



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

Domnului Chestor de poliție penitenciară dr. Dan HALCHIN
Director general al Administrației Naționale a Penitenciarelor

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 347 / 5. IAN. 2024

RECOMANDAREA
nr. 3..... din 5. IAN. 2024... 2023

referitoare la modalitatea de acordare graduală a recompenselor, reevaluarea ponderii adecvate a creditelor în procesul de recompensare raportat la capacitatea efectivă de realizate a activităților educative sau lucrative, instituirea unui sistem de creditare diferențiat în funcție de regimul de executare a pedepselor și dinamizarea acordării recompensei permisiunii de ieșire din penitenciar

Instituția Avocatul Poporului a fost sesizată în privința aplicării de către Administrația Națională a Penitenciarelor a dispozițiilor **art. 3 alin. (3¹) din Anexa nr. 1- Procedura de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza Sistemului de creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc, a Deciziei nr. 443/2016 a directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor**, dispoziții care reglementează **acordarea recompenselor, de regulă, în mod gradual**, ale **art. 3 alin. (3) din aceeași Anexă**, potrivit cărora la aprobarea sau respingerea propunerilor de recompensare formulate se are în vedere **asigurarea unei ponderi adecvate a procesului de recompensare** și ale **Anexei nr. 1¹ a Deciziei nr. 443/2016, referitoare la numărul minim de credite necesar fiecărui tip de recompensă**.

1. Referitor la acordarea recompenselor, de regulă, în mod gradual

Potrivit art. 3 alin. (3¹) din Anexa nr. 1 a Deciziei nr. 443/2016 a directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor "**Recompensele prevăzute la art. 98 alin. (1) din Legea 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, se acordă, de regulă, în mod gradual, asigurându-se accesul persoanelor private de libertate la toate tipurile de recompense, conform prevederilor art. 208-214 din Regulament. După valorificarea tuturor tipurilor de recompense, acordarea acestora se realizează prin alternarea recompenselor cu respectarea principiului gradualității și proporționalității în procesul de recompensare, evitându-se utilizarea consecutivă a aceluiași tip de recompensă**".

Din informațiile comunicate de Administrația Națională a Penitenciarelor rezultă că instituirea de către legiuitor a **principiului gradualității** își găsește justificarea în Regula 60.2 din Ansamblul de reguli minime pentru tratamentul deținuților, înainte de sfârșitul executării unei

pedepse fiind de dorit să se ia măsurile necesare în vederea asigurării unei reveniri progresive a deținutului la viața din societate.

Referitor la resetarea sistemului de creditare o dată cu obținerea unei recompense și consumarea numărului de credite necesar acordării unei recompense, Administrația Națională a Penitenciarelor a menționat că aceasta nu are sustenabilitate, întrucât dacă s-ar da curs acesteia, comisiile de recompense constituite la nivelul unităților subordonate ar trebui să acorde un beneficiu cel puțin dublu. Conform aceleiași autorități, Comisia de recompense are în vedere ca în activitatea sa să pună în valoare mecanismul de recompensare prin analizarea situației individualizate a fiecărui deținut în parte, pornind de la nevoile identificate urmare a evaluării multidisciplinare. Acordarea recompenselor în mod gradual reprezintă un indicator al evoluției persoanelor condamnate pe parcursul execuțional penal, o eventuală cerere de neaplicare a acestui criteriu fiind în contradicție cu obiectul instituirii sale de către legiuitor, întrucât nu ar mai fi relevant pentru atingerea scopului executării pedepsei privative de libertate, astfel cum apare descris în art. 3 din Legea nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal.

Față de cele expuse menționăm că, potrivit art. 98 din Legea 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: **”(1)Persoanelor condamnate care au o bună conduită și care au întreprins eforturile necesare în cadrul muncii prestate sau în cadrul activităților educative, moral-religioase, culturale, terapeutice, de consiliere psihologică și asistență socială, al instruirii școlare și al formării profesionale li se acordă, prin procedura stabilită prin decizia directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor, următoarele recompense: a)ridicarea unei sancțiuni disciplinare aplicate anterior; b)suplimentarea numărului convorbirilor on-line; c)suplimentarea drepturilor la pachete și/sau vizite; d)suplimentarea dreptului la vizită intimă, cu îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 69, cu excepția alin. (1) lit. d); e)permisiunea de ieșire din penitenciar pentru o zi, dar nu mai mult de 15 zile pe an; f)permisiunea de ieșire din penitenciar pe o durată de cel mult 5 zile, dar nu mai mult de 25 de zile pe an; g)permisiunea de ieșire din penitenciar pe o durată de cel mult 10 zile, dar nu mai mult de 30 de zile pe an.”**

