

Strasbourg, 30 iunie 2016PC-CP (2015) 6 rev 7

PC-CP\docs 2016\PC-CP(2015)6_e rev7

**COMITETUL EUROPEAN PENTRU PROBLEME PENALE
(CDPC)**

CARTA ALBĂ PRIVIND SUPRAPOPULAREA ÎN PENITENCIARE

Document pregătit de Direcția Generală de Drepturile Omului și Stat de Drept

CUPRINS

Introducere.....	4
I. Suprapopularea din închisori și creșterea populației carcerale.....	5
II . Suprapopularea în penitenciare - situația curentă.....	6
III. Poziția Consiliului Europei cu privire la problema suprapopulării din închisori și creșterea numărului de deținuți	9
a. In general.....	9
b. Recomandarea nr. R(99) 22 privind suprapopularea penitenciarelor și inflația populației carcerale	12
c. Alte texte legale relevante	13
IV. Cauzele primare ale suprautilizării formelor de privare de libertate și a suprapopulării din penitenciare.....	14
a. Politica penală și legislația care duc la o suprautilizare a sistemului penitenciar.....	14
b. Folosirea limitată a alternativelor la arestul preventiv.....	15
c. Durata arestului preventiv	16
d. Utilizarea limitată a sancțiunilor și măsurilor în folosul comunității	17
e. Alți factori care prelungesc privarea de libertate.....	18
V. Cum se rezolvă problema suprapopulării din penitenciare?	19
a. Privarea de libertate ca măsură de ultimă instanță.....	19
b. Revizuirea legislației penale, dezincriminarea și alternative la proceduri penale	22
c. Prevenirea și modul de abordare al recidivismului	25
d. Rolul mecanismelor de monitorizare și al organismelor consultative	26
e. Coerența sarcinilor și a obiectivelor diferiților actori în procesul de justiție penală	27
VI. Necesitatea unor strategii naționale și a planurilor de acțiune cu privire la politica penală	29
VII. Colaborarea cu mass-media și opinia publică.....	33
VIII. Concluzii.....	33

Lista de abrevieri

CCJE = Consiliul Consultativ al Judecatorilor Europeni

CCPE = Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni

CDPPS = Conferința Directorilor de Penitenciar și Serviciilor de Probatiune

CM = Comitetul de Miniștri

CommDH = Comisarul pentru Drepturile Omului

CPT = Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și Tratatelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante

CSM = sancțiuni și măsuri comunitare

ECtHR = Curtea Europeană a Drepturilor Omului

EPR = Regulile Europene privind penitenciarele

H/Exec = Memoranda Departamentului pentru executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului

JHA = Justiție și Afaceri Interne European Commission No. = număr

NPM = Mecanism Național de Prevenție

OPCAT = Protocolul Opțional la Convenția ONU împotriva Torturii

PACE = Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei

PC-CP = Consiliul pentru Cooperare Penală

PC-OC = Comitetul de experți cu privire la operarea Convențiilor Europene în ceea ce privește cooperarea în chestiuni penale

R or Rec = Recomandare

SPACE = Statistici Penale Anuale ale Consiliului Europei

UK = Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord

UN = Organizația Națiunilor Unite

UNODC = Biroul ONU pentru Droguri și Criminalitate

Introducere

1. Suprapopularea penitenciarelor reprezintă o problemă recurentă pentru mai multe administrații de penitenciare din Europa. În multe dintre cele 47 de state membre ale Consiliului Europei există penitenciare suprapopulate¹ și acolo unde numărul total de deținuți este mai mic decât locurile de cazare disponibile, penitenciarele speciale se confruntă frecvent cu problema suprapopulării.
2. Consiliul Europei a recomandat insistent autorităților naționale să remedieze problema având în vedere că suprapopularea penitenciarelor și creșterea populației carcerale reprezintă o provocare majoră pentru administrația penitenciarelor și sistemul de justiție penală în ansamblul său, atât în ceea ce privește garanția drepturilor omului, cât și managementul eficient al instituțiilor penale. La 30 septembrie 1999, Comitetul de Miniștri a adoptat Recomandarea nr R (99) 22 privind suprapopularea și creșterea populației din penitenciare. Documentul conține o serie de recomandări pertinente și sugestii pentru măsuri practice care trebuie luate la toate nivelele - legislativ, judiciar și executiv.
3. La peste 15 ani de la adoptarea recomandării și în ciuda eforturilor depuse de statele membre, problema este încă acută la nivel european, așa cum este și în multe alte colțuri ale lumii. Prin urmare, de-a lungul ultimilor ani, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a trebuit să examineze mai multe plângeri legate de condițiile de detenție precare și a constatat numeroase încălcări ale articolului 3.
4. În ceea ce privește relațiile inter-statale, problema se resimte acut în cazul cererilor de extrădare în vederea urmăririi penale sau în caz de transfer al persoanelor condamnate, în cazul în care măsura solicitată poate fi problematică din perspectiva executării pedepsei, din cauza condițiilor precare de detenție și, inclusiv, în mod special, din cauza suprapopulării din penitenciare, în statul de executare.
5. Hotărârea Curții Europene de Justiție în cauzele conexe C-404/15 și C-659/15 PPU Pál Aranyosi și Robert Căldăraru constituie un caz recent în care Curtea a reiterat interdicția completă privind pedepsele inumane sau tratamentele degradante, fiind garantată de drepturile fundamentale protejate prin intermediul Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. Autoritatea care pune în executare mandatul european de arestare trebuie să evalueze în mod adecvat orice astfel de riscuri înainte de a decide cu privire la extrădarea unei persoane. Curtea a arătat, în particular, că, în cazul în care un astfel de risc derivă din condițiile generale de detenție din statul membru care a emis mandatul de arestare, decizia privind executarea acestuia trebuie amânată până la obținerea de informații suplimentare de natură să contribuie la reducerea acestui risc. În cazul în care acest risc nu poate fi redus într-un termen rezonabil, autoritatea trebuie să decidă dacă procedura de extrădare va fi finalizată².
6. În cadrul mai multor conferințe cu participarea directorilor de penitenciare a fost dezbătută problema suprapopulării penitenciarelor, iar în cadrul celei de-a 17-a Conferințe de la Roma (noiembrie 2012) a avut loc o întâlnire specială cu judecători și procurori, cu scopul de a conștientiza problema privind impactul arestului preventiv și a politicilor privind pedepsele privative de libertate asupra suprapopulării penitenciarelor și asupra utilității și eficacității modalităților alternative la executarea pedepsei cu închisoarea. Cu ocazia Conferinței a 19-a a directorilor de penitenciare și serviciilor de probațiune (CDPPS) (Helsinki, 2014), a fost lansată o inițiativă pentru înființarea unui grup de lucru format din judecători, procurori,

¹ În textul de față, termenul "penitenciar" este utilizat cu titlu general, cu referire la instituțiile menționate în Regula nr. 10 din Regulile Europene privind Penitenciarele .

² See at: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160036en.pdf>

reprezentanți ai ministerelor justiției, ai serviciilor de penitenciare și probațiune, cu obiectivul de a discuta aceste probleme și de a emite recomandări de măsuri care să combată suprapopularea penitenciarelor. Scopul acestei inițiative este de a determina autoritățile naționale să faciliteze un dialog între judecători, procurori, reprezentanți ai ministerelor, legiferatori, decidenți și servicii de penitenciare și probațiune, în vederea unui acord pe termen lung asupra strategiilor naționale și ale unor acțiuni specifice pentru a gestiona suprapopularea penitenciarelor.

7. Prezenta cartă albă este un rezultat al eforturilor comune ale Comitetului de elaborare a raportului privind problema suprapopulării penitenciarelor, ai căror membri, menționați mai sus, sunt reprezentanți ai unor structuri ale Consiliului European și comitete interguvernamentale, cu competență și interes legitim în domeniul politicilor și practicilor de prevenție și de justiție penală ale statelor membre ale Consiliului European. Lista completă a membrilor Comitetului de elaborare, înființat la inițiativa Comitetului European privind problematica justiției penale, precum și organismele și comitetele pe care le reprezintă poate fi consultată în Anexa I a documentului.
8. Această Cartă Albă nu conține noi recomandări specifice referitoare la suprapopularea penitenciarelor - cele care se regăsesc în Recomandarea numărul R (99) 22 cu privire la suprapopularea penitenciarelor și inflația de populație din penitenciare sunt în continuare valabile. Carta Albă subliniază aspectele care ar putea prezenta interes pentru dialogul menționat mai sus, pe care autoritățile naționale ar trebui să îl inițieze și să îl mențină pentru a cădea de acord și a implementa într-o manieră eficientă strategii pe termen lung și acțiuni specifice pentru a aborda suprapopularea penitenciarelor ca parte a unei reforme mai ample a politicilor lor în materie penală, în linie cu cercetarea academică contemporană și cu așteptările realiste asupra rolului pe care dreptul penal și politicile privind infracțiunile ar trebui să îl joace în societate. Acest document își propune așadar să determine statele membre să inițieze o dezbatere la nivel național cu privire la dreptul lor penal și să ia decizii bazându-se pe nevoi clare și obiective de atins pe termen scurt și lung. În acest scop, autoritățile naționale ar trebui să evalueze în ce măsură privarea de libertate joacă un rol corespunzător în combaterea infracțiunilor și în ce măsură cei eliberați sunt pregătiți pentru reintegrarea în societate și pentru a - și duce existența fără a mai comite alte infracțiuni.
9. Activitatea Comitetului de redactare s-a desfășurat în perioada decembrie 2014 și aprilie 2016. Consiliul pentru cooperare în materie penală (PC-CP) a susținut textul în cadrul întâlnirilor grupului său de lucru din luna mai 2016. Carta Albă a fost în cele din urmă avizată de Comitetul european pentru probleme penale (CDPC) în luna iunie 2016.

I. Suprapopularea din închisori și creșterea populației carcerale

10. Nu există definiții agreate la nivel internațional privind suprapopularea. La modul general, aceasta survine atunci când solicitările de spațiu în penitenciare depășesc capacitatea locurilor din penitenciare într-un anumit stat membru sau într-un anumit penitenciar din acel stat. Cu toate acestea, contrar Secțiunii 18.3 din Regulile europene cu privire la penitenciare³, există în continuare un număr de state membre care nu au o definiție a „spațiului minim”. Este așadar dificil să se ajungă la un consens în ce privește capacitatea sistemelor penitenciare.
11. Ar trebui să subliniem faptul că există diferențe semnificative în ceea ce privește metodele pe care diferite state membre ale Consiliului European le aplică în calcularea numărului de locuri în penitenciare, prin urmare informațiile referitoare la capacitatea de cazare a unei închisori ar trebui raportat e atât la spațiul real/ numărul efectiv de metri pătrați pe care fiecare deținut

³ Regulile europene cu privire la penitenciare, 18.3: Cerințele minime specifice cu privire la aspectele menționate în paragrafele 1 și 2 vor fi stabilite în legislația națională.

îl are cât și la timpul zilnic pe care acesta îl petrece în celulă. Mai mult decât atât, ar trebui să luăm în calcul faptul că spațiul și metrii pătrați nu sunt singurii factori atunci când evaluăm problema spațiilor suprapopulate. Problemele de suprapopulare sunt strâns legate de asigurarea condițiilor adecvate de detenție, inclusiv problema personalului și posibilitatea de a desfășura activități cu valoare adăugată care să se ridice la standarde internaționale și să aibă drept scop reintegrarea deținuților în societate.

12. Așa cum se menționează și în prefață, principiile prezentate în Recomandarea nr. R (99) 22 a Consiliului Europei cu privire la supraaglomerarea din închisori și inflația populației din penitenciare sunt considerate în continuare valabile. Trebuie însă să admitem că au avut loc schimbări în statele membre ale Consiliului Europei începând cu anul 1999, schimbări care ar putea justifica unele din dificultățile întâmpinate în implementarea principiilor menționate în Recomandare.
13. Mobilitatea în creștere a cetățenilor în Europa, expansiunea și facilitarea accesului la transportul internațional, cât și dezvoltarea rapidă a noilor tehnologii la nivel global au avut numeroase influențe pozitive asupra societăților noastre. În același timp a fost înregistrată o creștere a crimei organizate și a terorismului la nivel internațional care, de la începutul secolului XXI, a dus la o creștere a severității măsurilor luate de organele penale. O abordare mai severă implică de multe ori condamnări mai îndelungate la închisoare fără posibilitatea eliberării condiționate și în același timp fără a fi soluționate implicațiile pe care aceasta le-ar putea avea asupra sistemului penitenciar. De asemenea, în cadrul multor state membre opinia publică vis-à-vis de infracțiuni pare să se fi schimbat. Dorința de ‘a aplica sancțiuni mai dure’ sau toleranța “zero” au dus la o intensificare a condamnărilor la închisoare.
14. Este totuși important să ne aducem aminte că statele membre ale Consiliului Europei au particularitățile lor în ceea ce privește răspunsurile la nivel național la infracționalitate, care au un impact asupra practicilor de detenție, timpului petrecut în detenție, precum și al folosirii sancțiunilor și măsurilor în folosul comunității. Mai mult decât atât, evoluția infracțiunilor poate cunoaște o creștere sau o descreștere, și pot exista situații variate de la suprapopulare acută în unele state membre la situații în care în unele state există penitenciare închise, cel puțin pentru o perioadă deoarece nu există deținuți care pot fi plasați acolo. Acolo unde există suprapopulare, pot exista cauze de fond diferite și combinații de astfel de cauze în state diferite. Prin urmare, Carta albă evidențiază aspecte care trebuie luate în considerare prin prisma tradițiilor juridice, practicilor și culturii naționale, dar în baza standardelor și principiilor relevante ale Consiliului Europei.

II . Suprapopularea în penitenciare - situația curentă

15. Realitatea arată că, în cursul ultimelor decenii și, în principal, ca răspuns la evoluțiile menționate mai sus, la paragrafele 13 și 14, noi tipuri de infracțiuni au fost introduse în codurile penale naționale, iar unele dintre acestea au fost definite de către instrumente juridice internaționale obligatorii prin care obligă semnatarii să folosească aceleași definiții în legislația lor națională. Infracțiunile definite în actele juridice internaționale se referă la infracțiuni grave, pentru care este necesar ca statele să introducă posibilitatea aplicării pedepsei cu închisoarea între anumite limite. În timp ce noi tipuri de infracțiuni au fost adăugate la cele deja existente, în același timp nu au fost făcute revizuirii riguroase, în majoritatea țărilor, ale legislației penale, în scopul de a re-organiza definițiile, de a redefini sancțiuni și măsuri și de a dezincrimina unele infracțiuni minore. Acest lucru, foarte probabil, în unele state a contribuit la utilizarea sporită a pedepsei cu închisoarea ca sancțiune și de asemenea la o durată mai mare a detenției, doi factori importanți care conduc la suprapopulare.
16. Această tendință nu este totuși la fel peste tot în Europa. Există diferențe mari în acest sens.

Cu toate acestea, poate fi subliniat faptul că cifrele privind închisorile sunt puternic influențate de numărul total de cauze noi din sistemul penal, durata sancțiunilor impuse și schemele de eliberare înainte de termen, cum ar fi eliberarea condiționată, perioadele de probațiune și executarea alternativă parțială sau totală a pedepsei cu închisoarea. Durata medie de detenție a crescut destul de mult în câteva state în cursul ultimului deceniu, cu 1%, în medie, iar în unele țări, creșterea este cuprinsă între 3% și 5%⁴. În 2014, numărul deținuților condamnați la 10 sau mai mulți ani de închisoare a crescut cu 2,1%, comparativ cu 2013⁵.

