



NORLAM
Misiunea Norvegiană de Experti
pentru Promovarea Supremației Legii în Moldova

Raport de evaluare

Acțiunea 2.5.1 din SRSJ 2011-2016

Liberalizarea politicilor penale prin utilizarea
sanctiunilor și măsurilor preventive
necustodiale pentru anumite categorii de
persoane și anumite infracțiuni

Mihaela Vidaicu – USM
Gerhard Ohrband, - ASEM
PENTRU NORLAM

Februarie 2016

Cuprins:

1. Introducere	2
2. Metodologia de evaluare.....	3
3. Analiza domeniului specific de intervenție 2.5.1.....	5
3.1. Domeniul de aplicare a evaluării	5
3.2. Activitățile prevăzute în §2.5.1.....	5
3.2.1. Analiza studiilor efectuate în cadrul §2.5.1	6
3.2.2. Analiza modificărilor la Codul penal, Codul de procedură penală și Codul de executare	10
1) Modificările la Codul penal în perioada 2012-2015.....	11
2) Analiza Legii nr. 82/29.05.2014 pentru modificarea Codului penal, Codului de procedură penală, Codului de executare și a Codului contravențional.....	14
4. Concluzii.....	25

1. Introducere

În anul 2011 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 (SRSJ). Planul de acțiuni pentru implementarea SRSJ a fost aprobat prin Legea nr. 231 în vigoare din 25 noiembrie 2012. Obiectivul general al SRSJ este edificarea unui sector al justiției accesibil, eficient, independent, transparent, profesionist și responsabil față de societate, care să corespundă standardelor europene, să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului.¹ SRSJ include șapte piloni care se referă la următoarele domenii: sistemul judecătoresc, justiția penală, accesul la justiție și executarea hotărârilor judecătorești, integritatea actorilor sectorului justiției, rolul justiției în dezvoltarea economică, respectarea drepturilor omului în sectorul justiției, sectorul justiției bine coordonat și bine administrat.

Misiunea Norvegiană de Experți pentru Promovarea Supremației Legii în Moldova (NORLAM) a fost rugată să efectueze evaluarea domeniului specific de intervenție 2.5.1 din **Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 (SRSJ)**. Secțiunea corespunzătoare se referă la liberalizarea politicilor penale prin utilizarea sancțiunilor și măsurilor preventive necustodiale pentru anumite categorii de persoane și anumite infracțiuni. Domeniul dat de intervenție din cadrul Pilonului 2 este primul inclus în activitatea 2.5, care are drept scop umanizarea politicilor penale. SRSJ relevă faptul că aceste domenii reprezintă procese continue care încă nu au fost consolidate. Mai mult, în introducerea la activitatea 2.5 este subliniat faptul că umanizarea politicilor penale constituie o prioritate pentru Guvern, măsuri în acest sens fiind întreprinse prin modificarea Codului penal în anul 2009. Acest proces ar trebui continuat, deoarece legislația penală a Republicii Moldova prevede pedepse penale prea aspre, iar problema suprapopulării penitenciarelor rămâne actuală până astăzi.

SRSJ subliniază scopul Guvernului de a umaniza politicile penale prin liberalizarea procesului penal. Cu titlu de comparație, procesul de umanizare din 2009 a presupus o revizuire generală a pedepselor penale și reducerea acestora. În contextul domeniului dat de intervenție,

¹ http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/SRSJen.pdf

liberalizarea presupune încurajarea utilizării sancțiunilor și măsurilor preventive necustodiale prin revizuirea mecanismelor și practicilor curente, precum și prin crearea condițiilor adecvate pentru aplicarea corespunzătoare a pedepselor necustodiale.

Într-adevăr, scopul dat pune accent pe prioritățile și angajamentul Guvernului de a continua procesul de umanizare a politicilor penale inițiat în anul 2009. Cu toate acestea, SRSJ prevede liberalizarea doar pentru anumite categorii de pedepse sau anumite categorii de persoane, fără a face referință la categorii specifice. O asemenea formulare este acceptabilă și oportună pentru un document de politici, însă poate genera neînțelegeri în cazul în care nu sunt prezentate explicații suplimentare. Necesitatea pentru o abordare mai comprehensivă va fi explicată mai jos.

2. Metodologia de evaluare

În decursul lunilor noiembrie și decembrie 2015, doi cercetători – un expert juridic din Moldova și un psiholog social din Germania, au efectuat analize documentare, discuții cu reprezentanții instituțiilor implicate și un scurt studiu empiric privind evaluarea implementării strategiei specificate mai sus și a impactului acesteia.

Considerații inițiale

Pentru a întruni obiectivele enumerate mai sus au fost adoptate câteva abordări metodologice. De la bun început, este de menționat că au existat câteva limitări în cadrul evaluării. Vom enumera unele dintre acestea, după care vom prezenta și discuta metodele selectate.

Obținerea permisiunii de a intervieva și de a accesa informație oficială de la instituțiile guvernamentale consumă mult timp și presupune o reputație bună. Datorită suportului echipei NORLAM, cercetătorii au obținut accesul solicitat la toate persoanele și instituțiile.

Din cauza timpului și a resurselor umane limitate, o abordare empirică comprehensivă în privința tuturor persoanelor și instituțiilor implicate a fost exclusă. Mai mult, pentru a măsura impactul modificărilor legislative asupra anumitor persoane (de exemplu, asupra

condamnaților, familiilor lor, juriștilor profesioniști), urmau să fie efectuate cel puțin două evaluări, utilizând aceeași indicatori *pre-* și *post-* reformă în sectorul justiției. Dată fiind lipsa unei asemenea testări inițiale (de exemplu, prin chestionare standardizate), la etapa actuală, răspunsurile se bazează pe amintirile subiective ale respondenților, care reprezintă evaluări *post hoc*.

Metode

Au fost aplicate următoarele metode:

- **Revizuirea și analiza documentelor oficiale, rapoartelor, textelor juridice, sondajelor și altor documente;**
- **Intervievarea persoanelor și instituțiilor cheie;**
- **Un sondaj scurt pentru obținerea datelor cantitative.**

Majoritatea datelor obținute în timpul interviurilor sunt calitative, adică, acestea includ informație nenumerică: analiză juridică, evaluări, experiențe și sugestii. Datele obținute din documente și sondajul nostru succint conțin variabile atât cantitative, cât și calitative.

Participanți și surse de informație

Confidențialitatea tuturor datelor furnizate de persoanele intervievate a fost asigurată pentru a încuraja conformitatea și veridicitatea informației furnizate, precum și pentru a descuraja efectele dezirabilității sociale, cu alte cuvinte, situațiile în care respondenții care oferă răspunsuri cred că îi vor face pe plac interviuatorilor și cititorilor.

Astfel, noi indicăm doar grupurile de părți interesate și instituții pe care le-am inclus în studiu:

- **Departamentul Instituțiilor Penitenciare (DIP);**
- **Oficiul Avocatului Poporului (Ombudsman);**
- **Penitenciarele de la Rusca și Rezina (deținuții și angajații, *a se vedea mai jos*);**
- **Procuratura Generală;**
- **Oficiul Central de Probațiune.**

Au fost efectuate vizite la penitenciarele de la Rusca și Rezina, care au presupus inspectarea infrastructurii, precum și discuții cu deținuții, personalul medical, gardienii și educatorii.

Corectitudinea și carențele

Rezultatele scontate nu pretind a corespunde tuturor rigorilor unei cercetări științifice. De exemplu, nu se poate afirma că cele două penitenciare vizitate sunt reprezentative și pot fi asociate cu toate penitenciarele din Moldova. Pe de altă parte, penitenciarul pentru femei de la Rusca este unicul penitenciar atribuit exact unuia dintre grupurile noastre țintă – femeile.

Discuțiile cu funcționarii cheie pot fi nerepresentative pentru experiența colegilor lor din ierarhia profesională de sus sau de jos. În timp ce pentru unele grupuri de părți interesate numărul respondenților a fost redus din cauza dimensiunii reduse a instituțiilor corespunzătoare (de exemplu, Oficiul Avocatului Poporului), noi am contactat peste 40 șefi ai oficiilor regionale de probațiune (prin participarea la două seminare la Bălți și Chișinău). Cu toate acestea, cercetătorii au încercat să obțină o imagine vastă din diferite puncte de vedere, inclusiv unele contradicții, toate fiind prezentate mai jos.