Totodată, **dispozițiile art. 208 alin. (1) și (7) din Regulamentul de aplicare a Legii nr. 254/2013, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 157/2016, prevăd că ”Recompensele constituie un mijloc de individualizare a regimului de executare a pedepsei privative de libertate ce se acordă deținuților care au o bună conduită și au dovedit stăruință în muncă sau în cadrul activităților educative, culturale sau terapeutice, de consiliere psihologică și asistență socială sau de instruire școlară și formare profesională, precum și celor care au prevenit producerea unor situații de risc pentru siguranța penitenciarului sau a personalului, pentru alți deținuți, sau alte persoane, în condițiile art. 98 și 99 din Lege”, iar ”Recompensele prevăzute la art. 98 alin. (1) din Lege se acordă, de regulă, în mod gradual, astfel încât să se asigure o creștere treptată a gradului de responsabilizare și libertate de mișcare a acestora, în context stimulat, precum și punerea în valoare, în egală măsură, a tipurilor de recompense”. Potrivit alin. (9) al aceluiași articol ”Procedura de lucru a comisiei prevăzute la art. 98 alin. (2) din Lege are la bază Sistemul de creditare a participării deținuților la activități și programe de educație, asistență psihologică și socială, la activități lucrativ, precum și în situații de risc, stabilit prin decizie a directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor”.**

Referitor la acordarea recompenselor, reamintim, de asemenea, că **art. 3 alin. (3¹) din Anexa nr. 1 a Deciziei nr. 443/2016 referitoare la Procedura de lucru pentru acordarea recompenselor reglementează acordarea recompenselor ”de regulă, în mod gradual”.**

În concluzie, **Legea nr. 254/2013, cu modificările și completările ulterioare, stabilește tipurile de recompense, lăsând la latitudinea directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor reglementarea procedurii acordării acestora, iar art. 208 alin. (7) din Regulamentul de aplicare a Legii nr. 254/2013, cât și art. 3 alin. (3¹) din Anexa nr. 1 a Deciziei nr. 443/2016 reglementează acordarea recompenselor ”de regulă, în mod gradual”.**

În ceea ce privește aplicarea recompenselor, apreciem că *respectarea principiului gradualității nu se impune ca normă cu caracter imperativ, având în vedere că sintagma "de regulă" indică fără echivoc că este vorba de o normă de recomandare*, cu atât mai mult cu cât oportunitatea acordării unui anumit tip de recompensă este atribuția și responsabilitatea exclusivă a comisiei de acordare a recompenselor, care decide asupra tipului de recompensă în baza analizării situației individualizate a fiecărei persoane private de libertate.

Astfel, **din sintagma „de regulă” nu rezultă obligativitatea acordării graduale a recompenselor în sensul că după acordarea unei recompense prima recompensă acordată este în mod necesar următoarea prevăzută de legiuitor, aceasta instituind doar o regulă în materie, în funcție de care comisiile stabilesc în concret recompensele persoanelor private de libertate. Dacă s-ar considera că de fiecare dată când persoana privată de libertate urmează să fie recompensată se aplică în mod absolut regula acordării graduale a recompenselor, acest fapt ar echivala cu situația în care, după ce o persoană a beneficiat de acordarea tuturor recompenselor, comisia să se afle în imposibilitatea respectării acestei reguli.**

În același timp, precizăm că prin recompense se urmărește încurajarea persoanelor private de libertate cu o bună purtare pe parcursul executării pedepsei și **implicarea acestora în procesul de reintegrare socială**, astfel că *acordarea recompenselor nu trebuie îngreunată prin reguli de natură să îngreudească acordarea acestora.*

Obligativitatea acordării graduale a recompenselor devine o condiție excesivă, care le îndepărtează de scopul pentru care au fost introduse, cu atât mai mult cu cât aprecierea oportunității acordării lor se realizează printr-o evaluare complexă și suficientă a bunei conduite și a stăruinței în muncă sau în cadrul activităților educative, moral-religioase, culturale, terapeutice, de consiliere psihologică și asistență socială, al instruirii școlare și al formării profesionale a deținutului. În același context, raportat la respectarea principiului proporționalității, apreciem că *ocrotirea interesului statului față de ordinea publică este în dezechilibru cu interesul persoanei.*

Prin urmare, în deplin acord cu art. 3 alin. (2) din Legea nr. 254/2013, **considerăm ca fiind suficientă condiția acordării recompenselor în funcție de numărul minim de credite stabilite potrivit Procedurii de lucru pentru acordarea recompenselor** în baza Sistemului de creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc, **principiul gradualității reprezentând doar un reper pentru comisiile de acordare a recompenselor în aprecierea oportunității acordării acestora.**

Mai mult, reținem că recompensele constituie privilegii acordate persoanelor private de libertate, însă, în subsidiar, scopul acestora este cel al exercitării unor drepturi (exemplu, menținerea relațiilor cu familia), aprecierile de oportunitate eronate putând conduce la încălcarea unui drept, ocrotit prin tipul de recompensă posibil a fi acordat, însă indirect, prin încălcarea dreptului respectiv, și nu a dreptului de a fi recompensat, care nu există *de lege lata*. În acest context, considerăm că, **recompensa constituie un drept-garanție pentru exercitarea celorlalte drepturi** (ex. dreptul la muncă, dreptul la învățătură, dreptul la viață intimă, familială și privată).

