



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1638 /DPSC
DATA 20102017

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
27/01.11.2017

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal*, inițiată de domnul senator PNL Marius-Petre Nicoară împreună cu un grup de parlamentari PSD, PNL, PMP, UDMR, USR (Bp. 176/2017).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, cu modificările și completările ulterioare*, în scopul îmbunătățirii reglementării privind dreptul persoanelor private de libertate de a participa la funeraliile unui membru al familiei și stabilirii unei proceduri pentru exercitarea acestui drept.

II. Propuneri și observații

1. În prezent, potrivit art. 99 din *Legea nr. 254 /2013*, permisiunea de ieșire din penitenciar poate fi acordată în condițiile prevăzute la art. 98 pentru o serie de cazuri, printre care se află și participarea persoanei

condamnate la înhumarea soțului sau soției, unui copil, părinte, frate sau soră, bunic sau bunică.

De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 99 din *Legea nr. 254/2013*, persoanele condamnate cărora li se aplică regimul de maximă siguranță sunt exceptate de la acordarea permisiunii de ieșire din penitenciar.

Ca procedura de recompensare să fie unitară, previzibilă și obiectivă a fost necesară detalierea elementelor și situațiilor care pot afecta prin natura lor conduita persoanei condamnate, apte să genereze efecte contrare sau să aducă atingere scopului executării pedepsei.

Mai mult, deși inclusă în capitolul privind recompensele, în mod evident, criteriile de acordare țin mai degrabă de ordinea și siguranța publică decât de alte criterii care sunt avute în vedere la acordarea celorlalte recompense.

Nu în ultimul rând, precizăm că analizarea propunerilor de acordare a recompensei cu permisiunea ieșirii din penitenciar are la bază criteriile impuse de art. 213 din *Regulamentul de aplicare a Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal*¹.

Astfel, prevederile impuse de *Regulament* au în vedere stabilirea modului de lucru al comisiilor de specialitate prin prisma analizării gradului de îndeplinire a scopului urmărit prin aplicarea unei pedepse privative de libertate și anume, prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni, formarea unei atitudini directe față de ordinea de drept, față de regulile de conviețuire socială și față de muncă, așa cum stipulează dispozițiile art. 3 din *Legea nr. 254/2013*.

Criteriile prevăzute de art. 213 alin. (2) din *Regulament* nu îngrădesc modul de acordare a recompenselor, ele stabilind anumite circumstanțe care apar în perioade delimitate de timp (nu au caracter permanent), care sunt de natură a pune în pericol ordinea publică sau siguranța cetățenilor² și care se circumscriu condițiilor prevăzute de *Legea nr. 254/2013*. Aceste circumstanțe nu limitează în niciun fel vocația deținuților de a beneficia de recompensele prevăzute de lege, în mod gradual, în măsura nivelului de îndeplinire a obiectivului de reinserție socială.

În plus, recompensele care privesc permisiunea ieșirii din penitenciar nu se raportează, potrivit legii, la vocația *lunară* de a fi recompensat, ci la cuantumul *anual* al zilelor de învoire acordate.

¹ aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 157/2016;

² Precizăm că Administrația Națională a Penitenciarelor este parte integrantă a sistemului de apărare a ordinii publice și a siguranței naționale, în conformitate cu dispozițiile Hotărârii Guvernului nr. 756/2016 pentru organizarea, funcționarea și atribuțiile Administrației Naționale a Penitenciarelor și pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 652/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției.

Condițiile instituite prin *Regulamentul de aplicare a Legii nr. 254/2013* constituie un instrument apt de a previziona mai eficient riscul pe care persoana condamnată îl prezintă față de societate, în sensul de a nu comite infracțiuni pe durata permisiunii de ieșire din penitenciar.

Pentru ca procedura de recompensare să fie unitară, previzibilă și obiectivă, legiuitorul a detaliat elementele și situațiile care pot afecta prin natura lor conduita persoanei condamnate, generând efecte contrare sau de atingere a scopului executării pedepsei.

Astfel, legiuitorul a transpus în practică condițiile legale, respectiv buna conduită și stăruința în muncă sau în cadrul activităților educative, moral - religioase, culturale, terapeutice, de consiliere psihologică și asistență socială, al instruirii școlare și al formării profesionale [art. 98 alin.(1) din *Legea nr. 254/2013*].

