



Sistemul penitenciar din România. Măsuri pentru reducerea sustenabilă a supraaglomerării și îmbunătățirea condițiilor de detenție

INTRODUCERE

Ministerul Justiției inițiază un proces de informarea și consultare publică, în vederea îndeplinirii a două obiective:

- informarea publicului cu privire la situația actuală în ceea ce privește starea de supraaglomerare și condițiile de detenție din penitenciare,
- punerea în discuție a unor opțiuni ce vizează pe termen scurt, mediu și lung, reducerea sustenabilă a supraaglomerării și îmbunătățirea condițiilor de detenție (măsuri pentru consolidarea infrastructurii, măsuri pentru îmbunătățirea calității vieții persoanelor private de libertate, facilitarea reintegrării sociale, consolidarea probațiunii, măsuri legislative).

Având în vedere problemele sistemice legate de executarea pedepselor, acest document include și o secțiune referitoare la examinarea unor măsuri legislative care pot rezolva condițiile precare de detenție.

Guvernul României a adoptat pe 27 aprilie 2016 *Memorandumul pentru aprobarea calendarului de măsuri necesare îmbunătățirii condițiilor de detenție și a sistemului de probațiune*. De asemenea, pe 30 iunie 2016, Ministerul Justiției și Administrația Națională a Penitenciarelor au adoptat *Planul de Acțiune Sectorial pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Detenție*¹.

I. STAREA ACTUALĂ A SISTEMULUI PENITENCIAR DIN ROMÂNIA

I.1. SISTEMUL PENITENCIAR DIN ROMÂNIA

Sistemul penitenciar românesc cuprinde 44 de unități: 34 de penitenciare, 6 penitenciare spital, 2 centre educative și 2 centre de detenție. În 23 de unități există secții speciale de arest preventiv².

La data de 18.07.2016, populația carcerală este de 28.278, inclusiv persoanele aflate în arest preventiv.

¹ <http://www.just.ro/wp-content/uploads/2016/06/Plan-de-masuri-pentru-imbunatatirea-conditiilor-de-detentie2.pdf>

² <http://anp.gov.ro/raport-de-activitate-anual>



Conform standardelor Consiliului Europei transpuse în România prin Ordin al Ministrului Justiției nr. 433/2010³, fiecărui deținut trebuie să-i fie alocat un spațiu de 4m², pentru deținuții încadrați în regim de detenție de maximă siguranță și închis, respectiv 6m³ de aer pentru deținuții încadrați în regim de detenție semi-deschis și deschis.

Ținând seama de aceste standarde, sistemul penitenciar din România poate acoperi 18.826 locuri. În prezent, deficitul de locuri din sistemul penitenciar românesc este de 9.408 locuri.