17. Există, de asemenea, o tendință opusă de ușoară scădere a populației din penitenciare în ultimii câțiva ani, care este în principal din cauza scăderii numărului de deținuți care execută pedepse cu închisoarea scurte. Între 2012 și 2013, numărul deținuților din instituțiile penale din cadrul statelor membre ale Consiliului Europei a scăzut cu aproximativ 56.700 de persoane. În ciuda scăderii numărului brut de deținuți, rata medie a populației din închisorile din Europa a crescut între 2012 și 2013 cu 5%. În anul 2012 a fost de 127 de deținuți la 100.000 de locuitori, iar în 2013 a crescut la 134 de deținuți la 100.000 de locuitori. În conformitate cu SPACE I, în 2012, a fost suprapopulare în 22 din cele 47 de țări ale Consiliului Europei. În 2013, numărul țărilor cu suprapopulare a scăzut la 21, iar în 2014 până la 13. În 2013, 19 dintre administrațiile penitenciarelor care aveau închisori suprapopulate au fost aceleași ca și în 2012. În 2014, 1.600.324 de persoane erau deținute în închisorile din Europa și scăderea față de 2013 a fost de 78,893. Rata medie a populației din închisori a scăzut de asemenea cu 7% în comparație cu 2013. Valoarea sa în 2014 a fost de 124 de deținuți la 100 000 de locuitori⁷. Aceste evoluții, cu toate că sunt modeste în comparație cu numărul total de deținuți din Europa, sunt binevenite, iar autoritățile naționale ar trebui să fie încurajate să mențină această tendință pozitivă. Este încă prea devreme pentru a evalua toate motivele posibile din spatele acestei scăderi a numărului populației din penitenciare.
18. Este important să se clarifice faptul că în conformitate cu criteriile SPACE, suprapopularea este măsurată printr-un indicator de "densitate în penitenciare", care se obține prin calcularea raportului dintre numărul de deținuți și numărul de locuri disponibile din închisoare și este exprimată ca numărul de deținuți per 100 de locuri disponibile. Cu toate acestea, capacitatea închisorilor este calculată în moduri diferite în fiecare țară, iar statisticile SPACE se bazează pe informațiile furnizate de fiecare țară⁸. Fără un standard comun stabilit de Consiliul Europei pentru a calcula capacitatea penitenciarelor în același fel în toată Europa, cifrele incluse în SPACE nu sunt strict comparabile.
19. După cum s-a menționat deja anterior, în Cartea Albă, faptul că numărul total de deținuți într-o țară dată este mai mic decât numărul total al locurilor de detenție nu înseamnă neapărat că aceasta țară nu se confruntă cu fenomenul suprapopulării în unele din penitenciarele sale. Prin urmare, în conformitate cu SPACE I, 13 țări europene se confruntă cu probleme de suprapopulare în 2014 (în comparație cu 21 în 2013). Conform rapoartelor CPT publicate în urma vizitelor, numărul țărilor care se confruntă cu fenomenul suprapopulării în penitenciare este estimat a fi mai mare. Această diferență este explicată prin faptul că fiecare țară a folosit

⁴ Statisticile Penale Anuale ale Consiliului Europei (SPACE I, 2012).

⁵ Statisticile Penale Anuale ale Consiliului Europei (SPACE I, 2013).

⁶ Statisticile Penale Anuale ale Consiliului Europei (SPACE I, 2014).

⁷ Scăderea numărului de deținuți cu aproape 200 000 între 1999 și 2014 (cum este evidențiat în datele din SPACE I pentru aceleași perioade), este în principal din cauza reducerii numărului de deținuți din Europa de Est și în primul rând din Federația Rusă.

⁸ În răspunsul lor la chestionarele SPACE, multe state nu specifică numărul de metri pătrați pentru un deținut. Mai mult, unele țări folosesc conceptul de "capacitate operațională" pentru a defini capacitatea instituțiilor lor penale (de exemplu, National Offender Management Service and HM Prison Service of England and Wales definește capacitatea operațională a unei închisori ca fiind "numărul total de deținuți pe care o închisoare îl poate primi ținând cont de controlul de securitate și operarea optimă a regimului planificat: Population Bulletin: lunar: decembrie 2015. Acest fapt sugerează că este imposibil de stabilit o măsurare obiectivă a suprapopulării în asemenea state.

propriile standarde pentru a calcula suprapopularea în momentul completării chestionarului pe care se bazează statisticile SPACE. Dimpotrivă, CPT-ul folosește propriile standarde pentru a calcula suprapopularea.

20. În cazul în care un anumit penitenciar este ocupat la mai mult de 90% din capacitatea sa, acesta este un indicator al suprapopulării iminente. Aceasta este o situație de risc ridicat, iar autoritățile ar trebui să se preocupe și să ia măsuri pentru a evita aglomerarea suplimentară. Acest lucru se datorează faptului că un penitenciar de obicei, are mai multe secțiuni diferite și chiar dacă numărul total de deținuți este mai mic decât capacitatea de locuri, unele secțiuni ale sale, cum ar fi celulele disciplinare, celule de unitate medicală sau secțiunile pentru femei sau minori, ar putea fi pe jumătate goale, în timp ce alte secțiuni pot experimenta situații de suprapopulare. Trebuie să remarcăm, în acest sens, că datele SPACE pentru 2014 indică faptul că doar 16 din cele 52 de administrații din penitenciare au umplut capacitatea lor de locuri sub 90%, iar această tendință este îngrijorătoare.
21. Unele țări utilizează liste de așteptare în caz de suprapopulare severă, care poate duce la încălcarea articolului 3 din CEDO. Acest lucru poate fi o soluție temporară, dar nu ar trebui să conducă la situații când o pedeapsă cu închisoarea nu este executată pentru o perioadă de luni, chiar ani după pronunțarea hotărârii judecătorești de condamnare sau a deciziei de executare, pentru că atunci scopul punitiv și de reabilitare al pedepsei cu închisoarea își va fi pierdut o mare parte din forța sa.
22. Pentru a rezolva problema suprapopulării, unele țări au decis creșterea numărului de locuri de detenție, fie prin construirea de noi închisori sau prin reconstruirea și lărgirea penitenciarelor existente. Consiliul European, în recomandările Comitetului de Miniștri și CPT în rapoartele sale au subliniat constant că doar această soluție nu poate reduce ratele de detenție. Practica a demonstrat că numărul populației din penitenciare crește ca urmare a construcției extinse de penitenciare. Clădiri vechi și uzate de penitenciare trebuie să fie înlocuite cu noi penitenciare care oferă condiții umane de detenție, dar astfel de programe nu ar trebui să conducă la creșterea continuă a numărului de locuri de detenție și, ca urmare la o rata mai mare a pedepselor cu închisoarea.
23. În hotărârile pilot privind suprapopularea în centrele de detenție din Italia și Ungaria, Curtea a subliniat această problemă ca fiind structurală în statele respondente. Curtea a reiterat, în acest context, că cea mai adecvată soluție pentru această problemă ar fi reducerea numărului de deținuți prin utilizarea mai frecventă a măsurilor neprivative de libertate și minimizarea dispunerii arestului preventiv⁹. În hotărârea-pilot privind suprapopularea și condițiile precare de detenție în mai multe centre corecționale din Bulgaria¹⁰, Curtea a menționat, printre soluțiile posibile, construirea de noi închisori sau lucrări majore de reparații la cele existente. Se pare, așadar, că, în opinia Curții, construcția de închisori sau reconstrucția este o măsură, printre multe altele, care ar putea fi luată pentru a aborda suprapopularea închisorilor, dar accentul ar trebui pus mai degrabă pe alternativele la detenție și pe utilizarea redusă a detenției¹¹.
24. Informații privind situația actuală a suprapopulării penitenciarelor în unele state membre ale Consiliului European din Europa de Est pot de asemenea fi găsite într-un studiu privind suprapopularea în penitenciare efectuat în patru țări ale Parteneriatului Estic (Armenia, Georgia, Republica Moldova și Ucraina), în octombrie-noiembrie 2015, în cadrul UE / Consiliul

⁹ *Torreggiani and Others v. Italy*, nos. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 and 37818/10, § 94, 8 January 2013; *Varga and Others v. Hungary* (nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, and 64586/13, § 104, 10 March 2015.

¹⁰ *Neshkov and Others v. Bulgaria*, nos. 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 and 9717/13, 27 ianuarie 2015.

¹¹ *Torreggiani*, §95 ; *Varga*, §105.

Europei Proiectul regional de cadru programatic "Promovarea reformelor in penitenciare (de la o abordare punitiva la una de reabilitare)"¹²

25. Trebuie de asemenea remarcat faptul că tendința în construcția de noi penitenciare în Europa, în prezent, este de a opta pentru închisori de maximă securitate, costisitoare din punct de vedere tehnologic. Ar trebui subliniat, în acest sens, că deținuții care au nevoie să fie plasați în instituții de maximă securitate reprezintă o minoritate printre deținuți. Majoritatea deținuților necesită securitate normală în penitenciare și au nevoie de programe de reabilitare mai degrabă decât de condiții de detenție, care să submineze socializarea lor. Prin urmare, trebuie luată în considerare și construirea de penitenciare moderne din punct de vedere tehnologic, dar cu nivel de securitate mediu și scăzut, care costă mai puțin, sunt mai bine dotate cu personal și sunt mai bine adaptate la nevoile deținuților și ale societății, în general, și care să permită o mai bună implicare a comunității în cursul pregătirii pentru eliberare și reintegrare socială. În același timp, închisorile vechi și depășite ar trebuie să fie închise.

III. Poziția Consiliului Europei cu privire la problema suprapopulării din închisori și creșterea numărului de deținuți

a. In general

26. La nivelul Consiliului Europei, suprapopularea penitenciarelor a fost abordată atât în textele de elaborare a standardelor cât și în evaluări mai specifice ale situațiilor individuale. Recomandările Comitetului de Miniștri precizează principiile de bază pentru a ghida țările europene în menținerea condițiilor de detenție și a tratamentului deținuților în conformitate cu standardele internaționale (ref. Anexa II). În afara de Recomandarea nr R (99) 22, deja menționată, privind suprapopularea în penitenciare și inflația numărului de deținuți (care vor fi menționate mai în detaliu mai jos), aceste standarde pot fi găsite în Regulile Europene pentru Penitenciare (Rec (2006) 2 a Comitetului de Miniștri)¹³.
27. Cu toate acestea, CEDO, astfel cum s-a menționat anterior, a primit numeroase plângeri în cursul anilor și a pronunțat hotărâri prin care se constatau încălcări ale art. 3 din CEDO, care includ printre altele suprapopularea penitenciarelor. Acest lucru a dus și încă duce la decizii în cazuri individuale, dar și la pronunțarea unor hotărâri-pilot (dispuse în conformitate cu articolul 61 din Regulamentul Curții). Astfel de hotărâri sunt pronunțate atunci când Curtea identifică o problemă structurală sau sistemică sau alte disfuncții similare într-un anumit stat pârât. După ce o hotărâre definitivă este pronunțată de către Curte, în conformitate cu articolul 46, paragraful 2 al Convenției, Comitetul de Miniștri începe supravegherea măsurilor

¹² "Raspunsuri ale justitiei penale la problema suprapopularii penitenciarelor in tarile Parteneriatului Estic", Compilarea rapoartelor unui studiu efectuat in Armenia, Georgia, Republica Moldova si Ucraina, Consiliul Europei, martie 2016
http://www.coe.int/t/dgi/criminallawcoop/Presentation/Documents/Criminal%20Justice%20Response%20to%20Prison%20Overcrowding%20in%20EaP%20Countries_ENG.pdf

¹³ 18.1 Cazarea asigurată deținuților, și în special condițiile de dormit, trebuie să respecte demnitatea umană, pe cât posibil, intimitatea, și să îndeplinească cerințele de sănătate și igienă, acordându-se atenție condițiilor climatice și în mod special spațiului de podea, conținutului cubic al aerului, iluminării, încălzirii și ventilării;

18.2 În toate clădirile unde locuiesc, lucrează sau se întâlnesc deținuți: a. ferestrele trebuie să fie îndeajuns de mari încât să permită prizonierilor să citească sau să lucreze la lumina naturală în condiții normale și trebuie să permită aerisirea naturală în afara de cazurile când există un sistem adecvat de aer condiționat; b. lumina artificială trebuie să respecte standardele tehnice recunoscute; și c. trebuie să existe un sistem de alarmă care să le permită deținuților să contacteze personalul fără întârziere.

18.3 Cerințele specifice minime cu privire la aspectele menționate în paragrafele 1 și 2 trebuie să fie stabilite în legislația națională.

18.4 Legislația națională trebuie să pună la dispoziție mecanisme prin care să se asigure că aceste cerințe minime nu sunt încălcate prin suprapopularea închisorilor

luate de stat pentru a executa hotărârea.

28. În plus, Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și Tratatelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante (CPT) și Curtea Europeană a Drepturilor Omului au evaluat situații specifice în care s-a constatat suprapopularea penitenciarelor. Curtea evaluează circumstanțele specifice în cauzele cu care este sesizată și are ultimul cuvânt cu privire la ceea ce constituie o încălcare a CEDO. CPT redactează rapoarte generale și rapoarte de țară în urma vizitelor specifice în statele membre, unde evaluează condițiile concrete de detenție și face recomandări specifice și, de asemenea, elaborează standarde generale cu privire la tratamentul deținuților. În timp ce rapoartele generale ale CPT sunt publicate, rapoartele de țară sunt publicate numai în cazul în care țara respectivă a consimțit la publicarea acestora; acesta este cazul majorității statelor membre ale Consiliului Europei.
29. Curtea a subliniat că suprapopularea poate, în sine, în anumite situații, să fie considerată a fi atât de gravă încât să justifice constatarea unei încălcări a articolului 3. Într-un număr de cazuri, constatarea Curții potrivit căreia un solicitant dispunea de mai puțin de 3 m² de spațiu de locuit în detenție a condus Curtea direct la concluzia că există o încălcare a articolului 3. În alte cazuri, chiar și atunci când spațiul de locuit a fost mai mare de 3 m², Curtea a examinat efectele cumulative ale condițiilor materiale și a altor condiții de detenție și în special posibilitatea libertății de circulație și a timpului petrecut în afara celulei pentru a determina dacă articolul 3 a fost încălcat.
30. Curtea a constatat în mod repetat că detenția care implică celule la comun care nu sunt potrivite acestui scop și, în special, în condiții de suprapopulare și neigienice constituie un tratament inuman sau degradant și încalcă astfel articolul 3 din CEDO.
31. În cauza *Ananyev vs Rusia*, Curtea a stabilit un test pentru supra-aglomerarea în celule cu spații de locuit în comun. În afară de faptul că fiecare deținut trebuie să aibă un spațiu de dormit individual în celulă, Curtea a evidențiat că fiecare deținut trebuie să dispună de cel puțin 3 mp de spațiu locuibil și suprafața totală a celulei trebuie să fie de așa natură încât să permită deținuților să circule liber între piesele de mobilier. În plus, Curtea a constatat că reclamanții obișnuiau să rămână în celulă tot timpul, cu excepția unei ore de exerciții; aceștia își luau masa și foloseau instalații sanitare în interiorul celulei într-un spațiu îngust, iar unul dintre ei a stat în aceste condiții peste trei ani. Prin urmare, Curtea a constatat o încălcare a articolului 3 al Convenției.
32. O abordare similară a Curții este întâlnită și în alte cazuri¹⁴. Cu toate acestea, trebuie subliniat faptul că, în jurisprudența conturată atât în ceea ce privește condițiile de arest preventiv, cât și în ceea ce privește deținuții condamnați, Curtea a reiterat că s-a abținut să stabilească exact numărul de metri pătrați care ar trebui să fie alocați unui deținut potrivit Convenției, deoarece aceasta depinde de o serie de factori relevanți¹⁵.
33. Condițiile materiale legate de cazare includ, în afară de dimensiunea celulei și starea sa

¹⁴ *Torreggiani and Others v. Italy* (nos. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 and 37818/10; 8 ianuarie 2013); *Vasilescu v. Belgium* (no. 64682/12, 25 noiembrie 2014); *Canali v. France* (no. 40119/09, 25 aprilie 2013); *Mandić and Jović v. Slovenia* (nos. 5774/10 and 5985/10, 20 octombrie 2011) and *Štrucl and others v. Slovenia* (nos. 5903/10, 6003/10 and 6544/10, 20 octombrie 2011); *Varga and Others v. Hungary* (nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, and 64586/13, 10 martie 2015); *Butko v. Russia* (no. 32036/10, 12 November 2015) - hotărâre pilot privind supraglomerarea în închisorile moldovenești; **Iacov Stanciu contra României, (nr. 35972/05, 24 iulie 2012) hotărâre pilot privind supraglomerarea în închisorile românești**; *Melnik contra Ucrainei* (nr. 72286/01, 28 martie 2006) hotărâre pilot privind suprapopularea în închisorile ucrainiene.

¹⁵ A se vedea cauza *Suldin v. Russia*, (no. 20077/04, § 43, 16 October 2014) și cu privire la deținuții condamnați a se vedea cauza *Semikhvostov v. Russia*, no. 2689/12, § 79, 6 februarie 2014; and *Logothetis and Others v. Greece*, no. 740/13, § 40, 25 septembrie 2014).

generală, accesul la lumină naturală și aer curat. În comentariile la Regula 18 din Regulile Europene privind Penitenciarele se arată că, cu cât un prizonier petrece mai mult timp în celula, cu atât mai acut este perceput impactul suprapopulării și condițiilor insalubre.