3. Analiza domeniului specific de intervenție 2.5.1

3.1. Domeniul de aplicare a evaluării

Domeniul de aplicare a prezentului raport de evaluare include (1) analiza studiilor efectuate ca parte a SRSJ; (2) determinarea măsurii în care studiile satisfac necesitățile specificate în Planul de acțiuni pentru implementarea SRSJ (dacă acestea întrunesc intențiile inițiale ale autorilor); (3) determinarea gradului în care legislația nouă adoptată se bazează pe aceste studii și (4) determinarea măsurii în care legile noi adoptate condiționează implementarea domeniului specific de intervenție 2.5.1.

3.2. Activitățile prevăzute în §2.5.1.

SRSJ prevede următoarele activități pentru asigurarea liberalizării politicilor penale:

1. Evaluarea aplicabilității măsurilor preventive neprivative de libertate;
2. Evaluarea eficienței aplicării și executării pedepselor penale privative și neprivative de libertate;

3. Elaborarea proiectului de modificare a Codului de procedură penală nr. 122-XV din 14 martie 2003, a Codului de executare nr. 443-XV din 24 decembrie 2004, a Codului penal nr. 985-XV din 18 aprilie 2002 și a altor acte normative;
4. Monitorizarea implementării modificărilor ce țin de liberalizarea politicilor penale prin utilizarea sancțiunilor și măsurilor preventive necustodiale pentru anumite categorii de persoane și anumite infracțiuni.

3.2.1. Analiza studiilor efectuate în cadrul §2.5.1²

În conformitate cu *Raportul bianual privind implementarea SRSJ (Pilonul II) pentru 2015*³ au fost efectuate două studii pentru a determina intervențiile și modificările legislative necesare pentru liberalizarea politicilor penale:

- A) Studiu privind aplicarea măsurilor preventive și a altor măsuri procesuale de constrângere, cu accent pe arestul preventiv, arestul la domiciliu și eliberarea pe cauțiune (analiza legislației și practicii) (studiul A);⁴
- B) Studiu privind eficiența executării sancțiunilor în comunitate (studiul B).⁵

Pentru scopul prezentului raport de evaluare, vom analiza relevanța, eficiența și eficacitatea celor două studii specificate mai sus.

Relevanța⁶

*Planul de acțiuni pentru implementarea SRSJ (Planul de acțiuni)*⁷ a prevăzut inițial necesitatea efectuării unui studiu privind pedepsele penale aplicate pentru a determina modificările legislative corespunzătoare care ar rezulta în liberalizarea politicilor penale. Cu toate acestea, în cadrul procesului de implementare, au fost realizate două studii separate. Potrivit denumirii acestora, ambele studii au fost inițiate pentru a determina aspectele legale și practice ale eficienței măsurilor preventive și a executării sancțiunilor în comunitate.

² *Activitatea 1 și Activitatea 2* din §2.5.1.

³ Relevanța este stabilită în baza pertinentei și valorii studiilor privind implementarea activităților ulterioare.

⁴ http://www.justice.gov.md/public/files/file/studii/Studiu_masuri_preventive_neprivative_de_libertate_2.5.1.p.1.Pdf

⁵ http://www.justice.gov.md/public/files/file/studii/STUDIU_PRIVIND_EFICIENEA_EXECUTRII_SANCIUNILOR_IN_COMUNITATE.Pdf

⁶ Raportul dat nu a fost încă publicat pe pagina web a Ministerului Justiției.

⁷ http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/PA_SRSJ_adoptaten.pdf

Inițial, Studiul A a fost realizat în cadrul §6.4.1⁸. Cu toate acestea, studiul a fost raportat ca fiind o activitate realizată în cadrul §2.5.1. O astfel de abordare este oportună, în condițiile în care scopul și conținutul studiului întrunesc necesitățile ambelor domenii specifice de intervenție.

Cu toate acestea, *Studiul A* identifică doar prevederile documentelor internaționale, a legislației altor țări, a jurisprudenței CtEDO legate de dreptul la libertate și siguranță personală. Cu toate că studiul dat analizează aspectele pozitive și negative aferente aplicării reținerii și arestului preventiv, acesta nu prevede o analiză a aplicării măsurilor neprivative de libertate. Studiul nu face referință la: (1) neajunsurile legislative privind măsurile neprivative de libertate; (2) gradul de compatibilitate a legislației naționale cu standardele internaționale; și (3) practicile deficiente ale autorităților naționale. Cu regret, denumirea studiului dat nu corespunde conținutului. **Drept urmare, pentru a implementa *Activitatea 1* din §2.5.1 nu a fost realizat nici un studiu relevant.**

Pe de altă parte, *Studiul B* a fost raportat ca fiind o activitate realizată în cadrul §2.5.1, *Activitatea 2*. Studiul dat conține o analiză detaliată a executării sancțiunilor în comunitate. În special, studiul identifică (1) practicile privind întocmirea referatelor prezentențiale de probațiune; (2) aplicarea suspendării condiționate a executării pedepsei; (3) executarea pedepsei cu munca neremunerată în folosul comunității; (4) executarea liberării condiționate a pedepsei înainte de termen; (5) eficiența birourilor de probațiune. **Mai mult, studiul dat a identificat neajunsurile și deficiențele de bază legate de sancțiunile în comunitate și a determinat rolul consilierilor de probațiune și a autorităților publice în asigurarea executării și monitorizarea sancțiunilor în comunitate.**

Cu toate că studiul dat reflectă cu succes neajunsurile din domeniul executării pedepsei cu munca neremunerată în folosul comunității, acesta nu face referință la nici un alt tip de pedeapsă neprivativă de libertate. În același timp, nici un studiu separat nu a fost efectuat în acest sens. Mai mult, studiul dat nu include o analiză a eficienței executării pedepselor penale

⁸ Domeniul specific de intervenție 6.4.1: Eficientizarea modului de aplicare a măsurilor procesuale de constrângere și a măsurilor preventive în sensul asigurării respectării dreptului la libertate și siguranță fizică.

privative de libertate. La fel, nici un studiu nu a fost efectuat în acest sens. Drept urmare, studiul efectuat a realizat parțial indicatorul nivelului de implementare pentru *Activitatea 2* din § 2.5.1.

Eficiența⁹

Studiul A conține câteva recomandări care se referă la alternativele arestului preventiv. Autorii studiului au identificat necesitatea de a introduce explicații la art. 11 și art. 176 din *Codul de procedură penală (CPP)*. În special, ei recomandă:

1. Introducerea unei prevederi noi la art. 176 din CPP, potrivit căreia va fi stipulată obligația organului de urmărire penală și a instanței de judecată de a examina posibilitatea aplicării măsurilor alternative neprivative de libertate la înaintarea demersului privind aplicarea arestului preventiv sau la domiciliu;
2. Introducerea unei prevederi noi la art. 11 din CPP, potrivit căreia arestul preventiv și arestul la domiciliu sunt aplicate ca măsuri preventive de excepție și doar în cazul în care măsurile preventive neprivative de libertate nu vor putea asigura scopul procesului penal.

Cu toate acestea, amendamentele date încă nu au fost introduse în CPP. Mai mult, ultimele modificări la art. 11 din CPP au fost introduse în anul 2008, iar la art. 176 din CPP – în anul 2012. Din anul 2012, nici o modificare, care vizează măsurile preventive neprivative de libertate, nu a fost operată în prevederile CPP. Drept urmare, concluziile și recomandările din *Studiul A* nu au dus la revizuirea prevederilor CPP privind măsurile preventive neprivative de libertate.

Pe de altă parte, *Studiul B* conține o serie de recomandări pentru îmbunătățirea atât a cadrului legislativ, cât și a celui instituțional. După cum a fost menționat mai sus, studiul relevă necesitatea modificărilor atât la nivel legislativ, cât și la cel instituțional. Recomandările de bază sunt după cum urmează:

⁹ Eficiența este stabilită în baza naturii recomandărilor și a relevanței acestora pentru amendamentele legislative ulterioare.

