



Comisia drepturile omului și relații interetnice

DECIZIE

privind controlul parlamentar asupra executării Legii nr. 8 din 14.02.2008 cu privire la probațiune, determinarea eficienței, îndeplinirea scopului și a obiectivelor actului legislativ, precum și determinarea necesității de a îmbunătăți implementarea acestuia

Relevând faptul că funcționarea eficientă a sistemului de probațiune este indispensabilă procesului de edificare a unui sistem judiciar modern, care are potențialul de a contribui la reducerea supraaglomerării penitenciarelor și, respectiv, la creșterea încrederii populației în actul de justiție prin oferirea posibilității de participare a comunității în procesul de reabilitare.

Constatând că, activitatea sistemului de probațiune se desfășoară în interesul comunității, în scopul reintegrării sociale a persoanelor care au încălcat legea, al diminuării riscului de săvârșire a unor noi infracțiuni și al menținerii securității comunitare, concomitent cu reducerea costurilor sociale pentru executarea sancțiunilor și măsurilor penale, prin diminuarea populației din penitenciare și reintegrarea în societate, valorificând potențialul socioeconomic al infractorilor.

În vederea asigurării aplicării eficiente a legislației cu privire la probațiune, precum și pentru a determina necesitatea îmbunătățirii implementării acesteia, Comisia drepturile omului și relații interetnice realizează controlul parlamentar asupra executării Legii cu privire la probațiune nr.8/2008.

Scopul acțiunii este de a monitoriza aplicabilitatea, stabilitatea și predictibilitatea actului legislativ, determinarea gradului de îndeplinire a obiectivelor și a scopului actului legislativ, stabilirea gradului de punere în aplicare a cadrului juridic secundar, identificarea modificărilor ce trebuie operate în legislație, precum și promovarea unui sistem de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în Republica Moldova.

În conformitate cu articolele 22 și 111 din Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 797/1996, pornind de la procedura și modul de realizare a procesului de evaluare a actelor normative de către organele de lucru ale Parlamentului, Comisia drepturile omului și relații interetnice adoptă prezenta Decizie.

Art.1. – Se ia act de informația prezentată de către dl Andrei IAVORSCHI, director al Inspectoratului Național de Probațiune, de către reprezentanții Ministerului Justiției, a Administrației Naționale a Penitenciarelor, a Ministerului Afacerilor Interne, a Procuraturii Generale, a Ministerului Sănătății, a Ministerului Muncii și Protecției Sociale, a Ministerului Educației și Cercetării, a

Ministerului Finanțelor, a reprezentanților organizațiilor internaționale și a sectorului asociativ, precum și de opiniile deputaților Comisiei drepturile omului și relații interetnice a Parlamentului Republicii Moldova, expuse în cadrul audierii.

Art.2. – (1) Se apreciază informarea membrilor Comisiei despre: realizările în domeniul promovării unui sistem de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova; monitorizarea și asigurarea respectării drepturilor subiecților probațiunii; aplicarea programelor probaționale, complexitatea asistenței și consilierii acordate subiecților probațiunii în vederea reintegrării lor în societate și asumării de responsabilitate pentru propriile acțiuni; funcționarea mecanismelor de control al activității de probațiune; evoluțiile în soluționarea problemelor persoanelor aflate în conflict cu legea; problemele, realizările și perspectivele implementării Legii cu privire la probațiune nr.8/2008, etc.

(2) Comisia concluzionează că, eforturile conjugate a tuturor autorităților responsabile, orientate pe măsuri de prevenție și educație au un rol esențial pentru a nu admite intrarea persoanelor în conflict cu legea, iar consolidarea opțiunilor de condamnare non-privativă de liberate poate contribui la reeducarea și reintegrarea în societate a persoanelor ce au comis acțiuni ilegale.

