

NOTĂ INFORMATIVĂ
la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări

La elaborarea proiectului de lege s-a ținut seama de recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, printre care: - Recomandarea 914 (1981), cu privire la politicile penale a statelor membre a Consiliului, ce recomandă instituirea căilor de „înlocuire, pe cât e posibil, a pedepsei închisorii de scurtă durată cu alte măsuri care au aceeași eficiență”; - Recomandarea nr. R-22 (2000) referitoare la implementarea Regulilor Europene privind măsurile și sancțiunile comunitare, considerându-se că aceste măsuri și sancțiuni reprezintă mijloace importante de luptă împotriva criminalității și că ele evită efectele negative ale închisorii - Rezoluția nr. 76 privind „Alternative la pedeapsa închisorii”, prin care guvernelor statelor membre li s-au cerut să caute noi posibilități de introducere a variantelor noi alternative la închisoare, cu luarea în considerare, în mod special, a implicării comunității în procesul de resocializare a infractorilor.

Noțiunea generică de probațiune semnifică un sistem de activități în domeniul justiției penale: anchete sociale (referate de probațiune prezentințială), intervenții primare, activități ce țin de sancțiunile și pedepsele comunitare, activități în sistemul penitenciar, supraveghere, asistență și consiliere, prevenirea recidivei etc.

Probațiunea apare ca un pas important în contextul racordării legislației naționale la standardele internaționale, urmărind scopul de a crea o zonă intermediară în sistemul de pedepse, o reevaluare a conceptului represiv și o redirecționare a acestuia spre unul curativ.

Scopul probațiunii este asistența, concilierea, supravegherea, monitorizarea persoanelor care au comis infracțiuni și reintegrarea în societate a acestora.

În perioada anilor 1999 – 2013, în Republica Moldova, au fost desfășurate diverse reforme în domeniul justiției. Un element pozitiv al acestora, a fost crearea organelor de probațiune și adoptarea Legii nr. 8 din 14 februarie 2008 cu privire la probațiune, scopul căreia a fost reglementarea organizării și funcționării organelor de probațiune, stabilirii competenței acestora, reglementării asistenței și consilierii în vederea reintegrării în comunitate a subiecților probațiunii. Odată cu adoptarea acestei legi, în Republica Moldova a apărut organul de specialitate care, nemijlocit, este împuternicit să organizeze activitatea de probațiune comunitară, penitenciară, postpenitenciară și probațiunea juvenilă.

Modificarea și completarea Legii cu privire la probațiune este dictată de necesitatea aducerii acesteia în concordanță cu legislația națională și cea comunitară. Astfel, a apărut necesitatea redefinirii unor noțiuni, precum și completarea actului normativ cu noțiuni noi în scopul aplicării corecte a normelor legale.

Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Pentru o identificare mai precisă și clară a normelor legale, precum și întru interpretarea corectă a sistemului probațiunii, prin proiectul în cauză se instituie acțiuni referitoare la resocializarea în probațiune, evidența subiecților probațiunii, evaluarea personalității subiectului probațiunii, planificarea probațiunii, supravegherea subiecților probațiunii, asistența și consilierea, asistența postpenitenciară, programe probaționale și monitorizarea electronică. Acțiunile respective în proiect au fost expuse în articole separate.

Prin articolul 210 se instituie monitorizarea electronică a persoanei liberate de pedeapsa penală, prin mijloace electronice. Statistica demonstrează că de la an la an crește numărul persoanelor condamnate cu suspendarea condiționată a executării pedepsei sau eliberate cu

condamnarea suspendată a executării pedepsei. În anul 2011 numărul acestora era de circa 4000 persoane. Pentru a preveni cazurile de încălcare a condițiilor de probațiune și asigurarea securității cetățenilor, Ministerul Justiției își propune două obiective: reducerea cu 30% a numărului încălcărilor condițiilor probațiunii până în anul 2018, și revocarea probațiunii de la 75% în anul 2013 la 100% în 2016. Altfel, condamnații vor purta brățări și emițătoare, care datorită tehnologiilor GPS, vor semnaliza prin telefon (mobil, staționar) centrului de monitorizare încălcarea zonelor permise pentru aflare. Având în vedere numărul de subiecți ai monitorizării electronice, sunt necesare 4 centre de monitorizare și un server. În primul an vor fi monitorizați electronic circa 100 de persoane, cu majorarea treptată a persoanelor supuse monitorizării până la 500 în 2018.