1. Reevaluarea și diversificarea listei de condiții ce pot fi impuse la aplicarea condamnării cu suspendarea condiționată a executării pedepsei;
2. Asigurarea informării/explicării corespunzătoare de către consilierii de probațiune a modului de executare a pedepsei cu munca neremunerată în folosul comunității, cu menționarea consecințelor pentru persoana condamnată în caz de încălcare a condițiilor de executare;
3. Consolidarea parteneriatelor birourilor de probațiune cu alte autorități publice în vederea executării eficiente a sancțiunilor comunitare;
4. Consolidarea capacității instituționale și a sistemului de gestionare a resurselor umane ale birourilor de probațiune.

Studiul B evaluează competența birourilor de probațiune legată de executarea sancțiunilor în comunitate și prezintă o listă a recomandărilor utile privind optimizarea și eficientizarea activității acestora. Mai mult, studiul dat reflectă necesitatea implementării programelor de integrare după detenție și a măsurilor eficiente de informare a cetățenilor. **Cu toate acestea, studiul nu specifică modificările la legislația națională care ar urma să fie examinate pentru a liberaliza politicile penale. Cu toate că studiul este relevant pentru îmbunătățirea ulterioară a activității birourilor de probațiune, recomandările studiului efectuat, în mare parte, la nivel operațional, nu conțin amendamente concrete.**

Eficacitatea¹⁰

Planul de acțiuni prevede următoarele termene pentru realizarea acestor activități: de la primul trimestru al anului 2012 până la cel de-al doilea trimestru al anului 2013. În conformitate cu agenda ședințelor grupului de lucru pentru monitorizarea Pilonului II, aceste două acțiuni au fost discutate în cadrul a două ședințe din 29 decembrie 2012¹¹ (procesul-verbal nu reflectă discuțiile pe marginea acestor activități) și din 16 octombrie 2013¹² (procesul-verbal nu este publicat pe pagina web a Ministerului Justiției). Dată fiind lipsa informației despre discuțiile grupului de lucru în privința acestor două studii, este greu să determinăm dacă toți membrii

¹⁰ Eficacitatea este stabilită în baza perioadei de implementare și a acțiunilor realizate în acest sens.

¹¹http://justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/agenda_sedinte/Agenda_Pilon_II_2012_12_19.pdf

¹²http://justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/agenda_sedinte/Agenda_16_octombrie_2013_pilon_II.pdf

grupului de lucru au avut posibilitatea să revizuiască studiile sau dacă membrii grupului de lucru au fost de acord cu relevanța acestora pentru implementarea ulterioară a §2.5.1.

Cu toate acestea, în conformitate cu *Raportul anual 2013 privind gradul de implementare a SRSJ*¹³ și *Raportului de activitate al Ministerului Justiției pentru anul 2013*,¹⁴ ambele activități au fost raportate ca fiind realizate. Potrivit rapoartelor date, *Activitatea 1* a fost discutată cu reprezentanții Procuraturii Generale (PG). Drept urmare, s-a stabilit ca PG să efectueze studiul privind asigurarea dreptului la libertate și siguranță fizică la aplicarea măsurilor procesuale de constrângere și a măsurilor preventive din cadrul §6.4.1., activitate raportată ulterior în cadrul §2.5.1. După cum a fost menționat mai sus, studiul dat nu este relevant pentru acest domeniu specific de intervenție, dat fiind faptul că acesta nu analizează măsurile preventive neprivative de libertate. În acest context, nu este clar motivul pentru care același studiu a fost raportat de două ori și de ce grupul de lucru nu a reușit să identifice relevanța studiului dat pentru *Activitatea 1*.

În ceea ce privește *Activitatea 2*, *Rapoartele anuale pentru anul 2013* specifică că expertul contractat de Oficiul Central de Probațiune a efectuat studiul¹⁵. Rapoartele nu reflectă relevanța studiului pentru implementarea ulterioară a §2.5.1., chiar dacă domeniul de aplicare al studiului este mai îngust decât cel al studiului prevăzut de *Planul de acțiuni*. În acest context, opinia grupului de lucru privind studiul efectuat pentru realizarea *Activității 2* este neclară. În rapoartele anuale nu este prezentat nici un motiv.

Din aceste considerente, potrivit informației disponibile, studiile au fost realizate în termen. Cu toate acestea, relevanța acestora nu a fost examinată de grupul de lucru.

3.2.2. Analiza modificărilor la Codul penal, Codul de procedură penală și Codul de executare¹⁶

¹³http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/rapoarte/2013/Raport_ENG_print_05_aprilie.pdf

¹⁴http://justice.gov.md/public/files/file/planurirapoarte/RAPORT_MJ_pentru_2013_din_10-01-2014.pdf

¹⁵ Alocate: 49,4 mii lei; Cheltuite: 46,9 mii lei.

¹⁶ *Activitatea 3* din §2.5.1.

După cum a fost menționat mai sus, recomandările formulate în cadrul studiilor fie că nu au fost luate în considerație pentru modificarea legislației, fie că nu au identificat modificările concrete care trebuie să fie operate în legislație. Cu toate acestea, în cadrul legislativ național au fost introduse amendamente.

Potrivit *Raportului anual 2013 privind gradul de implementare a SRSJ*¹⁷, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 315/20.12.2013 pentru modificarea Codului penal (CP), prin introducerea unui alineat suplimentar (3¹) la art. 64 din CP (potrivit căruia, condamnatul este în drept să achite jumătate din amenda stabilită dacă o plătește în cel mult 72 de ore din momentul în care hotărârea devine executorie). Cu toate acestea, Legea nr. 315/20.12.2013 prevede abrogarea art. 104¹ CP (castrarea chimică). Într-adevăr, art. 64 CP a fost modificat ulterior prin Legea nr. 82/29.05.2014. Pe de altă parte, *Raportul de activitate al Ministerului Justiției pentru anul 2013*¹⁸ prezintă adoptarea Legii nr. 82/29.05.2014 ca *Activitatea 3*. Aceste rapoarte conțin date diferite la capitolul indicatorului nivelului de implementare a *Activității 3*.

1) Modificările la Codul penal în perioada 2012-2015

Scopul principal al domeniului specific de intervenție 2.5.1 este de a liberaliza politicile penale. Cu toate acestea, rapoartele specificate mai sus nu reflectă toate modificările operate în legislația națională de la adoptarea SRSJ. Din 2012 nu a fost introdus nici un amendament la capitolul măsurilor preventive neprivative de libertate prevăzute de CPP.

În același timp, din 2012 Parlamentul a adoptat 34 legi pentru modificarea Codului penal (CP). Cu toate acestea, rapoartele Ministerului Justiției privind gradul de implementare a SRSJ nu specifică câte din aceste legi au fost adoptate pentru a realiza liberalizarea politicilor penale. Mai mult, rapoartele de progres privind gradul de implementare a SRSJ și rapoartele anuale de activitate ale Ministerului Justiției conțin date diferite și raportează proiecte de legi diferite în calitate de indicatori ai nivelului de implementare a *Activității 3* din §2.5.1.

¹⁷http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/rapoarte/2013/Raport_ENG_print_05_aprilie.pdf

¹⁸http://justice.gov.md/public/files/file/planurirapoarte/RAPORT_MJ_pentru_2013_din_10-01-2014.pdf

Într-adevăr, liberalizarea/umanizarea pedepselor este una dintre tendințe ale politicilor penale formulate de către autorități după adoptarea Codului penal. Cu toate acestea, evoluția amendamentelor operate în perioada dată este ilustrată prin diferite exemple.

În anul 2008, Codul penal a fost revizuit și modificat în întregime. Procesul de revizuire din 2008¹⁹, având drept scop umanizarea Codului penal, s-a axat în special pe reducerea termenului minim și maxim al pedepselor penale. Mai mult, pedepsele privative de libertate au fost reevaluate și reduse (de exemplu, pedeapsa cu închisoarea: termenului minim a fost redus de la 6 luni la 3 luni, iar termenul maxim a fost redus de 25 ani la 20 ani). Drept urmare, 80% din prevederile Codului penal au fost modificate.

Cu toate că, din 2009, prevederile Codului penal erau supuse unor revizuri sporadice, în anul 2011 Parlamentul a adoptat SRSJ care prevede la domeniul specific de intervenție 2.5.1 liberalizarea politicilor penale prin utilizarea sancțiunilor și măsurilor preventive necustodiale pentru anumite categorii de persoane și anumite infracțiuni. Începând cu anul 2012, principalele modificări la Codul penal au fost axate pe criminalizarea anumitor acte și înăsprirea pedepselor pentru anumite infracțiuni. O analiză generală a acestor amendamente relevă accentul specific al intervențiilor anuale.