Art.3. – Se constată că există anumite impedimente în procesul de aplicare a cadrului normativ cu privire la probațiune, printre care: comunicarea și cooperarea inter-instituțională insuficientă; unele dificultăți în cooperarea dintre consilierii de probațiune și alte autorități; procesul lent de adoptare/modificare a actelor normative și lipsa abordării multi-instituționale în procesul de luare a deciziilor; lacune legislative și inexistența unui document actualizat de politici publice privind sistemul probațiunii; implementarea insuficientă a standardelor internaționale; acces limitat a persoanelor în conflict cu legea la servicii care abordează motivele comportamentului delicvent, dificultăți în a beneficia de oportunități profesionale și educaționale adecvate, acces redus la servicii de suport psihologic și de consiliere, etc.

Art.4. – (1) În vederea implementării eficiente a Legii cu privire la probațiune și a cadrului normativ conex, a reintegrării sociale a persoanelor care au încălcat legea, al diminuării riscului de săvârșire a unor noi infracțiuni și al menținerii securității comunitare, precum și în vederea realizării scopurilor pedepselor penale, prin prisma respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, și a demnității umane, Guvernul, Inspectoratul Național de Probațiune, Ministerul Justiției, Procuratura Generală, Administrația Națională a Penitenciarelor, Ministerul Finanțelor, Ministerul Sănătății, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Educației și Cercetării, autoritățile administrației publice locale, precum și alte autorități competente, vor examina recomandările formulate în prezenta decizie și se vor implica plenar pentru a asigura implementarea acestora.

(2) Autoritățile vizate vor informa Comisia drepturile omului și relații interetnice despre realizarea prezentei decizii până pe 31 octombrie 2022.

Art.5. – Guvernul:

a) va elabora politicile sale de domeniu ținând cont de Ansamblul regulilor minime ale Națiunilor Unite cu privire la administrarea justiției pentru minori, de prevederile Convenției ONU cu privire la drepturile copilului, de normele tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, de prevederile Constituției Republicii Moldova și a Legii cu privire la probațiune, nr. 8/2008;

b) va asigura un cadru normativ național ajustat la standardele internaționale în domeniul probațiunii, bazându-se pe actele normative internaționale, precum și pe Recomandările Comitetului de Miniștri a Consiliului Europei în materie, și anume: Recomandarea CM/Rec (2010)¹ a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la Regulile de Probațiune ale Consiliului Europei); (Recomandarea Nr. R (92) 16 a Comitetului de Miniștri către statele membre referitoare la regulile europene asupra sancțiunilor aplicate în comunitate; Recomandarea Nr. R 22 (99) a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la supraaglomerarea închisorilor și inflația populației închisorilor; Recomandarea Rec (2000)²² a Comitetului de Miniștri către statele membre în legătură cu îmbunătățirea implementării regulilor europene privind sancțiuni și măsuri comunitare; Recomandarea Rec (2003)²² a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la liberarea condiționată; Recomandarea comitetului de Miniștri ai statelor membre, referitoare la regulile penitenciare europene Rec (2006)²;

c) va actualiza documentele de politici publice privind sistemul probațiunii, cu aplicabilitate pe termen mediu;

d) va continua reformele în domeniul justiției penale, bazându-se pe analiza constatărilor și recomandărilor organelor de monitorizare ale Consiliului Europei, ale Comitetului european pentru prevenirea torturii și a tratamentelor sau pedepselor inumane sau degradante (CPT), precum și pe hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO), emise cu privire la Republica Moldova;

e) va acționa ferm pentru a atinge obiectivul de ridicare a **ratei populației aflate sub probațiune și a celei ce execută alternative la detenție, și de scădere a celei din închisori, urmând astfel îndemnul** Consiliului Europei către statele membre să recurgă cât mai frecvent posibil la sancțiuni și măsuri alternative pedepselor cu închisoarea, întrucât aceste măsuri alternative pot contribui în mod eficace la inserția delincvenților în societate, pot îmbunătăți funcționarea închisorilor și preveni suprapopularea acestora;