34. Curtea a adoptat aceeași poziție, argumentând că, chiar dacă există sau nu spațiu personal adecvat în detenție, problema trebuie să fie privită în contextul posibilităților oferite deținuților pentru petrecerea timpului în afara celulelor ; în plus, deținuții trebuie să aibă acces la lumină naturală, aer și de ventilație în conformitate cu cerințele sanitare și de igienă de bază¹⁶.
35. Chiar și în cazurile în care nu se constată o încălcare directă a articolului 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, supraaglomerarea închisorilor este foarte problematică, date fiind implicațiile sale negative asupra deținuților, stării lor de sănătate și posibilităților de a urma un program de resocializare, dar și efectele asupra managementului închisorii, în general, asupra ordinii și condițiilor în care este nevoit să lucreze personalul penitenciarelor.
36. Așa cum CPT a subliniat într-o serie de rapoarte, o închisoare suprapopulată înseamnă spații neigienice și mici; o lipsă constantă de intimitate (chiar și în spațiul rezervat instalațiilor sanitare)¹⁷; puține activități în afara celulei ca urmare a cererii mari care nu poate fi asigurată nici de personalul disponibil și nici de facilitățile existente; servicii de sănătate suprasolicitate; tensiune crescută și, prin urmare, mai multă violență între deținuți, precum și între deținuți și personal.
37. În decembrie 2015, CPT a emis un document cu titlul "Spațiu per deținut în penitenciare: standardele CPT", în care se regăsesc standardele minime de bază ale CPT, și anume 6m² pentru ocuparea celulei de către o singură persoană, excluzând grupul sanitar; 4m² per deținut într-o celulă cu ocupare multiplă, excluzând grupul sanitar, cel puțin 2 m între pereții celulei și cel puțin 2,5 m între podea și tavanul celulei. Pentru celulele cu ocupare multiplă, de până la patru deținuți, ar trebui adăugat 4m² pentru fiecare deținut suplimentar la spațiul minim de trai de 6m².
38. În același raport, CPT precizează că "standardele minime pentru spațiul personal de locuit nu sunt o materie așa de simplă precum ar părea la prima vedere." Acestea diferă în funcție de tipul unității, în funcție de nivelul inițial de ocupare intenționat și de activitățile specifice regimului de detenție. Din aceste motive, CPT încurajează aplicarea unor standarde dezirabile mai ridicate de către statele membre, în special atunci când se are în vedere construirea de noi penitenciare. Standardul dezirabil este ca o celulă de 8 până la 9m² să fie alocată unui deținut și o celulă de 12 m² - pentru doi deținuți.
39. În plus, trebuie să se ia în considerare faptul că închisorile sunt spații în care unele persoane se pot simți vulnerabile, unele dintre ele fiind în căutarea identității și au nevoie de protecție, ceea ce poate fi o oportunitate pentru bande organizate și deținuți radicalizați de a-și găsi adepți și a-i influența. În mod frecvent, în penitenciarele suprapopulate, conducerea și personalul sunt lipsite de autoritate împotriva unor astfel de influențe, din cauza lipsei de resurse pentru a asigura spațiu, timp și atenție lucrului individual cu deținuții și pregătirii adecvate în vederea eliberării și reintegrării sociale.
40. Suprapopularea închisorilor ridică dificultăți, de asemenea, din punct de vedere managerial (reclamând, astfel, probleme la toate nivelurile administrației penitenciarului); din punct de

¹⁶ A se vedea de exemplu ,cauza Kulikov v. Russia, no. 48562/06, § 37, 27 noiembrie 2012; and Butko v. Russia, no. 32036/10, 12 noiembrie 2015

¹⁷ A se vedea cauza Szafranski v. Poland, (no. 17249/12, 15 decembrie 2015) în care Curtea a stabilit o violare a Articolului 8 pentru lipsa de spațiu deoarece toaletele nu erau separate de restul celulei

vedere al sănătății; dar și din punct de vedere al asigurării contactelor cu familia, cu reprezentanții legali și serviciile externe care lucrează pentru reintegrarea socială a deținuților.

41. În unele țări, se acordă stimulente financiare pentru personalul care lucrează în penitenciare suprapopulate. CPT a subliniat în mod întemeiat, în acest sens, că un sistem care acordă stimulente financiare pentru conducerea unei închisori care se confruntă cu suprapopularea în mod constant nu pare a fi compatibil cu realizarea obiectivului administrației penitenciarelor de asigurare pentru deținuți a unor condiții de detenție sigure, decente și un mediu sănătos¹⁸.
42. Analiza Regulilor Europene privind Penitenciarele subliniază, de asemenea, faptul că efectivul de deținuți reflectă modul în care funcționează sistemele de justiție penală și nu este mereu direct corelat cu rata infracționalității. Prin urmare, la elaborarea politicilor și strategiilor generale de justiție penală, precum și la adoptarea unor măsuri sancționatorii specifice, trebuie avut în vedere impactul asupra nivelului de detenție¹⁹.

b. Recomandarea nr. R (99) 22 privind suprapopularea penitenciarelor și inflația populației carcerale

43. Recomandarea vizează toate autoritățile relevante la nivel național: legiuitori, ministerele justiției și ministerele afacerilor interne, judecători, procurori, serviciile din penitenciare și de probațiune și autorități locale.
44. Recomandarea R (99) 22 ar trebui astfel să fie avută în vedere cu atenție de toate instituțiile relevante la adoptarea atât a strategiilor de prevenire și luptă împotriva criminalității, cât și a normelor legale naționale specifice destinate prevenirii suprapopulării.
45. Principiile fundamentale enunțate în primul titlu al Recomandării sunt principii care sunt încă relevante și valabile astăzi, la fel ca la momentul la care au fost adoptate²⁰.
46. În continuare, Recomandarea, în titlul II conține idei despre cum poate fi rezolvat deficitul de locuri de detenție. În plus față de recomandările care privesc stabilirea și respectarea strictă a capacității maxime a fiecărui centru de detenție - ceea ce este în acord cu Regulile Europene cu privire la Penitenciare - Recomandarea analizează situațiile în care se produce suprapopularea. Ea recomandă organizarea a cât mai multor activități în afara celulei, a vizitelor familiale, îmbunătățirea hranei și a igienei, educarea personalului pentru a avea o atitudine umană și pozitivă, acordarea de învoiri și executarea pedepsei în instituții cu regim deschis sau semi-deschis.
47. Titlul III este dedicat măsurilor ce privesc etapa urmăririi penale. Se recomandă, între altele, ca anchetatorul să poată decide dacă declanșează sau nu urmărirea penală, proceduri simplificate, încheierea de înțelegeri fără implicarea judecătorului, precum medierea, scurtarea duratei procedurilor penale cât mai mult posibil, alternative la arestarea preventivă și asigurarea resurselor financiare și umane necesare pentru buna funcționare a închisorilor și a

¹⁸ Cf. § 32, vizita în UK din 2008. Guvernul UK a luat în considerare aceste comentarii și de atunci a remediat situația.

¹⁹ A se vedea comentariul la Regula 18

²⁰ Privarea de libertate ar trebui privită ca o măsură de ultimă instanță

- Extinderea premiselor penitenciarelor/ a capacității acestora ar trebui văzută ca o măsură excepțională, întrucât e este improbabil să ofere soluții de durată.
- Ar trebui să existe prevederi legale pentru utilizarea adecvată a sancțiunilor și măsurilor comunitare.
- Dezincriminarea sau reclasificarea unor infracțiuni (astfel încât pedepsele să nu mai implice privarea de libertate)
- Necesitatea unei analize detaliate a principalilor factori contributivi în scopul elaborării unor strategii coerente pentru combaterea suprapopulării.

serviciilor de probațiune.

48. În titlul IV sunt analizate măsurile ce privesc faza judecătii și se recomandă, între altele, utilizarea cât mai frecventă a alternativelor la privarea de libertate și reducerea duratei pedepselor prin combinarea privării de libertate cu măsuri neprivative de libertate. Probațiunea, obligarea la tratament medical, medierea și sancțiunile combinate sunt câteva exemple. Rolul judecătorilor și al procurorilor în elaborarea și aplicarea politicilor penale este subliniat în mod special. Se recomandă ca judecătorii și procurorii să fie permanent avertizați despre consecințele pe care pronunțarea sentințelor cu executare le are asupra suprapopulării penitenciarelor, și să aibă o imagine clară asupra evoluției populației din penitenciare înainte să pronunțe hotărârea. Pedepsele trebuie să fie individualizate astfel încât să ia în considerare nu doar gravitatea faptei cât și circumstanțele personale ale acuzatului, inclusiv circumstanțele agravante și atenuante.
49. În fine, Recomandarea Rec (99) 22 conține în titlul V măsuri ce privesc faza ulterioară procesului. Se recomandă implementarea efectivă a sancțiunilor și măsurilor comunitare și se subliniază nevoia de a crea infrastructura necesară pentru implementarea efectivă și monitorizarea executării acestor sancțiuni și măsuri, precum și de a elabora instrumente de evaluare a riscului. O importanță deosebită se acordă reintegrării sociale, și se subliniază că încă în timpul detenției trebuie să se facă pregătirea pentru eliberare și reintegrarea socială.

c. Alte texte legale relevante

50. Începând din 1999 Comitetul de Miniștri a adoptat o serie de recomandări care au consolidat poziția Consiliului Europei în privința executării sancțiunilor și măsurilor penale. Cel mai cunoscut și important text este Recomandarea Rec (2006) 2 privind Regulile Europene cu privire la Penitenciare (amintită anterior). Alte recomandări relevante în acest domeniu sunt Recomandarea Rec (2006)13 privind aplicarea instituției arestului preventiv, condițiile în care se desfășoară și prevederi de protecție împotriva abuzurilor, Recomandarea CM/Rec (2012)12 privind deținuții străini și Recomandarea Rec (2014) 4 privind monitorizarea electronică. În toate aceste texte se subliniază permanent principiul utilizării privării de libertate ca măsură de ultimă instanță, și necesitatea de a dezvolta măsuri alternative care să înlocuiască arestul preventiv, și sancțiuni și măsuri comunitare în locul încarcerării.
51. Recomandarea Rec (2003) 22 privind eliberarea condiționată promovează utilizarea acestei măsuri²¹ pentru evitarea desocializării deținuților și îmbunătățirea reintegrării lor și a siguranței comunității. Pentru a fi eficientă, eliberarea condiționată trebuie să fie planificată cu atenție; perioadele minime de detenție trebuie să fie stabilite de lege (și să nu fie prea lungi pentru a nu diminua impactul pozitiv al eliberării anticipate); trebuie stabilite prin lege scheme de compensare a victimei; tratamentul pentru abuzul de substanțe interzise; urmarea unei forme de educație, pregătirea profesională; impunerea de limitări ale dreptului de deplasare și stabilire ar trebui prevăzute drept condiții pentru eliberare.
52. Și alte organizații au abordat problema suprapopulării și au propus măsuri pentru rezolvarea problemei²².

²¹ În preambulul acestei recomandări se afirmă următoarele : “ Recunoscând faptul că eliberarea condiționată este unul din cele mai eficiente și constructive mijloace de prevenire a recidivei și promovând reinsertia socială, oferind deținutului o reintegrare planificată, asistată și supravegheată în comunitate”.

²² Regulile ONU privind standardele minime referitoare la tratamentul Deținuților (Regulile Nelson Mandela 2015: Manualul UNODC privind strategiile de reducere a suprapopulării în penitenciare (2013) și Raportul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului(Doc. A/HC/30/19).

IV. Cauzele primare ale suprautilizării formelor de privare de libertate și a suprapopulării din penitenciare

a. Politica penală și legislația care duc la o suprautilizare a sistemului penitenciar.

53. La întrebarea privind cauzele care duc la apariția suprapopulării în penitenciare nu se poate răspunde ușor în general, întrucât în Europa există sisteme legale diferite și practica judiciară diferită. Legislația și practica instanțelor sunt în orice caz printre cauzele primare ale ratelor crescute ale privării de libertate. Drept urmare, în anumite state suprapopularea există în instituțiile de arest preventiv, în altele numărul crescând de cetățeni străini din penitenciare duc la inflație sau suprapopularea poate apărea din cauza lungimii pedepselor pronunțate de instanțe care duc la un număr mare de deținuți pe termen lung și de deținuți condamnați la închisoare pe viață. Acestea se combină și cu convingerea greșită că închisoarea funcționează ca un factor preventiv, ceea ce se reflectă într-un număr mai mare de sentințe de condamnare la închisoare. Trebuie menționat că în majoritatea statelor motivele suprapopulării din penitenciare sunt o combinație din toți acești factori.
54. Problema suprapopulării din penitenciare este strâns legată de funcționarea sistemelor naționale de justiție penală și de valorile, ideile și tradițiile din spatele fiecărui sistem. Aceste valori, idei și tradiții sunt rezultatul unui proces foarte lung și sunt uneori dificil de schimbat, pentru că reflectă istoria, precum și realitățile culturale și sociale și sunt de asemenea bazate parțial pe alegeri de ordin politic. Mai mult de atât, sistemele penale sunt adesea o îmbinare de reguli care au luat naștere de la caz la caz de-a lungul unui număr mare de ani sau chiar de secole, ceea ce înseamnă că liniile generale și principiile nu au fost analizate ca întreg niciodată sau cel puțin nu foarte des. Dezechilibrele din cadrul sistemului, precum suprapopularea, sunt reflecții ale acestor realități și prin urmare sunt dificil de rezolvat. Evoluția și schimbările sociale de asemenea s-ar putea să nu se fi reflectat foarte bine în legislația penală, într-un mod coerent și la momentul oportun.
55. De la sfârșitul secolului al XVIII-lea și până în ziua de azi închisoarea este considerată ca principala formă de reacție sau pedeapsă la încălcările grave ale normelor și regulilor sociale. Într-o societate democratică, întrebările referitoare la ce comportament ar trebui să constituie o infracțiune precum și dacă pedeapsa cu închisoarea este cel mai bun răspuns sunt supuse deciziilor politice ce trebuie luate de parlamentari și guverne.
56. Responsabilitatea și posibilitățile de soluționare a problemei suprapopulării penitenciarelor și a inflației de populație în penitenciare trec astfel într-o măsură considerabilă asupra celor care iau deciziile politice și a legiuitorilor. Tot legiuitorii decid în totalitate sau în parte asupra resurselor, atât economice cât și umane, care ar trebui puse la dispoziția penitenciarelor și serviciilor de probațiune. Există de asemenea și o responsabilitate a actorilor din cadrul sistemului de justiție penală - polițiști, procurori, judecători, administrațiile de penitenciare și serviciile de probațiune - de a soluționa problema suprapopulării din penitenciare.
57. Nu trebuie să uităm că viziunile și valorile la care aderă factorii de decizie politică și legiuitorii sunt adesea legate de viziunile și valorile similare ale celor care fac parte din aceste categorii. Astfel de viziuni și valori privind infracțiunile și pedepsele pot fi de o așa natură încât să nu faciliteze reducerea populației din penitenciare și să nu aducă soluții problemei suprapopulării penitenciarelor. Astfel de viziuni, desigur în limitele protejării drepturilor omului, trebuie respectate ca parte a pluralismului democratic. Sistemul de justiție penală și folosirea pedepselor au o funcție crucială și în ceea ce privește drepturile victimelor sau a potențialelor victime. Există o nevoie de a rezolva dezechilibrele sociale cauzate de infracțiunile grave. Susținerea sentimentului că justiția este înfăptuită și că impunitatea nu prevalează sunt elemente deosebit de importante pentru state atunci când sunt luate decizii cu privire la pedepse și infracțiuni.

58. Trebuie reamintit că pluralismul democratic de asemenea înseamnă dezbateri asupra politicii penale și a sistemului de justiție penală pentru a asculta diferite argumente și a fi informat și îndrumat de rezultatele unor cercetări și experiențe bazate pe fapte în legătură cu modul real în care funcționează justiția penală.

b. Folosirea limitată a alternativelor la arestul preventiv²³

59. Consiliul European, într-un număr de acte adoptate de Comitetul de Miniștri, precum și Curtea Europeană a Drepturilor Omului au insistat constant asupra principiului conform căruia privarea de libertate ar trebui să fie o măsură luată în ultimă instanță, din cauza faptului că dreptul la libertate este unul din drepturile umane fundamentale și că privarea de acest drept are consecințe serioase și grave asupra persoanelor supuse unei astfel de măsuri²⁴. În multe state suprapopularea este o problemă în mod special în centrele de arest preventiv, întrucât suspecții sau inculpații sunt prea des supuși măsurii privative de libertate.
60. Arestul preventiv nu ar trebui folosit pentru a intimida suspecții, oponenții politici sau jurnaliștii. Astfel de situații au dat naștere unor critici severe din partea unor diverse organisme ale Consiliului European precum Comisarul pentru Drepturile Omului²⁵ sau a Adunării Parlamentare²⁶, întrucât acest fapt contravine angajamentelor politice și obligațiilor legale asumate de state atunci când au aderat la Consiliul European și constituie o încălcare clară a Convenției Europene a Dreptului Omului.
61. În unele state există o tendință de a aresta și apoi de a prelungi detenția în centrele de arest preventiv a persoanelor aflate în stadiul investigației, ceea ce nu este întotdeauna necesar și justificat, uneori nefiind necesar să fie luată deloc o astfel de măsură în acest stadiu al investigației. O astfel de abordare poate încălca drepturile fundamentale ale omului, în mod special articolul 5 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, precum și principiile recunoscute ale statului de drept, contribuind suplimentar la suprapopularea penitenciarelor și la înrăutățirea condițiilor de detenție.
62. Pentru a se respecta prezumția de nevinovăție, arestul preventiv al unei persoane ar trebui să fie ultima măsură luată după o evaluare de la caz la caz (în conformitate cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului și cu practica CEDO) a riscului de a comite o nouă infracțiune, de a se ascunde, de a altera probele sau de a influența martorii, precum și de a obstrucționa justiția.
63. În unele state, legea prevede arestul preventiv automat în situația recidivei. Acest principiu poate fi problematic pentru că definiția recidivei variază mult de la caz la caz. În unele state, recidiva este comiterea repetată a oricărei infracțiuni, indiferent de gravitatea sa, chiar și a unor infracțiuni mai ușoare. În alte situații personalitatea infractorului sau circumstanțele personale conduc la necesitatea folosirii unor alternative la arestul preventiv. Prin urmare, instanțele ar trebui să aibă posibilitatea de a lua decizii de la caz la caz.
64. În majoritatea statelor europene există un număr suficient de categorii de alternative la arestul preventiv. Problema este utilizarea lor limitată de către instanțe, din diverse motive,

²³ Definiția termenului arest preventiv se regăsește în Recomandarea Rec (2006)13 a Comitetului de Miniștri cu privire la utilizarea instituției arestului preventiv, condițiile în care acesta poate avea loc și garanțiile împotriva abuzurilor.