De exemplu, principalele amendamente din anul 2012 erau axate pe: (1) criminalizarea tratamentului inuman/degradant; (2) înăsprirea pedepselor pentru tortură; (3) introducerea castrării chimice în calitate de măsură de siguranță²⁰; și (4) revizuirea pedepselor pentru anumite categorii de infracțiuni.²¹ Pe de altă parte, amendamentele din anul 2013 s-au axat, în special, pe: (1) criminalizarea utilizării muncii/serviciilor victimelor traficului de ființe umane; (2) înăsprirea pedepsei și a răspunderii penale pentru munca forțată; (3) înăsprirea pedepsei pentru traficul de copii și proxenetism; (4) introducerea interdicției de a aplica amnistia, grațierea și reconcilierea față de persoanele care au săvârșit anumite infracțiuni împotriva

¹⁹ Nota informativă la Legea nr. 277 /18.12.2008.

²⁰ Castrarea chimică a fost declarată neconstituțională prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 18/04.07.2013. Drept urmare, articolul dat a fost abrogat.

²¹ Categoriile de infracțiuni: infracțiuni de corupție și infracțiuni legate de corupție, evaziune fiscală, constrângere pentru a face declarații, etc.

minorilor; (5) revizuirea elementelor infracțiunilor împotriva umanității și a infracțiunilor de război; și (6) înăsprirea pedepselor pentru anumite infracțiuni împotriva persoanei, proprietății, securității publice, securității statului și a autorităților publice (7) criminalizarea împiedicării intenționate a activității mass-media și a intimidării pentru critică, precum și criminalizarea cenzurii.

Principalele particularități ale amendamentelor din anul 2014 includ: (1) ridicarea limitei maxime pentru amendă; (2) introducerea confiscării extinse în calitate de măsură de siguranță; (3) înăsprirea pedepsei pentru infracțiuni de corupție și infracțiuni legate de corupție; (4) criminalizarea îmbogățirii ilicite; (5) revizuirea elementelor unor infracțiuni economice și criminalizarea altor infracțiuni economice. În anul 2015, amendamentele s-au referit la criminalizarea infracțiunii de finanțare ilegală a partidelor politice sau de finanțare ilegală a campaniilor electorale, încălcarea modului de gestionare a mijloacelor financiare ale partidelor politice sau ale fondurilor electorale.

Unele din aceste amendamente se încadrează în alți Piloni ai SRSJ (de exemplu, sancționarea mai severă a infracțiunilor de corupție²² și a faptelor de tortură și rele tratamente²³) și sunt justificate în mod diferit sau reflectă angajamentele Republicii Moldova în baza documentelor internaționale ratificate. În același timp, limbajul §2.5.1 este vag și neclar, dat fiind faptul că *Planul de acțiuni* nu specifică sensul „anumitor categorii de infracțiuni” și al „anumitor categorii de persoane”. După cum am menționat mai sus, în perioada dată pedepsele pentru anumite categorii de infracțiuni au fost chiar înăsprițe. Evident, la etapa elaborării, subiectul dat nu reprezenta o problemă. Cu toate acestea, în procesul de implementare, acesta a condiționat un șir de confuzii. Cel mai probabil, scopul autorilor SRSJ a fost să încurajeze aplicarea pedepselor neprivative de libertate în sistemul judiciar penal. Este foarte dificil să identificăm „anumite” categorii de infracțiuni și persoane, în condițiile în care nu a fost efectuată nici o evaluare în vederea determinării modului în care instanțele de judecată naționale aplică pedeapsa penală și în ce măsură pedepsele neprivative de libertate sunt examinate de judecător în procesul individualizării pedepsei într-un caz concret.

²² Pilonul 4: domeniul specific de intervenție 4.1.3.

²³ Pilonul 6: domeniul specific de intervenție 6.4.5.

Pe de altă parte, scopul §2.5.1. este de a liberaliza politicile penale prin utilizarea sancțiunilor necustodiale, fapt care nu neapărat presupune reducerea pedepselor existente. Din acest punct de vedere, studiile de referință efectuate în cadrul §2.5.1 nu au identificat obstacolele de bază în utilizarea pedepselor existente neprivative de libertate, cu excepția pedepsei cu munca neremunerată în folosul comunității. Nu există nici date privind obstacolele existente în utilizarea măsurilor preventive necustodiale.

2) Analiza Legii nr. 82/29.05.2014 pentru modificarea Codului penal, Codului de procedură penală, Codului de executare și a Codului contravențional

Activitatea 4 din §2.5.1. presupune monitorizarea implementării modificărilor ce țin de liberalizarea politicilor penale prin utilizarea sancțiunilor și măsurilor preventive necustodiale pentru anumite categorii de persoane și anumite infracțiuni. Potrivit *Tabelului de priorități pentru 2016*²⁴ al Ministerului Justiției, termenul pentru implementare este de la al doilea trimestru al anului 2014 până la trimestrul IV al anului 2016. Până acum nu au fost efectuate nici un fel de activități de monitorizare. Principalele motive prezentate de Ministerul Justiției sunt: (1) lipsa persoanelor cu experiență și abilități, capabile să efectueze monitorizarea implementării politicilor penale; (2) competența insuficientă a Ministerului Justiției și complexitatea activității, și (3) lipsa resurselor financiare pentru a achita salariile experților. Drept urmare, *Activitatea 4* nu este realizată, iar Ministerul Justiției se confruntă, la etapa actuală, cu lipsa resurselor umane și financiare pentru a asigura realizarea acesteia.

Legea nr. 82/29.05.2014, raportată de Ministerul Justiției în raportul său anual din 2013 în calitate de indicator al nivelului de implementare pentru *Activitatea 3*, conține amendamente specifice privind pedepsele necustodiale. **Cu toate acestea, cele două studii efectuate ca parte a domeniului specific de intervenție 2.5.1 nu includ aceste amendamente. Mai mult, chiar dacă *Nota informativă* a Ministerului Justiției la legea dată subliniază că aceste amendamente sunt parte a procesului de implementare a SRSJ, aceasta nu specifică la care domeniu de intervenție se referă amendamentele.** Pe lângă aceasta, potrivit aceluiași document, amendamentele vizate sunt parte a politicii de stat orientate spre integrarea

²⁴ Tabelul dat nu este disponibil pe pagina web a Ministerului Justiției.

europeană și armonizarea legislației naționale cu standardele UE. Drept urmare, accentul legii date inițial a fost mai vast decât cel al scopului §2.5.1 (liberalizarea politicilor penale prin utilizarea sancțiunilor și măsurilor preventive necustodiale pentru anumite categorii de persoane și anumite infracțiuni).

Dat fiind faptul că Ministerul Justiției încă nu a început procesul de monitorizare, este dificil să determinăm impactul Legii date. Cu toate acestea, ca parte a raportului dat de evaluare, noi am încercat să determinăm nivelul de implementare a Legii, chiar dacă aceasta a intrat în vigoare doar cu 1 an și 2 luni în urmă (din 24.10.2014), iar Statutul executării pedepsei de către condamnați a fost modificat în martie 2015.²⁵ Noi am analizat aspectele specifice legate atât de pedepsele privative de libertate, cât și de pedepsele neprivative de libertate. Cu toate acestea, dat fiind termenul și intervențiile limitate, evaluarea dată scurtă nu ar trebui să fie considerată ca înlocuind procesul de monitorizare prevăzut la *Activitatea 4*.