Or, este evident că acordarea recompenselor, în special aceea constând în permisiunea ieșirii din penitenciar, trebuie să beneficieze de o reglementare riguroasă și coerentă, care să permită o evaluare a capacității persoanelor condamnate de a respecta regulile de conviețuire socială în momentul în care vor primi permisiunea de ieșire din penitenciar. Pentru aceste considerente, este absolut necesar ca personalul penitenciarului să aibă la dispoziție instrumentele legale necesare, de genul celor existente în prezent în legislație, pentru a aprecia în mod eficient cu privire la orice solicitare de acest gen, cu luarea în considerare inclusiv a siguranței comunității în care persoana va ajunge urmare permisiunii acordate și evitarea apariției arbitrariului în luarea unor astfel de decizii.

Așa cum rezultă din interpretarea art. 98 din *Legea nr. 254/2013*, acordarea recompenselor este o posibilitate (recompensele „*pot fi acordate*”) și nu un drept, tocmai în considerarea faptului că acordarea acestora depinde de anumite criterii și condiții ce trebuie îndeplinite, extrem de importante, care interesează nu numai siguranța persoanei private de libertate, a celorlalți deținuți și a agenților penitenciarului, ci și siguranța cetățeanului, siguranța publică, existând riscul ca aceasta să fie pusă în pericol prin reglementarea unui drept absolut al deținuților de a participa la funeraliile rudelor apropiate.

Acestea trebuie raportate și la scopul executării pedepselor prevăzut de art. 3 din *Legea nr. 254/2013*, potrivit căruia:

„(1) *Scopul executării pedepselor și a măsurilor educative privative de libertate este prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni.*

(2) *Prin executarea pedepselor și a măsurilor educative privative de libertate se urmărește formarea unei atitudini corecte față de ordinea de drept, față de regulile de conviețuire socială și față de muncă, în vederea reintegrării în societate a deținuților sau persoanelor internate.*”

2. Reglementarea permisiunii de ieșire din penitenciar a avut în vedere și *Recomandarea nr. R(82)16 adoptată de Miniștrii Consiliului Europei, la 24 septembrie 1982*, care prevede că, la acordarea acestei recompense, se va ține cont de:

- natura și gravitatea infracțiunii, de durata pedepsei pronunțate, ca și de perioada de pedeapsă deja ispășită;
- personalitatea și comportamentul deținutului, ca și de riscul pe care poate să-l prezinte pentru societate;
- situația familială și socială a deținutului care poate să beneficieze de permisiunea de ieșire din penitenciar, în timpul detenției sale;
- scopul permisiunii de ieșire din penitenciar, de durata sa și de modalitățile sale.

Astfel, coroborând prevederile referitoare la scopul pedepsei cu cele prevăzute de *Recomandarea nr. R(82)16*, apreciem că este responsabilitatea instituției penitenciare ca acordarea permisiunii de ieșire din penitenciar să nu aducă atingere siguranței comunității, sens în care trebuie avute în vedere și analizate toate aspectele care pot contribui la prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni.

Periodic, personalul din unitate realizează evaluări multidisciplinare care pot fi avute în vedere la fundamentarea deciziilor referitoare la traseul execuțional penal al persoanelor private de libertate. Categoriile de factori care sunt avuți în vedere pentru astfel de evaluări se referă la aspecte care se regăsesc la art. 213 alin. (2) și (3) din *Regulamentul de aplicare a Legii nr. 254/2013* și care contribuie la cunoașterea persoanei private de libertate.

La nivel internațional se utilizează o gamă variată de instrumente de evaluare generală (care oferă o imagine de ansamblu asupra riscului de recidivă), dar și de evaluare specifică (oferă informații pe tipuri specifice de riscuri) și care au în vedere aspecte ce sunt avute în vedere la acordarea permisiunii de ieșire din penitenciar.

Precizăm că legiuitorul nu a stabilit un cadru legal pentru atacarea actelor comisiei de recompensare, ținând cont de faptul că recompensa nu este un drept, textul legii conferind doar o vocație a deținutului la acordarea acesteia. În caz contrar s-ar accepta ideea că recompensa poate fi acordată la cererea deținutului sau că deținutul își poate alege recompensa, deci poate impune o anumită conduită comisiei de recompensare și își poate organiza după propriile cerințe executarea unei pedepse privative de libertate.

De asemenea, se poate constata că transformarea permisiunii de ieșire din penitenciar din posibilitate în drept nu implică și acordarea acestuia în practică în mod automat, exercitarea acestuia trebuind să fie

supusă unor limitări. Astfel, vor fi aplicabile dispozițiile art. 56 din *Legea nr. 254/2013*.