f) va asigura implementarea integrală a Legii nr.297 din 24.02.1999 "Cu privire la adaptarea socială a persoanelor eliberate din locurile de detenție", în special la capitolul îmbunătățirii și consolidării eforturilor comune a autorităților statului, și a organizațiilor necomerciale, dar și va evalua oportunitățile de perfecționare a actului legislativ nominalizat;

g) va asigura implementarea Programului Național pentru Protecția Copilului pe anii 2022-2026 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia, ca program de politici publice menit să consolideze sistemul de protecție socială a copilului din Republica Moldova, pentru a răspunde prompt și eficient la nevoile fiecărui copil, inclusiv pentru a preveni comportamentul deviant al copiilor și intrarea lor în conflict cu legea;

h) va susține, inclusiv financiar, activitatea Centrului de asistență și consiliere pentru beneficiarii probațiunii, menit să prevină delicvența juvenilă, derulat actualmente ca proiect pilot de Inspectoratul Național de Probațiune, cu posibilitatea extinderii în regiunile nord și sud a Republicii Moldova;

i) va monitoriza asigurarea dreptului la apărare a preveniților/condamnaților pentru a eradica fenomenul acordării formale a asistenței juridice garantate de stat și pentru a exclude încălcarea drepturilor fundamentale ale omului, și vicierea actului de justiție;

j) va modifica Hotărârea Guvernului nr.827/2010 privind organizarea și funcționarea organelor de probațiune, prin majorarea efectivului-limită al Inspectoratului Național de Probațiune și a subdiviziunilor teritoriale ale acestuia cu cel puțin 19 unități de personal, în vederea facilitării specializării angajaților și derulării programelor probaționale cu toți minorii supuși probațiunii;

k) va identifica noi mecanisme atractive de motivare a personalului care activează în organele de probațiune, inclusiv prin acordarea sporurilor cu caracter specific;

l) va sprijini Inspectoratul Național de Probațiune în consolidarea capacității sale instituționale și funcționale, inclusiv prin asigurarea de spații pentru desfășurarea activității de probațiune, prin finanțarea diverselor proiecte legate de probațiune și prin evaluarea necesităților prezentate de Inspectoratul Național de Probațiune, cu asigurarea alocării și repartizării mijloacelor financiare corespunzătoare.

m) va elabora tratamente specifice pentru reducerea dependenței de droguri, precursori, etnobotanice și analogii acestora a preveniților/condamnaților;

n) va realiza o evaluare complexă în vederea determinării capacităților de încadrare a condamnaților în câmpul muncii (numărul condamnaților ce doresc să muncească, numărul antreprenorilor care sunt dispuși să primească condamnați la muncă, numărul necesar de personal a sistemului penitenciar care va asigura paza condamnaților antrenați în câmpul muncii, capacitatea sistemului de a asigura deplasarea la locul de muncă și escorta condamnaților antrenați în câmpul muncii, etc.);

o) va evalua necesitățile de umanizare a politicii penale a statului, în vederea oferirii de soluții la problema suprapopulării penitenciarelor și a detenției în condiții inumane sau degradante;

p) va elabora programe de integrare socială post-detentie, pentru ca persoanele eliberate din detenție să poată fi implicate în programe psihosociale de adaptare și de formare a unor abilități care i-ar ajuta să aibă o viață socială normală;

q) va promova propuneri de modificare a legislației menite să faciliteze aplicarea măsurilor și pedepselor neprivative de libertate (chiar și instituirea de noi alternative la pedeapsă – un program pilot) și a noilor obligații la aplicarea liberării de pedeapsă penală;

r) va crea, la nivelul autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea, servicii de asistență și reabilitare psihosocială pentru copii în conflict cu legea și pentru copii cu comportament deviant.