Competențele birourilor de probațiune și munca neremunerată în folosul comunității

Potrivit prevederilor Legii 82/29.05.2014, procedurile legate de executarea câtorva pedepse necustodiale au fost simplificate prin amendamentele operate în Codul de executare²⁶:

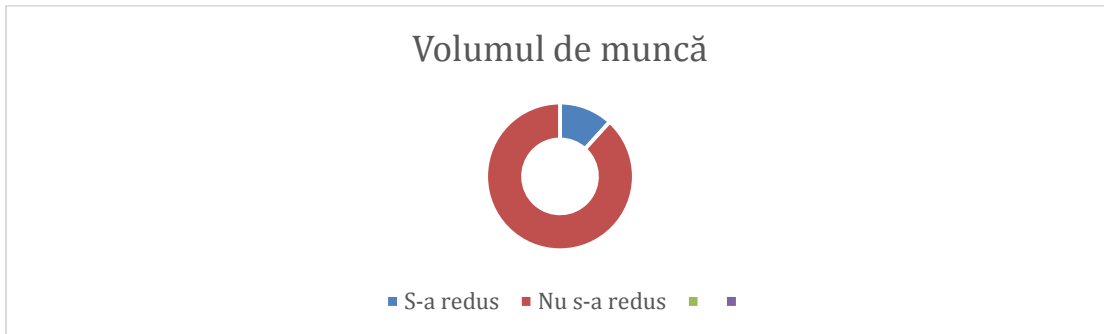
1. autoritatea consilierilor de probațiune a fost redusă. Retragera gradului militar, a titlului special, a gradului de calificare (clasificare) și a distincțiilor de stat a fost transferată din competența consilierilor de probațiune în competența autorităților relevante care au dreptul să atribuie grade, titluri, etc., cu scopul de a reduce volumul de muncă al consilierilor de probațiune;
2. aplicarea unor astfel de sancțiuni contravenționale, cum ar fi retragerea permisului de conducere sau a permisului port-armă, a fost transferată poliției;
3. legea a introdus dreptul unei persoane de a ispăși pedeapsa cu munca în folosul comunității de maximum 8 ore pe zi pentru a facilita reabilitarea acesteia.

În cadrul sondajului nostru scurt, 25 birouri de probațiune au completat un chestionar, scopul căruia a fost de a evalua impactul acestor modificări legislative asupra activității zilnice a acestora. Întrebările cheie erau dacă volumul lor de muncă s-a redus după introducerea

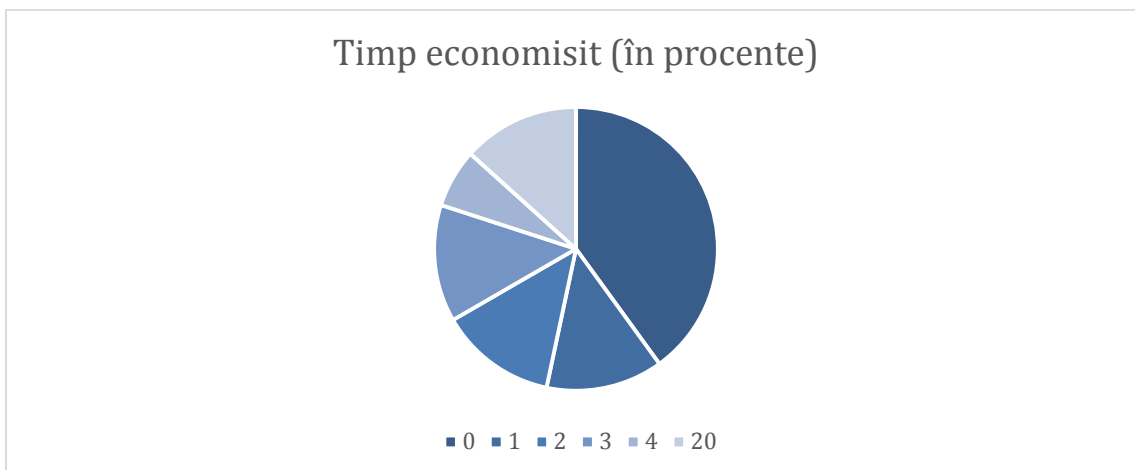
²⁵ Hotărârea Guvernului nr. 71 din 09.03.2015 // <http://lex.justice.md/md/357358/>

²⁶ Art. 188, 190, 194, 316 din Codul de executare.

modificărilor din anul 2014, prin care anumite activități au fost transmise în competența altor autorități. Alte întrebări țineau de opțiunea de a lucra opt ore pe zi în folosul comunității.

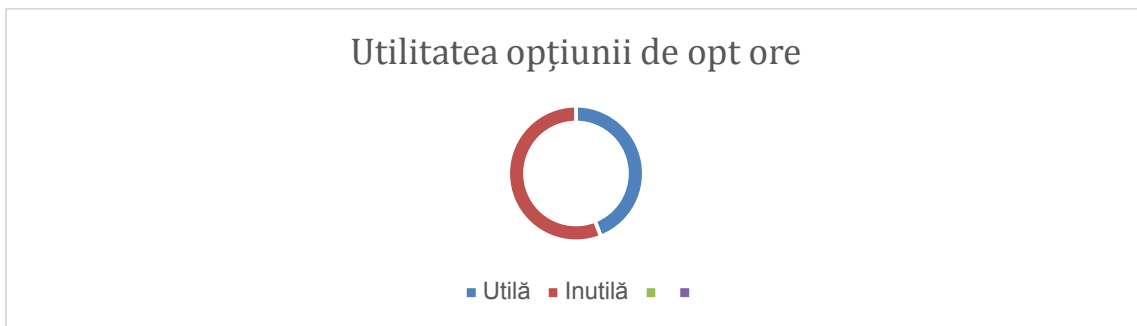


La întrebarea dacă volumul lor de muncă s-a redus, doar 6 din 25 respondenți au oferit răspunsuri afirmative (24%). Din cele 17 persoane care au răspuns că au lucrat la biroul de probațiune înainte de anul 2014, doar 2 (12%) au menționat că volumul lor de muncă s-a redus. Rezultatele date trebuie tratate cu mare atenție. Cu toate că obiectivul sondajului a fost prezentat în mod explicit, respondenții puteau avea rezerve, având frica că raportarea unui volum de muncă mai redus ar putea condiționa primirea mai multor sarcini sau chiar, ulterior, concedierea. Cu toate acestea, diferența dintre consilierii de probațiune care au fost angajați recent și cei care au activat înainte de reformă ilustrează că angajații cu o experiență de muncă mia vastă nu au perceput reducerea semnificativă a volumului de muncă condiționată de reformă.



Prin urmare, doar 15 respondenți au răspuns la întrebarea despre procentul timpului lor economisit datorită reformei. Doi respondenți ai menționat că 20% din timpul lor a fost economisit, iar nici un alt respondent nu s-a referit la mai mult de 4%, cinci respondenți au menționat că 0% din timpul lor a fost economisit.

Un alt set de întrebări a fost legat de posibilitatea nouă de a ispăși până la opt ore pe zi pedeapsa cu munca în folosul comunității (în locul celor patru ore prevăzute anterior), care îi permite condamnatului să-și execute termenul de probațiune mai devreme decât ar fi făcut-o înainte de reformă. Consilierii de probațiune au fost întrebați care era procentul beneficiarilor care au optat pentru opt ore. S-a constatat că răspunsurile erau foarte diferite: de la 3% până la 90%, cu o medie de 58%. Informația dată este în contradicție cu cea obținută în cadrul discuțiilor cu administrația Oficiului Central de Probațiune, potrivit căreia doar un număr foarte redus de beneficiari au ales opțiunea de opt ore.



Doar 44% din respondenți au considerat că opțiunea nouă va condiționa resocializarea cu succes a infractorului.

Care au fost argumentele invocate împotriva și pentru opțiunea de opt ore? Argumentele pro erau:

- Aceasta îi permite infractorului să se întoarcă mai curând la familie decât înainte;
- Experiența rușinoasă a muncii în folosul comunității va trece mai repede și va avea un efect mai puțin dăunător asupra posibilităților sale de angajare;
- El se va putea angaja mai repede și, astfel, va putea să-și întrețină familia.

Persoanele împotriva opțiunii date au prezentat următoarele argumente:

- Dacă termenul va fi mai scurt, infractorul nu își va conștientiza pedeapsa;
- El nu o va lua în serios;
- El nu are posibilități reale de a lucra opt ore pe zi în continuu și, astfel, de fapt, va lucra mai puțin;
- Nu este suficient timp pentru a supraveghea infractorii în mod corect și nu este suficient timp pentru o resocializare eficientă.

Întrebați despre comentariile generale privind reforma justiției, în timp ce mulți respondenți au făcut aprecieri pozitive sau negative nespecifice, deseori, totuși, s-a menționat că retragerea permiselor de conducere trebuie să fie de competența Inspectoratului Național de Patrulare, și nu a Oficiului de Probațiune. Este de menționat că prin Legea nr. 82/29.05.2014 a fost introdusă o asemenea prevedere în art. 316 din Codul de executare.

