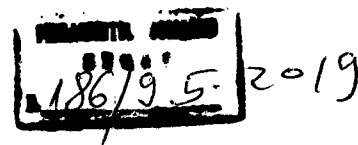




PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă de abrogare a Legii nr. 169/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, de modificare și de completare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, de modificare a Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, inițiată de domnul deputat PNL Ioan Cupșa și un grup de deputați PNL (Bp. 24/2019).

I. Principalele reglementări

Prin inițiativa legislativă se propune revenirea la conținutul 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 forma sa anterioară modificărilor operate prin Legea nr. 169/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, reintroducând, pe cale de consecință, formele anterioare ale art. 40 alin. (5) lit. b), art. 65 alin. (1), art. 96 alin. (1) lit. a)-c), art. 98 alin. (1).

Se propune, de asemenea, abrogarea în întregime a *Legii nr. 169/2017*.

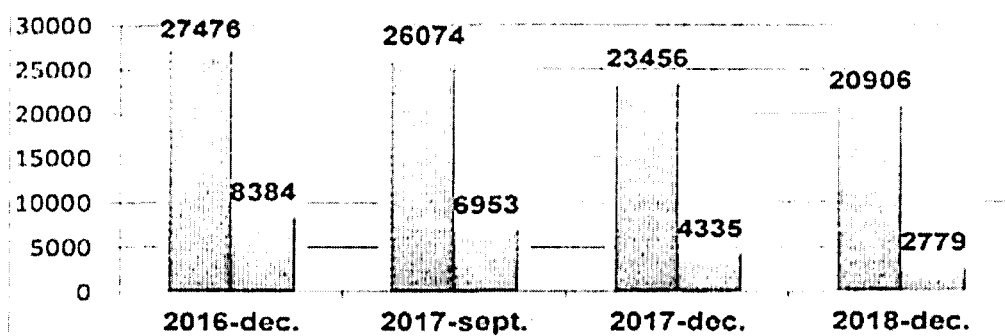
Se mai propune și modificarea și completarea *Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul modificării fracțiunilor din durata pedepsei necesar a fi executate pentru a se putea dispune liberarea condiționată. Totodată, pentru anumite infracțiuni, se propune, indiferent de restul de pedeapsă rămas neexecutat la data liberării, includerea persoanelor în măsurile de supraveghere prevăzute de art. 101 alin. (1) din Codul penal.

Totodată, se propune introducerea unui nou alineat, alin. (3¹), după alin. (3) al art. 102 din *Codul penal*, prin care se reglementează ca supravegherea executării obligațiilor prevăzute de art. 101 alin. (2) lit. d) și e) să fie obligatoriu realizată și printr-un sistem electronic de supraveghere, în condițiile prevăzute de legea specială.

II. Observații

1. Precizăm faptul că instituirea unui mecanism compensatoriu a constituit o necesitate rezultată, în special, din condamnarea României la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO). Astfel, urmare a hotărârii-pilot în cauza Rezmiveș și alții împotriva României (cererile nr. 61467/12, 39516/13, 48231/13 și 68191/13) privind condițiile de detenție din penitenciarele și centrele de reținere și arest preventiv din România, rămasă definitivă la dată de 25 iulie 2017, CEDO a solicitat statului român, printre altele, să ia măsuri de natură legislativă care să asigure un remediu eficient pentru vătămarea suferită, de natura recursului preventiv și a recursului compensatoriu specific.

Este adevărat că, urmare aplicării mecanismului reglementat prin *Legea nr. 169/2017*, deficitul de locuri de cazare existent în cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor a înregistrat un trend descendent semnificativ, după cum urmează:



Pe cale de consecință, scăderea efectivelor persoanelor private de libertate a determinat o mai bună distribuire a numărului de deținuți în unitățile penitenciare cu efect imediat diminuarea gradului de suprapopulare pentru anumite regimuri de executare și a permis relocarea, în unele cazuri, a persoanelor private de libertate. Menționăm că, la data de 28 februarie 2019, se află în custodie un număr de 20.731 persoane.

Prin urmare, compensarea prin zile-câștig a condițiilor necorespunzătoare de executare a unei măsuri sau pedepse neprivative de libertate constituie o măsură cu caracter excepțional a cărei aplicabilitate trebuie redusă în timp și la care s-ar apela în condiții extrem de limitate și riguros reglementate.

Din această perspectivă, apreciem că propunerea formulată, de abrogare a mecanismului astfel creat, nu este una de natură să ofere soluții corespunzătoare problematicii complexe din perspectiva suprapopulării penitenciarelor. Considerăm că o abrogare a mecanismului inclus prin *Legea nr. 169/2017*, fără propunerea unui nou mecanism de compensare, este de natură să determine ca problematica inițială – a suprapopulării penitenciarelor și a condițiilor de executare a pedepselor sau măsurilor privative de libertate în România recunoscută ca problemă sistemică - să rămână, în continuare, fără soluții.