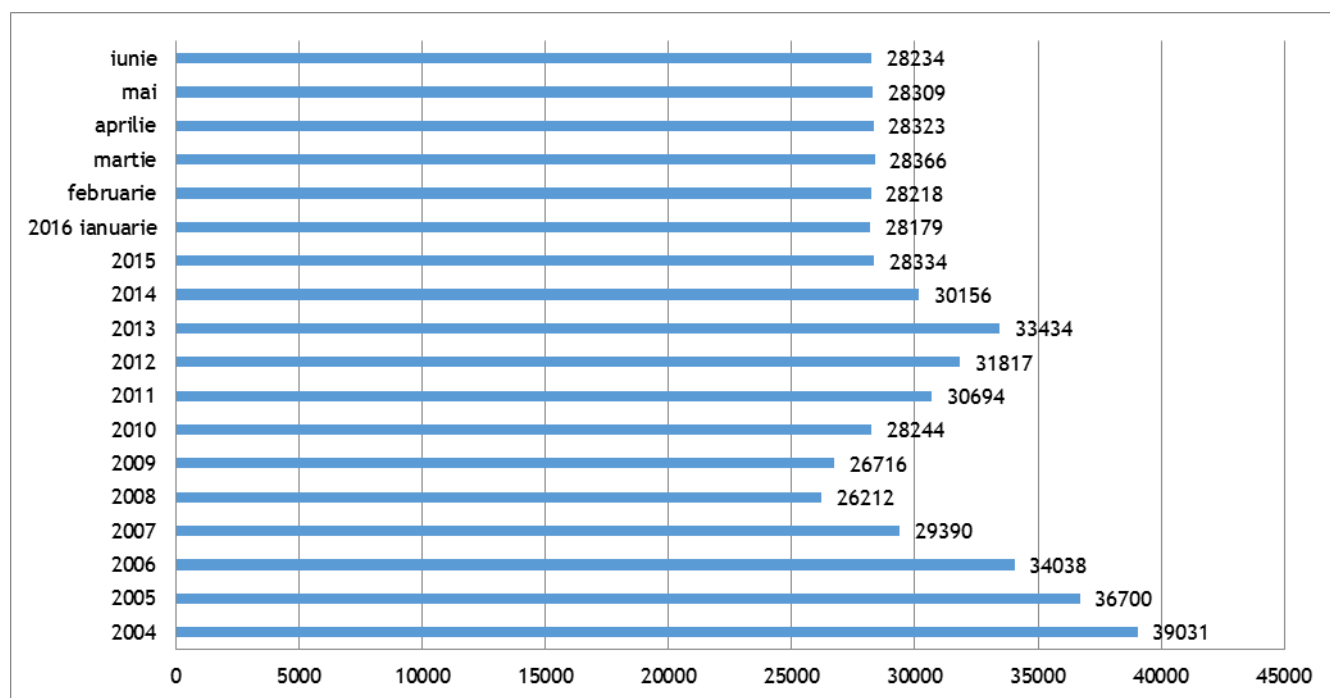


Figura 1: dinamica efectivelor de deținuți în perioada 2004 - 30.06.2016

Așa cum se observă din figura 1, populația carcerală este pe un trend descrescător în ultimii ani. Din anul 2004 până la 30.06.2016, populația carcerală a scăzut cu 10.797 persoane, așadar cu 38%.

Prin adoptarea și intrarea în vigoare a Noului Cod Penal și a Noului Cod de Procedură Penală în luna februarie 2014 a fost consolidat caracterul excepțional al privării de libertate ca măsură preventivă în cursul procesului penal, iar pe de altă parte, s-au pus la dispoziția organelor judiciare mijloacele adecvate pentru aplicarea extinsă a măsurilor alternative la privarea de libertate (atât în ceea ce privește măsurile preventive, cât și în privința pedepselor cu privare de libertate). Ca urmare, populația carcerală este în descreștere, menținându-se în jurul cifrei de 28.000 de persoane private de libertate.

³ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/116216>



MINISTERUL JUSTIȚIEI

Numărul actual al persoanelor private de libertate în România transpus în media persoanelor condamnate este de 144/100.000 locuitori, fiind apropiată mediei statelor Consiliului Europei. Media indicelui *Populația penitenciară europeană/ European Prison Population Rate* (PPR) a fost de 134 deținuți/100.000 locuitori în anul 2013, iar în 2014 de 124 deținuți /100.000 locuitori, fiind în scădere cu 7%.

Prin comparație, în anul 2016 populația penitenciară din alte state este următoarea: 89 (Italia), 99 (Franța), 125 (Bulgaria), 133 (Spania), 139 (Portugalia), 144 (România), 186 (Slovacia), 183 (Ungaria), 189 (Polonia)⁴.

Tipul pedepsei/ Durata	Sub 1 an	1-2 ani	2-5 ani	5-10 ani	10-15 ani	15-20 ani	Peste 20 ani	Detenție pe viață	Total
Total pedepse aplicate	643	1909	10300	7327	2459	1539	953	167	25297

Tabelul 1: Situația privind structura pedepselor și numărul total al persoanelor condamnate aflate în custodia Administrației Naționale a Penitenciarelor (excluzând pe cel al persoanelor aflate în arest preventiv), la 30.06.2016⁵

Categorii de infracțiuni	Infracțiuni contra persoanei	Infracțiuni contra patrimoniului	Infracțiuni care aduc atingere unor activități de interes public sau altor activități reglementate de lege	Infracțiuni prevăzute prin legi speciale	Alte infracțiuni	Total
Număr persoane private de libertate	10245	11829	1432	4072	656	28234
Procent din total	36,29%	41,90%	5,07%	14,42%	2,32%	100%

Tabelul 2: Ponderea pe categorii de infracțiuni la 30.06.2016

Scăderea populației carcerale în perioada 2014-2015 a generat o creștere a numărului persoanelor aflate în supravegherea serviciilor de probațiune. Este de remarcat că, pentru prima dată de la

⁴ <http://www.prisonstudies.org/map/europe>

⁵ <http://www.anp.gov.ro/documents/10180/9264127/SITUA%C5%A2IA+LUNAR%C4%82%20-+iunie+2016+-+cu+CE+si+CD.pdf/823009cb-c0ed-4196-9126-5cc591fde941>



înființarea serviciului de probațiune în România în anul 2001, prin Ordonanța Guvernului nr. 92/2000 privind organizarea și funcționarea serviciilor de reintegrare socială a infractorilor și de supraveghere a executării sancțiunilor neprivative de libertate⁶, numărul persoanelor aflate sub supravegherea acestuia este mai mare decât al celor aflate în detenție în penitenciare.

La data de 31 decembrie 2015, 42.000 persoane se aflau în supravegherea serviciilor de probațiune, în timp ce în sistemul penitenciar se aflau 28.334 persoane private de libertate.