Implicarea tehnologiilor în monitorizarea persoanelor supuse probațiunii face parte din modalitățile de răspuns modern la necesitățile de reabilitate ale acestui cerc de subiecți în politici publice penale occidentale începând cu anii 80 ai sec. 20. Definitiv pentru acestea este recunoașterea faptului că tehnologia nu are efecte de reabilitare a comportamentului infracțional.

Această propunere aderă la acest principiu și prezintă monitorizarea electronică ca pe o formă de control în cadrul general al misiunii generale de reabilitare urmărită de probațiune. Monitorizarea electronică nu este promovată ca o măsură de pedeapsă ci ca și o modalitate de asigurare a respectării obligațiilor inerente probațiunii. Prin monitorizare electronică a subiecților prezentei propuneri se înțelege supravegherea prezenței subiectului în vecinătatea imediată a locației alocate/interzise. Monitorizarea electronică va spori eficiența consilierilor de probațiune în exercitarea supravegherii persoanelor vizate. De regulă, costurile fiscale ale monitorizării electronice sunt inferioare costurilor publice pentru deținuți în alte jurisdicții (e.g. în Germania ME costă 34 Euro/zi versus 96 Euro pe zi în penitenciar, în SUA costul variază între 5 și 25 USD /zi).

Cît privește Norvegia, ne referim la un preț de 800 NOK (100 Euro), per monitorizare pe zi (24 de ore). Această cifră indică o medie pe țară, dar diferențele regionale sunt vaste. O mare parte din buget (costuri) o reprezintă salariile și cheltuielile de deplasare ale angajaților. În zonele dens populate costurile de operare sunt mult mai mici decât în zonele rurale. Se poate observa că unitatea/subdiviziunea Oslo/Akershus gestionează un district de aprox. 5 500 km² și o populație de 1,2 mil. în timp ce unitatea/subdiviziunea Troms/Finnmark este responsabilă de o zonă ce cuprinde 74 000 km² și o populație de 237 000.

Referitor la media menționată anterior de 100 de euro pe set, pe zi, putem spune că modelul norvegian este costisitor. Aceasta indică faptul că ei au ales un model cu o monitorizare mai sporită (apropiată) a condamnatului în mod individual și un conținut mai calitativ al pedepsei, în consecință, un număr mai mare de angajați și în plus condițiile geografice care le impun costuri suplimentare. Mai mult decât atât, această medie include toate costurile, pe când alte țări fac referire doar la costurile pentru echipamente.

De exemplu un șir de state precum Suedia, Estonia, Finlanda, Polonia au declarat un cost de aprox. 4 Euro/monitorizare/zi, ceea ce include doar costul de închiriere a echipamentului.

Ținem să menționăm că Republica Moldova tinde spre modelul cu cheltuieli rezonabile și preconizează aprox. 5 Euro/monitorizare/zi, ceea ce include costul de închiriere a echipamentului.

Cît privește costurile preconizate pentru Republica Moldova este necesar de menționat că Costurile date nu vor include investiția într-o infrastructură nouă. Costurile de personal vor rămâne aceleași, propunându-se implicarea resurselor umane existente pentru monitorizarea electronică (consilierii de probațiune în actualele birouri de probațiune).

De asemenea este necesar de menționat că în strategia de reformare a sectorului justiției

este indicat implementarea monitorizării electronice și atribuirea în acest scop a resurselor financiare după cum urmează: pentru anul 2015 – 500000 (cinci sute mii) lei, pentru anul 2016 – 750000 (șapte sute cincizeci mii) lei. Numărul persoanelor monitorizate electronic și termenul de monitorizare a acestora va fi stabilit în dependență de resursele financiare alocate și de categoria pericolului social care poate surveni în urma acțiunilor acestora.

În detenție sunt acum în jur de 6000 de persoane. Inițial se va aplica un proiect-pilot de monitorizare electronică. Compania de la care se vor cumpara dispozitivele va fi aleasă în urma unei licitații publice. Sistemul ar putea funcționa la scară națională din 2015. Monitorizarea electronică a persoanei liberate de pedeapsa penală este larg utilizată în statele comunității europene.