²⁴ A se vedea cauza *Varga și alții v. Hungary* (nos 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, and 64586/13; 10 March 2015), în care Curtea a solicitat autorităților ungare să reducă numărul de deținuți și să minimalizeze folosirea arestului preventiv, precum și să încurajeze utilizarea alternativelor la detenție.

²⁵ CommDH/(2011)44; 4 Octombrie 2011.

²⁶ Recomandarea 2081 (2015) " Utilizarea excesivă a instituției arestului preventiv în statele membre ale Convenției Europene a Drepturilor Omului".

care pot fi legate de presiunea opiniei publice și de teama de comiterea unor noi infracțiuni. În alte state legislația oferă alternative la arestul preventiv dar în realitate nu există structuri sociale sau administrative care să ofere găzduire și să gestioneze un număr mare de persoane aflate în timpul procesului față de care s-au folosit astfel de măsuri alternative. Aceasta lasă instanțelor singura opțiune rămasă - privarea de libertate. Deși investiția în dezvoltarea unor astfel de structuri, asigurarea unui personal adecvat și pregătirea acestuia poate reprezenta o povară financiară importantă la început, o astfel de investiție ar putea să merite pe termen lung. Privarea de libertate, așa cum va evolua în viitor în conformitate cu paragraful 78, este ea însăși cea mai costisitoare sancțiune sau măsură și în plus de asta, trebuie ținut cont și de pierderile rezultate din situația înrăutățită a făptuitorului care ajunge în închisoare, își pierde slujba și casa, devenind astfel un potențial viitor client social în diversele sisteme publice.

65. Un studiu recent bazat pe statisticile SPACE²⁷ arată faptul că în ciuda introducerii unor noi alternative la arestul preventiv, acest fapt nu a contribuit sau a contribuit prea puțin la reducerea folosirii privării de libertate. Se pare că este vorba de o extindere clară a sistemului de justiție penală. Aceste posibile efecte ar trebui evaluate pentru evitarea oricăror efecte negative.
66. Exemple de alternative la arestul preventiv sunt arestul la domiciliu, ordinele de restricție, cautiunea, reținerea documentelor de călătorie, obligația de a se prezenta la organele judiciare, etc. Nu ar trebui uitat că legile existente în statele europene cunosc și eliberarea pe durata desfășurării procesului fără alte condiții. Instanțele ar trebui să fie mai pro active în utilizarea tuturor acestor opțiuni alternative.

c. Durata arestului preventiv

67. În unele state membre arestul preventiv este uneori foarte lung și acesta este una din cauzele majore ale suprapopulării. Lăsând la o parte că astfel se subminează principiul eficienței justiției și că se prelungește perioada de nesiguranță, în ceea ce privește prezumția de nevinovăție, acest fapt are un puternic impact negativ asupra persoanelor implicate și a familiilor lor. În general centrele de arest preventiv nu au mijloacele necesare pentru a organiza activități în conformitate cu regimul de detenție, vizitele și contactele cu persoanele din afara centrelor sunt limitate, iar pregătirile pentru eliberare sunt inexistente.
68. Perioadele lungi de arest preventiv nu ar trebui să conducă automat la pronunțarea unor condamnări la pedeapsa cu închisoarea care să fie echivalente cu timpul deja petrecut în arestul preventiv. Deși perioada de arest preventiv ar trebui dedusă din pedeapsa cu închisoarea care a fost pronunțată, aceasta nu ar trebui să crească durata pedepsei finale.
69. Puține state au luat decizii care să permită arestațiilor preventivi să ia parte la activitățile deținuților condamnați, pe care le desfășoară în funcție de regimul lor de detenție. Această măsură, deși se bazează pe bune intenții, nu este aplicabilă peste tot din cauza principiului prezumției de nevinovăție, precum și din cauza faptului că în multe state centrele de arest preventiv sunt separate de alte instituții de arest (penitenciare).
70. Arestul preventiv poate avea efect negativ în special asupra unor grupuri vulnerabile precum copiii care au probleme cu legea, părinții unor copii foarte mici, utilizatorii de substanțe interzise și persoane cu probleme mentale. Prin urmare, măsurile neprivative de libertate ar trebui luate întâi în considerare. Copiii părinților aflați în arest rămân în zona gri a atenției publice iar impactul pierderii temporare a părinților lor nu a fost încă pe deplin înțeles de către societate până acum. Ultimele două grupuri menționate mai sus au nevoie de tratament

²⁷ Ref. "Au extins sancțiunile și măsurile în folosul comunității rețeaua sistemelor europene de justiție penală?" în « Pedeapsă și societate » 2015, Vol. 17(5) pag 575-597.

și îngrijire care de cele mai multe ori nu se regăsesc în centrele de arest preventiv iar întârzierile în primirea unor astfel de tratamente și îngrijiri în cadrul unor instituții adecvate pot avea efecte serioase asupra sănătății și integrității acestor persoane. Scoaterea acestor persoane din arestul preventiv și din penitenciare în general și direcționarea lor către instituții care să le ofere un tratament adecvat îi va ajuta să se reintegreze mai bine social și va scădea în mod semnificativ numărul persoanelor din închisori. Unele state raportează că până la 70 % dintre cei aflați în închisori au probleme cu abuzul de droguri.

d. Utilizarea limitată a sancțiunilor și măsurilor în folosul comunității

71. Recomandarea R (92)16 privind Regulile Europene cu privire la sancțiunile și măsurile în folosul comunității (CSM)²⁸ stabilesc un set de standarde și principii pentru folosirea acestor măsuri și astfel îndeamnă statele membre să introducă un sistem viabil pentru a motiva instanțele să folosească mai mult CSM în locul închisorii. CSM poate menține echilibrul corect între protecția societății, repararea prejudiciului produs victimelor și gestionarea nevoilor de adaptare socială a infractorilor.
72. Astfel de alternative pot înlocui parțial sau în întregime condamnările la închisoare și pot include de exemplu ordine de obligare la tratament, amenzi, confiscarea bunurilor, condamnări cu suspendare legate de îndeplinirea anumitor condiții de către infractor, sancțiuni de muncă în folosul comunității și alte sancțiuni și măsuri, adesea adaptate respectivului făptuitor și circumstanțelor în care a fost săvârșită infracțiunea. Ceea ce au în comun toate aceste măsuri este faptul că infracțiunea comisă va fi sancționată cu o pedeapsă/ reacție adaptată și prin urmare eficientă care poate ajuta și la prevenirea unor viitoare sancțiuni. Sancțiunile economice împreună cu CSM sau ca alternative de sine stătătoare la închisoare par să fie destul de eficiente și au adesea mai mult efect asupra infractorilor decât folosirea închisorii.
73. Datele SPACE arată că folosirea CSM a început să crească rapid în Europa în ultimul timp. O mare parte din acest lucru se datorează schimbărilor din legislații, creării serviciilor de probațiune sau restructurării acestora în majoritatea statelor precum și dezvoltării noilor tehnologii care permit o mai bună supraveghere a infractorilor în comunitate.
74. Cu toate acestea mai e loc de folosirea sau de folosirea și mai eficientă a CSM în Europa. Un indicator al folosirii acestor măsuri alternative este scăderea numărului de deținuți. Dacă această scădere nu este vizibilă, atunci CSM nu este folosit eficient și (așa cum a mai fost menționat înainte) rețeaua sistemului justiției penale se extinde în loc să se restrângă și indică folosirea cu precădere a răspunsurilor penale la infracțiuni.
75. Munca în folosul comunității este un exemplu din acest punct de vedere, întrucât ajută la menținerea făptuitorilor în mediul social exterior, la dezvoltarea abilităților lor sociale precum și la desfășurarea unei munci în vederea reintegrării lor sociale. Rolul comunităților locale în legătură cu acest aspect este foarte important, întrucât aceste comunități ar trebui să ofere astfel de oportunități de muncă în folosul comunității. Comunitățile locale devin astfel parteneri în gestionarea infracțiunilor într-o manieră care este în afara metodelor tradiționale din justiția penală, iar pe de altă parte devin facilitatori în reintegrarea socială a infractorilor, ceea ce constituie un indicator de bază al comunităților incluzive.
76. La efectul negativ grav pe care privarea de libertate îl poate avea asupra persoanelor ar trebui adăugat și impactul pe care îl are asupra familiilor lor, în special asupra copiilor, fapt care este

²⁸ Recomandarea se află în curs de actualizare și va fi înlocuită de o nouă recomandare în anul 2017

rareori luat în considerare sau evaluat.^{29 30}. Pe lângă pierderile materiale ale familiilor din cauza pierderii veniturilor și adeseori a casei, detenția cauzează deseori pierderea statutului social, sentimentul de rușine și stres pentru partener și copii, pierderea îngrijirii și asistenței părintești. Se estimează că la un moment dat aproximativ 2 000 000 de copii din Europa au un părinte în închisoare. Stigmatizarea și problemele de ordin personal și educațional apar în majoritatea cazurilor și acestea ar trebui avute în vedere de către autorități atunci când caută cele mai bune căi de combatere a infracționalității

77. Comitetul pentru prevenirea Torturii a considerat că, în contextul ratelor crescute de detenție, “investirea unor sume crescânde pentru infrastructura penitenciarelor nu va fi o soluție” (a se vedea paragraful 28 din al 11lea Raport General , CPT/Inf(2001)16), și a pledat pentru revizuirea politicii privind arestul preventiv. În 2010 Comitetul de Miniștri a arătat că “înființarea unor noi locuri de detenție nu poate fi prin ea însăși o soluție de durată la problema suprapopulării și această măsură ar trebui să fie însoțită de alte măsuri ce au în vedere reducerea numărului total de arestați preventiv.” (a se vedea Rezoluția interimară CM/ResDH(2010)35.
78. Pe lângă acestea, ar trebui observat că închisoarea este o sancțiune foarte costisitoare. Există diferențe mari între cheltuielile pentru fiecare deținut în statele membre ale Consiliului European, dar trebuie menționat că 27 miliarde de euro este suma totală cheltuită pentru penitenciare în Europa în anul 2013³¹.

e. Alți factori care prelungesc privarea de libertate

79. Unele administrații de penitenciare și-au exprimat în mod repetat îngrijorarea cu privire la faptul că închisorile au devenit din ce în ce mai des locuri pentru ținerea persoanelor din mediile defavorizate social, adeseori consumatori de substanțe interzise, cu tulburări de personalitate sau cu alte boli mentale. Pe lângă faptul că aceasta este o sursă de stres zilnic pentru un personal care nu este în mod necesar pregătit să gestioneze astfel de situații, nu contribuie în nici un fel la satisfacerea nevoilor speciale ale acestor persoane și nici la protecția societății pe termen lung.
80. Durata procedurilor penale este adeseori sursa privării nejustificat de lungi de libertate, în special în faza urmăririi penale. Aceasta se poate datora unor sisteme de justiție prea complexe care permit întârzieri semnificative sau poate din cauza cazurilor complicate care implică grupuri de crimă organizată, situații în care există dificultăți de strângere a probelor, găsire a martorilor și de investigare a respectivelor infracțiuni.
81. În Europa de Sud Est condamnările la închisoare sunt mai lungi decât în Europa de nord, așa încât rata schimbului de deținuți din închisori este mult mai mică. Datele SPACE arată că rata schimbului de deținuți în Europa de nord este mult mai mare, iar deținuții stau pentru perioade mai scurte în penitenciare (ceea ce nu înseamnă că în unele din aceste state nu este întâlnit fenomenul suprapopulării).
82. Măsurile pentru protecția publică și condamnările care implică grupurile de crimă organizată, persoanele condamnate pentru infracțiuni având legătură cu terorismul și cei ce au săvârșit infracțiuni privind viața sexuală sunt printre cauzele de bază ale condamnărilor lungi la închisoare. În ciuda faptului că ele se referă la un număr mic de deținuți, astfel de deținuți

²⁹ Conferințele Consiliului European din 2015 și 2016 ale Directorilor de Penitenciare și Serviciilor de Probațiune au abordat în mod specific aceste chestiuni

³⁰ Aceeași logică, și anume păstrarea relațiilor de familie și sociale în timpul urmăririi penale și a procesului stă la baza Deciziei – Cadru 2009/829/JAI A CONSILIULUI din 23 octombrie 2009 privind aplicarea, între statele membre ale Uniunii Europene, a principiului recunoașterii reciproce în materia deciziilor privind măsurile de supraveghere judiciară ca alternativă la arestarea preventivă

³¹ SPACE I, 2014 data.

acumulează perioade lungi de detenție, deseori fiind condamnați și la detenția pe viață. Prin urmare, acest fapt poate duce la congestări în cadrul anumitor penitenciare de maximă siguranță în care sunt ținute aceste categorii de deținuți.

83. În cazurile unor condamnări lungi la închisoare, în care posibilitățile de eliberare sunt vagi, planificarea structurată a condamnării este dificil de realizat, la fel ca și reîncadrarea socială structurată. Cu alte cuvinte, astfel de deținuți și durata șederii lor în închisori duc la apariția unor probleme dificile și delicate. În multe situații există motive legate de nevoia de protecție publică pentru a intensifica măsurile de supraveghere odată ce persoana este eliberată, și ar putea fi necesară și obligarea la tratament a celor care au săvârșit infracțiuni privind viața sexuală. Aceasta înseamnă că sunt necesare resurse bine țintite pentru gestionarea cazurilor unor infractori periculoși, persistenți și violenți în vederea reintegrării lor sociale și uneori pentru a-i supraveghea, chiar dacă acest lucru va fi pentru ani de zile. Datorită duratei condamnărilor și a poverii pe care o implică pentru societate și penitenciare, este normal să se încerce găsirea unor modalități sigure de a scoate astfel de persoane din închisoare atunci când este momentul.

V. Cum se rezolvă problema suprapopulării din penitenciare?

a. Privarea de libertate ca măsură de ultimă instanță

84. Așa cum a fost menționat mai sus, acest principiu se regăsește în recomandările relevante ale Comitetului de Miniștri. Aceste texte invită statele membre să folosească privarea de libertate numai atunci când gravitatea infracțiunii combinată cu evaluarea circumstanțelor individuale ale cazului ar face orice altă sancțiune sau măsură în mod clar inadecvată. Dacă această viziune este în mod larg acceptată, în realitate interpretarea acesteia diferă, ceea ce ar putea duce la transpuneri divergente în acțiuni concrete și norme din cadrul diverselor sisteme de justiție penală. Abordarea legislativă în ceea ce privește acest principiu se regăsește mai jos la punctul VI b.
85. În multe din hotărârile sale, Curtea a reiterat faptul că, în vederea respectării prezumției de nevinovăție și a prezumției în favoarea libertății, arestul preventiv trebuie să fie excepția, iar nu regula și ar trebui să fie o măsură luată doar în ultimă instanță³². În cauza *Torreggiani* împotriva Italiei Curtea ne reamintește de recomandările relevante ale Comitetului de Miniștri care trebuie luate în considerare în stabilirea politicilor penale și reorganizarea sistemului penitenciar și invită judecătorii și procurorii să utilizeze mai mult alternativele la măsurile privative de libertate și să folosească mai puțin detenția în vederea, printre altele, a reducerii creșterii populației din penitenciare.
86. În vederea evitării utilizării excesive a arestului preventiv și a detenției, instanțele ar trebui să aplice principiul folosirii privării de libertate ca o măsură de ultimă instanță. Din păcate, foarte des privarea de libertate este prima măsură la care se recurge, în loc să fie văzută și acceptată ca o metodă excepțională de executare a unei sancțiuni penale. Instanțele nu ar trebui să priveze o persoană de libertate doar pentru că așa se prevede în lege și pentru că aplică această măsură în mod procedural corect, dar și pentru că este rezonabil și necesar în respectivele circumstanțe (evaluate de la caz la caz). Acest fapt necesită aplicarea principiului proporționalității și o evaluare atentă a riscului de săvârșire a unor noi infracțiuni, precum și a riscului de a aduce un prejudiciu
87. Durata arestului preventiv ar trebui stabilită prin lege și/sau reverificată la intervale regulate

³² A se vedea printre alte cauze, cauza *McKay v. the United Kingdom* [GC], no. 543/03, § 41, ECHR 2006

de timp. Durata arestului preventiv nu ar trebui în nici un caz să depășească durata sancțiunii prevăzute de lege pentru infracțiunea care se presupune a fi fost comisă. Pe lângă stabilirea duratei arestului preventiv prin lege, necesitatea continuării arestului preventiv pentru orice suspect sau inculpat ar trebui verificată la intervale regulate de timp, întrucât cu trecerea timpului necesitatea presantă de a ține în arest preventiv o persoană s-ar putea diminua sau chiar dispărea.