2. Referitor la aprobarea sau respingerea propunerilor de recompensare în funcție de asigurarea unei ponderi adecvate a procesului de recompensare

Potrivit art. 3 alin. (3) din Anexa nr. 1 a Deciziei nr. 443/2016 a Procedurii de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza Sistemului de creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc, "La aprobarea sau respingerea propunerilor formulate se are în vedere asigurarea unei ponderi adecvate a procesului de recompensare, conform prevederilor art. 208-2014 din Regulament."

În acest context, reținem două aspecte care influențează numărul de credite obținute de persoanele private de libertate și implicit acordarea recompenselor, respectiv participarea la programele educative și la activitățile lucrative, ambele implicând responsabilități în sarcina

unităților penitenciare pentru organizarea și desfășurarea acestora, astfel că **lipsa programelor pentru persoanele private de libertate cu studii superioare și lipsa locurilor de muncă pentru deținuți constituie o cauză neimputabilă lor în acumularea creditelor necesare obținerii recompenselor.**

Sub acest aspect, reamintim Regula nr. 4 din Ansamblul de reguli minime ale Națiunilor Unite pentru tratamentul deținuților (Regulile Nelson Mandela) potrivit căreia: *"1. Scopurile sentinței privative de libertate sau ale măsurilor similare care privează o persoană de libertate sunt, în primul rând, de a proteja societatea de infracțiuni și de a reduce recidivismul. Scopurile date pot fi atinse doar dacă perioada de detenție este aplicată pentru a asigura, în măsura posibilă, reintegrarea unor atare persoane în societate după eliberare, astfel încât ele să ducă un mod de viață în conformitate cu legea și să se poată întreține. 2. În acest scop, administrația penitenciarelor și alte autorități competente trebuie să asigure studiile, instruirea profesională și munca, precum și alte forme oportune și aplicabile de asistență, inclusiv cele cu caracter recuperativ, moral, spiritual, social, medical și sportiv. Toate programele, activitățile și serviciile date trebuie să fie asigurate în raport cu necesitățile individuale de tratament al deținuților"*¹.

În acest sens:

a) referitor la activitățile educative, generatoare de credite pentru obținerea recompenselor, reținem obligația locurilor de detenție de a asigura o ofertă adecvată de programe, inclusiv pentru persoanele private de libertate cu studii superioare.

Din informațiile comunicate de Administrația Națională a Penitenciarelor rezultă, în principal, că la elaborarea **Ofertei standardizate de programe și activități educative, de asistență psihologică și asistență socială se ține cont de faptul că majoritatea persoanelor custodiate au un nivel intelectual cel mult mediu** (aproximativ 60% dintre persoanele private de libertate au conform declarației de la depunere, cel mult studii gimnaziale), **în timp ce persoanele private de libertate cu studii superioare sunt într-un procent redus** de aproximativ 3,15%. Astfel, constatăm că accentul este pus pe nevoile și puterea de înțelegere a majorității populației carcerale, în detrimentul persoanelor private de libertate cu studii superioare.

În privința persoanelor private de libertate cu studii superioare, au fost dezvoltate demersuri specifice de intervenție, inclusiv pentru valorificarea cunoștințelor și abilităților acestora.

Raportat la cele expuse, sub aspectul activităților educative în care sunt implicate persoanele private de libertate cu studii superioare, apreciem că se impun măsuri pentru concretizarea demersurilor referitoare la valorificarea resurselor acestora, în scopul implicării lor concrete în programe generatoare de credite.

Astfel, indiferent de ponderea persoanelor private de libertate cu studii superioare în structura populației carcerale, acestora trebuie să li se pună la dispoziție o ofertă variată de programe și activități corespunzătoare pentru generare de credite, fiind avute în vedere în aceeași măsură ca și persoanele private de libertate cu nivel intelectual cel mult mediu.

b) referitor la activitățile lucrative, generatoare de credite pentru obținerea recompenselor, reținem obligația locurilor de detenție a asigura locuri de muncă deținuților.

Dreptul la muncă al deținuților se exercită în conformitate cu prevederile art. 78 din Legea nr. 254/2013, cu modificările și completările ulterioare, în sensul că: *"Persoanelor condamnate li se poate cere să muncească, în raport cu tipul regimului de executare, ținându-se seama de calificarea, deprinderile și aptitudinile acestora, de vârsta, starea de sănătate, măsurile de siguranță, precum și de programele destinate sprijinirii formării profesionale a acestora"*.