Pedepse privative de libertate: închisoarea și detenția pe viață

Condițiile de detenție și sancțiunile disciplinare

Legea nr. 82 / 29.05.2014 a introdus unele modificări legate de condițiile de detenție. Cele mai relevante se referă la următoarele aspecte:

1. *Obligația administratei de a-i transmite destinatarului corespondența în decurs de 24 de ore;*
2. *20 minute de convorbiri telefonice o dată pe săptămână;*
3. *Condiții pentru livrarea coletelor;*
4. *Întrevederile de lungă durată cu rudele sau alte persoane;*
5. *Deplasare de scurtă durată de până la 5 zile pentru unele categorii de condamnați pentru a-și vizita familiile/alte persoane;*
6. *Condițiile de cazare (inclusiv cel puțin 4 metri pătrați per persoană);*
7. *Condițiile de detenție pentru minori.*

Majoritatea deținuților intervievați au menționat că pe parcursul ultimelor ani condițiile de detenție s-a îmbunătățit. Ei au acordat o astfel de apreciere, dat fiind faptul că, în comparație cu perioada anterioară, începând cu 2014, ei beneficiază de posibilitatea de a discuta la telefon cu

rudele sale 20 minute pe săptămână. Nici unul dintre ei nu s-a plâns în privința faptului că dreptul dat ar fi periclitat într-un mod sau altul.

Mai mult, cele două penitenciare vizitate au încăperi speciale destinate convorbirilor telefonice, precum și camere pentru întâlniri de lungă durată cu rudele (în unul dintre penitenciare au loc lucrări de renovare în aceste camere pentru a permite cazarea copiilor). Noi nu am primit de la deținuți plângeri legate de siguranța corespondenței lor sau a coletelor livrate pe numele lor.

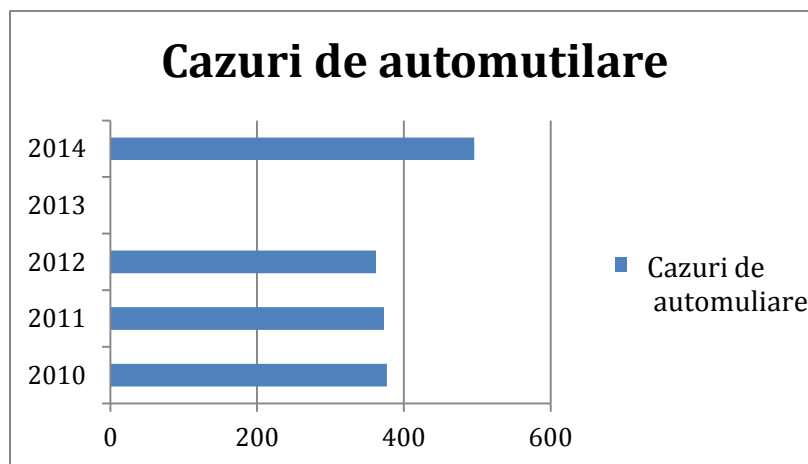
Feedback similar l-am primit de la procurorii intervievați. Ei au menționat că chiar dacă condițiile de detenție, inclusiv calitatea hranei, s-au îmbunătățit pe parcursul ultimilor ani, clădirile penitenciarelor sunt foarte vechi și necesită reparație. Doar câteva penitenciare sunt într-o stare mai bună. Penitenciarele de la Lipcani și Taraclia au fost prezentate ca fiind exemple demne de urmat, pe când penitenciarul nr. 13 din Chișinău – drept un exemplu negativ. Mai mult, aceste condiții s-au îmbunătățit în ultimii ani și nu țin direct de adoptarea Legii nr. 82/29.05.2014.

Toate persoanele intervievate (procurorii, consilierii de probațiune, angajații penitenciarelor, deținuții și reprezentanții Oficiului Avocatului Poporului) au menționat că pedepsele pentru infracțiuni sunt prea dure și că în ultimii ani acestea au devenit și mai aspre.

Mai mult, Legea dată a modificat Codul penal și a interzis liberarea condiționată de pedeapsă înainte de termen, dacă condamnatul: (a) s-a automutilat; (b) a avut cazuri de tentativă de suicid sau (c) a încălcat regimul de detenție și se află sub acțiunea sancțiunii disciplinare.

Atât deținuții, cât și angajații penitenciarelor au menționat că prevederea dată încurajează deținuții să se comporte mai bine și să se abțină de la acte de automutilare sau tentative de suicid. Procurorii intervievați au confirmat acest fapt. Mai mult, angajații penitenciarelor au menționat că aceste măsuri sunt mai eficiente decât privarea de dreptul de a primi colete în calitate de sancțiune disciplinară.

Departamentul Instituțiilor Penitenciare (DIP) a pus la dispoziția cercetătorilor *Regulamentul privind modul de aplicare față de deținuți a sancțiunilor disciplinare și acordare a măsurilor de stimulare*,²⁷ precum și rapoarte statistice privind practica disciplinară din penitenciare în perioada 2011-2014.



Numărul cazurilor raportate de automutilare a rămas constant, și chiar a crescut în anul 2014. Cu excepția celorlalți ani, pentru anul 2013, raportul statistic corespunzător nu conține o categorie separată pentru cazuri de automutilare. În schimb, astfel de cazuri au fost incluse într-o categorie separată denumită: „*Violență interpersonală: deținuți contra deținuți, deținuți contra angajați, automutilările*”. Dezagregarea numărului total este imposibilă. Astfel, nu am introdus date la capitolul dat în graficul nostru. Cele observate corespund numărului în creștere a populației penitenciarelor. De asemenea, comparabilitatea datelor poate fi pusă la îndoială, dat fiind faptul că în cadrul discuțiilor s-a menționat că angajații au adoptat diferite strategii de raportare în ani diferiți.

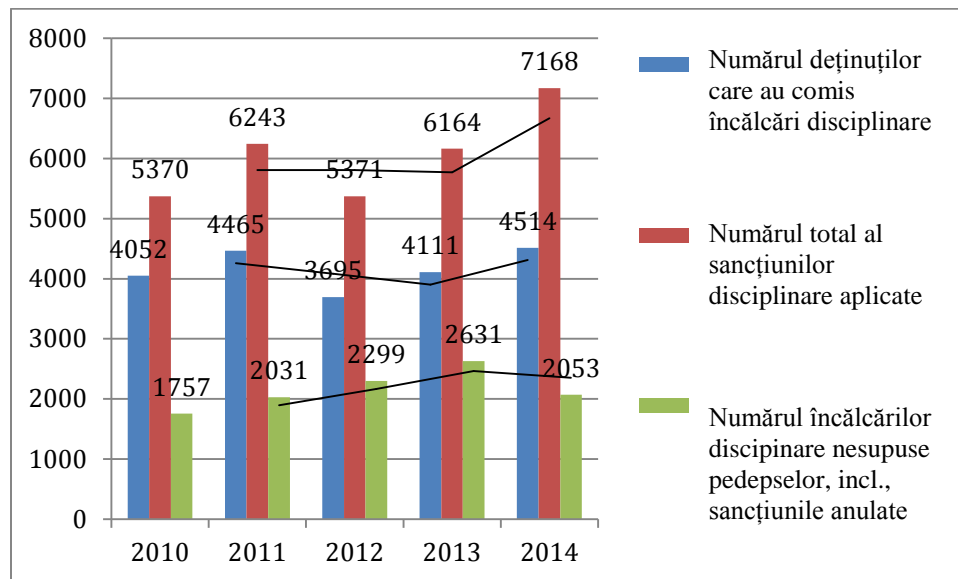
Pe de altă parte, psihologul intervievat a menționat că utilizarea automutilării în calitate de un criteriu este nejustificată, deoarece deținutul putea să comită asemenea fapte sub influența altor deținuți. Măsura dată nu are nici o bază psihologică și, cel mai probabil, a fost introdusă doar pentru a reduce numărul de automutilări. Același punct de vedere a fost împărtășit de

²⁷ Anexă la Ordinul DIP nr. 205 din 3 octombrie 2008.

reprezentantul Oficiului Avocatului Poporului, care a menționat că nu este corect că condiționăm liberarea de pedeapsă cu tentativele de suicid.