Art.6. - Ministerul Justiției:

a) va elabora politicile sale de domeniu ținând cont de prevederile Convenției europene privind supravegherea infractorilor condamnați condiționat sau eliberați condiționat (inclusiv cu inițierea și semnarea tratatelor internaționale cu statele care nu sunt parte la Convenția Europeană privind supravegherea infractorilor condamnați condiționat sau eliberați condiționat), de Ansamblul

regulilor minime ale Națiunilor Unite cu privire la administrarea justiției pentru minori, de prevederile Convenției ONU cu privire la drepturile copilului, de normele tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, de prevederile Constituției Republicii Moldova și a Legii cu privire la probațiune, nr. 8/2008;

b) va promova proiectul de modificare a Legii nr.8/2008 cu privire la probațiune, elaborat în comun cu experții Consiliului Europei în cadrul programului „Promovarea unui sistem de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova”, cu acordarea organelor de probațiune a statutului corespunzător și recunoașterea potrivită în grupul ocupațional de justiție;

c) va asigura un nivel adecvat de calificare a personalului, prin elaborarea proiectului de modificare a Legii nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției și a Legii nr. 8/2008 cu privire la probațiune, în scopul instruirii inițiale a consilierilor de probațiune, de rând cu judecătorii și procurorii, pentru a îmbunătăți actul de justiție și procedurile judiciare în executarea hotărârilor judecătorești;

d) va integra măsurile concepute pentru combaterea supraaglomerării închisorilor și reducerea populației închisorilor într-o politică rațională și coerentă privind infraționalitatea, îndreptată spre prevenirea comportamentului infrațional, spre adoptarea unei legislații eficiente, protejarea siguranței publice, individualizarea sancțiunilor și reintegrarea socială a infractorilor;

e) va evalua posibilitatea raționalizării banilor publici cheltuiți în vederea realizării scopurilor pedepselor penale, sistemelor corecționale/de executare a pedepselor, studiind abordările altor state ce au implementat reducerea aplicabilității detențiilor costisitoare și promovând măsuri, și pedepse alternative detenției;

f) va analiza posibilitatea de-penalizării anumitor tipuri de infracțiuni sau a reclasificării acestora, astfel încât, să nu atragă pedepse privative de libertate pentru persoanele ce nu prezintă pericol social sporit;

g) va evalua folosirea detențiunii în așteptarea judecării, conducându-se de principiul că privarea de libertate trebuie considerată o sancțiune sau măsură extremă, care trebuie impusă numai când, din cauza gravității infracțiunii sau al pericolului social ce îl prezintă persoana, orice altă sancțiune sau măsură ar fi evident inadecvată;

h) va contribui la îmbunătățirea practicilor de management al penitenciarelor pentru reabilitarea eficientă a deținuților, inclusiv prin integrarea metodologiilor și instrumentelor moderne de management;

i) va promova valoarea măsurilor și sancțiunilor comunitare în rândul actorilor sistemului de justiție penală;

j) va transpune în legislația și practica națională principiile cuprinse în Regulile europene asupra sancțiunilor și măsurilor aplicate în comunitate, cu scopul de a le pune în aplicare în mod progresiv și de a lupta eficient împotriva criminalității, evitând efectele negative ale închisorii;

k) va contribui la elaborarea și promovarea modificărilor în legislația penală pentru consacrarea obligativității participării minorilor la programul probațional, în cazul liberării acestora de pedeapsa penală și aplicării măsurii de constrângere cu caracter educativ;

l) va elabora și va pune în aplicare cadrul juridic secundar în vederea asigurării calitative a procesului de reintegrare socială a subiecților probațiunii,

abordându-l ca un proces complex, capabil să conjuge eforturile de resocializare depuse de fiecare instituție responsabilă în parte;

m) va promova modificarea cadrului normativ în vederea oferirii posibilității organelor de probațiune și Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă să contracteze prestatorii de servicii sociale din domeniul public și privat, care pot oferi servicii calitative de angajare și suport persoanelor eliberate din locurile de detenție, și altor subiecți ai probațiunii, pentru a spori reintegrarea în societate a făptuitorilor și diminuarea riscului săvârșirii altor infracțiuni;

n) va colabora activ cu Inspectoratul Național de Probațiune pentru identificarea modificărilor ce trebuie operate în legislație și va susține promovarea acestora, inclusiv pentru a determina existența reglementărilor legale necesare în vederea aplicării și executării sancțiunilor în comunitate, existența unui cadru instituțional pentru a pune în executare pedepsele, etc.