Conform informațiilor transmise de Administrația Națională a Penitenciarelor, selecționarea și repartizarea pentru muncă se realizează în funcție de regimul de executare, de *necesitățile locului de deținere și de solicitările beneficiarilor*, de starea de sănătate, regimul de executare, situația disciplinară, gradul de risc ori alte elemente relevante.

Potrivit aceleași autorități, în luna iulie 2023, efectivul mediu de persoane private de libertate aflate în custodia locurilor de deținere din subordinea Administrației Naționale a Penitenciarelor a

¹ https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/07/ansamblu_reguli_mnp.pdf

fost de **23.428**, în creștere cu 111 persoane față de luna iunie 2023, când efectivul mediu a fost de **23.317**.

Locurile de deținere au selecționat și repartizat la muncă un efectiv mediu de **6.323 persoane, reprezentând 26.99% din efectivul mediu custodiat (23.428)**, în creștere cu 502 persoane (8,62%) față de efectivul mediu repartizat în luna iunie 2023, care a fost de 5.821 deținuți (24,96%) din efectivul mediu custodiat (23.317).

În perioada analizată, **efectivul apt de muncă a fost de 18.933 persoane private de libertate (80,81% din efectivul mediu custodiat) din care cele 6.323 persoane repartizate la muncă reprezintă 33,40%** (din totalul efectivului mediu apt), în creștere cu 2,26% față de procentul înregistrat în luna iunie 2023, de 31,14% (5.821 persoane implicate din 18.693 apte pentru muncă).

De asemenea, în luna iulie 2023 au fost înregistrate 4.495 persoane care nu au putut fi selecționate la activități lucrative din diferite motive (inapt, carantină, transferați temporar în alt loc de deținere, prezentați la instanțele de judecată etc), reprezentând 19,19% din efectivul mediu custodiat, în scădere cu 0,64% față de procentul înregistrat în luna iunie 2023, de 19,83% (4.624 deținuți).

În ceea ce privește măsurile concrete întreprinse în anul 2023, Administrația Națională a Penitenciarelor a comunicat că au fost întreprinse o serie de demersuri, în vederea **identificării de noi activități lucrative pentru persoanele private de libertate**,

Raportat la informațiile comunicate de Administrația Națională a Penitenciarelor, apreciem că dincolo de demersurile de identificare a oportunităților pentru desfășurarea activităților lucrative se impun măsuri concrete și eficiente la nivel sistemic pentru a asigura persoanelor private de libertate locuri de muncă, în considerarea rolului pe care activitățile lucrative le au în obținerea de credite și implicit de recompense.

Tocmai pentru că persoanele private de libertate au acces în condiții nediscriminatorii la activități lucrative, apreciem că **se impune reevaluarea sistemului de creditare pentru a se realiza o adaptare a acestuia la situația reală a sistemului penitenciar**, care raportat la perioada analizată (iulie 2023) poate asigura locuri de muncă numai pentru 33,40% din totalul efectivului mediu apt.

Față de cele mai sus expuse, referitor la implicarea persoanelor private de libertate la activități educative și lucrative generatoare de credite, apreciem că se impune reconsiderarea dispozițiilor art. 3 alin. (3) din Anexa nr. 1, precum și ale Anexei nr. 1¹ ale Deciziei nr. 443/2016, referitoare la aprobarea/respingerea recompenselor în funcție de asigurarea unei ponderi adecvate a procesului de recompensare și a numărului minim de credite necesar fiecărui tip de recompensă, ținând seama de situațiile în care persoanele private de libertate nu desfășoară activități educative sau lucrative generatoare de credite din motive neimputabile lor.

3. Referitor la numărul minim de credite necesar fiecărui tip de recompensă

Potrivit art. 2 din Decizia nr. 443/2016 privind aprobarea Procedurii de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza Sistemului de creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc: *”(1)Sistemul de creditare este o procedură obiectivă, unitară și transparentă de măsurare a comportamentului persoanelor private de libertate, precum și a eforturilor depuse de acestea în vederea reintegrării sociale. (2)Pentru participarea la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, la activități lucrative, precum și pentru prevenirea situațiilor de risc, persoanele private de libertate primesc credite, care pot fi utilizate pentru acordarea recompenselor.”*

Totodată art. 3 alin. (2) din Anexa nr. 1 a Deciziei nr. 443/2016 prevede că **”Analizarea unei persoane în cadrul Comisiei pentru acordarea recompenselor este condiționată de acumularea numărului minim de credite necesar fiecărui tip de recompensă, corespunzător anexei nr. 1”.**

Anexa nr. 1¹ a Deciziei nr. 443/2016, cu modificările și completările ulterioare, reglementează numărul minim de credite necesar fiecărui tip de recompensă pentru persoanele private de libertate din penitenciare.