Alineatul 1 al articolului 11 din Declarația universală a drepturilor omului, prevede că orice persoană acuzată de comiterea unui act cu caracter penal are dreptul să fie prezumată nevinovată pînă cînd vinovăția sa va fi stabilită în mod legal în cursul unui proces public în care i-au fost asigurate toate garanțiile necesare, alineatul 2 al art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, dispune că orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată pînă ce vinovăția va fi legal stabilită, iar alineatul (1) al articolului 8 din Codul de procedură penală a Republicii Moldova statuează expres că, persoana acuzată de săvîrșirea unei infracțiuni este prezumată nevinovată atîta timp cît vinovăția sa nu-i va fi dovedită, în modul prevăzut de prezentul cod, într-un proces judiciar public, în cadrul căruia îi vor fi asigurate toate garanțiile necesare apărării sale, și nu va fi constatată printr-o hotărîre judecătorească de condamnare definitivă. Din formulările și evoluțiile expuse mai sus rezultă că, prezumția nevinovăției este un principiu fundamental, un drept al omului, și nu doar o regulă de fond în procesul penal, dar și un principiu al probațiunii. Respectînd principiul prezumției nevinovăției ca un element important în domeniului probațiunii a fost introdusă norma ce prevede prezumția nevinovăției a subiectului probațiunii.

Prin Hotărîrea Guvernului nr. 736 din 3 octombrie 2012 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, Oficiul de probațiune a trecut din subordinea Departamentului instituțiilor penitenciare în subordine directă a Ministerului Justiției. Schimbarea organelor de probațiune din subordinea Departamentului instituțiilor penitenciare în subordine directă a Ministerului Justiției a determinat în partea ce ține de organizarea activității de probațiune, ca urmare a modificărilor în proiect au fost incluse norme care s-au instituit prevederi privitoare la structura organizatorică a Inspectoratului Național de probațiune, redenumind-o din organe de probațiune în Inspectoratul Național de probațiune, iar subdiviziunile sale teritoriale au fost divizate în Inspectorate regionale de probațiune și birouri de probațiune. Instituirea Inspectoratelor regionale de probațiune pe teritoriul Republicii Moldova cu statut de persoane juridice, va contribui la eficientizarea activității de probațiune, pentru sporirea calității și dezvoltarea sistemului de probațiune. Redenumirea Inspectoratului Național de probațiune a fost impusă de asigurarea concordanței cu prevederile Legii nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate. Prin modificarea în cauză formalitățile documentelor se vor putea îndeplini la nivel regional, fie partea de nord, centru sau sud și organele de probațiune va avea posibilitatea să economisească resurse financiare pentru deplasare. Activitatea Inspectoratelor regionale este de instruire și control a Birourilor de probațiune pentru consolidarea sistemului de probațiune. Inspectoratul Național de probațiune nu are posibilitatea de a asigura verificarea periodică (săptămînală) a Birourilor de probațiune prin deplasarea colaboratorilor pînă la extrema de nord sau de sud a țării.

De asemenea, proiectul statuează norme care prevăd instituirea la nivel raional a consiliul

raional consultativ al probațiunii, unde la nivel local vor asigura probațiunea persoanelor condamnate, ceea ce va contribui la eficientizarea reintegrării subiecților probațiunii în societate.

Completarea Codului de Executare cu art. 2711 este determinată de modificările introduse în Legea cu privire la probațiune în partea ce ține de monitorizarea electronică.

Totodată, completarea Codului de Procedură Penală și Codului Contravențional cu articole noi este determinată de necesitatea introducerii conform competențelor consilierului de probațiune, dreptul de a avea acces la materialele cauzei penale a subiectului de probațiune.

În final, menționăm că, adoptarea proiectului în cauză va contribui esențial la îmbunătățirea mecanismului de punere în executare a hotărârilor judecătorești cu caracter penal și a mecanismului probațional ce se realizează la etapele probațiunii presentințiale, probațiunii sentințiale în comunitate, precum și probațiunii penitenciare și postpenitenciare astfel, încât propunerile înaintate se încadrează în acțiunile de ajustare a cadrului legal național, în legătură cu reformele inițiate în sectorul justiției.