2. În ceea ce privește modificările propuse la art. III pct. 2 din inițiativa legislativă, de revenire la textele anterioare, referitoare la convorbirile telefonice ale deținuților, precizăm că, prin *Legea nr. 169/2017*, a fost eliminată supravegherea vizuală în timpul efectuării convorbirilor telefonice, context în care s-a creat posibilitatea administrațiilor locurilor de deținere de a instala dispozitive telefonice în interiorul camerelor de deținere, modalitatea de exercitare a dreptului la convorbiri telefonice fiind, prin urmare, îmbunătățită.

Mai mult, aparatele telefonice instalate în camerele de deținere permit comunicarea între persoanele private de libertate și personalul unității aflate în serviciu de supraveghere, similar dispozitivelor de tip interfon.

Prin urmare, revenirea la forma anterioară a *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*, conform căreia "*convorbirile telefonice au caracter confidențial și se efectuează sub supraveghere vizuală*", ar conduce la anularea eforturilor depuse în sistemul administrației penitenciare pentru îmbunătățirea modului de exercitare a dreptului la convorbiri telefonice.

3. Cu privire la modificarea și completarea *Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul modificării fracțiunilor din durata pedepsei necesar a fi efectuate pentru a se putea dispune liberarea condiționată și extinderea sferei de aplicare a măsurilor de supraveghere pentru persoanele liberate condiționat, precizăm următoarele:

a) Stabilirea fracțiunilor relevante pentru liberarea condiționată constituie un aspect de politică execuțional penală. Valoarea încredințată fracțiunilor reprezintă, însă, numai unul din elementele relevante și definitorii ale instituției liberării condiționate. Menținerea efectivă a unei persoane într-un loc de detenție capătă valoare adăugată numai în măsura în care este însoțită de programe de reinserție socială adecvate.

De altfel, instituția liberării condiționate are mecanismele necesare asigurării că nu se vor libera mai devreme persoanele față de care instanța nu are convingerea că s-au îndreptat și se pot integra în societate. Din această perspectivă, creșterea perioadei executării efective a pedepsei privative de libertate de la 2/3 la 3/4 pentru anumite categorii de infracțiuni, respectiv de la 3/4 la 4/5 pentru anumite categorii de pedepse, se dovedește a fi și neunitar reglementată (raportarea se efectuează diferențiat, la pedepse, respectiv la infracțiuni) și lipsă de rezultate evidente (în măsura în care creșterea nu este semnificativă¹, iar textele nu sunt însoțite de măsuri suplimentare privind reeducarea în penitenciar).

¹ Spre exemplu, la o pedeapsă de 10 ani, fracțiunea existentă determină executarea a 7 ani și jumătate, iar potrivit propunerii legislative persoana ar trebui să execute 8 ani, deci o majorare a perioadei de executat de numai 6 luni.

b) În ceea ce privește lista propusă de infracțiuni pentru care crește fracțiunea de pedeapsă în cadrul instituției liberării condiționate, constatăm că, pe de-o parte, acestea nu reflectă scopul exprimat în *Expunerea de motive*, de micșorare a fenomenului care constă "în fapte săvârșite cu violență", unele nefiind, prin natura lor, fapte de violență (spre exemplu, art.404; comunicarea de informații false), iar, pe de altă parte, este incompletă, deoarece nu are în vedere infracțiunile cuprinse în legi speciale (spre exemplu, cele de terorism).

În plus, crearea unui sistem dual de aplicare a fracțiunilor prin raportare la pedepse – alin. (1) al art. 100 și alineatul nou propus, alin. (1¹), teza a doua, pe de-o parte, și prin raportare la o listă de infracțiuni, indiferent de pedepsele pronunțate, pe de altă parte, va determina dificultăți în aplicarea și interpretarea sistematică a prevederilor legale. În sfârșit, nefiind aduse modificări alin. (3) al art. 100, vor exista dificultăți de interpretare coroborată a minimului cuprins de acest alineat, față de fracțiunile propuse în inițiativa legislativă – obligativitatea executării efective a cel puțin jumătate din pedeapsă, respectiv a cel puțin 2/3 din pedeapsă subzistând și pentru categoria nou introdusă de infracțiuni, față de care inițiatorii propunerii doresc, de fapt, o liberare la un termen mai îndepărtat.

c) În ceea ce privește extinderea sferei de aplicare a măsurilor de supraveghere pentru persoanele liberate condiționat – modificarea art. 101 alin. (1), apreciem că aceasta nu poate fi susținută în condițiile în care, așa cum se precizează chiar în instrumentul de prezentare și motivare, sistemul național de probațiune este deja supraîncărcat, având competențe extinse în faza prealabilă condamnării persoanelor, respectiv în faza punerii în executare a pedepselor privative/neprivative de libertate.