Referitor la sistemul de creditare, reținem Raportul către Guvernul României privind vizita în România efectuată de Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante (CPT) în perioada 10 – 21 mai 2021² (pct. 85), potrivit căruia ***”CPT consideră că sistemul de puncte subminează activitatea echipelor socio-educative din penitenciare și că nu tratează persoanele aflate în penitenciare ca pe adulți responsabili. Progresul în penitenciar ar trebui să se bazeze pe participarea reală la activități care au un impact benefic asupra pregătirii unei persoane pentru reintegrarea în comunitate. În plus, impunerea de puncte negative pentru o abatere disciplinară acționează ca o dublă pedeapsă și subminează motivația unui deținut pentru autoîmbunătățire.”***

CPT a recomandat autorităților române *”să înlocuiască sistemul de puncte cu o evaluare mai calitativă a activităților desfășurate de către echipa socio-educativă din fiecare penitenciar. O astfel de abordare ar trebui să fie însoțită de o creștere a ofertei de activități ce urmăresc un anumit scop, activități pe care le pot întreprinde persoanele aflate în penitenciar”*.

În Răspunsul Guvernului României la raportul Comitetului European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante (CPT) cu privire la vizita efectuată în România în perioada 10 – 21 mai 2021, s-a menționat referitor la paragraful 85 din Raport că ***”În anul 2020, a fost realizată o evaluare multianuală a implementării Sistemului de creditare, la nivelul unităților penitenciare, în perioada 2016-2020. Dintre principalele concluzii, menționăm accesul relativ facil al deținuților la acordarea recompenselor cu ridicarea unei măsuri disciplinare aplicate anterior, precum și posibilitatea acumulării, în timp, a unui număr crescut de credite – în special pentru participarea la activități lucrative, dar ținând cont și de cuantumul scăzut al creditelor utilizate prin recompensare. Concluziile evaluării au fundamentat demersurile de modificare și completare a Deciziei nr. 443/2016 privind aprobarea Procedurii de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza Sistemului de creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc, urmărindu-se respectarea principiului echității și proporționalității în procesul de recompensare/sanționare.***

În ceea ce privește întocmirea Planului individualizat de evaluare și intervenție educativă și terapeutică, în anul 2020, Decizia nr. 443/2016 privind aprobarea Procedurii de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza Sistemului de creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc a fost modificată și completată, subliniindu-se faptul că includerea persoanelor private de libertate la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială creditate se realizează ținând cont de prioritățile stabilite în Plan, în condițiile responsabilizării individuale a persoanelor private de libertate, în vederea compensării nevoilor și diminuării riscurilor identificate.”³

Raportat la cele expuse, apreciem că sistemul de creditare și implicit ponderea creditelor în acordarea recompenselor ar trebui să fie diferențiate în funcție de regimurile de executare a pedepselor privative de libertate.

Menționăm că potrivit art. 4 din Anexa nr. 1 a Deciziei nr. 443/2016 (Excepții de la formularea propunerilor de recompensare): (4) Formularea propunerii de recompensare nu este condiționată de însumarea unui anumit număr de credite, în următoarele cazuri: a) în cazul persoanelor private de libertate cu pedepse de până la un an, repartizate inițial în regimul deschis și care, la data analizei execută pedeapsa în acest regim, dată fiind perioada scurtă de detenție.

Ca atare, apreciem că nu este justificat un număr egal de credite în vederea obținerii aceleiași recompense pentru toți deținuții indiferent de regimurile de executare.

Regimurile de executare a pedepselor privative de libertate diferite justifică un tratament diferențiat sub aspectul numărului de credite care trebuie realizat de persoanele private de libertate,

² <https://rm.coe.int/1680a62e4e>

cu atât mai mult cu cât sistemul de creditare este o procedură obiectivă, de responsabilizare a persoanelor private de libertate, în raport cu pedeapsa sau măsura privativă de libertate pe care o execută, care trebuie să respecte principiul echității și proporționalității.

În sprijinul celor de mai sus, reținem Regula nr. 70 din Ansamblul de reguli minime pentru tratamentul deținuților și recomandările referitoare la acesta, aprobat de Consiliul Economic și Social prin Rezoluția nr.663 C (XXIV) din 31 iulie 1957, potrivit căreia "În fiecare așezământ trebuie să se instaureze un sistem de recompense adaptat diferitelor grupe de deținuți și diferitelor metode de tratament, pentru a încuraja buna purtare, a dezvolta simțul răspunderii și a stimula interesul și cooperarea deținuților la tratamentul lor"⁴.