88. Arestul preventiv poate dura multe luni, uneori și ani pentru că o persoană poate fi arestată preventiv până când ultima instanță a pronunțat hotărârea. Prin urmare este recomandabil să fie luată în considerare deținerea arestaților preventiv, condamnați în primă instanță, împreună cu deținuții condamnați la închisoare după pronunțarea hotărârii în primă instanță pentru a se evita situațiile de suprapopulare în centrele de arest preventiv și pentru a începe pregătirea persoanelor pentru reabilitare în vederea eliberării lor viitoare (a se vedea paragraful 68 de mai sus).
89. Nu ar trebui să existe privare automată de libertate nici în stadiul urmăririi penale și nici în cazul neîndeplinirii condițiilor de probatiune. Instanțele și alte autorități decizionale ar trebui să aibă nu numai dreptul, dar și obligația de a examina circumstanțele particulare ale fiecărui caz înainte de a lua o decizie cu privire la sancțiunea sau măsura cea mai potrivită care trebuie aplicată.
90. Durata oricărui tip de privare de libertate anterioară condamnării, executată în orice tip de instituție sau centru, sau, în anumite state, arestul la domiciliu, ar trebui dedusa din durata totală a pedepsei cu închisoarea.
91. În anumite state există sistemul lăsării urmăririi penale la latitudinea procurorului, care permite punerea în balanță a legalității punerii în mișcare a urmăririi penale în raport cu necesitatea acesteia. Folosirea unor metode alternative la urmărirea penală clasică reprezintă, de asemenea, o metodă eficientă de a răspunde comportamentelor infracționale și de a proteja drepturile victimelor. Aceste metode pot avea un efect pozitiv asupra măsurilor de reducere a suprapopulării din penitenciare.
92. Măsurile menite să faciliteze accesul la justiție și buna administrare a justiției, inclusiv stabilirea și respectarea termenelor procedurale, pot contribui atât la asigurarea respectării statului de drept cât și la diminuarea suprapopulării, în special în etapa urmăririi penale.
93. Înainte de rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești, judecătorul ar trebui să cântărească în mod consecvent argumentele pro și contra unei hotărâri de condamnare la pedeapsa cu închisoarea, inclusiv efectul pe care l-ar putea avea asupra persoanei condamnate și a familiei sale, precum și la consecințele generale și la costurile generate în sarcina societății, în urma unei pedepse cu închisoarea.
94. Ar trebui acordată o atenție sporită textelor de lege care prevăd numai pedepsele cu închisoarea și pedepse minime cu închisoarea pentru anumite tipuri de infracțiuni. Astfel de prevederi legale se află în rândul factorilor care conduc la aplicarea excesivă a pedepsei cu închisoarea și în consecință la suprapopularea penitenciarelor. În plus, acestea limitează puterea discreționară a judecătorilor de a examina fiecare caz în individualitatea sa și de a lua măsuri adecvate în raport cu gravitatea infracțiunii comise, luând în considerare, de asemenea, și circumstanțele atenuante și agravante.
95. Individualizarea pedepsei este strâns legată de proporționalitatea pedepsei și ar trebui să rămână la aprecierea procurorilor și judecătorilor. În acest sens, rapoartele emise anterior pronunțării hotărârilor de condamnare pot furniza informații valoroase instanțelor și le pot permite să își întemeieze deciziile pe informații solide privind situația socială, familială și de

alt tip cu privire la inculpat. Acest lucru este important în special în cazul tinerilor delicvenți. Din aceste motive, este recomandat ca în cazurile relevante să se analizeze oportunitatea introducerii unor astfel de rapoarte de către statele care nu dispun de această posibilitate. Este, de asemenea, recomandată utilizarea mai extinsă a acestora în statele care dispun de această posibilitate, rapoartele neavând însă caracter obligatoriu în toate cazurile în faza de judecată.

96. Ultimele evoluții în domeniul justiției reparatorii, inclusiv medierea între victime și făptuitori, s-au dovedit eficiente chiar și în cazul infracțiunilor grave. Deși medierea nu conduce de fiecare dată la evitarea aplicării pedepsei cu închisoarea, astfel de opțiuni trebuie explorate cu atenție și din perspectiva rezolvării problemei suprapopulării penitenciarelor.
97. Condițiile eliberării din închisoare înainte de termen trebuie reglementate prin lege și trebuie însoțite de norme de aplicare și proceduri clare. Deținuții ar trebui să beneficieze de dreptul de a iniția ei înșiși astfel de proceduri (sau cu ajutorul avocatului), independent de dreptul autorităților execuționale penale de a le iniția ex officio. Ar trebui să existe posibilitatea de a se lua în calcul munca depusă de deținut, programele de educare la care a participat sau programele ce au în vedere corectarea comportamentului în vederea eliberării înainte de termen, după caz
98. Este important de reținut că deținuții ar trebui să cunoască, încă de la momentul începerii executării pedepsei cu închisoarea, în ce fază a executării pedepsei pot solicita și în ce condiții pot solicita/li se poate aproba eliberarea condiționată. În Europa există două sisteme distincte de eliberare condiționată - sistemul discreționar (este stabilit un minim de pedeapsă de executat sau se stabilește o durată proporțională cu durata pedepsei cu închisoarea de executat și criterii clare și realiste, în baza cărora organul responsabil va lua decizia de eliberare) și sistemul obligatoriu (deținutul are în mod automat dreptul la eliberare condiționată după executarea unei durate minime din pedeapsă, cu excepția situației în care comportamentul unui anumit deținut îl împiedică să își exercite acest drept pentru o anumită perioadă de timp)³³.
99. Anumite state cunosc așa numitele scheme de eliberare temporară, în cadrul cărora un deținut poate fi eliberat condiționat dar este considerat în continuare deținut, iar în cazul în care recidivează, poate fi rechemat în penitenciar fără să mai fie necesară emiterea unei hotărâri a organului judiciar. În majoritatea statelor europene, persoanele eliberate condiționat nu mai sunt considerate deținute. Dacă pe durata eliberării condiționate aceste persoane comit o nouă infracțiune, se pune în mișcare acțiunea penală cu privire la aceștia pentru noua infracțiune, nefiind posibilă rechemarea automată în penitenciar.
100. Pedepsele cu închisoarea de lungă durată sau cele cu detențiune pe viață sunt aplicate de regulă unei populații carcerale minoritare. Cu toate acestea, numărul acestor pedepse crește în timp și se acumulează numărul prizonierilor care rămân încarcerați pentru decenii sau chiar pe viață. În conformitate cu jurisprudența CEDO³⁴, acești deținuți ar trebui să beneficieze de dreptul de a solicita la anumite intervale de timp eliberarea înainte de termen, iar aceste solicitări ar trebui analizate cu atenție și să fie bine motivate³⁵.

³³ A se vedea Recomandarea Rec (2003)22, Regula 7, unde se poate observa preferința pentru folosirea sistemului obligatoriu, întrucât necesită resurse mai puține.

³⁴ A se vedea de exemplu cauza *Vinter și alții v. UK* (nos. 66069/09, 130/10 and 3896/10, hotărârea Marii Camere, 9 July 2013), în care curtea a constatat că pedeapsa cu detențiune pe viață, care înseamnă că ucigașii sunt codamnați la moartea în închisoare, constituie un tratament inuman și degradant ”.

³⁵ A se vedea Recomandarea (2003)22 care menționează la paragraful 4a: “În vederea reducerii efectelor negative ale detenției și pentru a promova reintegrarea socială a deținuților în condiții care să asigure siguranța comunității din afara penitenciarelor, eliberarea condiționată ar trebui prevăzută în lege pentru toți cei care au fost condamnați la pedeapsa închisorii , inclusiv la detențiunea pe viață”.

101. Executarea hotărârilor judecătorești în multe state europene este pusă în aplicare de puterea executivă, sub control judiciar. Acest procedeu derivă din rațiunea potrivit căreia modalitatea concretă de executare a pedepselor individuale și a măsurilor penale nu ar trebui plasată în sarcina organelor judiciare ci ar trebui să fie în responsabilitatea de bază a sistemului penitenciar și a serviciilor de probațiune, întrucât acestea sunt servicii în cadrul cărora personalul se află în contact direct zilnic cu persoanele private de libertate³⁶. Acest lucru permite mai multă flexibilitate și o mai bună individualizare a pedepselor și măsurilor în vederea adaptării acestora tipologiei infractorilor, contribuind astfel la gestionarea și la reabilitarea acestora.
102. În anumite state organele judiciare decid atât clasificarea inițială cât și reclasificările subsecvente ale deținuților în cursul executării pedepselor cu închisoarea. Un astfel de sistem ar putea fi prea rigid întrucât nu permite administrației penitenciare să ia decizii în acest sens, inclusiv măsuri în cazurile de suprapopulare severă prin transferul detinutilor din penitenciarele cu regim de detenție închis în cele cu regim deschis sau semi-deschis.
103. O altă chestiune care merită atenție o reprezintă îmbătrânirea populației din penitenciare. Aceasta poate constitui o problemă în statele în care aplicarea pedepselor cu închisoarea pe termen lung sau detențiunea pe viață reprezintă o practică uzuală. Rezultatul îl constituie aglomerarea în penitenciar a acestui tip de deținuți pentru perioade lungi de timp, precum și probleme manageriale și etice. Foarte puține penitenciare din Europa dispun de infrastructura necesară pentru a oferi infractorilor grav răniți, celor cu boli în faze terminale, sau cu handicapuri grave serviciile de sănătate și îngrijire zilnice adaptate. De asemenea, personalul din aceste penitenciare nu este pregătit adecvat pentru a gestiona astfel de deținuți, ca urmare suferințele provocate deținuților și familiilor acestora sunt semnificative. Chestiunea eliberării întemeiate pe motive de compasiune a fost ridicată la nivel național și internațional, iar recent PACE³⁷ a recomandat în acest sens un număr de măsuri și a îndemnat autoritățile naționale să ia în considerare introducerea posibilității eliberării (temporare sau pe perioadă nedeterminată) întemeiate pe acest motiv a deținuților sau a altor categorii de persoane reținute potrivit legislației respective. Astfel de decizii ar trebui să se afle, de preferat, în sarcina administrației penitenciare, sub control judiciar, pentru a permite luarea unor decizii flexibile în ce privește gestionarea acestora raportat la fiecare caz în parte.

b. Revizuirea legislației penale, dezincriminarea și alternative la proceduri penale

104. Este recomandat ca statele membre, inclusiv acele state care nu se confruntă cu o suprapopulare acută a penitenciarelor, să își evalueze în mod regulat propriile sisteme de drept penal sau părți consistente din acestea și să analizeze obiectivele politicilor lor penale în raport cu resursele disponibile și rezultatele concrete ale diferitelor sancțiuni sau măsuri prevăzute de lege și practică. Se poate adăuga faptul că mulți practicieni, precum judecătorii sau procurorii, nu sunt invitați, sau cel puțin nu foarte des, să reflecteze mai profund la efectele deciziilor lor și la factorii care influențează exercitarea puterii discreționare a acestora în raport cu pedeapsa aplicată.
105. Motivele care conduc la dezincriminarea anumitor comportamente nu ar trebui să aibă la bază situația actuală de suprapopulare a penitenciarelor, ci principiile legate de necesitatea aplicării unor sancțiuni umane și proporționale cu un anumit fapt netolerat de societate. Cu siguranță însă este de așteptat ca astfel de reforme legislative să diminueze rata de încarcerare iar autoritățile judiciare ar trebui să aibă cunoștință despre acest lucru.

³⁶ A se vedea Recomandarea (2003) 22, Reguli 28, 32 la 36

³⁷ Recomandarea 2082 (2015) și Rezoluția 2082 (2015) cu privire la soarta deținuților bolnavi aflați în faze terminale în Europa

106. O atenție specială trebuie acordată la momentul evaluării oportunității incriminării anumitor fapte și trebuie avut în vedere dacă aceste fapte nu pun, mai degrabă, probleme de natură etică. Un anumit comportament poate fi, din punct de vedere etic, discutabil într-un anumit tip de societate, dar nu trebuie să antreneze în mod automat o sancțiune penală și cu atât mai puțin o pedeapsă cu închisoarea. De asemenea, este important de reținut că dezincriminarea nu semnifică în mod obligatoriu declararea unui comportament ca fiind legal sau moral, ci poate însemna că se propun răspunsuri care depășesc, în integralitate sau parțial, granițele sistemului justiției penale. Un anumit fapt poate fi considerat în continuare ilegal sau imoral, însă, în situația respectivă, alte măsuri sau sancțiuni pentru pedepsirea făptuitorului pot fi mai potrivite. Mai mult decât atât, trebuie reținut că, în toate sistemele de drept, nu sunt incriminate toate faptele ilegale, pentru remedierea situației putând fi avute în vedere și alte măsuri sau acțiuni.
107. În prezent, în anumite domenii, “o mână de ajutor” sub forma unei măsuri sociale, administrative, civile sau de tratament medical poate fi mai benefică. Obiectivul acesteia ar trebui să fie de fapt îndepărtarea făptuitorilor infracțiunilor minore din sistemul penal sau cel puțin din penitenciare. Măsurile de drept penal nu ar trebui să fie aplicate automat încă de la comiterea faptei întrucât, de cele mai multe ori, sunt costisitoare și nu rezolvă cauzele care au generat problema în sine.
108. O altă metodă eficientă de dezincriminare poate fi scăderea duratei pedepselor prevăzute de lege prin scăderea maximului pedepselor cu închisoarea. Această metodă poate fi aplicată în cazul anumitor infracțiuni, însă din motive de coerență, necesare oricărui sistem de justiție penală, metoda trebuie aplicată de regulă cu respectarea contextului în care se înscrie, de exemplu, prin comparație cu sancțiunile prevăzute pentru infracțiuni similare.
109. Ar trebui, de asemenea, menționate, ca metode de reducere a suprapopularii în penitenciare, înlocuirea, în integralitate sau parțial, a pedepselor cu închisoarea cu sancțiuni sau măsuri în folosul comunității sau cu pedepse administrative (inclusiv sancțiuni financiare), precum și reducerea duratei pedepsei cu închisoarea sau eliberarea anumitor infractori sau grupuri de infractori prin grațieri individuale sau amnistie colectivă. Raportul CPT, întocmit ulterior vizitei în Georgia în 2012, la secțiunea privind amnistia colectivă care răspunde problemei suprapopulării grave din penitenciare, menționa următoarele: *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 afirmă 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*³⁸.
110. Alte modalități, cum ar fi eliminarea posibilităților efective de a comite și a beneficia de pe urma infracțiunii, s-au dovedit, de asemenea, eficiente pentru reducerea nivelului criminalității și ca rezultat, în unele cazuri, pentru nivelul condamnărilor la pedeapsa închisorii. Această situație este percepută de unii cercetători ca un fel de “falsă” dezincriminare, alții o consideră ca făcând parte din măsurile generale de prevenție. Indiferent de situație, poate fi destul de eficientă și în funcție de mulți alți factori sociali și economici. De exemplu, investițiile în metode eficiente de închidere și sisteme de alarmă, reduc furturile. Frauda și alte tipuri de infracțiuni economice, când posibilitățile efective (de exemplu, lipsa unui control eficient și a măsurilor de securitate și anumite aspecte tehnice/practice legate de sistemele IT) pot determina, deseori, o criminalitate destul de serioasă. Prin urmare, îmbunătățirea controlului tehnic și a sistemelor IT pot contribui la reducerea infracționalității în acest domeniu.