În aceste circumstanțe, într-adevăr nu este foarte clar cum asemenea măsuri ar contribui la reeducarea deținuților, odată ce scopul a fost de a reduce numărul cazurilor de automutilare.

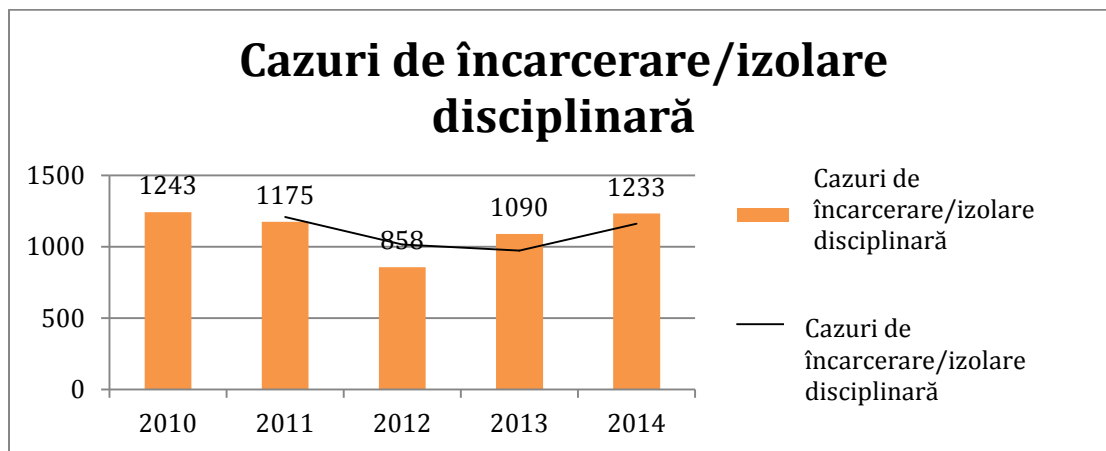
Trebuie să menționăm că Legea dată, de asemenea, avea drept scop de a explica sancțiunile și procedurile disciplinare aplicate în privința deținuților. Rapoartele statistice prezintă informație despre numărul deținuților care au comis încălcări disciplinare, numărul total al sancțiunilor disciplinare aplicate, precum și numărul încălcărilor disciplinare care nu au fost supuse pedepselor, inclusiv sancțiunile anulate. Graficul de mai jos ilustrează variabilele respective pe ani, unde linia tendințelor este prezentată și calculată utilizând metoda mediilor mobile pentru două perioade consecutive.



Graficul ilustrează tendința crescândă a numărului de deținuți care au comis încălcări disciplinare și a numărului total de sancțiuni disciplinare aplicate. Cu toate acestea, tendința în cazul încălcărilor disciplinare care nu au fost supuse pedepselor, inclusiv, a sancțiunilor anulate, este în scădere. Luând în considerație populația crescândă a penitenciarelor, aceste

date ar putea servi drept un indicator al sancționării mai aspre sau, cel puțin, al neaplicării sancțiunilor mai blânde.

Noi, de asemenea, am analizat tendința privind aplicarea izolării în calitate de sancțiune disciplinară. Legea nr. 146/14.06.2013²⁸ a înlocuit încarcerarea cu izolarea disciplinară în calitate de sancțiune disciplinară. De aceea, termenii de încarcerare sau izolare disciplinară sunt utilizați în mod alternativ în rapoartele statistice, iar în raportul din anul 2013 – chiar concomitent. Noi le-am utilizat pentru a indica aceeași categorie de sancționare.



Datele ilustrează o tendință crescândă a utilizării încarcerării. Cu toate că faptul dat poate fi explicat prin creșterea populației penitenciare, acesta nu este un indicator al practicilor insuficiente de sancționare.

În cadrul discuțiilor, unii angajați ai penitenciarelor și un procuror au menționat că penitenciarele din Republica Moldova nu dispun de încăperi corespunzătoare pentru izolarea disciplinară. Cu toate că, în conformitate cu legea, încarcerarea a fost înlocuită cu izolarea, *de facto* condamnații sunt deținuți în aceleași celule ca și până la izolare. Pe de altă parte, unele penitenciare nu utilizează aceste încăperi. De exemplu, în cadrul vizitei noastre la penitenciarul de la Rusca, angajații penitenciarului au menționat că în încăperea pentru izolare au loc lucrări

²⁸ <http://lex.justice.md/md/348899/>

de reparație, dar, chiar și așa, ei nu o utilizează foarte frecvent. Motivul invocat este că comunicarea este mai importantă pentru deținuți decât izolarea.

Detenția pe viață

În ceea ce privește detenția pe viață, Legea a introdus trei tipuri de regimuri de detenție. Cu toate acestea, aparent cele trei regimuri nu sunt eficiente sau este prea devreme să evaluăm impactul prevederilor date. Atât reprezentanții DIP, cât și procurorii au confirmat acest fapt. Mai mult, reprezentanții DIP au menționat că, începând cu anul 2004, numărul deținuților pe viață a crescut. Un procuror intervievat a menționat că nu există necesitate pentru trei tipuri de regimuri de detenție, două fiind suficiente pentru a asigura ispășirea corespunzătoare a pedepsei. Într-o măsură oarecare, noile prevederi au înrăutățit condițiile de detenție pentru condamnați, chiar dacă legea a introdus trei regimuri de detenție.

Mai mult, Legea a exclus deținuții pe viață din lista deținuților care pot beneficia de sistemul compensării privilegiate a zilelor lucrătoare²⁹. Chiar și în aceste circumstanțe, deținuții s-au plâns pe faptul că nu au condiții adecvate pentru muncă și beneficiază de foarte puține oportunități.

Asistența medicală

Pentru a asigura asistența medicală adecvată și a preveni tortura și tratamente inumane, Legea dată a introdus asistența medicală garantată gratuită și examenul medical obligatoriu în decurs de 24 ore de la sosirea condamnatului în instituția penitenciară. Mai mult, a fost inclusă obligația medicului de a informa procurorul și ombudsmanul despre preținsele cazuri de tortură sau tratamente inumane.

²⁹ Zilele lucrătoare privilegiate reprezintă un mecanism de muncă în penitenciare, care permite reducerea pedepsei pentru deținuții care lucrează. Orice compensare a muncii în penitenciare este în conformitate cu punctul 26.10 din Recomandarea Rec(2006)2 a Comitetului de miniștri ai statelor membre referitoare la Regulile penitenciare europene „În orice caz, munca prestată de deținuți trebuie să fie remunerată în mod echitabil”.

Angajații penitenciarelor și deținuții au confirmat că prevederea dată este respectată. Mai mult, ei au menționat că condițiile de asistență medicală s-au îmbunătățit în ultimii ani. Aparent, Legea dată a contribuit doar la menținerea aceluiași nivel de asistență medicală. Personalul medical din cadrul penitenciarelor pe care le-am vizitat a confirmat că în cazuri de urgență ei cooperează cu spitalul amplasat în vecinătate.

Programele educaționale

Pentru a facilita reintegrarea socială a deținuților, Legea dată a explicat formele activităților educaționale care ar trebui să fie introduse în penitenciare. Ambele penitenciare vizitate de noi au elaborat diferite programe educaționale pentru deținuți. Educatorii din cadrul celor două penitenciare au menționat că unele din aceste programe au fost elaborate în parteneriat cu diferite organizații. Programele includ: activități religioase, culturale și sportive, instruire profesională, cursuri de studiere a limbilor străine, etc. Deținuții și-au confirmat implicarea în asemenea activități în decursul perioadei de detenție. Cu toate acestea, toți au menționat că programele educaționale existente sunt insuficiente.

Principala problemă identificată atât de deținuți, cât și de angajații penitenciarelor, ține de lipsa oportunităților de angajare. Cu regret, chiar dacă majoritatea deținuților doresc foarte mult să muncească, administrația penitenciarelor este limitată în posibilitatea de a oferi aceste oportunități. Uneori, penitenciarele participă la lucrările agricole sezoniere. Angajații penitenciarelor, deținuții și procurorii au subliniat avantajele angajării la un loc de muncă.