4. Referitor la recompensa constând în permisiunea de ieșire din penitenciar

Legislația națională reglementează la **art. 99 alin. (1) din Legea nr. 254/2013, cu modificările și completările ulterioare**, permisiunea de ieșire din penitenciar, care poate fi acordată în următoarele cazuri: **a) prezentarea persoanei condamnate, în vederea ocupării unui loc de muncă după punerea în libertate; b) susținerea unui examen de către persoana condamnată; c) menținerea relațiilor de familie ale persoanei condamnate; d) pregătirea reintegrării sociale a persoanei condamnate; e) participarea persoanei condamnate la înhumarea soțului sau soției, unui copil, părinte, frate sau soră ori bunic sau bunică.**

Art. 213 din Regulamentul de aplicare a Legii nr. 254/2013 stabilește că: "(1) La analizarea propunerilor, în vederea acordării recompensei cu permisiunea de ieșire din penitenciar, se are în vedere în ce măsură deținuții: **a) au o conduită constant pozitivă; b) sunt stăruitori în muncă; c) participă activ în cadrul activităților educative, culturale, terapeutice, de consiliere psihologică și asistență socială, de instruire școlară și formare profesională.** (2) Permișiunea de ieșire din penitenciar nu se acordă în cazurile în care deținuții se află în una dintre următoarele situații: **a) nu prezintă suficientă încredere că nu mai comit alte infracțiuni; c) au pe rolul organelor judiciare cauze al căror obiect poate influența în mod negativ conduita și comportamentul pe perioada permisiunii de ieșire din penitenciar ori desfășurarea activității organelor judiciare. Administrația penitenciarului poate solicita, în scris, informații organelor judiciare competente; d) sunt clasificați în categoria celor care prezintă risc pentru siguranța penitenciarului."**

Potrivit alin. (3) și alin. (4) al aceluiași articol, "La verificarea întrunirii condițiilor de acordare a recompensei prevăzute la alin. (1) se au în vedere și următoarele aspecte: **a) natura infracțiunii săvârșite; b) durata pedepsei; c) regimul de executare; d) numărul și tipul recompenselor acordate anterior; e) perioada executată, raportat la durata din pedeapsă ce mai trebuie executată până la analizarea în comisia pentru liberare condiționată; f) istoricul infracțional; g) apartenența la grupări de criminalitate organizată; h) conduita la revenirea în penitenciar, dintr-o permisiune de ieșire din penitenciar acordată anterior; i) comportamentul avut înainte de arestare și modul în care deținutul este cunoscut în comunitate; vor fi avute în vedere, cu precădere, datele din dosarul individual al deținutului; j) menținerea legăturilor cu membrii de familie, cu persoanele cu care au stabilite relații asemănătoare relațiilor de familie, precum și cu comunitatea; k) existența suspiciunilor cu privire la deținere, consum sau trafic de obiecte și substanțe interzise. De regulă, recompensa cu permisiunea de ieșire din penitenciar se acordă numai după o perioadă de cunoaștere și evaluare în cadrul aceluiași loc de deținere de cel puțin 4 luni înaintea analizării propunerii de recompensă."**

Din dispozițiile legale prezentate rezultă că **acordarea recompensei permisiunii ieșirii din penitenciar este un atribut exclusiv al comisiilor de acordare a recompenselor care trebuie să realizeze, pe de o parte o evaluare a capacității persoanei private de libertate de a respecta regulile de conviețuire socială în momentul în care va primi permisiunea de ieșire din penitenciar. Pe de altă parte, comisia trebuie să aibă în vedere vocația persoanei condamnate la obținerea unei astfel de recompense, care atrage de la sine respectarea unor drepturi**

⁴ <https://anp.gov.ro/wp-content/uploads/sites/33/Documente%20utile%20pdf/Ansambluldereguliminimepentrutratamentuldetinutilor.pdf>

