato durante la pandemia di

COVID-19, compresa l'istituzione di sistemi alternativi alla detenzione e l'introduzione di sistemi che consentano il rilascio anticipato o il rilascio dei detenuti più vulnerabili;

15.3. garantire che tutte le persone detenute dispongano di una solida assistenza sanitaria, compresa quella per la salute mentale;

15.4. rafforzare la sorveglianza epidemiologica all'interno delle carceri (e di tutte le strutture di detenzione) in stretta collaborazione con le autorità sanitarie pubbliche, anche assicurando che nelle strutture detentive siano avviati adeguati processi di *screening* medico;

15.5. garantire che la quarantena o l'isolamento siano utilizzati solo se strettamente necessari e che a tutti i detenuti in quarantena o comunque in isolamento sia offerto l'accesso all'esercizio fisico all'aperto e a contatti umani significativi, comprese le telefonate;

15.6. garantire che ai detenuti e al personale penitenziario siano offerti vaccinazioni e richiami, assicurando al contempo un'adeguata definizione delle priorità, tenendo conto dei rischi particolari ai quali sono esposti coloro che si trovano in condizioni di detenzione e i detenuti vulnerabili;

15.7. garantire che siano adottate misure speciali per identificare le persone a più alto rischio di contagio o di contrazione del COVID-19 in forma grave e, quindi, adottare misure per proteggere i gruppi vulnerabili all'interno della popolazione carceraria, ad esempio attraverso il rilascio temporaneo, un'assistenza medica specifica o l'isolamento dalla popolazione carceraria in generale;

15.8. garantire che qualsiasi restrizione ai diritti e alle libertà normalmente a disposizione dei detenuti sia introdotta solo nella misura e per la durata necessarie e interferisca il meno possibile con il loro benessere generale;

15.9. in particolare, garantire che non sia limitato l'accesso alle carceri da parte di

coloro che forniscono servizi di assistenza legale o di organismi di monitoraggio: nelle culture chiuse, come le carceri, il monitoraggio esterno è essenziale per garantire il rispetto dei diritti dei detenuti;

15.10. riflettere su strumenti alternativi per compensare i detenuti delle restrizioni che potrebbero essere necessarie a causa della crisi legata al COVID-19, ad esempio migliorando l'accesso alle telecomunicazioni per mantenere le relazioni familiari;

15.11. garantire che i miglioramenti nell'accesso alle telecomunicazioni per i contatti con la famiglia continuino anche dopo la pandemia, come mezzo utile per consentire una migliore riabilitazione verso la fine della pena detentiva, pur tenendo presente che tali contatti non dovrebbero sostituire gli importanti contatti di persona;

15.12. garantire che, anche quando gli spostamenti fisici verso il tribunale sono limitati per motivi di salute pubblica, siano disponibili udienze online (ove opportuno), insieme alle telecomunicazioni necessarie per supportare tali udienze online, in modo da garantire che i detenuti abbiano un accesso adeguato e tempestivo al tribunale e alle udienze;

15.13. garantire una buona comunicazione e un buon coordinamento tra le varie agenzie e gli organismi chiamati a fornire una risposta a una crisi che colpisce la popolazione carceraria, come i ministeri della salute, i consulenti sanitari, i ministeri della giustizia, le autorità carcerarie e le autorità di sorveglianza;

15.14. avviare campagne di informazione e di comunicazione per garantire che il personale carcerario riceva tutte le informazioni e la formazione in merito alle migliori pratiche per individuare e fermare la diffusione del COVID-19;

15.15. condurre campagne di informazione e comunicazione per informare i detenuti sui rischi legati al COVID-19 e ad altre malattie trasmissibili e sulle migliori pratiche per combattere tali rischi, e for-

nire ai detenuti informazioni utili sulle possibilità di vaccinazione;

15.16. garantire il mantenimento di dati adeguati sulla popolazione carceraria e sulla popolazione in libertà vigilata, sostenendo studi e ricerche in campo penale e criminologico al fine di apprendere il modo migliore per ridurre la recidiva e incoraggiare il positivo reinserimento dei detenuti nelle comunità;

15.17. stabilire procedure che tengano pienamente conto dei pericoli e dei rischi che il personale penitenziario deve affrontare nel contesto della pandemia di COVID-19, nonché dell'impatto sul loro benessere prodotto dalle varie misure adottate, come gli obblighi di quarantena supplementare, e porre in essere misure adeguate per com-

pensare il personale penitenziario di tali impatti, tra cui congedi, compensi finanziari, giorni di riposo e attività di riabilitazione quali il sostegno psicologico;

15.18. adottare tutte le misure necessarie per attuare il più rapidamente possibile le raccomandazioni del CPT in questo settore, compresi i dieci principi enunciati nella sua « Dichiarazione dei principi relativi al trattamento delle persone private della libertà nel contesto della pandemia di coronavirus (COVID-19) »;

15.19. garantire che l'aumento del costo della vita in Europa, compresi i prezzi dell'energia e dei generi alimentari, non influisca in modo sproporzionato sulle condizioni di vita nelle carceri.



\*190122059640\*