Pe lângă aceasta, procurorii intervievați au relevat problema subculturii criminale, care încă există în penitenciarele din Moldova. Potrivit lor, în multe cazuri, subcultura dată este încurajată de angajații penitenciarelor pentru a controla deținuții și asigura ordinea în cadrul penitenciarului.

Perchezițiile corporale ale deținuților

Pentru a asigura securitatea și siguranța instituțiilor penitenciare, Legea a introdus percheziția asupra cavităților corporale ale condamnaților. Persoanele interievate pentru evaluarea dată nu au specificat nici o problemă legată de astfel de percheziții. Un reprezentant al DIP a menționat

că astfel de percheziții au loc foarte rar, dat fiind faptul că angajații penitenciarelor reușesc să-i convingă pe deținuți să arate tot ce au asupra lor.

Cu toate acestea, o problemă de securitate a fost identificată în cadrul discuțiilor cu angajații penitenciarelor, procurorii și reprezentanții DIP. Ei au menționat că personalul care asigură securitatea penitenciarelor (gardienii) nu înțeleg în modul corespunzător diferența dintre formele de violență pe care le pot aplica pentru a asigura ordinea sau a se autoapăra și violența care este calificată ca fiind tortură. Ei nu au cunoștințe suficiente și instruiți în acest sens nu sunt organizate. Mai mult, după 4 cazuri de condamnare a gardienilor pentru tortura aplicată în privința deținuților, lor le este frică să acționeze când este cazul.

4. Concluzii

Scopul de bază al raportului dat de evaluare este de a determina gradul de implementare a domeniului specific de intervenție 2.5.1 din SRSJ. În acest sens, noi am evaluat patru activități prevăzute și incluse în *Planul de Acțiuni*, care au drept scop liberalizarea politicilor penale prin utilizarea măsurilor preventive și pedepselor penale necustodiale.

Din punctul nostru de vedere, aceste activități parțial au realizat scopul inițial al domeniului dat de intervenție. În primul rând, limbajul utilizat pentru a defini domeniul de intervenție este vag, dat fiind faptul că este dificil de a determina semnificația termenilor „anumite categorii de persoane și anumite infracțiuni”. Nici o activitate inclusă în *Planul de Acțiuni* nu a explicat semnificația expresiei date. Noi considerăm că faptul dat a îngreunat executarea acțiunilor prevăzute.

În cel de-al doilea rând, chiar dacă unul din scopurile SRSJ este de a umaniza politicile penale, pe parcursul ultimelor 4 ani au fost adoptate numeroase legi pentru modificarea Codului penal în vederea înăsprii pedepselor pentru anumite infracțiuni. Din punctul nostru de vedere, schimbarea accentelor în strategia justiției penale afectează politicile naționale penale și cele de condamnare.

Rezultatele raportului nostru de evaluare în privința realizării celor patru activități sunt următoarele:

1. Studiile concepute ca *Activitatea 1* și *Activitatea 2* au fost efectuate în termen. Cu toate acestea, primul studiu nu conține nici o analiză a aplicării măsurilor preventive necustodiale și, inițial, a fost efectuat în cadrul unui alt domeniu specific de intervenție, fiind raportat de două ori. Cel de-al doilea studiu se referă doar la sancțiunile în comunitate. Nici un studiu suplimentar nu a fost efectuat pentru a analiza problemele legate de măsurile preventive necustodiale și pedepsele penale privative/neprivative de libertate. În acest context, pentru amendamentele ulterioare a fost stabilit un nivel de referință limitat. Mai mult, din motive neclare grupul de lucru instituit pentru a monitoriza implementarea Pilonului II nu a examinat relevanța acestor studii pentru activitățile ulterioare. Pe lângă aceasta, Ministerul Justiției nu a inclus în proiectele de legi recomandările enunțate în studiile vizate;
2. Raportul de activitate al Ministerului Justiției pentru anul 2013 și Raportul anual 2013 privind gradul de implementare a SRSJ conțin date diferite la capitolul indicator al nivelului de implementare pentru *Activitatea 3*. Faptul dat demonstrează o comunicare inefficientă între instituții și o atitudine superficială față de procesul de raportare. Legea nr. 82/29.05.2014, raportată de Ministerul Justiției ca fiind o activitate realizată, conține un șir de amendamente care se referă la executarea pedepselor penale privative și neprivative de libertate. Cu toate acestea, nici unul dintre acestea nu a fost reflectat în cele două studii efectuate anterior.
3. *Activitatea 4* este raportată ca fiind nerealizată din cauza lipsei resurselor umane și financiare. Cu toate acestea, termenul limită pentru realizarea activității date este trimestrul IV al anului 2016.

Pentru scopul raportului dat de evaluare, noi am efectuat o apreciere succintă a gradului de implementare a Legii nr. 82/29.05.2014. Trebuie să menționăm că este prematur să determinăm gradul de implementare a legii date, deoarece aceasta este în vigoare în decurs de doar 1 an și 2 luni. Noi am remarcat tendințele pozitive. Cu toate acestea, multe practici au existat în penitenciare până la adoptarea legii. Concluziile noastre se bazează pe percepția deținuților, angajaților penitenciarelor, procurilor, reprezentanților PG și ai Oficiului Avocatului Poporului. Principalele concluzii sunt următoarele:

1. Chiar dacă legea, scopul căreia îl constituia reducerea volumului de muncă al birourilor de probațiune prin transferarea unor competențe ale acestora altor instituții, majoritatea angajaților birourilor de probațiune nu percep/văd nici o schimbare;
2. Condițiile de detenție, inclusiv calitatea hranei, s-au îmbunătățit în ultimii ani;
3. Chiar dacă Codul penal interzice liberarea condiționată a deținuților care au comis automutilări sau tentative de suicid, datele statistice ilustrează că numărul cazurilor de automutilare este încă înalt și chiar în creștere;
4. Legea a înlocuit încarcerarea cu izolarea disciplinară; cu toate acestea, penitenciarele nu dispun de infrastructură adecvată în acest scop. Din aceste considerente, încă se utilizează celulele vechi de încarcerare;
5. Deținuții sunt satisfăcuți de faptul că din anul 2014 ei dispun de posibilitatea de a avea convorbiri telefonice cu rudele lor timp de 20 minute pe săptămână și pot beneficia de vizite de lungă durată. Unele penitenciare au început să construiască/renoveze încăperile speciale pentru vizite;
6. Lipsa oportunităților de angajare în perioada de detenție reprezintă una dintre cele mai grave probleme invocate de toate persoanele intervievate;
7. Programele educaționale există; cu toate acestea, programele date nu sunt suficiente și nu pot asigura reintegrarea socială a tuturor deținuților;
8. Personalul penitenciarelor care asigură paza nu dispune de cunoștințe privind diferența între formele de violență pe care le pot aplica pentru asigurarea securității/autoapărare și violența clasificată ca tortură.

După cum a fost menționat mai sus, evaluarea dată succintă nu trebuie să înlocuiască procesul de monitorizare prevăzut pentru *Activitatea 4*.

În baza concluziilor enumerate mai sus, urmează a fi examinate următoarele recomandări:

I. Asigurarea liberalizării politicilor penale :

1. Urmează a fi efectuată o evaluare extensivă în vederea identificării practicilor existente și a obstacolelor care împiedică utilizarea și punerea în executare a măsurilor

- preventive și pedepselor penale necustodiale. Nici un studiu nu a fost efectuat și foarte puține date statistice sunt disponibile în acest sens;
2. Dacă este cazul, Codul penal, Codul de procedură penală și Codul de executare, precum și legislația secundară urmează a fi revizuite în vederea stabilirii mecanismelor corespunzătoare care să încurajeze utilizarea pedepselor și măsurilor preventive necustodiale. Legea nr. 82/29.05.2009 conține foarte puține amendamente privind pedepsele penale necustodiale și nici un amendament privind măsurile preventive necustodiale;
 3. Pentru a crea condiții potrivite, urmează a fi alocate resurse atât financiare, cât și umane, pentru executarea corespunzătoare a legislației noi.

II. Perfecționarea procesului de dezvoltare strategică a Guvernului:

4. Determinarea necesității pentru intervenții specifice înainte de elaborarea documentelor de politici;
5. Utilizarea termenilor corespunzători sau explicarea acestora prin comentarii specifice în cadrul elaborării documentelor de politici;
6. Consolidarea mecanismelor de monitorizare și evaluare.