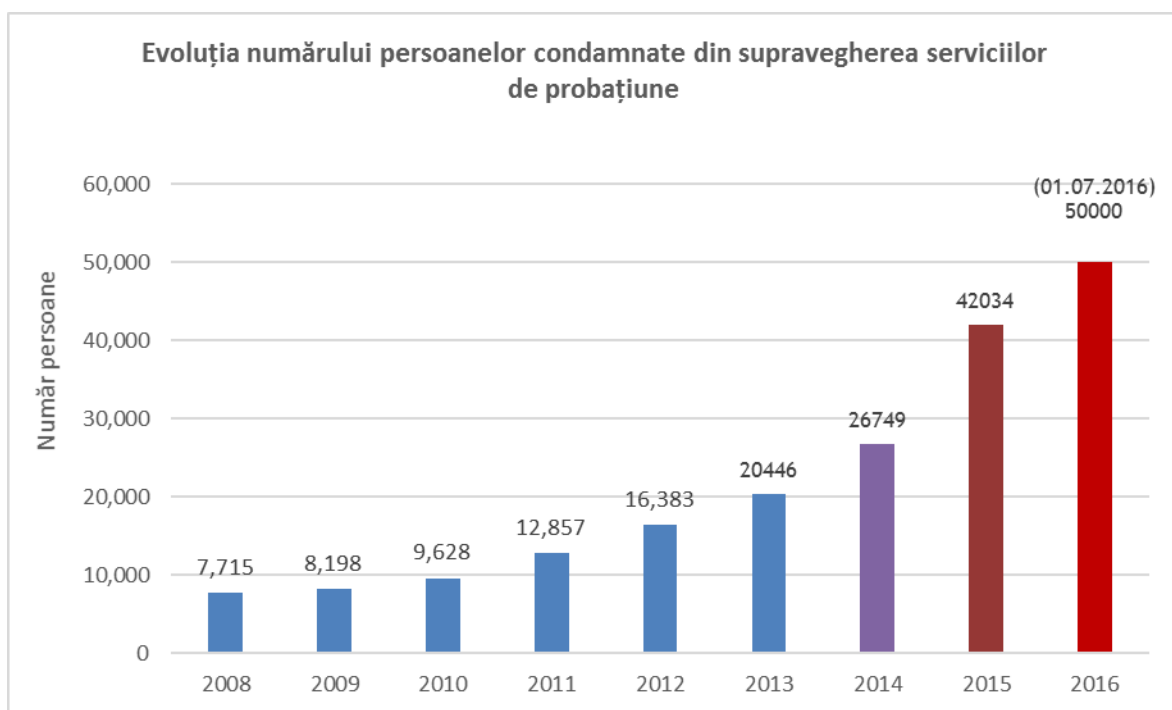


Figura 2: dinamica efectivului de persoane aflate în supravegherea serviciilor de probațiune

La data de 30.06.2016, numărul persoanelor aflate în supravegherea serviciilor de probațiune a crescut cu 19% față de anul 2015, fiind de 50.000. Raportat la personal (355 de consilieri de probațiune în toate cele 42 de servicii de probațiune), media numărului de persoane supravegheate/consilier este de 140. Comparativ, încărcătura medie în Marea Britanie este de 13 persoane/consilier de probațiune, în Belgia 45 persoane/consilier de probațiune și Estonia 30 persoane/consilier de probațiune. Așadar, în România încărcătura de dosare este de 3-4 ori mai mare decât media europeană, ceea ce pune personalul de probațiune în imposibilitatea de a efectua activitățile obligatorii necesare unei supravegheri adecvate.

⁶ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/24149>



Potrivit datelor ANP, costul mediu pentru un deținut este de aproximativ **783,80 lei/lună**. Comparativ, costul mediu al unei persoane aflate în supraveghere serviciului de probațiune este de aproximativ **48 de lei/lună**.

I.2. CONDIȚII DE DETENȚIE

Problema supraaglomerării din penitenciarele românești a fost constatată și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO). CEDO a pronunțat o primă hotărâre împotriva României în această materie în decembrie 2007, în cauza *Bragadireanu contra României*⁷.

În iulie 2012, CEDO a pronunțat o hotărâre semi-pilot privind condițiile de supraaglomerare din România, în cauza *Iacov Stanciu contra României*⁸, în care a reținut o problemă structurală în domeniu. Curtea a cerut României să întreprindă măsuri, fără a acorda însă un termen pentru remedierea problemelor constatate⁹.

În ciuda unor investiții realizate la nivelul ANP, cât și al Centrelor de reținere și arest preventiv ale Ministerului Afacerilor Interne (MAI), în perioada 2013-2015¹⁰, prin care s-a urmărit extinderea capacității de cazare prin crearea de noi spații de detenție, dar și modernizarea și adaptarea celor existente la standardele internaționale în materie, locurile de cazare și deținere sunt încă insuficiente în raport cu populația carcerală de la acest moment.