Art.7. – Ministerul Muncii și Protecției Sociale:

a) va realiza Programul Național pentru Protecția Copilului pe anii 2022-2026 și Planul de acțiuni pentru implementarea acestuia, ca program de politici publice menit să consolideze sistemul de protecție socială a copilului din Republica Moldova, pentru a răspunde prompt și eficient la nevoile fiecărui copil, inclusiv pentru a preveni comportamentul deviant al copiilor și intrarea lor în conflict cu legea;

b) va elabora și înainta Guvernului spre aprobare proiectul de modificare a Legii nr. 105 din 14.06.2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj, în scopul includerii subiecților probațiunii în lista beneficiarilor de măsuri de ocupare a forței de muncă;

c) va evalua capacitățile de acordare a asistenței pentru angajarea în câmpul muncii a persoanelor eliberate din locurile de detenție, în vederea asigurării integrării mai eficiente a acestora în societate și reducerii recidivei;

d) va institui și dezvolta politici, mecanisme și instrumente eficiente de colaborare interinstituțională, inclusiv în domeniul protecției drepturilor copiilor.

Art.8. - Ministerul Finanțelor:

a) va aloca Ministerului Justiției și Inspectoratului Național de Probațiune sursele financiare necesare pentru desfășurarea activităților de probațiune;

b) va elabora, de comun cu alte autorități publice competente, proiectul de modificare a Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, în scopul transferului organelor de probațiune din grupul ocupațional „Administrație publică (A)” în grupul ocupațional „Justiție (B)”, precum și includerea organelor de probațiune în categoria personalului cu drept de a beneficia de spor cu caracter specific.

Art.9. – Procuraturii Generale i se recomandă:

a) să sporească aplicarea măsurilor de liberare de răspundere penală în privința persoanelor care au comis infracțiuni ușoare sau mai puțin grave;

b) să intensifice aplicarea măsurilor de constrângere cu caracter educativ în conformitate cu articolul 104 din Codul Penal, cu aplicarea obligatorie a programelor probaționale în privința minorilor.

Art.10. Inspectoratul Național de Probațiune:

a) va colabora activ cu Guvernul, Ministerul Justiției și alte instituții pentru identificarea modificărilor ce trebuie operate în legislație, precum și pentru elaborarea și promovarea proiectelor de acte legislative corespunzătoare;

b) va fortifica activitatea Centrului de asistență și consiliere pentru beneficiarii probațiunii, menit să prevină delicvența juvenilă;

c) va acționa hotărât pentru consolidarea capacității sale instituționale;

d) se va asigura că natura sancțiunilor și măsurilor aplicate în comunitate, și maniera în care ele sunt puse în aplicare, vor fi în acord cu toate drepturile umane ale delincentului, garantate pe plan internațional;

e) va contribui la îmbunătățirea și dezvoltarea cu regularitate a calificării profesionale a angajaților instituției prin cursuri de perfecționare, analize și evaluări ale muncii lor;

f) va evalua necesarul pentru activitățile de probațiune (achiziționarea programelor probaționale, achiziționarea noilor bunuri imobile și mobile, reparații a bunurilor imobile aflate în gestiune, etc.) și va solicita implicarea plenară a instituțiilor ierarhic superioare responsabile de implementarea acestora;

g) va promova imaginea și vizibilitatea sistemului de probațiune pe plan național și internațional.

Art.11. – Prezenta decizie intră în vigoare la data adoptării.

Grigore NOVAC,
Președintele Comisiei