Fundamentarea economico-financiară

Instituirea monitorizării electronice a persoanei liberate de pedeapsa penală va atrage cheltuieli financiare pentru următorii cinci ani, ce urmează a fi suportate din contul mijloacelor bugetului de stat. Costurile monitorizării electronice este preconizată aproximativ 5 euro monitorizare/zi. Cât privește costurile preconizate pentru Republica Moldova, de asemenea este necesar de menționat că costurile date nu vor include investiția într-o infrastructură nouă. Costurile de personal vor rămâne aceleași, propunându-se implicarea resurselor umane existente pentru monitorizarea electronică (consilierii de probațiune în actualele birouri de probațiune).

Prevederile privind monitorizarea electronică, pînă la data de 1 ianuarie 2015, vor fi finanțate din contul surselor și veniturilor neinterzise de lege de la intrarea în vigoare a legii.

În aceeași ordine de idei, urmează a fi suportate din contul bugetului de stat, cheltuielile referitoare la modificarea denumirii din “Oficiul Central de Probațiune” în “Inspectoratul Național de probațiune”.

Impactul proiectului

Impactul prezentului proiect de lege va avea ca efect implicarea societății civile în procesul de asistență, consiliere, supraveghere, monitorizare și reeducare a persoanei intrate în conflict cu legea punerea în executare a măsurilor preventive și pedepselor privative de libertate de către organele sistemului penitenciar ce vor contribui la la reabilitarea psihosocială, reintegrarea socială a persoanelor private de libertate, în vederea dezvoltării personalității lor, formării deprinderilor, schimbării comportamentale, care să le permită integrarea ulterioară în comunitate și nu în ultimul rând în scopul prevenirii săvârșirii de noi infracțiuni prin adoptarea unei legislații adecvate și coerente în domeniul probațiunii cu principiile și cerințele timpului.

Concomitent proiectul nominalizat urmărește realizarea obiectivelor și acțiunilor trasate în mai multe documente de politici:

- punctului 6.5.1. subpunctul 2, punctului 6.5.3. subpunctul 1, din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de Reformare a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16 februarie 2012, care prevăd: „Elaborarea proiectului de modificare a cadrului normativ cu privire la probațiune” și „Elaborarea proiectului de modificare a cadrului normativ în vederea asigurării continuității procesului de probațiune individualizat, începînd cu etapa presentințială și terminînd cu serviciile de asistență post-detenție”,

- planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015 aprobat prin Hotărârea

Guvernului nr. 289 din 07 mai 2012, care stabilesc o serie de acțiuni consistente la capitolul reforma justiției și edificarea statului de drept.

Descrierea constatărilor expertizei anticorupție

În rezultatul efectuării expertizei anticorupție, în proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele internaționale anticorupție, din textul proiectului nu rezultă promovarea unor interese/beneficii de grup sau individuale în detrimentul interesului public, nu au fost identificate cerințe excesive care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați. De asemenea, nu au fost identificate norme de trimitere, blanchetă sau în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

Obiecțiile și propunerile ce țin de formulările utilizate în proiect, precum și opinia autorului proiectului sînt reflectate în sinteza obiecțiilor și propunerilor Centrului Național Anticorupție.

Obiecțiile, recomandările și evaluările pe marginea proiectului înaintate de către instituțiile interesate și concluziile acestora

Pe parcursul avizării au fost primite propuneri de la: Ministerul Afacerilor Interne, Curtea Supremă de Justiție, Ministerul Sănătății, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei, Procuratura Generală și NORLAM.

Nu au prezentat avizele: Consiliul Superior al Magistraturii, Centrul pentru Drepturile Omului, Institutul de Reforme Penale.

În contextul indicației Guvernului nr. 1516-69 din 2 martie 2015, proiectul a fost remis spre reconfirmarea opiniei asupra avizului dat anterior la Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Sănătății, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei și Ministerul Economiei.

Obiecțiile și propunerile, precum și opinia autorului proiectului au fost incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor.

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul Legii a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, compartimentul *Transparența decizională*, directoriul *Proiecte de acte normative remise spre coordonare*, precum și directoriul *Proiecte de decizii remise spre examinare Guvernului*.

MINISTRU

Vladimir GROSU