Numărul acțiunilor din România privind condițiile de detenție, aflate pe rolul CEDO, este în prezent de aproximativ 2000 de cereri. Dat fiind numărul foarte mare de cereri, este probabilă adoptarea de către CEDO a unei hotărâri pilot împotriva României privind supraaglomerarea și condițiile actuale de detenție.

O hotărâre pilot ar obliga România să adopte toate măsurile necesare pentru remedierea unei probleme sistemice, într-un termen determinat¹¹. În cadrul acestei proceduri, Curtea nu are doar funcția de a se pronunța dacă a existat sau nu o încălcare a Convenției într-o cerere dată, ci și de a identifica problema sistemică sau structurală și de a oferi guvernului vizat indicații clare privind măsurile pe care acesta trebuie să le ia pentru remedierea problemei¹². În timpul procedurii pilot, CEDO poate decide suspendarea soluționării cauzelor având același obiect, până la împlinirea termenului acordat pentru remedierea problemelor constatate.

⁷ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122647>

⁸ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-123577>

⁹ Neacordarea unui termen este principala diferență între hotărâri semni-pilot și hotărâri pilot ale CEDO.

¹⁰ 1421 locuri de cazare obținute prin lucrări de reparații curente în 2013, 145 locuri noi de cazare în 2014, respectiv 300 de locuri de deținere modernizate și date în folosință în 2015.

¹¹ De exemplu, în hotărârile pilot pronunțate de Curte împotriva Italiei, Bulgariei și Ungariei termenul acordat a fost de 1 an, 18 luni, respectiv 6 luni.

¹² <http://www.hotararicedo.ro/index.php/news/2014/11/abordarea-%C3%AEncalcarilor-sistemice-si-structurale-ale-drepturilor-omului-in-jurisprudenta-cedo-procedura-hotararii-pilot>



Se înregistrează o creștere a cuantumului sumelor plătite cu titlu de despăgubire de către România persoanelor pentru care CEDO a constatat încălcarea articolul 3 din Convenție:

2015	Hotărâri constatând încălcarea art. 3	Decizii de radiere de pe rol urmare	
		înțelegerii amiabile	declarației Unilaterale
Număr	21	20	2
Sume	399.500 EUR	222.480 EUR	8370 EUR
TOTAL			630.350 EUR
2016 (pana la 12.07.2016)	Hotărâri constatând încălcarea art. 3	Decizii de radiere de pe rol urmare	
		înțelegerii amiabile	declarației Unilaterale
Număr	11	20	1
Sume	287.700 EUR	720.570 EUR	12.600 EUR
TOTAL			1.020.870 EUR

Tabelul 3: cuantumul sumelor plătite cu titlu de despăgubire de către România persoanelor pentru care CEDO a constatat încălcarea articolul 3 din Convenție în perioada 2015-2016¹³

Prin comparație, în perioada 2010-2015, România a fost condamnată în 119 cauze pentru încălcarea articolului 3, cuantumul total al sumelor plătite fiind de **2,5 milioane EUR**: despăgubiri de 1.172.701 EUR ca urmare a hotărârilor Curții și sume plătite în urma unor înțelegeri amiabile sau a unor declarații unilaterale, în cuantum de 1.382.406 EUR.

II. MĂSURI ALE GUVERNULUI ROMÂNIEI PENTRU REDUCEREA SUSTENABILĂ A SUPRAAGLOMERĂRII ȘI ÎMBUNĂTĂȚIREA CONDIȚIILOR DE DETENȚIE

Pe 10 martie 2016, Guvernul României a adoptat *Regulamentul de aplicare a Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal*¹⁴.

Pe 27 aprilie 2016, Guvernul României a adoptat *Memorandumul pentru aprobarea calendarului de măsuri necesare îmbunătățirii condițiilor de detenție și a sistemului de probațiune*, exprimându-și acordul de principiu pentru măsurile de investiții în infrastructura penitenciară și pentru bugetul necesar de 740.234.582 euro, în perioada 2016-2023. Aceste fonduri sunt destinate extinderii capacității sistemului penitenciar cu un număr de 10.895 de locuri noi de cazare și modernizarea unui număr de 1651 locuri, ceea ce ar rezolva problema deficitului de locuri de deținere pentru persoanele private de libertate.

În temeiul *Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020*¹⁵, Ministerul Justiției a dezvoltat și aprobat, împreună cu Administrația Națională a Penitenciarelor, la data de 30 iunie

¹³ Sursa: Agentul Governamental al României la CEDO.