fundamentale, spre exemplu dreptul la viață privată și de familie, prevăzut de art. 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Potrivit opiniei Administrației Naționale a Penitenciarelor, **legislația execuțional penală cuprinde instrumente de sprijin a persoanelor private de libertate aflate în situații socio-familiale cu impact asupra menținerii relațiilor de suport**, fiind reglementate expres următoarele situații: conform art. 134 alin. (4) din Regulamentul de aplicare a Legii nr. 254/2013, **pot comunica on-line** și deținuții ai căror membri de familie, aparținători sau alte persoane se află în situații de catastrofe, calamități, boală gravă, deces sau în alte cazuri temeinic justificate, durata comunicării on-line fiind de până la o oră zilnic pe toată întinderea evenimentului; conform art. 139 alin. (4) lit. b) din Regulamentul de aplicare a Legii nr. 254/2013, deținuții din regim închis, maximă siguranță sau arestați preventiv **pot beneficia de vizită fără dispozitiv de separare** cu ocazia unor evenimente deosebite, zi de naștere, căsătorie, nașterea unui copil, decesul unui membru de familie; conform art. 142 alin. (2) și (3) din Regulamentul de aplicare a Legii nr. 254/2013, **în situația nașterii copilului deținutului ori a decesului unui membru de familie, directorul penitenciarului poate aproba ca deținuții, în baza unei solicitări scrise, să beneficieze de o vizită**, în afara celor prevăzute conform regimului de executare sau categoriei din care face parte; în condițiile art. 75 alin. (6) și (7) din Legea nr. 254/2013, persoanele condamnate care execută pedeapsa privativă de libertate în regim semideschis sau deschis **pot încheia căsătoria** în localitatea în care domiciliază sau în localitatea în a cărei rază teritorială este situat penitenciarul, cu acordul directorului penitenciarului, și pot primi, în acest scop, **o permisiune de ieșire din penitenciar** de până la 5 zile.

Față de susținerile Administrației Naționale a Penitenciarelor, potrivit cărora permisiunea de ieșire din penitenciar este doar unul dintre instrumentele puse la dispoziție de legislația execuțional penală pentru îmbunătățirea relațiilor deținuților cu mediul de suport, **Avocatul Poporului consideră, în acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, că forma reală de contact cu familia, care asigură premisele reintegrării în societate, o constituie permisiunea de ieșire din penitenciar.**

În jurisprudența recentă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului *reamintește că detenția, la fel ca orice altă măsură privativă de libertate, implică, prin natura sa, restricții privind viața privată și de familie a persoanei în cauză. Cu toate acestea, este esențial pentru respectarea vieții de familie ca administrația penitenciarului să îi permită persoanei private de libertate și să o sprijine, atunci când este necesar, să mențină contactul cu rudele apropiate* [Messina împotriva Italiei (nr. 2), nr. 25498/94, pct. 61, CEDO 2000-X, și Khoroshenko împotriva Rusiei (MC), nr. 41418/04, pct. 106, CEDO 2015]. Totodată, Curtea recunoaște că este recomandat un anumit control privind contactele persoanei private de libertate cu lumea exterioară și că acesta nu contravine, în sine, Convenției (Schemkamper împotriva Franței, nr. 75833/01, pct. 30, 18 octombrie 2005). Curtea apreciază că refuzul de a-i permite reclamantului să iasă din mediul carceral pentru a participa la înmormântarea mamei sale trebuie să fie considerat o ingerință în dreptul persoanei în cauză la respectarea vieții sale de familie, garantat la art. 8 din Convenție (Ploski împotriva Poloniei, nr. 26761/95, pct. 32, 12 noiembrie 2002)- Cauza Kanalas împotriva României⁵.

Ca atare, **permisiunea ieșirii din penitenciar pune în valoare aspectele de umanitate, însă aceasta trebuie să asigure un echilibru între aspectele de reintegrare socială a persoanelor private de libertate și necesitatea apărării interesului social.**

Conform Raportului de activitate 2022 al Administrației Naționale a Penitenciarelor, în intervalul de referință 01.01.2021-31.12.2021 au fost acordate **49.823 recompense, din care 1.648 recompense cu permisiunea de ieșire din penitenciar**, iar în perioada de referință 01.01.2022-31.12.2022, au fost acordate **57.425 de recompense, din care 3.756 recompense cu permisiunea de ieșire din penitenciar**⁶.

Astfel, raportat la datele statistice, mai sus menționate, **apreciem că se impune încurajarea deținuților cu bună conduită și care participă activ la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, la activități lucrative și de prevenire a situațiilor de risc, la**

⁵ <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/cedo/Kanalas-impotriva-Romaniei.pdf>

⁶ <https://anp.gov.ro/wp-content/uploads/2023/03/Raport-de-activitate-ANP-2022-1.pdf>

menținerea relațiilor cu familia, prin acordarea permisiunii de ieșire din penitenciar, valorificându-se astfel dispozițiile art. 99 alin. (1) lit.c) din Legea nr. 254/2013.

Totodată, reținem Regulile nr. 106 și nr. 107 din Ansamblul de reguli minime ale Națiunilor Unite pentru tratamentul deținuților (Regulile Nelson Mandela), potrivit cărora *”Cu o atenție deosebită trebuie să fie tratată menținerea și îmbunătățirea relațiilor între deținut și familia sa, astfel încât să fie asigurat interesul superior al ambilor”, respectiv ”De la începutul ispășirii pedepsei de către deținut, trebuie să fie examinat viitorul său de după eliberare și el sau ea trebuie să fie încurajat/ă și asistat/ă în vederea menținerii sau stabilirii legăturilor cu persoanele sau instituțiile din afara penitenciarului pentru a promova reabilitarea deținuțului și a respecta interesul superior al familiei sale”.*

Permisiunea de ieșire din penitenciar favorizează reintegrarea socială și întărește decizia persoanelor private de libertate de a se schimba, fiind o speranță a acestora față de viața din închisoare, care se identifică cu izolarea de lumea exterioară.