³⁸ CPT/Inf (2013)18

111. Un aspect important de avut în vedere este modalitatea de a interacționa cu infractorii care suferă de tulburări mentale, dat fiind faptul că, în unele țări, există o tendință de a ține astfel de persoane în penitenciare și a nu le acorda îngrijire în centre adaptate tratamentului pe care îl necesită; astfel, dincolo de posibile implicații privind aspecte legate de drepturile omului, acestea pot contribui și la problemele de suprapopulare. Regulile europene cu privire la penitenciare sunt destul de explicite în această privință³⁹. În mod evident, orice decizie trebuie să țină seama de circumstanțele individuale ale unei anumite persoane și trebuie să încerce să acorde întâietate nevoilor de îngrijiri medicale atunci când este vorba de detenția în instituții sau secții speciale.
112. Poate fi argumentat faptul că numai actele și comportamentul care sunt în mod serios vătămătoare sau care cauzează un risc de vătămare sau un pericol real altor persoane ar trebui incriminate sau ar trebui să determine condamnări la pedeapsa cu închisoarea. Nevoia de proporționalitate între caracterul efectiv vătămător al infracțiunii comise și riscul real implicat de infractor și nivelul pedepsei este, de asemenea, un punct foarte important de luat în seamă.
113. Pe de altă parte, ar trebui să fie pe deplin recunoscut faptul că, infracțiunile comise de infractori periculoși merită o atenție specială și că, deseori, determină folosirea privării de libertate prelungite pentru a proteja societatea și potențialele victimele, ceea ce trebuie perceput ca fiind pe deplin justificat. Definiția pericolozității poate varia, dar definiția prevăzută de Recomandarea Comitetului de Miniștri CM/Rec (2014) 3 privind infractorii periculoși poate fi utilă ca punct de plecare în această materie. “Un infractor periculos este o persoană care a fost condamnată pentru o infracțiune foarte gravă împotriva libertății și integrității sexuale sau pentru infracțiuni foarte grave, comise cu violență, împotriva persoanelor și care prezintă o probabilitate foarte mare de a recidiva, săvârșind alte infracțiuni foarte grave împotriva libertății și integrității sexuale sau infracțiuni foarte grave, cu violență, împotriva persoanelor.” Violența poate fi definită ca fiind utilizarea cu intenție a forței fizice ori psihice.
114. Astfel, ar fi necesare revizuri generale ale sistemelor de justiție penală sau cel puțin revizuirea tipului infracțiunilor, a pericolozității acestora pentru societate și a sancțiunilor prevăzute de codurile penale, deoarece ar oferi o oportunitate de a studia coerența și ideile și valorile din spatele politicii penale a unei anumite țări și ar oferi, în mod simultan, șansa de a soluționa problema suprapopulării din penitenciare. Aceasta este o sarcină dificilă dar nu imposibilă și poate deschide calea unei reforme de durată a legislației penale prin actualizarea acesteia.
115. Prin urmare, în vederea obținerii unei reduceri de durată a cifrelor referitoare la penitenciare, este important să fie avute în vedere posibilități legislative pentru:
- dezincriminarea unor infracțiuni (unele țări au dezincriminat conducerea sub influența alcoolului și abuzul de substanțe și le-au înlocuit cu sancțiuni administrative și cu obligarea la tratament medical, altele au dezincriminat imigrația ilegală, altele au înlocuit pedeapsa închisorii pentru cei care nu și-au îndeplinit obligația de plată a amenzii cu servicii în folosul comunității);
 - individualizarea condamnărilor pronunțate în privința necesității și proporționalității acestora;
 - trecerea de la procesul justiției penale (de exemplu suspendarea cauzei, suspendarea pronunțării hotărârii) la mediere, scheme de compensare și despăgubire a victimei;
 - prevederea de alternative suficiente pentru arestarea preventivă;
 - suspendarea executării pedepsei cu închisoarea cu sau fără impunerea unor anumite condiții;
 - înlocuirea condamnărilor la pedeapsa cu închisoarea pentru unele infracțiuni cu sancțiuni și măsuri executate în comunitate (munca în folosul comunității, schemele de compensare a victimelor, monitorizarea electronică, etc.);

³⁹ Regula nr. 12.1: Persoanele care suferă afecțiuni psihice și a căror sănătate mentală este incompatibilă cu detenția în penitenciar trebuie trimise într-o instituție special concepută în acest sens

- introducerea unor categorii suficiente de sancțiuni comunitare și măsuri și stoparea rechemării automate în închisoare în cazul nerespectării condițiilor impuse prin hotărârea instanței sau prin hotărârea de obligare la tratament medical;
- prevederea mai multor posibilități pentru scheme de eliberare înainte de termen;

c. Capacitatea penitenciarelor și numărul de deținuți

116. O bună gestionare a sistemului de executare a sancțiunilor și măsurilor penale necesită respectarea legislației în vigoare, respectarea drepturilor omului în ceea ce privește inculpații, infractorii și personalul, precum și furnizarea de informații actualizate cu privire la capacitatea penitenciarului și a numărului exact al suspectilor și infractorilor deținuți sau aflați sub supraveghere.
117. Multe state europene au prevederi legale privind spațiul personal minim pe care fiecare deținut trebuie să îl aibă în timp ce se află în penitenciar (vezi la secțiunea a III. a. de mai sus poziția Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la această problemă și cele mai recente standarde CPT în acest domeniu). Recomandarea (99) 22 privind suprapopularea penitenciarelor și inflația populației din penitenciare recomandă stabilirea unei capacități maxime pentru fiecare penitenciar ca modalitate de combatere a suprapopulării⁴⁰. Unele state au definit o astfel de capacitate maximă pentru fiecare penitenciar, iar o astfel de abordare ajută la o mai bună gestionare a numărului de penitenciare, la alocarea deținuților în alte instituții, la căutarea schemelor de eliberare înainte de termen, la înlocuirea pedepsei cu închisoarea cu sancțiuni alternative etc.
118. Statele membre ale Consiliului Europei ar trebui să adopte metode de calcul a capacității penitenciarelor bazate pe standardele Consiliului Europei, care corespund criteriilor stabilite de Curte și de CPT, așa după cum este menționat mai sus. Acest lucru va permite colectarea unor informații fiabile cu privire la suprapopulare care trebuie să fie accesibile nu numai în interiorul sistemului penitenciar, dar și la nivelul serviciilor de probațiune și a sistemului judiciar. Acest lucru va permite luarea unor decizii, inclusiv pronunțarea hotărârilor judecătorești, mai bine adaptate la capacitatea de locuri și la gestionarea unui anumit număr de deținuți în funcție nu numai de locurile de detenție disponibile, ci și de resurse, inclusiv numărul personalului care se poate ocupa de astfel de infractori într-un mod care să permită reabilitarea adecvată a acestora. Colectarea de date statistice exacte cu privire la penitenciare și probațiune permite, de asemenea, efectuarea de comparații, studiarea tendințelor în politicile de condamnare și practicile de executare a pedepselor și luarea de decizii în cunoștință de cauză.
119. Statisticile penale anuale ale Consiliului Europei⁴¹ (SPACE I - penitenciare și SPACE II - sancțiuni și măsuri comunitare) reprezintă o sursă valoroasă de informații și analiză în acest sens, așa după cum și tendințele și evoluțiile pot fi analizate la nivelul Europei.

c. Prevenirea și modul de abordare al recidivismului

120. Modul de abordare a recidivismului și prevenirea viitoarelor infracțiuni au fost timp de mulți ani subiectul cercetării științifice și motiv de preocupări politice. În ciuda acestui fapt, nu au fost găsite soluții simple. Câteva posibile moduri de abordare a acestor probleme implică vizualizarea acestora dintr-o perspectivă mai largă decât cea oferită de justiția penală. Dezvoltarea noilor tehnologii oferă în prezent mai multe posibilități pentru a preveni anumite tipuri de infracțiuni. În scopul de a reduce în mod eficient recidivismul sunt necesare eforturi suplimentare pentru pregătirea cu succes a foștilor deținuți în vederea eliberării și reintegrării

⁴⁰ Regula 6: "Pentru a evita nivelurile excesive de suprapopulare, ar trebui stabilită o capacitate maximă pentru de instituțiile din sistemul execuțional penal."

⁴¹ <http://wp.unil.ch/space> și de asemenea http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/default_en.asp

sociale a acestora.

121. Unele țări investesc în prevenirea situațională prin analizarea condițiilor de viață într-un anumit loc în cazul în care sunt comise anumite tipuri de infracțiuni și prin îmbunătățirea atât a siguranței, cât și a calității vieții și a serviciilor sociale. Acest lucru poate include schimbarea planificării urbane și proiectarea.
122. Înscrierea infractorilor în programe care se ocupă de abuzul de substanțe interzise, de managementul agresiunii, care îmbunătățesc abilitățile educaționale și de angajare este, de asemenea, un factor important. Ar trebui notat în acest sens, că o astfel de înscriere este eficientă atunci când este oferită cu consimțământul dat în cunoștință de cauză și cu dorința de a se schimba din partea infractorului și nu ca o afacere pentru a fi eliberat din închisoare înainte de termen.
123. Unora dintre infractori trebuie să le fie interzis să viziteze anumite locuri sau să întâlnească anumite persoane. Astfel de măsuri se pot dovedi, de asemenea, eficiente în abordarea riscului specific de recidivism. Exemple ar putea fi: violența domestică sau infracțiuni contra libertății și integrității sexuale.
124. Este important de remarcat faptul că impunerea de condiții individualizate atunci când un infractor este eliberat ar trebui să includă nu numai supravegherea, ci și măsuri de asistență, în scopul de a realiza reintegrarea lor socială cu succes⁴².
125. Lucrul cu familiile infractorilor și mediul lor social direct (școala, grupurile din care fac parte), atât în timpul, cât și după executarea unei pedepse cu închisoarea, a dovedit, de asemenea, că ajută la prevenirea comiterii viitoarelor infracțiunilor. O atenție deosebită trebuie acordată situației deținuților, imediat după eliberarea acestora întrucât această perioadă este crucială pentru reabilitarea lor socială.
126. Rolul instanțelor poate fi decisiv în acest sens, așa încât prin analizarea circumstanțelor în fiecare caz în parte, instanțele pot încerca să găsească sancțiunea cea mai adecvată, dar și cea mai potrivită intervenție necesară pentru a face față recidivismului. Instanțele ar trebui să încerce să găsească echilibrul între siguranța publică și abordarea riscurilor individuale și a nevoilor infractorilor.

d. Rolul mecanismelor de monitorizare și al organismelor consultative

127. Ar trebui să fie făcută o distincție între inspecția guvernamentală a penitenciarelor, care poate fi efectuată fie de un organism intern din sistemul penitenciar fie de un inspectorat atașat Ministerului Justiției sau sistemului judiciar și un mecanism independent de monitorizare, care funcționează la nivel național sau local. Ambele mecanisme pentru supravegherea penitenciarelor reprezintă o sursă valoroasă de informații cu privire la situația reală și, de asemenea de parteneri valoroși în orice reformă a sistemului de justiție penală.
128. Coexistența ambelor mecanisme la nivel național nu este inutilă după cum explică comentariul de la articolele 92 și 93 din Regulile Europene privind penitenciarele, potrivit căruia "chiar și în statele bine dezvoltate și cu sisteme penitenciare relativ transparente, monitorizarea independentă a condițiilor de detenție și tratamentul deținuților este esențială pentru a preveni un tratament inuman și injust aplicat deținuților și pentru a îmbunătăți calitatea detenției și a modului de conducere a penitenciarului".
129. De asemenea, așa cum s-a arătat mai sus, Comitetul European pentru Prevenirea Torturii (CPT)

⁴² A se vedea Regula 8, Recomandarea (2003)22, Regula 1, Recomandarea CM/Rec (2010)1 ale Regulilor de Probatiune ale Consiliului Europei și Regula 8, Recomandarea CM/Rec (2014)4.

a funcționat din 1989 în conformitate cu Convenția Europeană pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante (CETS nr.126). S-a dovedit a fi un mecanism de monitorizare la nivel european foarte respectat și eficient. De la începutul existenței sale, CPT-ul a efectuat mai mult de 2500 de vizite la sediile de poliție; 1100 de vizite în penitenciare; 350 de vizite la centrele de refugiați și 400 de vizite la instituțiile de psihiatrie și centrele de îngrijire socială. În total, aproximativ 400 de vizite au fost efectuate în statele membre. Majoritatea acestor vizite (232) sunt vizite periodice, în timp ce 159 sunt vizite ad-hoc prin care Comitetul răspunde unor circumstanțe speciale din statele membre. Majoritatea covârșitoare a rapoartelor de țară sunt publicate la cererea statelor membre în cauză și sunt disponibile pe site-ul CPT (www.cpt.coe.int).

130. Majoritatea statelor europene au ratificat Protocolul Opțional la Convenția împotriva torturii și altor pedepse și tratamente cu cruzime, inumane sau degradante (OPCAT)⁴³. Protocolul impune crearea unor mecanisme naționale independente de prevenire (MNP), care au dreptul de a vizita centrele de detenție, inclusiv penitenciare. Cele mai multe dintre statele europene semnatare au creat MNP-uri sau au încredințat Avocatului Poporului existent sau organismelor similare sarcinile descrise în Protocolul Opțional. OPCAT permite contacte directe între MNP-urile și Subcomitetul ONU pentru prevenirea torturii (SPT) și creează o relație triunghiulară între SPT, MNP-uri și statele părți, relație care are ca scop facilitarea dialogului, în scopul de a asigura o mai mare protecție persoanelor deținute pentru orice motiv.
131. În multe state europene, parlamentarii pot vizita, de asemenea, centrele de detenție și pot da declarații publice. Acestea sunt foarte importante, deoarece parlamentarii votează legi și, de asemenea, au propriile lor contacte directe cu alegătorii lor, putând servi ca vectori ai reformelor. În multe țări, penitenciarele pot fi monitorizate într-o formă sau alta de comitete de vizitatori, formate din voluntari recrutați din comunitatea locală, ceea ce reprezintă, de asemenea, un mod de informare a societății locale cu privire la condițiile de detenție, precum și o mai bună implicare a comunităților locale în pregătirea deținuților pentru eliberarea și reintegrarea lor socială. Organizațiile societății civile ar trebui, de asemenea, încurajate să se implice în îmbunătățirea condițiilor de detenție și tratamentul deținuților.
132. De asemenea, sunt importante menținerea contactului și realizarea schimbului de informații între organismele naționale de monitorizare și, totodată, între mecanismele naționale și internaționale de monitorizare, în vederea coordonării recomandărilor și propunerilor făcute pentru îmbunătățirea tratamentului deținuților și a modului de conducere a penitenciarelor, precum și în scopul a asista autoritățile respective în găsirea unor soluții utile, adaptate problemelor.

e. Coerența sarcinilor și a obiectivelor diferiților actori în procesul de justiție penală

133. Există mai mulți actori în procesul de justiție penală, care aparțin celor trei puteri ale autorității de stat. În plus, activitatea lor este asistată sau completată de implicarea reprezentanților societății civile și a mediului privat de afaceri. Asa cum am menționat anterior, tradițiile politice și voința politicianilor joacă un rol important în luarea deciziilor importante legate de politica de justiție penală și practică. Puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt interconectate în rolul pe care îl joacă în acest domeniu și există o nevoie evidentă pentru a asigura o coerență constantă acțiunilor și obiectivelor lor. Coerența este posibilă numai dacă se bazează pe dialog, încredere și cooperare, iar acest lucru necesită adesea schimbul de informații și de date, schimbul de proprietate, ceea ce implică asumarea responsabilității pentru deciziile importante.

⁴³ La 22.02.2016 următoarele state membre ale Consiliului Europei nu sunt semnatare ale Protocolului: Andorra, Letonia, Monaco, Federația Rusă, San Marino și Slovacia. Belgia, Islanda și Irlanda au semnat dar nu au ratificat Protocolul (UN-CAT; Rezoluția A. G. A/RES/57/199. adoptată în 18 decembrie 2002).