¹⁴ HG 157 din 10 martie 2016 (M. Of. 271/11 04.2016), <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/177386>



2016, *Planul de Acțiune Sectorial pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Detenție*, care vizează măsuri în domeniul accesului la muncă, accesul la servicii medicale de calitate și reintegrare socială¹⁶.

II.1. MĂSURI PENTRU CONSOLIDAREA INFRASTRUCTURII

Potrivit standardelor Consiliului Europei (4 mp pentru cei aflați în regimurile închis și de maximă siguranță sau 6 mc pentru cei aflați în regim deschis și semi-deschis), sistemul penitenciar din România are o capacitate de 18.826 locuri. Raportat la numărul de persoane aflate în custodie (28.234 la 30.06.2016), deficitul este de 9.408 locuri.

Investiția în extinderea infrastructurii penitenciare ar putea fi o soluție pe termen lung în vederea decongestionării penitenciarelor. Acest lucru se poate realiza prin construcția de noi penitenciare, prin extinderea capacității în unitățile penitenciare care o permit și/sau prin transformarea unor infrastructuri existente dezafectate (ex. unități militare) în unități penitenciare.

Conform *Memorandumului pentru aprobarea calendarului de măsuri necesare îmbunătățirii condițiilor de detenție și a sistemului de probațiune*, construcția de noi penitenciare are în vedere construcția a două penitenciare cu regim de maximă siguranță, regim închis și arestați preventiv, a câte 1000 de locuri de cazare până în anul 2021.

Totodată, este preconizată transformarea unor spații existente în noi locuri de deținere, investiții noi și transformarea unor spații existente în noi locuri de deținere prin lucrări de intervenție, schimbarea destinației unor spații existente în noi locuri de deținere prin lucrări de reparații curente, preluarea de noi imobile în vederea creșterii capacității de cazare.

TERMEN	LOCURI NOI	LOCURI MODERNIZATE
Etapa I 2016 - 2017	875 (Bacău, Rahova, Codlea, Craiova, Gherla, Găești, Oradea Satu-Mare, Slobozia, Timisoara, Targsor, Târgu-Mureș, Tulcea, C.E. Buziaș, C.E. Tg. Ocna, Sp. Dej)	200
Etapa a II-a 2018-2020	7520 (toate unitățile cu excepția penitenciarelor Bacău, Oradea, Satu-Mare, Slobozia, Timișoara, Tulcea)	1451
Etapa a III-a 2021 - 2023	2500 (cele două penitenciare nou construite, plus finalizarea din etapele anterioare)	
	10.895	1651

Tabelul 4: Măsurile pe termen lung, scurt și mediu privind locurile noi și modernizate

¹⁵ http://www.just.ro/wp-content/uploads/2015/09/h1155_231220141.pdf

¹⁶ <http://www.just.ro/wp-content/uploads/2016/06/Plan-de-masuri-pentru-imbunatatirea-conditiilor-de-detentie2.pdf>



Pre-condiții:

- alocarea de resurse bugetare necesare
- efectuarea unor analize cost-eficiență
- elaborarea unui plan de investiții și modernizare

II.2.. MĂSURI PENTRU ÎMBUNĂȚĂȚIREA CALITĂȚII VIEȚII PERSOANELOR PRIVATE DE LIBERTATE

II.2.1. Mărirea normei de hrană

În prezent, norma de hrană este de 3,76 de lei/zi/persoană privată de libertate, ultima actualizare având loc 2013, prin Ordin al Ministrului Justiției¹⁷. Legislația relevantă în acest domeniu mai include *Ordonanța de Guvern nr.26/1994 privind drepturile de hrană, în timp de pace, ale personalului din sectorul de apărare națională, ordine publică și siguranță națională*¹⁸ (Norma de hrană 17, cea mai uzitată, respectiv 2855 de calorii/zi).

Creșterea normei de hrană a persoanelor private de libertate implică existența sumelor necesare de la bugetul de stat, sustenabilitatea măsurii pentru anii următori poate implica și modificarea Ordonanței de Guvern nr. 26/1994¹⁹.

Ministerul Justiției, împreună Administrația Națională a Penitenciarelor, analizează impactul financiar al modificării de urgență a OMJ nr.3541/C/2012, în vederea actualizării normei de hrană.

Pre-condiții:

- (re)alocarea de resurse bugetare la nivelul ANP

II.2.2. Măsuri igienico-sanitare

Igienizarea spațiilor de detenție constituie o măsură necesară și cu caracter permanent în vederea îmbunătățirii condițiilor actuale de detenție. Administrația Națională a Penitenciarelor are un buget pe anul 2016 dedicat lucrărilor de igienizare/întreținere/reparații curente în valoare totală de 7.758.860 lei, din care 7.282.660 lei pentru penitenciare, iar 476.200 lei pentru penitenciarele spital²⁰.