În plus, chiar dacă permisiunea de ieșire din penitenciar constituie un privilegiu al persoanelor private de libertate, **dreptul acestora de menținere a legăturilor cu familia trebuie respectat, astfel că autoritățile publice cu atribuții în custodiarea lor trebuie să garanteze acest drept, care contribuie la reintegrarea socială,** prin valorificarea suportului familiei pentru renunțarea la comportamentul infracțional, pentru însușirea atitudinilor și comportamentelor conforme valorilor morale și așteptărilor sociale.

În Cauza Vonica contra României, Curtea Europeană a Drepturilor Omului reamintește că detenția, ca orice altă măsură privativă de libertate, antrenează prin natura sa restricții asupra vieții private și de familie a persoanei în cauză. Cu toate acestea, **este esențial pentru respectarea vieții de familie ca autoritățile penitenciare să permită persoanei private de libertate și să o sprijine, atunci când este necesar, ca aceasta să mențină contactul cu familia și cu rudele apropiate** [Messina împotriva Italiei (nr. 2), nr. 25498/94, pct. 61, CEDO 2000-X; Khoroshenko împotriva Rusiei (MC), nr. 41418/04, pct. 106, CEDO 2015]⁷.

De asemenea, potrivit art. 24 (Contactul cu exteriorul) pct. 7 din Recomandarea Comitetului de Miniștri ai Statelor Membre, referitoare la Regulile Penitenciare Europene REC (2006)²⁸ *”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”.*

Față de cele expuse, în temeiul prevederilor art. 59 din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. f), art. 24 și art. 26 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Pentru realizarea scopului constituțional și legal al Avocatului Poporului, respectiv apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice, emit prezenta:

RECOMANDARE

1. **Administrația Națională a Penitenciarelor, în exercitarea atribuțiilor legale în vigoare și având în vedere art. 7 din Decizia nr. 433/2016 privind aprobarea Procedurii de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza Sistemului de creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc, a directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor, va dispune măsurile legale referitoare la:**

- interpretarea dispozițiilor art. 3 alin. (3¹) din Anexa nr. 1 a Deciziei nr. 443/2016 a directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor-Procedura de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza Sistemului de creditare a participării la activități și programe

⁷ <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/cedo/Vonica-impotriva-Romaniei.pdf>

⁸ <https://nm.coe.int/16804c8d9a>

educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc, a Directorului General al Administrației Naționale a Penitenciarelor, referitoare la acordarea recompenselor "de regulă, în mod gradual", în sensul folosirii sintagmei "de regulă" ca o normă de recomandare și nu ca o normă cu caracter imperativ. Astfel, principiul gradualității trebuie să reprezinte doar un reper pentru comisiile de acordare a recompenselor în aprecierea oportunității acordării acestora;

- măsuri concrete și eficiente la nivel sistemic pentru valorificarea resurselor persoanelor private de libertate cu studii superioare în desfășurarea activităților educative și asigurarea de locuri de muncă deținuților, în considerarea rolului pe care activitățile educative și lucrative le au în obținerea de credite și implicit de recompense;

- reconsiderarea dispozițiilor art. 3 alin. (3) din Anexa nr. 1, precum și ale Anexei nr. 1¹ ale Deciziei nr. 443/2016, referitoare la aprobarea/respingerea recompenselor în funcție de asigurarea unei ponderi adecvate a procesului de recompensare și a numărului minim de credite necesar fiecărui tip de recompensă, ținând seama de situațiile în care persoanele private de libertate nu desfășoară activități educative sau lucrative generatoare de credite din motive neimputabile lor;

- analizarea oportunității implementării recomandării CPT privind înlocuirea sistemului de puncte cu o evaluare mai calitativă a activităților desfășurate de către echipa socio-educativă din fiecare penitenciar, iar în măsura în care se menține sistemul de credite, analizarea ponderii creditelor în acordarea recompenselor, diferențiate în funcție de regimurile de executare a pedepselor privative de libertate;

- încurajarea deținuților cu bună conduită și care participă activ la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, la activități lucrative și de prevenire a situațiilor de risc, la menținerea relațiilor cu familia, prin acordarea permisiunii de ieșire din penitenciar.

2. Administrația Națională a Penitenciarelor va informa instituția Avocatul Poporului, în termen de 30 de zile, cu privire la însușirea Recomandării și la măsurile legale dispuse/adoptate.

Avocatul Poporului,
Renate Weber