134. Suprapopularea închisorilor poate fi uneori rezultatul unor obiective percepute drept comune, dar, și a unei diviziuni ineficiente a sarcinilor și a responsabilităților în sistemul de justiție penală (diferiți actori, diferite ministere responsabile, bugete separate) care conduc la sisteme care pot avea probleme în ceea ce privește coerența în implementarea politicilor penale și soluționarea dificultăților de management.
135. Ministerul Justiției poate fi principalul minister responsabil pentru executarea pedepselor și măsurilor penale, în timp ce Ministerul Finanțelor joacă, de asemenea, un rol important. Orice reformă, inclusiv reforma justiției penale și reforma penală necesită o finanțare adecvată, precum și bugete bine gestionate. Investițiile inițiale pot reprezenta o importantă sumă de bani, iar Ministerul Finanțelor este un partener care trebuie convins că astfel de investiții inițiale se vor achita pe termen lung, prin reducerea gradului de utilizare a penitenciarelor (sanctiunea cea mai costisitoare), prin reducerea plângerilor și a cererilor de despăgubire referitoare la procedurile penale îndelungate și la condițiile precare de detenție, reducerea pierderii locurilor de muncă și de locuințe de către infractori și a pierderii statutului economic și social de către familiile acestora. Comunitățile locale sunt, de asemenea, un partener valoros în acest proces, așa după cum sunt agențiile private în țările în care o parte sau întreg proces de executare a sancțiunilor și măsurilor penale este subcontractat către agenții externe (penitenciare private, agențiile de probațiune private etc.). Responsabilitatea statului pentru întreg procesul de executare a sancțiunilor și măsurilor penale în acest ultim caz rămâne neschimbat indiferent care este agenția de implementare căreia îi revine această sarcină⁴⁴.
136. Situația privind suprapopularea și problemele cu care se confruntă în acest sens pot părea similare în multe țări europene, dar sursele problemei pot fi diferite sau pot implica soluții diferite, în funcție de tradițiile juridice și practicile existente (a se vedea, de asemenea, punctul 53). O mare parte a problemelor depinde de situația din anumite țări afectate de suprapopulare. Nu există nicio îndoială că o mai bună gestionare a sistemului penitenciar și a sistemului de justiție penală, în ansamblul său, poate diminua sau elimina suprapopularea, fără necesitatea de a lua măsuri legislative. În unele state, se dorește menținerea unui echilibru de bază între folosirea condamnărilor la pedeapsa închisorii de către justiția penală și capacitatea penitenciarelor. Este mai mult decât evident că este necesar în acest sens un dialog constant între diferiți actori, pentru a menține un astfel de echilibru dificil între necesitatea de a proteja publicul și capacitatea sistemului penitenciar de a găzdui în condiții decente persoanele supuse unor măsuri privative de libertate. Politicienii și mass-media trebuie să joace un rol important în acest sens și pentru a tempera teama de criminalitate, care de multe ori este cauza principală în luarea deciziilor care duc la reacții dure față de săvârșirea de infracțiuni. Alegerile politice trebuie să fie făcute, iar autoritățile trebuie, de asemenea, să aibă idei clare cu privire la motivele pentru care sunt urmate anumite tendințe în politica penală și dacă este nevoie ca acestea să fie schimbate.
137. O altă problemă legată de capacitatea penitenciarelor se referă la calendar și previzibilitate. Din nou, este necesară o acțiune coerentă a actorilor relevanți ai procesului de justiție penală. Fiecare cauză din sistemul de justiție penală trece prin etape diferite, dar cazul și situația infractorului ar trebui să fie percepute ca un întreg în diferite etape, iar la modul ideal nevoile individuale ar trebui să fie ajustate între ele în ceea ce privește resursele. Acest lucru nu este întotdeauna posibil, dar diferiții actori din sistemul de justiție penală pot cel puțin încerca să facă, în comun, o planificare mult mai bazată pe statistici și experiență atunci când este vorba de probleme de capacitate și de buget. Un exemplu: În cazul în care acțiunile extinse ale poliției au loc sau este elaborată o nouă strategie în combaterea criminalității, atunci poate

⁴⁴ A se vedea Regula 71, Reguli Europene privind Penitenciarele și Regula 9, Regulile de Probațiune ale Consiliului Europei

exista, cel puțin la nivel local, o nevoie considerabilă de capacitate de locuri în centrele de arest preventiv, iar în cazul în care persoanele sunt ulterior acuzate, inculpate și condamnate problema va ajunge mai sus în sistem. Planificarea adecvată poate remedia, cel puțin parțial, o astfel de situație, care riscă să conducă la suprapopulare.

138. Coerența acțiunilor diferiților actori va contribui la reducerea decalajelor tot mai mari observate, uneori, între punctele de vedere cu privire la politica penală pe care profesioniștii din diferite sectoare ale sistemului de justiție penală, politicienii, mass-media și publicul larg le-ar putea avea. Acest lucru va spori încrederea publicului în autorități și în cele din urmă va conduce la rezolvarea mai eficientă a cauzelor, ceea ce ar reprezenta, în sine, un beneficiu. Opinia exprimată, uneori, potrivit căreia sistemele de justiție nu pot fi măsurate în conformitate cu obiective clar stabilite și gestionate ca în alte instituții publice nu este pur și simplu adevărată. Totul depinde în mare măsură de voința politică.
139. Vizitele și practicile pe termen scurt în penitenciare și serviciile de probațiune ar trebui să fie incluse în cursurile de formare inițială și continuă pentru judecători și procurori, cu scopul de a le oferi o viziune obiectivă asupra sistemului de executare a sancțiunilor și măsurilor penale, cu efecte asupra funcționării justiției în acest domeniu. Această abordare le va oferi o mai bună cunoaștere a modului în care sistemele penitenciar și de probațiune funcționează și a managementului de zi cu zi a penitenciarelor, cu scopul de a-i face ca acești profesioniști să fie pe deplin conștienți de modul în care hotărârile și deciziile sunt executate în practică.

VI. Necesitatea unor strategii naționale și a planurilor de acțiune cu privire la politica penală

140. Penitenciarele și serviciile de probațiune sunt la capătul final al lanțului justiției penale, iar sarcina lor este să implementeze prevederile legale în vigoare, hotărârile judecătorești și deciziile relevante adoptate de alte instituții ale justiției penale privind executarea sancțiunilor și măsurilor. Prin urmare, orice reformă de succes și bine planificată a sistemului de justiție penală, care vizează abordarea suprapopulării penitenciarelor și reducerea folosirii excesive a privării libertate, ar trebui să înceapă de cele mai multe ori de la începutul lanțului justiției penale pentru a obține efectele de lungă durată, de la un capăt la celălalt al lanțului. Aceasta ar trebui să includă nu numai penitenciarele și serviciile de probațiune, dar și, așa cum sa arătat mai sus, parchetele, sistemul judiciar și autoritățile responsabile cu elaborarea politicilor penale și adoptarea legislației. Acest lucru necesită dialog, coordonarea și cooperarea între diferiți actori din acest domeniu, în scopul de a conveni asupra unor strategii pe termen lung sau planuri de acțiune cu privire la suprapopularea și condițiile precare din penitenciare, iar în termeni mai generali să reconsidere politicile penale și impactul acestora asupra sancțiunilor penale și măsurilor și asupra combaterii infracționalității.
141. Unele state sunt exemple bune de dialog periodic și cooperare între diferiți actori din domeniul justiției penale. Un exemplu recent este reducerea semnificativă a populației din penitenciarele din Olanda, care a trebuit să închidă mai multe din penitenciarele sale. Acest lucru nu a avut un efect negativ tangibil asupra ratelor concrete ale infracționalității. Această reformă a fost rezultatul unei combinații de mai mulți factori, cum ar fi: schimbările legislative; schimbarea practicilor judiciare și o mai bună utilizare a metodelor alternative de detenție, inclusiv a noilor tehnologii de supraveghere, utilizarea unor mai bune combinații de măsuri penale și non-penale pentru combaterea infracționalității etc
142. Alte state au fost obligate să facă acest lucru în urma hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului care a pronunțat o serie de hotărâri legate de condițiile precare de detenție și suprapopularea penitenciarelor care au fost calificate de Curte drept tratamente inumane și

degradante⁴⁵.

143. Curtea a constatat, în multe cazuri, că există o problemă sistemică⁴⁶ legată de condițiile precare de detenție sau de suprapopularea penitenciarelor. Curtea a început să pronunțe hotărâri-pilot în unele cazuri de încălcări grave repetate ale Convenției. Atunci când pronunță o hotărâre-pilot, Curtea impune o obligație statului în cauză de a soluționa problemele existente în termenele stabilite, iar statul este obligat să raporteze Comitetului de Miniștri progresele înregistrate în punerea în aplicare a hotărârii Curții. Într-o hotărâre-pilot, sarcina Curții nu este numai de a decide dacă o încălcare a Convenției Europene a Drepturilor Omului a avut loc într-un caz specific, ci și de a identifica problema sistemică, dacă este cazul, și a da guvernului indicații clare cu privire la tipul de măsuri de remediere care sunt necesare pentru a rezolva respectiva problemă. Comitetul Miniștrilor, în conformitate cu articolul 46 alineatul 2 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului supraveghează executarea hotărârilor pronunțate de Curte.
144. Răspunsul Italiei la hotărârea-pilot, în cauza *Torreggiani și alții c. Italia*⁴⁷ reprezintă un exemplu de măsuri luate la nivel general pentru a face față suprapopulării penitenciarelor. Aceasta cuprinde mai multe direcții de acțiune: (a) acțiuni legislative luate pentru a reduce fluxurile de intrare în penitenciare inclusiv adoptarea de măsuri alternative; (b) gestionarea și organizarea de acțiuni prin implementarea regimurilor penitenciare mai deschise; (c) acțiuni de construire, planificate în funcție de nevoile actuale ale penitenciarelor, axate în principal pe renovarea penitenciarelor existente sau reconstruirea (unor părți) din ele, în loc pe extinderea penitenciarelor; (d) furnizarea de modalități și proceduri pentru un sistem de căi de atac. Nu au fost adoptate legi de grațiere, amnistie sau alte legi speciale. Măsurile adoptate în decursul ultimilor ani și-au dovedit eficacitatea.
145. În hotărârea din cauza *Stella și alții* (o decizie de monitorizare a hotărârii-pilot *Torreggiani și alții*) (septembrie 2014), Curtea Europeană a salutat eforturile semnificative depuse de autoritățile italiene pentru a aborda problema structurală a suprapopulării și a ajuns la concluzia că, în timp ce problema a persistat, totuși aceasta a avut proporții mai puțin dramatice; Curtea Europeană a cerut autorităților să consolideze tendințele pozitive în acest sens. În luna martie 2016, Comitetul de Miniștri a decis să înceteze monitorizarea executării de către Italia a hotărârii-pilot menționată mai sus. Comitetul și-a întemeiat decizia nu numai cu privire la căile de atac introduse în dreptul intern, la reformele majore întreprinse pentru a rezolva problema suprapopulării penitenciarelor și la rezultatele semnificative obținute în acest domeniu, dar și la angajamentul guvernelor de a-și continua eforturile în vederea adoptării unei soluții durabile în privința suprapopulării și de a menține situația sub o monitorizare strictă.
146. În grupul de cauze *István Kovács Gábor și hotărârile pilot Varga și alții c. Ungaria*⁴⁸, Curtea a

⁴⁵ http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Detention_conditions_ENG.pdf

⁴⁶ Prima referire specifică la termenul "problemă sistemică" este făcută de către Comitetul Miniștrilor în Rezoluția adoptată la 12 mai 2004 - Rezoluția (Res (2004) 3) privind hotărârile care indică o problemă sistemică", în care acesta a invitat Curtea "să identifice în hotărârile sale constatarea unei încălcări a convenției, considerând că ar fi o problemă sistemică și sursa acestei probleme, în special atunci când este de natură a da naștere la numeroase cereri, astfel încât să ajute statele la găsirea unei soluții adecvate și Comitetul de Miniștri la supravegherea executării hotărârilor".

⁴⁷ *Torreggiani and Others v. Italy*, nos. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 and 37818/10, § 77, 8 January 2013.

⁴⁸ *István Gábor KOVÁCS v. Hungary* (no. 15707/10, judgment of 17/01/2012); *SZÉL v. Hungary* (no.30221/06, judgment of 07/06/2011); *ENGEL v. Hungary* (no. 46857/06, judgment of 20/05/2010); *CSÜLLÖG v. Hungary* (no. 30042/08, judgement of 7/06/2011); *FEHÉR v. Hungary* (no. 69095/10, judgment of 02/07/2013); *HAGYÓ v. Hungary* (no. 52624/10, judgment of 23/04/2013); *Lajos VARGA* (no. 14097/12, judgment of 10 March 2015); *Tamás Zsolt LAKATOS* (no. 45135/12, judgment of 10 March 2015); *Gábor TÓTH* (no. 73712/12, judgment of 10 March 2015); *László PESTI* (no. 34001/13, judgment of 10 March 2015). *Attila FAKÓ* (no. 44055/13, judgment of 10 March 2015); *Gábor KAPCZÁR* (no. 64586/13, judgment of 10 March 2015)

constatat că spațiul personal limitat aflat la dispoziția deținuților, la care se adaugă lipsa de intimitate atunci când utilizează instalațiile sanitare, paturile de dormit inadecvate, infestările cu insecte, slaba ventilație și restricțiile cu privire la dușuri sau la timpul petrecut departe de celulele lor, pot fi calificate drept tratament degradant conform articolului 3 din Convenție. De asemenea, Curtea a constatat că întrucât căile de atac interne disponibile în sistemul juridic maghiar privind introducerea plângerilor referitoare la condițiile de detenție, deși accesibile, au fost ineficiente în practică și, ca urmare Curtea a stabilit, de asemenea, încălcarea articolului 3 coroborat cu articolul 13 din Convenție. Guvernul ungar a adoptat un plan de acțiune pentru executarea hotărârilor Curții, care a fost prezentat în luna decembrie 2015 Comitetului de Miniștri. Măsurile luate sau avute în vedere includ reconstruirea de penitenciare și creșterea numărului de locuri disponibile în centrele de detenție din Ungaria; modificarea legislației pentru a permite infracțiunilor minore să fie soluționate prin utilizarea unor scheme electronice de monitorizare și investirea de atenție și eforturi în reintegrarea socială a deținuților, definirea spațiului minim de locuit pentru fiecare deținut, precum și stabilirea unor scheme compensatorii în cazul condițiilor precare de detenție considerate drept tratament inuman sau degradant.

147. În 2012, autoritățile elene au transmis, de asemenea, Comitetului de Miniștri un plan de acțiune cu măsurile care vizează prevenirea unor încălcări similare cu cele constatate în grupul de cauze *Nisiotis c. Grecia*⁴⁹. Ca urmare a unei cereri din partea Comitetului de Miniștri de elaborare a unei strategii comprehensive împotriva suprapopulării în toate închisorile grecești, planul de acțiune a fost actualizat și, ulterior, extins. Autoritățile au informat că au luat o serie de măsuri pentru a lupta împotriva suprapopulării închisorilor grecești, care se refereau la introducerea sau utilizarea mai bună a măsurilor neprivative de libertate, precum și transferul deținuților în unitățile care nu erau suprapopulate, construirea de noi închisori sau renovarea celor existente. În 2012 și 2013 au fost adoptate două legi, care au prevăzut nesanționarea cu închisoare a infracțiunilor minore și a contravențiilor. În plus, au fost introduse prescripții pentru urmărirea penală în privința infracțiunilor minore și a contravențiilor care erau pedepsite cu până la un an închisoare și se aflau încă în curs de judecată. Prin adoptarea altor legi speciale au fost introduse scheme de eliberare înainte de termen, anumite perioade de detenție au fost transformate în amenzi sau munca în folosul comunității, iar arestul la domiciliu și monitorizarea electronică au fost introduse, de asemenea. Ca urmare a acestor măsuri aproximativ 4800 de deținuți au fost eliberați, până în noiembrie 2013. Până în august 2014, încă 800 de deținuți au beneficiat de schema de eliberare înainte de termen. Mai rămân multe de făcut⁵⁰. Raportul CPT din anul 2014 rămâne critic în ceea ce privește condițiile de detenție în închisorile grecești și îndeamnă autoritățile să continue utilizarea mai multor mijloace alternative la detenție.
148. Începând cu anul 2008, autoritățile române au început să ia măsuri generale privind executarea hotărârilor Curții Europene în grupul de cauze *Bragădireanu c. România* (în prezent, există mai mult de 100 de cauze în curs de executare) în ceea ce privește în special suprapopularea, condițiile materiale precare de detenție din penitenciare și din centrele de detenție ale poliției și lipsa de căi de atac eficiente⁵¹. În luna octombrie 2014 a fost trimis un plan de acțiune consolidat care a fost revizuit și actualizat în timpul implementării sale. Reforma politicii penale a dus la intrarea în vigoare, în februarie 2014, a unui nou Cod Penal, un nou Cod de Procedură Penală și a noilor legi cu privire la probațiune și executarea pedepselor și a măsurilor privative și neprivative de libertate. Noua legislație a introdus, în special, noi alternative la arestul preventiv și la închisoarea pentru minori, a extins sfera de aplicare a

⁴⁹ *Nisiotis group of cases v. Greece*, Doc. H/Exec(2015)12 - 7 May 2015.

⁵⁰ Ministerul grec de justiție a informat Parlamentul grec ca la data de 1 noiembrie 2014, erau 11.988 de deținuți, în timp ce numărul total al capacității în penitenciare era de 9.886 de locuri.

⁵¹ Grupul de cauze *Bragădireanu v. Romania* (No. 22088/04; 6 December 2007) Doc. H/Exec(2015)7 - 12 February 2015

amenzilor penale pentru diferite infracțiuni pedepsite până atunci cu pedepse privative de libertate, a reformat sistemul de măsuri alternative și a consolidat rolul serviciului de probațiune. Reforma legislativă a fost însoțită de formarea profesioniștilor (sistemul judiciar, personalul Ministerului Justiției, Avocatul Poporului, Administrația Națională a Penitenciarelor și serviciul de probațiune și forțele de poliție). În paralel, s-au efectuat lucrări de construcție și reconstrucție a penitenciarelor, ceea ce a dus la crearea a câtorva mii de noi locuri de detenție. În doi ani, a existat o scădere de 15,25% a numărului de deținuți (scădere cu mai mult de 5.000 de persoane). Numărul persoanelor aflate în probațiune este în prezent mai mare decât numărul persoanelor aflate în detenție (mai mult de 42.000 sub supraveghere, comparativ cu 28.399 în închisoare în aprilie 2016). În ciuda acestor măsuri, numărul de deținuți este încă mare față de capacitatea din penitenciare de 18,986 locuri (calculate la 4m² pe fiecare deținut).