¹⁷ OMJ nr.3541/C/2012, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/144520>

¹⁸ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/4017>

¹⁹ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/4017>

²⁰ <http://www.anp.gov.ro/documents/10180/4566691/BUGET+2016.pdf/4b8405e8-a32d-49dc-b680-6134f014f708>



Data fiind importanța acestei măsuri, aceasta a fost prevăzută și în *Planul de Acțiune Sectorial pentru îmbunătățirea condițiilor de detenție, Accesul la Servicii Medicale de Calitate*, măsura nr.19, cu termen de implementare constant²¹.

Având în vedere concluzii ale rapoartelor de control, precum și ale vizitelor inopinate la penitenciare, Ministrul Justiției a solicitat în cursul lunii iunie demararea urgentă a acțiunilor de igienizare a spațiilor de detenție. Măsurile administrative la nivelul fiecărei unități penitenciare se pot dispune imediat.

Pre-condiții:

- management eficient la nivelul unităților penitenciare
- co-interesarea persoanelor aflate în detenție (de exemplu prin echivalarea cu muncă prestată)
- eventuala modificare a legislației în acest sens

II.2.3. Accesul la servicii medicale de calitate

În 2015, numărul bolnavilor cronici din penitenciare a fost de 8.424 de persoane private de libertate (29,7% din populația carcerală are o afecțiune cronică)²². Numărul este în creștere în comparație cu anul 2014 (7488) și 2013 (5672).

În ceea ce privește bolnavii aflați în faze terminale oncologice, numărul deceselor cu cauză oncologică a crescut de la 24 (în anul 2014) la 41 în 2015, iar de la începutul anului curent, din totalul de 38 decese, 15 sunt de natură oncologică. O altă problemă o constituie bolnavii cu afecțiuni psihice, în număr de aproximativ 2600 (218 dintre aceștia fiind diagnosticați cu afecțiuni psihice grave). Numărul persoanelor cu dizabilități, la sfârșitul anului 2015, era de 193.

Posturile de specialitate medicală din sistemul penitenciar nu sunt complet ocupate, iar lipsa medicilor stomatologi din cadrul penitenciarelor este o problemă particulară.

Planul de Acțiune Sectorial pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Detenție are în vedere măsuri de atragere și menținere a personalului medical în sistemul penitenciar. În paralel se analizează următoarele măsuri: încheierea unor parteneriate în sistem plată cu ora sau voluntariat; încheierea de protocoale cu Ministerul Sănătății, cu colegii profesionale (medici, psihologi); crearea de centre terapeutice și diseminarea bunelor practici existente în sistemul penitenciar.

În acest sens, este de menționat centrul terapeutic pentru femei din cadrul Penitenciarului Gherla finanțat prin Mecanismul Financiar Norvegian 2009-2014. Comunitatea terapeutică este destinată femeilor cu afecțiuni psihice și este dotată cu cluburi, camere de deținere, cabinete psihologice și

²¹ <http://www.just.ro/wp-content/uploads/2016/06/Plan-de-masuri-pentru-imbunatatirea-conditiilor-de-detentie2.pdf>

²² Raportul anual de activitate al Administrației Naționale a Penitenciarelor, 2015:

<http://anp.gov.ro/documents/10180/7602375/bilant+Administratia+Nationala+a+Penitenciarelor+rom.pdf/5b87fb13-fd0f-419b-ae0-e09dcfb5bbcb>,



spatii destinate activităților de reintegrare socială. De asemenea, au fost elaborate 3 protocoale clinice (pentru asistarea femeilor private de libertate diagnosticate cu depresie sau cu anxietate ori cu tulburări de personalitate) și un program pentru optimizare personală.

Pre-condiții:

- actualizarea legislației terțiare (Ordine de Ministru, inclusiv cele comune cu Ministrul Sănătății)
- încheierea de protocoale inter-instituționale sau cu corpuri profesionale (medici, psihologi)
- încheierea la nivel de unitate penitenciară de contracte pentru accesul efectiv la servicii medicale stomatologice

II.2.4. Îmbunătățirea accesului la muncă

În 2015, 8406 persoane private de libertate au prestat muncă, în regim de prestări servicii și producție bugetară (3255) sau în interesul locului de deținere și regie proprie (5151). Alte 56 de persoane private de libertate au prestat muncă pe bază de voluntariat și în caz de calamitate. În total, procentul persoanelor private de libertate implicate în activități lucrative a fost de numai 29% în anul 2015²³.

Pentru anul în curs, din datele furnizate de Administrația Națională a Penitenciarelor, numărul de persoane care au prestat muncă se situează la 28,37%.