Acordarea unui anume tip de recompensă este atributul administrației penitenciare (*comisie de specialitate, director general*), conform prerogativelor stabilite de cadrul legal execuțional penal.

În măsura în care s-ar accepta că acesta ar fi un drept al persoanelor condamnate, s-ar supune exigențelor art. 9 din *Legea nr. 254/2013* în ceea ce privește asigurarea de către judecătorul de supraveghere a respectării drepturilor persoanelor condamnate, ceea ce înseamnă, potrivit art. 56 din *Legea nr. 254/2013*, existența unui termen de 10 zile în interiorul căruia deținutul poate face plângere la judecătorul de supraveghere, judecător care are obligația de a se pronunța în termen de 15 zile de la primirea plângerii. De asemenea, împotriva încheierii judecătorului de supraveghere a privării de libertate, persoana condamnată și administrația penitenciarului pot formula contestație la judecătoria în a cărei circumscripție se află penitenciarul, în termen de 5 zile de la comunicarea încheierii.

Ambele căi de atac împotriva actelor administrației penitenciare atrag o prezumție relativă de conformitate a deciziei administrației penitenciarului, cu consecința punerii în executare a acesteia, căile de atac exercitate de către deținut neavând efect suspensiv.

3. Referitor la garanțiile oferite de fiecare persoană în parte cu privire la comportamentul adoptat în perioada în care părăsește penitenciarul, precizăm că sistemul penitenciar nu poate trimite o escortă înarmată în mijlocul unor evenimente care presupun reuniunea unor mase mari de oameni, cu atât mai mult cu cât aceste persoane sunt afectate de o stare de emoție profundă.

De asemenea, sistemul de pază și regulamentele de siguranță nu pot fi aplicate în mijlocul unor mulțimi (spre exemplu nu se poate face uz de armament, dacă situația o impune), iar escorta nu poate asigura fizic paza deținutului pentru 5 zile și 4 nopți. Nu poate fi stabilit un dispozitiv de pază eficient în aceste condiții.

4. Semnalăm că reglementarea unui drept absolut al persoanelor private de libertate de a participa la funeraliile rudelor apropiate, fără includerea niciunui criteriu care să limiteze accesul anumitor deținuți la acest drept (spre exemplu, deținuții care prezintă risc pentru siguranța penitenciarului) afectează chiar principiile generale ale executării pedepselor.

Astfel, cât timp prin executarea pedepselor și a măsurilor educative privative de libertate se urmărește formarea unei atitudini corecte față de ordinea de drept, față de regulile de conviețuire socială și față de muncă, în vederea reintegrării în societate a deținuților sau persoanelor internate, nu vedem cum poate fi respectat acest principiu în cazul acordării necondiționate a dreptului de a părăsi penitenciarul pentru o perioadă de până la 5 zile, deși persoana în cauză a dovedit un comportament violent, spre exemplu.

Totodată, reglementarea în termeni absoluți a unui astfel de drept nu ia în considerare posibilitatea legală de a limita exercițiul unor drepturi ale deținuților, astfel cum stabilește art. 7 din *Legea nr. 254/2013* potrivit căruia: „*Deținuții își exercită toate drepturile civile și politice, cu excepția celor care au fost interzise, potrivit legii, prin hotărârea definitivă de condamnare, precum și a celor a căror neexercitare sau exercitare restrânsă rezultă inerent din privarea de libertate ori din rațiuni de menținere a siguranței deținerii.*”

Or, este evident că scoaterea unui deținut periculos din penitenciar ridică probleme din perspectiva siguranței deținerii și a societății în ansamblu.

5. Apreciem că verificările privind existența cazului de deces stabilite în sarcina conducerii penitenciarului în termen de 24 de ore de la data cererii pot fi îngreunate de lipsa tuturor datelor care pot conduce la confirmarea sau infirmarea cazului de deces, aceasta cu atât mai mult cu cât textul nu propune în mod corelativ și obligația administrației locale competente de a pune de îndată la dispoziție informațiile necesare.

De asemenea, nu sunt delimitate modalitățile în care administrația penitenciarului efectuează verificările prevăzute în propunerea legislativă, prin raportare la competențele specifice ale Administrației Naționale a Penitenciarelor în exteriorul spațiilor de detenție, competențe limitativ prevăzute de lege.