149. Autoritățile bulgare, de asemenea, au trebuit să ia măsuri pentru a pune în aplicare o hotărâre-pilot (*Neşkov și alții c. Bulgaria*)⁵². Ca răspuns la hotărârea-pilot, Ministrul Justiției a înființat un grup de lucru ("grupul de lucru Neşkov"), care are două atribuții: (a) să elaboreze măsuri de abordare a problemelor identificate în hotărârea-pilot și (b) să propună un sistem de măsuri preventive și compensatorii. Grupul și-a terminat activitatea la sfârșitul lunii octombrie 2015. Un proiect de lege pentru modificarea Legii privind executarea sancțiunilor și măsurilor penale, a Codului de procedură penală, a Codului penal și a Legii privind responsabilitatea statului și a municipalității pentru despăgubiri este publicat pe pagina de internet a Ministerului Justiției pentru consultări publice. Acesta va fi înaintat Consiliului de Miniștri pentru aprobare și Parlamentului spre adoptare. Măsurile avute în vedere includ extinderea domeniului de aplicare a măsurilor neprivative de libertate, modificarea procedurilor de eliberare condiționată, definirea spațiului minim de locuit pentru fiecare deținut, în conformitate cu standardele CPT și lucrările de construcție sau de renovare. În același timp, autoritățile bulgare s-au angajat să reevalueze capacitatea de cazare din cadrul sistemului penitenciar, în conformitate cu cele mai recente standarde CPT. Ar trebui remarcat faptul că, în contrast cu centrele de detenție ale poliției, problema majoră a închisorilor bulgare nu o reprezintă atât de mult supraaglomerarea sau utilizarea insuficientă a sancțiunilor și a măsurilor alternative sau a sistemelor de eliberare înainte de termen, ci condițiile materiale precare care s-au deteriorat semnificativ în cursul ultimelor decenii.
150. În contextul controlului exercitat asupra executării hotărârilor de mai sus, Comitetul de Miniștri a examinat planurile de acțiune prezentate de autoritățile ungare, grecești, române și bulgare⁵³. Deși a luat la cunoștință măsurile prevăzute în acestea, Comitetul a identificat căi suplimentare pe care autoritățile le-ar putea urmări în oferirea unei soluții durabile pentru suprapopularea închisorilor. De exemplu, în cauza *Nisiotis*, a fost subliniată importanța dezvoltării unei strategii comprehensive care are la bază diversele recomandări relevante ale CM, precum și cele oferite de organismele specializate ale Consiliului Europei în acest domeniu. În cauza *Varga și alții*, CM a încurajat luarea de măsuri în vederea creșterii utilizării măsurilor alternative non-privative de libertate existente, promovarea în continuare a măsurilor alternative în legislație și reducerea la minimum a arestului preventiv. În cauza *Bragădireanu*, având în vedere gravitatea suprapopulării care afectează penitenciarele, CM a subliniat importanța adoptării altor măsuri care să completeze reforma legislativă. În cauza *Neshkov și alții*, Comitetul a încurajat autoritățile să adopte rapid măsurile prezentate în planul lor de acțiune pentru soluționarea problemei suprapopulării și și-a exprimat satisfacția în legătură cu intenția autorităților de a reevalua capacitatea de cazare din cadrul sistemului lor de

⁵² *Neshkov and Others v. Bulgaria* (Applications nos. 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 and 9717/13; 27 January 2015) (pilot judgment) and *Kehayov v. Bulgaria* grupul de cauze (Application 2No. 41035/98; 18 January 2005), Doc. DH-DD(2016)25 of 12 January 2016.

⁵³ Pentru deciziile adoptate de Comitetul de Miniștri ca urmare a evaluărilor sale, vedeti CM/Del/Dec(2016)1250/H46-11 / 11 March 2016 ; CM/Del/Dec(2015)1230/9 / 12 June 2015 ; CM/Del/Dec(2015)1222/12 / 13 March 2015 ; and CM/Del/Dec(2016)1250/H46-6/11 March 2016 .

penitenciare, pe baza standardelor CPT. În plus față de măsurile care vizează reducerea suprapopulării, CM a acordat o atenție deosebită procedurilor interne care ar permite deținuților să depună o plângere împotriva situațiilor de suprapopulare și să obțină compensații și a identificat măsurile care încă sunt necesare pentru ca astfel de proceduri să fie introduse în dreptul intern și să fie puse în aplicare, în cazul în care sunt deja disponibile în legislația internă.

VII. Colaborarea cu mass-media și opinia publică

151. Mass-media este un element cheie în asigurarea acceptării de către public și a funcționării oricărei reforme a sistemului de justiție penală, inclusiv a sistemului de executare a sancțiunilor și măsurilor penale. Societatea are dreptul de a fi informată cu privire la modul în care aceste sisteme funcționează, motivele care au stat la baza inițierii oricărei reforme, scopurile urmărite și rezultatele obținute⁵⁴.
152. Colaborarea cu mass-media ar trebui să implice nu numai furnizarea de informații periodice, asigurarea transparenței acțiunilor întreprinse, dar, de asemenea, ar trebui să fie pro-activă pentru a explica jurnaliștilor în cel mai bun mod posibil acțiunile planificate sau întreprinse deja, precum și motivele acestor acțiuni.
153. Atunci când acoperirea mediatică a unui anumit eveniment sau a unei acțiuni privind sistemul de justiție penală (inclusiv revoltele din penitenciare, evadările, sinuciderile etc.) determină reacții negative puternice în rândul publicului, este responsabilitatea autorităților implicate să depună toate eforturile pentru a comunica publicului situația, prin intermediul mass-media, într-un mod transparent și să rezolve cât mai repede posibil tensiunile publice.
154. Orice reformă majoră a sistemului de justiție penală trebuie să fie planificată cu atenție, în prealabil, și explicată mass-mediei și publicului, inclusiv implicațiile sale financiare, precum și alte implicații cu scopul de a căuta sprijin public și înțelegere. Mass-media și publicul ar trebui să fie ținute la curent în mod regulat cu privire la progresul reformei cu scopul de a evita tensiunile publice pe cât de mult posibil.
155. Organele justiției penale, inclusiv penitenciarele, serviciile de probațiune și instanțele ar trebui să elaboreze strategii și oportunități pentru comunicarea directă cu publicul. Acestea ar putea include întâlniri publice, zile deschise, precum și utilizarea formelor de comunicare social-media, precum și alte forme de comunicare directă cu publicul.

VIII. Concluzii

156. Suprapopularea penitenciarelor reprezintă o problemă recurentă în multe state, pe care fiecare dintre acestea trebuie să o rezolve în modul cel mai potrivit. În ultimii ani s-a observat o scădere a numărului deținuților în unele dintre state ca rezultat al aplicării unor strategii pe termen lung și a unor acțiuni specifice. Aceste state trebuie să continue parcursul descendent întrucât acesta poate constitui o provocare reală. În trecut au fost înregistrate diminuări remarcabile ale populației carcerale în unele state europene, însă acestea nu au durat mai mult de un deceniu.
157. Statele membre CoE ar trebui să respecte standardele și criteriile stabilite de CEDO și de CPT la momentul adoptării reglementărilor specifice referitoare la spațiul de care trebuie să

⁵⁴ A se vedea Opinia nr 7 (2005) of a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri cu privire la "justiție și societate" (adoptat de CCJE la cea de-a șasea întâlnire (Strasbourg, 23-25 noiembrie 2005).

dispună un deținut. Acest lucru este necesar în vederea furnizării unei imagini obiective a situației existente și luării unor decizii adecvate în cazurile de suprapopulare.

158. Provocările majore curente le reprezintă asigurarea protecției drepturilor omului și managementul eficient al instituțiilor din sistemul execuțional penal. Așa cum s-a mai menționat, există riscul încălcării art. 3 din CEDO din cauza suprapopulării și a condițiilor neigienice din penitenciare, acestea facilitând sau conducând la tratamente inumane sau degradante. Din aceste motive, CEDO recomandă înlocuirea clădirilor penitenciarelor vechi sau supra uzate cu penitenciare noi și moderne care oferă condiții de detenție umane. Întrucât numai un număr mic de deținuți necesită măsuri de securitate maximă, noile instituții din sistemul execuțional penal ar trebui să fie preponderent penitenciare de minimă securitate. Acestea din urmă atrag costuri mai scăzute și sunt mai adaptate nevoilor deținuților în ce privește reintegrarea socială.
159. Statele membre se pot confrunța cu suprapopularea penitenciarelor și ca urmare a noilor tipuri de criminalitate gravă, care conduc la aplicarea unor sancțiuni penale mai dure. Pedepsele cu închisoarea devin mai lungi iar reintegrarea socială mai dificilă. Managementul adecvat al penitenciarelor precum și selectarea și pregătirea eficientă a personalului reprezintă precondiții pentru asigurarea siguranței și ordinii chiar și în penitenciarele care funcționează la capacitate maximă. În acest sens, o atenție sporită trebuie acordată raportului cost - eficiență în privința pedepselor cu închisoare vs. posibile alternative la pedepsele cu închisoarea.
160. Eliminarea suprapopulării, îmbunătățirea condițiilor din penitenciare și a tratamentului deținuților va îmbunătăți relațiile de încredere reciprocă între state și va facilita relațiile de cooperare judiciară, inclusiv transferul persoanelor condamnate în statele de origine, îmbunătățind astfel relațiile de familie ale acestora și în consecință reintegrarea socială. Penitenciarele suprapopulate și supra uzate din statele de primire pot constitui de asemenea un motiv de refuz al transferului, determinat de preocupările legate de respectarea drepturilor omului.
161. Trebuie să existe un dialog constant, o înțelegere și poziție comună a factorilor de decizie politică, a legiuitorilor, a judecătorilor, a procurorilor și managerilor de penitenciare, precum și ai serviciilor de probațiune din fiecare stat membru în vederea abordării problematicii executării sancțiunilor și măsurilor penale într-o manieră umană, legitimă și eficientă. Această abordare trebuie să aibă în vedere, printre altele, evitarea suprapopulării penitenciarelor și extinderea rețelei sistemului justiției penale. Recomandarea nr. R(99)22 a Comitetului de Miniștri, adresată statelor membre, cu privire la suprapopularea penitenciarelor și inflația populației carcerale rămâne valabilă, iar autoritățile trebuie să ia toate măsurile necesare pentru îmbunătățirea implementării standardelor și principiilor acesteia.
162. Media trebuie informată în mod regulat cu privire la politica penală și reformele avute în vedere. În acest sens, este necesară identificarea unui sprijin public extins. Acest lucru presupune comunicare, transparență și incursiunea publicului în sistemul justiției penale astfel încât acesta să îl poată vedea din toate perspectivele.
163. Nu este exagerată afirmația că investițiile în pregătirea eficientă a eliberării și integrării sociale a deținuților, precum și în sisteme sancționatorii și de măsuri în favoarea comunității reprezintă o metodă eficientă de reducere a recidivelor și de asigurare a siguranței publice. Acestea vor avea, de asemenea, un efect de diminuare a ratei de încarcerare și suprapopulare a penitenciarelor.
164. Suprapopularea reprezintă o problemă recurentă în multe state membre ale Consiliului Europei și de aceea este necesar un follow-up la Carta Albă a autorităților naționale. De asemenea,

este recomandată actualizarea Cartei Albe și a rezultatelor și concluziilor acesteia, în baza informațiilor privind măsurile luate în vederea implementării Recomandării nr. R(99)22 și a ratelor de încarcerare și capacitatea penitenciarelor din diferitele state europene.

Appendix I

Members of the Drafting Committee on prison overcrowding,

Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-operation in Criminal Matters (PC-OC)

Barbara GOETH-FLEMMICH, Director, Head of Division for International Penal Law, Ministry of Justice (Austria)

Imbi MARKUS, Legal Counsellor, International Judicial Co-operation Unit, Estonian Ministry of Justice (Estonia)

Consultative Council of European Judges (CCJE)

Bart van LIEROP, Senior Justice, High Administrative Court for Trade and Industry (College van Beroep voor het bedrijfsleven), (The Netherlands)

Consultative Council of European Prosecutors (CCPE)

Cedric VISART DE BOCARMÉ, Federal magistrate at the Federal Prosecutor's Office, responsible for international relations, former prosecutor general of Liège (Belgium)

Council for Penological Co-operation (PC-CP)

Mauro PALMA, Advisor to the Minister of Justice (Italy), **Chair of the Drafting group**

Alina BARBU, Directorate of Drafting Legislation, Ministry of Justice (Romania)

European Committee on Crime Problems (CDPC)

Jesper HJORTENBERG, National Member of Denmark for EUROJUST (Denmark) **General rapporteur**

Hans KROGH HARESTAD, Senior Adviser in the Correctional Service Department (Norway)

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)

Jim MCMANUS, Lawyer, Former Professor of Criminal Justice, Glasgow Caledonian University

Former Chairman of the Parole Board for Scotland, CPT member (United Kingdom)

European Court of Human Rights (ECtHR)

Hasan BAKIRCI, Member of the Registry of the Court

Office of the Commissioner for Human Rights

Hasan BERMEK, Adviser

Parliamentary Assembly (PACE)

Meritxell MATEU PI ALDE, Chairperson of the AS/Jur's Human Rights Sub-Committee (Andorra)

Günter SCHIRMER, Deputy to the Head of Secretariat, AS/Jur's Human Rights Sub-Committee

Directorate General I - Human Rights and Rules of Law

Laura IELCIU-EREL, Department for the Execution of Judgements of the European Court of Human Rights

Ilina TANEVA, Secretary to the PC-CP, **Secretary to the Drafting Committee**

Appendix II

List of Council of Europe reference texts

I - Recommendations and Resolutions of the Committee of Ministers

- Recommendation CM/Rec (2014)4 on electronic monitoring
- Recommendation CM/Rec (2014)3 on dangerous offenders
- Recommendation CM/Rec (2012)12 concerning foreign prisoners
- Recommendation CM/Rec (2010)1 on the Council of Europe Probation Rules.
- Recommendation Rec (2006)13 on the use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provision of safeguards against abuse
- Recommendation Rec (2006)2 on the European Prison Rules
- Resolution Res Rec (2004)3 on judgments revealing an underlying systemic problem
- Recommendation Rec (2003)22 on conditional release (parole)
- Recommendation Rec (2003) 23 concerning the management by the prison administrations of lifers and other long-term prisoners
- Recommendation No. R(99)19 concerning mediation in penal matters
- Recommendation No. R (99) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation
- Recommendation No. R (92)16 on the European Rules on community sanctions and measures

II - Judgments of the European Court of Human Rights

- *Ananyev and Others v. Russia*, nos. 42525/07 and 60800/08, 10 January 2012
- *Butko v. Russia*, no. 32036/10, 12 November 2015
- *Iacov Stanciu v. Romania*, no. 35972/05), 24 July 2012
- *Kulikov v. Russia*, no. 48562/06, § 37, 27 November 2012.
- *Logothetis and Others v. Greece*, no. 740/13, § 40, 25 September 2014.
- *Melnik v. Ukraine*, no. 72286/01, 28 March 2006
- *Neshkov and Others v. Bulgaria*, nos. 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 and 9717/13, 27 January 2015.
- *Suldin v. Russia*, no. 20077/04, § 43, 16 October 2014.
- *Semikhvostov v. Russia*, no. 2689/12, § 79, 6 February 2014.
- *Shishanov v. Moldova*, no. 11353/06, 15 September 2015

- *Szafrański v. Poland*, no. 17249/12, 15 December 2015
- *Torreggiani and Others v. Italy*, nos. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 and 37818/10, § 77, 8 January 2013.
- *Varga and Others v. Hungary* nos 14097/12, 45135/12, 73712/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 and 64586/13, 10 March 2015.
- *Vinter and others v. UK*, nos. 66069/09, 130/10 and 3896/10, judgment of the Grand Chamber, 9 July 2013.

III - Opinions

- Opinion no 7 (2005) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers on “justice and society”

IV - Resolutions and Recommendations of the Parliamentary Assembly

- Recommendation 2081 (2015) “Abuse of pre-trial detention in States Parties to the European Convention on Human Rights”
- Report “Abuse of pre-trial detention in States Parties to the European Convention on Human Rights”
(PACE Doc.13863)
- Recommendation 2082 (2015) and Resolution 2082 (2015) on the fate of critically ill detainees in Europe
- Report “The fate of critically ill detainees in Europe” (PACE Doc.13919)

V - European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)

- Doc. CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015 - the CPT standards which can be found at: <http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm>
- Living space per prisoner in prison establishment - the CPT standards Doc. CPT/Inf (2015) 44
- Situation with life sentenced prisoners - Doc. CPT/Inf (2015) 10 part
- Report to the Georgian Government on the visit to Georgia from 19 to 23 November 2012 - Doc. CPT/Inf (2013)18

VI - Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE)

- All data can be found at: <http://wp.unil.ch/space>

VII - Reports

- “Criminal justice responses to prison overcrowding in Eastern Partnership countries”, Compilation of the Reports on Study carried in Armenia, Georgia, Republic of Moldova and Ukraine, Council of Europe, March 2016