Prestarea muncii ar putea fi o posibilă soluție nu numai pentru îmbunătățirea stării de supraaglomerare existentă în penitenciare, dar și pentru: reducerea efectivă a perioadei de detenție prin acordarea beneficiului prevăzut de cadrul legal aplicabil, în particular art. 96 din Legea nr.254/2013; o reintegrare socială mai facilă a persoanelor aflate în detenție; realizarea rolului reeducativ și de reintegrare al pedepsei.

Pre-condiții:

- management eficient la nivelul unităților penitenciare prin identificarea de oportunități de muncă
- eventuala modificare a cadrului legislativ secundar și terțiar

II.3. FACILITAREA REINTEGRĂRII SOCIALE

Facilitarea reintegrării sociale prin dezvoltarea de programe educative, asistență psihologică și asistență socială din perioada detenției, și facilitarea asistenței post-detenție la nivel sistemic a fost definită ca obiectiv strategic în *Strategia Națională de Reintegrare Socială a Persoanelor Private de Libertate, 2015 - 2019*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.389/2015 din 27 mai

²³ Ibid.



2015²⁴. Strategia include și un Plan Național de Implementare care conține măsuri până în anul 2019.

Strategia înființează o Comisie Interministerială pentru coordonarea și implementarea prevederilor acesteia. După constituire în luna **februarie 2016**²⁵, Comisia Interministerială a procedat la inventarierea măsurilor cu termen urgent, potrivit Strategiei, și care sunt condiții pentru activități ulterioare. Un raport privind implementarea măsurilor prevăzute de Strategie va fi prezentat de Ministerul Justiției în trimestrul IV al anului 2016.

De asemenea, Ministerul Justiției va elabora cadrul pentru programe de voluntariat și ateliere pentru deținuți, cu sprijinul organizațiilor non-guvernamentale și al studenților. De exemplu, înainte de eliberare, persoanelor aflate în detenție li se pot organiza ateliere pe tema dreptului muncii și drepturile lor cu privire la reintegrarea socială sau ateliere de reinserție pe piața muncii. Astfel de programe de voluntariat, existente în alte state precum Marea Britanie, sunt de natură să contribuie la scăderea recidivei, prin faptul că celor condamnați li se oferă alternative, prin cunoașterea drepturilor lor.

Pre-condiții:

- funcționarea efectivă a Comisiei Inter-ministeriale
- management eficient la nivelul unităților penitenciare și o bună colaborare cu structuri asociative
- protocoale între Ministerul Justiției/ANP și facultăți de profil în vederea desfășurării unor ateliere de informare înainte de eliberare sau cu societăți comerciale (târguri de muncă)

II.4. CONSOLIDAREA SISTEMULUI DE PROBAȚIUNE

În vederea reducerii costurilor sociale ale executării sancțiunilor și măsurilor penale, prin diminuarea populației din unitățile penitenciare și valorificarea potențialului socioeconomic al infractorilor, Ministerul Justiției a înființat în anul 2001 sistemul național de probațiune prin Ordonanța Guvernului nr. 92/2000²⁶.

Probațiunea promovează și pune în executare pedepsele și măsurile neprivative de libertate. Rolul acestei instituții a fost sporit de noua legislație penală intrată în vigoare în anul 2014, care a lărgit și reorganizat sfera sancțiunilor alternative la închisoare (amânarea aplicării pedepsei, suspendarea executării pedepsei sub supraveghere, liberarea condiționată, precum și cele 4 măsuri educative neprivative de libertate aplicate minorilor).

²⁴ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/169807>

²⁵ La mai bine de 6 luni după publicarea HG-ului în MOF, în iulie 2015.

²⁶ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/24149>



Prin activitatea sa, sistemul de probațiune urmărește asigurarea unui echilibru între protecția societății prin menținerea ordinii de drept, prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni și menținerea în comunitate a persoanelor sancționate penal, scopul fiind reabilitarea socială a infractorilor.

Din punct de vedere organizatoric, sistemul de probațiune din România este format, în prezent, din Direcția Națională de Probațiune, structură centrală, cu personalitate juridică în cadrul Ministerului Justiției care funcționează cu 35 de angajați și, la nivel local, 42 servicii de probațiune, subordonate din punct de vedere financiar-administrativ și metodologic Direcției Naționale de Probațiune, cu o schemă de personal de 355 consilieri de probațiune.

Activitatea serviciilor de probațiune a înregistrat o creștere accelerată, începând din anul 2011, pe dimensiunea persoanelor sancționate penal intrate în supravegherea acestora, culminând cu cea mai abruptă creștere în cursul anului 2015 - peste 20.000 noi persoane intrate în supraveghere (vezi mai sus figura 2). Cu toate acestea, resursele puse la dispoziția serviciilor de probațiune nu reflectă importanța acestei instituții, astfel cum este definită de noua legislație penală.