Reamintim, în context, că sistemul național de probațiune asigură executarea pedepselor pentru un număr considerabil de persoane – numai în anul 2018 consilierii serviciului de probațiune având în lucru 100.703 dosare, un consilier de probațiune fiind manager în medie pentru mai mult de 200 de cazuri de supraveghere. Există, de altfel, și servicii de probațiune unde un consilier de probațiune a purtat (în cursul anului 2018) și 8 interviuri pe zi (cu persoane supravegheate și cu alte persoane relevante cauzei), pentru a gestiona peste 300 de cazuri de supraveghere, aflate în competență.

4. Față de introducerea unui nou alineat, alin. (3¹), după alin. (3) al art.102 din *Codul penal*, prin care se reglementează că supravegherea executării obligațiilor prevăzute de art. 101 alin. (2) lit. d) și lit. e) să fie obligatoriu realizată și printr-un sistem electronic de supraveghere, în condițiile prevăzute de legea specială, precizăm că, în conformitate cu *Calendarul de măsuri 2018-2024 pentru soluționarea supra-aglomerării carcerale și a condițiilor de detenție*, în executarea hotărârii-pilot Rezmiveș și alții împotriva României, pronunțată de CEDO la 25 aprilie 2018, Ministerul Justiției a realizat un proces de analiză a diverselor forme de reglementare a supravegherii electronice în context penal la nivel european, prin consultarea, în special, a documentelor Consiliului Europei², ale diverselor rețele de cooperare europeană, elemente de doctrină, jurisprudență CEDO, analizându-se avantajele, dezavantajele și problemele de ordin tehnic și etic pe care le prezintă monitorizarea electronică. Printre concluziile studiului s-au numărat și cele care au subliniat că măsura nu trebuie să fie una autonomă și, cu atât mai puțin, folosită în mod exclusiv în locul supravegherii realizate prin intermediul serviciilor de probațiune, respectiv că avantajele identificate nu sunt specifice absolut acestei măsuri, ci sunt inerente oricărei măsuri neprivative de libertate. La aceste concluzii s-au adăugat numeroasele provocări identificate: de ordin legislativ, bugetar, instituțional, dar și moral-etice.

Problematica supravegherii electronice în materie penală a fost analizată și în cadrul unui grup de lucru constituit în acest sens, în care au fost analizate elementele de oportunitate a introducerii unei noi alternative la privarea de libertate, constatările fiind în sensul că populația penitenciară și trendul acesteia ca urmare a aplicării măsurilor legislative dispuse în ultimii ani (noile coduri, noile legi privind executarea pedepselor, *Legea nr.169/2017*) sunt constant descrescătoare, numărul total al persoanelor custodiate scăzând semnificativ. Astfel, la acest moment (martie 2019), se înregistrează un număr aproximativ de 20.700 de persoane private de libertate (spre comparație, în anul 2013, ultimul anterior reformei în materie penală, au fost custodiate 33.284 persoane private de libertate).

² Recomandarea Comitetului de Miniștri CM/REC (2014)4 către statele membre, privind monitorizarea electronică, adoptată de Comitetul de Miniștri pe 19 februarie 2014; statisticile anuale în materie penală ale Consiliului Europei SPACE II – 2015; documentele specifice rețelei de specialitate în probațiune sau penitenciare (CEP, EUROPRIS).

În plus, s-a apreciat că reglementarea acestei măsuri în materie penală se poate realiza, eventual, după implementarea supravegherii electronice, pentru prima dată în România, în materie civilă, ceea ce ar determina o mai bună înțelegere și folosire a experienței deja câștigate în materie, în special din perspectiva numeroaselor probleme tehnice pe care noul sistem le ridică.

Totodată, având în vedere că, prin Rezoluția COE nr.CM/Dec(2018)1331/H46-23 din 4-6 decembrie 2018 (DH) privind H46-23 Rezmiș și alții (Application No. 61467/12) și Bragadireanu group contra României (Application No. 22088/04), nu se mai menționează necesitatea modificării legislației pentru introducerea supravegherii electronice, ci invită autoritățile române *”să stabilească dacă este necesară crearea și altor mijloace pentru a reduce numărul de deținuți pentru a se asigura că strategia de ansamblu împotriva supraaglomerării din penitenciare se menține sustenabilă pe termen lung”*, apreciem că problematica supravegherii electronice se poate avea în vedere pentru realizarea unei analize privind necesitatea introducerii unei noi măsuri legislative, cu luarea în considerare a unei marje de timp suficiente pentru producerea efectelor și stabilizarea rezultatelor celorlalte măsuri.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,


Viorică DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU

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