În acest context, obligația de a acorda permisiunea în cazul în care verificările nu s-au terminat în termen de 24 de ore, poate deveni excesivă și poate genera erori în practică și chiar abuzuri din partea deținuților, chiar și în cazul reglementării ca abatere disciplinară foarte gravă a formulării cu rea-credință a cererii.

Semnalăm că era necesar să se prevadă expres conduita de urmat de către administrația locului de deținere în cazul în care unui deținut i se acordă permisiunea ieșirii din penitenciar ca urmare a expirării celor 24 de ore alocate verificărilor, iar inexistența cazului de deces este identificată ulterior.

Într-o astfel de situație, propunerea legislativă nu prevede niciun fel de mecanism legal care să permită administrației penitenciare să anuleze permisiunea ieșirii din penitenciar, deși există dovezi că solicitarea a fost falsă, reglementând, practic, un drept absolut al deținutului de a-și continua permisiunea pentru o perioadă de până la 5 zile.

Totodată, mai arătăm că dovada decesului invocat în cerere, trebuie să rămână în sarcina persoanei condamnate care solicită permisiunea ieșirii din penitenciar.

Apreciem că prevederea posibilității acordării permisiunii de ieșire din penitenciar pe o durată de cel mult 5 zile, pentru situația prezentată, poate crea în practică o aplicare neunitară întrucât, nu au fost prevăzute cazurile pentru care se impune acordarea acestei permisiuni pentru mai multe zile.

De asemenea, menționăm că, în acord cu prevederile actuale ale *Legii nr. 254/2013*, permisiunea de ieșire din penitenciar pe o durată de cel mult 5 zile, dar nu mai mult de 25 de zile pe an, poate fi acordată de către directorul general al Administrației Naționale a Penitenciarelor, la propunerea comisiei de recompensare de la nivelul locului de deținere.

Acordarea permisiunii de ieșire din penitenciar pentru toate persoanele private de libertate, indiferent de regimul de executare în care sunt clasificate, precum și reținerea obligației în sarcina administrației penitenciarului de a asigura paza pe toată durata permisiunii condamnatului pentru care apreciază că prezintă risc în cazul ieșirii din penitenciar, produc vulnerabilități din punctul de vedere al siguranței penitenciarului având în vedere diversitatea comportamentelor adoptate de deținuți și insuficiența de personal înregistrată în sistem, în prezent.

De asemenea, prin propunerea legislativă nu se reglementează conduita de urmat a personalului care însoțește un deținut aflat în permisiunea de ieșire din penitenciar pentru mai multe zile, în sensul că nu sunt menționate spațiile în care au acces și posibilitatea de folosire a acestora, având în vedere că deținutul se poate deplasa la o locuință care poate fi proprietate personală, proprietate rudelor sau a altor persoane.

Astfel, propunerea legislativă este lacunară cu privire la competențele (cu caracter de noutate) Administrației Naționale a Penitenciarelor în exteriorul locului de deținere, raportul acestor noi competențe cu cele stabilite de legislația în vigoare în sarcina instituțiilor care au atribuții de menținere a ordinii publice. În plus, nu se menționează unde este cazată persoana privată de libertate (dacă nu există posibilitatea de a fi cazată la locuința rudelor - spre exemplu, acestea refuză cazarea), cum se realizează paza în timpul nopții, ce atribuții are personalul, unde este cazat acesta etc.

6. În ceea ce privește aplicarea în mod corespunzător a dreptului propus la persoanele arestate preventiv, apreciem că aceasta ar putea avea consecințe asupra urmăririi penale, de aceea în acest caz permisiunea de ieșire ar trebui supusă acordului procurorului care efectuează sau supraveghează urmărirea penală.

7. Menționăm că dispozițiile art. 171 din *Legea nr. 254/2013* potrivit căroră „*Învoirea din motive umanitare se poate acorda pentru participarea persoanei internate la înhumarea unui membru de familie, a oricărei persoane cu care are puternice legături afective, pentru soluționarea unor probleme sociale, medicale sau pentru sprijinirea familiei, precum și în caz de calamitate.*” au fost prevăzute în lege pentru a răspunde cerinței Regulii nr. 24 pct. 7 din Recomandarea Comitetului de miniștri ai statelor membre, referitoare la Regulile Penitenciare Europene, Rec (2006)2 prin care se arată că:

„7. Ori de câte ori este posibil, deținutul trebuie să fie autorizat să părăsească penitenciarul fie sub escortă, fie liber, pentru a vizita o rudă bolnavă, pentru a participa la o înmormântare sau pentru alte motive umanitare.”