Dezvoltarea sistemului de probațiune constituie o măsură necesară pentru susținerea aplicării sancțiunilor și măsurilor neprivative de libertate introduse prin noile coduri în materie penală și procesual penală, măsură asumată de Ministerul Justiției în cadrul *Strategiei pentru dezvoltarea sistemului de justiție 2015 - 2020*, precum și în *Memorandumul pentru aprobarea calendarului de măsuri necesare îmbunătățirii condițiilor de detenție și a sistemului de probațiune*.

Măsurile efective promovate de Ministerul Justiției în 2016 sunt: creșterea schemei de personal la nivelul Direcției Naționale de Probațiune cu 428 consilieri de probațiune (de la 355 la 783)²⁷; adoptarea Statutului Personalului de Probațiune (prevăzută în trimestrul III al anului 2016, cu întârziere de peste 2 ani), adoptarea Regulamentelor pentru aplicarea Legii nr.252/2013 privind organizarea și funcționarea sistemului de probațiune²⁸ și a Legii nr.253/2013 privind executarea pedepselor, a măsurilor educative și a altor măsuri neprivative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal²⁹ (cu o întârziere de peste 2 ani); corectarea unor inechități salariale prin OUG 20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative³⁰.

Pre-condiții:

- Alocarea resurselor bugetare necesare
- Eventuala modificare a cadrului legislativ aplicabil

²⁷ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/178329>

²⁸ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/150667>

²⁹ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/150678>

³⁰ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/179110>



II.5. MĂSURI LEGISLATIVE

Ministerul Justiției analizează oportunitatea propunerii unor modificări legislative la nivelul legislației penale, cum ar fi prevederile privind concursul de infracțiuni, infracțiuni continuate și sporul obligatoriu de pedeapsă; alternative la executarea pedepsei în detenție; liberarea condiționată.

De asemenea, trebuie analizate rolul judecătorului de supraveghere a privării de libertate și responsabilizarea mai mare a comisiilor de liberare condiționată.

În examinarea măsurilor legislative, Ministerul Justiției are în vedere că adoptarea unei grațieri sau amnistii se adresează numai efectului, nu și cauzelor supraaglomerării. În planul politicii penale, se identifică efecte cu privire la recidivă, iar experiența altor state arată că astfel de măsuri sunt urmate de refacerea aglomerării pe termen scurt. De exemplu, în Cehia 24% din persoanele care au beneficiat de legea grațierii colective în anul 2013 au recidivat.

Măsurile de înlăturare a executării pedepsei au caracter excepțional și trebuie să țină seama de efectul pentru societate, fiind necesar un echilibru între actul de clemență și nevoia de dreptate a societății.

Caracterul excepțional al unei măsuri de grațiere este reținut și de Consiliul Europei. Astfel, Comitetul pentru Prevenirea Torturii menționa în cazul Georgiei: *"problema supraaglomerării din penitenciare și a inflației populației carcerale nu poate fi soluționată într-o manieră cuprinzătoare și durabilă prin utilizarea acestor metode excepționale. În plus, se mai reține că "graba în care s-a desfășurat procedura de amnistie, la care s-a adăugat absența pregătirii eliberării și a structurilor de sprijin exterior adecvat, antrenează riscul ca un număr semnificativ al deținuților eliberați să revină în penitenciare într-o perioadă scurtă de timp".*³¹

Nu în ultimul rând, este necesară examinarea legislației privind organizarea sistemului penitenciar, cu accent asupra stabilității funcțiilor de conducere și a ocupării acestora prin concurs, a introducerii unor criterii de performanță efectivă pentru funcțiile manageriale, precum și a introducerii unor criterii de evaluare obiective pentru întregul personal din sistemul penitenciar.

Evaluarea activității personalului din sistemul penitenciar, mai ales a persoanelor care ocupă funcții de conducere, este foarte importantă pentru calitatea activității, mai ales din perspectiva eficienței și motivării. Criteriile stabilite pentru evaluarea activității profesionale prin Ordinul Ministrului Justiției nr.1792/2013³² vizează pentru persoanele cu funcții de conducere: capacitatea decizională, previziune și planificare, organizare și coordonare, monitorizare și control.

³¹ Carta Albă privind suprapopularea din penitenciare, Comitetul European pentru Probleme Penale, 30 iunie 2016; para.109

³² <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/149003>



MINISTERUL JUSTIȚIEI

Aplicarea unor indicatori de performanță mai specifici și de rezultat este considerată necesară de către Ministerul Justiției, pentru a eficientiza activitatea de management, pe baze concrete și măsurabile și pentru a genera o reformă sustenabilă a sistemului penitenciar.

Pre-condiții:

- Dezbateri cu echipa de autori ai codurilor penal și de procedură penală, precum și cu alți specialiști
- Efectuarea unui audit independent al sistemului penitenciar