Astfel, se poate observa că învoirea este prevăzută ca posibilitate și nu are un caracter obligatoriu.

De asemenea, în practică, pot exista o serie de situații când poate să nu fie posibilă acordarea acesteia, apreciindu-se în funcție de fiecare caz în parte.

8. Subliniem faptul că problematica reglementării permisiunii de ieșire din penitenciar este în atenția Ministerului Justiției și a Administrației Naționale a Penitenciarelor, alături de Ministerul Afacerilor Externe – Direcția Agent Guvernamental și a Ministerului Afacerilor Interne, potrivit atribuțiilor acestor instituții, urmare a pronunțării unor hotărâri de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO).

Astfel, cauzele CEDO în care a fost constatat încălcat articolul 8 din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* în ceea ce privește refuzul autorităților de acordare a permisiunii de ieșire din penitenciar/centrul de reținere și arestare preventivă pentru a participa la înmormântarea unei rude apropiate sunt:

1. *Bragadireanu (nr.2) împotriva României* (cererea nr. 37075/14), 8 noiembrie 2016, definitivă, în care Curtea a constatat încălcarea art. 8 din Convenție întrucât reclamantului i s-a refuzat acordarea permisiunii de a ieși din penitenciar pentru a participa la înmormântarea mamei pe

motivul că reclamantul a comis o infracțiune gravă (omor calificat), fiind condamnat la o pedeapsă de 20 de ani de închisoare și avea antecedente penale;

2. *Kanalas împotriva României* (cererea nr. 20323/14), 6 decembrie 2016, definitivă la data 6 martie 2017, în care Curtea a constatat încălcarea art. 8 din Convenție întrucât reclamantului i s-a refuzat acordarea permisiunii de a ieși din penitenciar pentru a participa la înmormântarea mamei pe motivul că reclamantul a comis o infracțiune gravă (tentativă la omor calificat), fiind condamnat la o pedeapsă de 12 de ani și jumătate de închisoare și executând pedeapsa în regim închis, restul de pedeapsă rămas neexecutat fiind mult prea mare și a mai beneficiat de o recompensă în cursul aceleiași luni.

3. *Vonica împotriva României* (cererea nr. 78344/14), 28 februarie 2017, definitivă, în care Curtea a constatat încălcarea art. 8 din Convenție întrucât reclamantei i s-a refuzat acordarea permisiunii de a ieși din centrul de reținere și arestare preventivă (CRAP) pentru a participa la înmormântarea soțului pe motivul că argumentele invocate de autoritățile nu au fost suficiente pentru a demonstra că ingerința era necesară într-o societate democratică.

Astfel, în perioada următoare la nivelul instituțiilor guvernamentale menționate va fi realizată o analiză cu privire la cele reținute de CEDO în cauzele sus-menționate, inclusiv din perspectiva unor eventuale modificări legislative.

Apreciem că discutarea unor măsuri de politică penală, de tipul celor propuse în cadrul inițiativei legislative, ar trebui realizată într-un cadru mai larg de dezbateri, cu analizarea în detaliu a tuturor aspectelor pe care le presupune, inclusiv din perspectiva integrării lor în cadrul legislativ existent.

De altfel, menționăm faptul că instanța de contencios convențional a hotărât să aplice procedura hotărârii pilot în cauzele conexe *Rezmives și alții împotriva României* (nr. 61467/12, 39516/13, 48231/13 și 68191/13).

Prin hotărârea pilot din 25 aprilie 2017, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a solicitat statului român, ca în termen de șase luni de la data rămânerii definitive a hotărârii, să furnizeze, în cooperare cu Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei un calendar exact pentru punerea în aplicare a măsurilor generale adecvate apte să soluționeze problema supraaglomerării carcerale și a condițiilor inadecvate de detenție, în conformitate cu principiile Convenției, astfel cum sunt enunțate în hotărârea pilot. Curtea a decis, totodată, amânarea cauzelor similare care nu au fost încă comunicate Guvernului României până la adoptarea măsurilor necesare pe plan național.

Mai menționăm că, în hotărârea pilot, Curtea recomandă statului român măsuri generale pentru remedierea problemei structurale constatate. Aceste măsuri sunt de două tipuri:

- a) măsuri vizând diminuarea supraaglomerării și ameliorarea condițiilor materiale de detenție (atât cu privire la detenția anterioară condamnării, cât și cu privire la detenția posteroară condamnării);
- b) căi de atac.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Mihai TUDOSE
PRIM-MINISTRU

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului