



NOTĂ ANALITICĂ

**IMPLEMENTAREA POLITICILOR DE DEPOPULARE A
PENITENCIARELOR DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN
CONTEXTUL PANDEMIEI DE COVID-19**

Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului



Fundația
Soros
Moldova

Autori: Nicoleta Hriplivîi, Vadim Vieru, Victoria Donica

TOATE DREPTURILE SUNT PROTEJATE.

Conținutul documentului poate fi utilizat și reprodus în scopuri nonprofit și fără acordul prealabil al Asociației Promo-LEX cu condiția indicării sursei de informație.

Nota analitică a fost realizată în cadrul proiectului „Sporirea gradului de respectare a drepturilor omului în instituțiile penitenciare din Republica Moldova”, implementat de către Asociația Promo-LEX, cu suportul financiar al Departamentului Justiție și Drepturile Omului al Fundației Soros Moldova.

Opiniile exprimate în document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Soros Moldova.

CUPRINS

| | |
|--|----|
| ABREVIERI | 4 |
| SUMAR EXECUTIV | 5 |
| INTRODUCERE | 7 |
| METODOLOGIE | 9 |
| 1. STANDARDE INTERNAȚIONALE CU PRIVIRE LA PREVENIREA SUPRAPOPULĂRII PENITENCIARELOR ÎN CONTEXTUL PANDEMIEI DE COVID-19 | 10 |
| 2. SUPRAPOPULAREA PENITENCIARELOR DIN REPUBLICA MOLDOVA – SITUAȚIA ACTUALĂ | 14 |
| 2.1 Suprapopularea penitenciarelor din Republica Moldova – situația actuală | 14 |
| 2.2 Riscurile și impactul suprapopulării penitenciarelor asupra sănătății deținuților | 21 |
| 3. POLITICILE PUBLICE NAȚIONALE CU PRIVIRE LA DEPOPULAREA PENITENCIARELOR | 25 |
| 4. INSTRUMENTE DE POLITICĂ PENALĂ CU PRIVIRE LA DEPOPULAREA PENITENCIARELOR. APLICAREA ACESTORA LA NIVEL NAȚIONAL | 29 |
| 4.1 Politica de justiție penală și cadrul legislativ | 29 |
| 4.2 Aplicarea măsurilor preventive | 30 |
| 4.3 Umanizarea Codului penal | 35 |
| 4.4 Dezincriminarea | 39 |
| 4.5 Sancțiuni neprivative de libertate | 40 |
| 4.6 Reconcilierea victimă-făptuitor, medierea în materie penală și alte alternative la urmărirea penală | 41 |
| CONCLUZII | 45 |
| RECOMANDĂRI | 47 |

ABREVIERI

| | |
|---------------|--|
| ANP | Administrația Națională a Penitenciarelor |
| ANSP | Agencia Națională pentru Sănătate Publică |
| art. | articolul |
| CEDO | Convenția europeană a drepturilor omului |
| CNESP | Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică |
| CoE | Consiliul Europei |
| CP | Codul penal |
| CPP | Codul de procedură penală |
| CpPT | Consiliul pentru Prevenirea Torturii Moldova |
| CPT | Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Tratatamentelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante |
| CSE | Comisia pentru Situații Excepționale |
| CtEDO | Curtea Europeană a Drepturilor Omului |
| HG | Hotărârea Guvernului |
| IASC | Comitetul permanent inter-agenții |
| MJ | Ministerul Justiției |
| MSMPS | Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale |
| OAP | Oficiul Avocatului Poporului |
| OHCHR | Oficiul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului (Agenția Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului) |
| OMS | Organizația Mondială a Sănătății |
| ONU | Organizația Națiunilor Unite |
| UNAIDS | Programul Națiunilor Unite pentru HIV și SIDA |
| UNODC | Oficiul ONU pentru Droguri și Crimă |

SUMAR EXECUTIV

Nota analitică evaluează implementarea politicilor de depopulare a penitenciarelor din Republica Moldova în contextul pandemiei de COVID-19. Ținând cont de impactul pandemiei de COVID-19 asupra sistemului penitenciar, autorii au analizat soluții potențiale pentru elaborarea unor politici publice eficiente de depopulare.

Documentul descrie standarde internaționale cu privire la prevenirea suprapopulării penitenciarelor în contextul pandemiei de COVID-19, situația actuală cu privire la suprapopularea sistemului penitenciar din Republica Moldova, riscurile și impactul suprapopulării penitenciarelor asupra sănătății deținuților, politicile publice naționale adoptate în scopul depopulării penitenciarelor, instrumentele de politică penală cu privire la depopularea penitenciarelor și modul în care acestea sunt aplicate la nivel național.

Pornind de la domeniile menționate mai sus, documentul prezintă următoarele constatări:

- Odată cu debutul pandemiei la nivel global, Organizația Națiunilor Unite, Consiliul Europei și alte organizații internaționale au recomandat statelor promovarea pe larg a politicilor de depopulare a sistemelor penitenciare naționale, aplicarea alternativelor la încarcerare și umanizarea politicilor penale. În pofida acestor recomandări și a eforturilor de a îmbunătăți condițiile de detenție în penitenciarele din Republica Moldova, suprapopularea penitenciarelor rămâne a fi o problemă actuală, care necesită soluții imediate. Chiar dacă s-au întreprins mai multe măsuri pentru prevenirea și controlul infecției de COVID-19 în penitenciare, cele din urmă rămân a fi locuri suprapopulate, unde standardele de sănătate epidemiologică sunt greu de menținut. Potrivit constatărilor Oficiului Avocatului Poporului pentru anul 2020, peste 4200 de deținuți din circa 6500 s-au aflat în condiții de supraaglomerare în instituțiile penitenciare.
- În Republica Moldova rata populației penitenciare rămâne stabil ridicată și niciun deținut nu a fost eliberat ca măsură de prevenire a răspândirii infecției de COVID-19. Autoritățile nu au elaborat și nu au adoptat politici de reducere a supraaglomerării instituțiilor penitenciare prin aplicarea unor

mecanisme de eliberare din detenție din cauza pandemiei de COVID-19. În special, autoritățile nu au aplicat măsuri de eliberare a anumitor persoane din detenție din rândul grupurilor de deținuți vulnerabili (cum ar fi deținuții cu boli cronice, deținuții cu vârsta de peste 60 de ani etc.) pentru a reduce supraaglomerarea instituțiilor penitenciare și, respectiv, a riscurilor asociate cu COVID-19.

- Potrivit raportului SPACE I-2021, numărul deținuților este ușor în scădere, cu toate acestea, Republica Moldova se clasează în grupul statelor cu un nivel foarte ridicat al ratei populației în penitenciare. Rata populației penitenciare este cu peste 25% mai mare decât media europeană.
- Problemele structurale legate de acordarea asistenței medicale în sistemul penitenciar agravează fenomenul suprapopulării penitenciare. Subsecvent, mediul suprapopulat din penitenciare afectează securitatea deținuților prin: provocarea conflictelor între deținuți, existența tentativelor de suicid și a automutilărilor. Spre exemplu, în anul 2021, se atestă o creștere de 18% a cazurilor de automutilări și de 42% a tentativelor de suicid, comparativ cu anul precedent.
- La ora actuală, nu există un document de politici publice adoptat de Guvern care ar oferi o viziune clară a statului cu privire la depopularea sistemului penitenciar. Cu toate acestea, legislația în vigoare a Republicii Moldova reglementează alternative la detenție care ar putea să fie aplicate mai eficient în practică și care ar genera impact (de ex., aplicarea art. 91, 92, 93 CP). Doar instituția liberării condiționate înainte de termen ar avea o importanță practică considerabilă în reducerea populației penitenciare. Există și alte opțiuni de alternative la încarcerare, inclusiv alte forme de eliberare condiționată, instrumentul de amnistie și grațiere, care nu sunt valorificate pe deplin.
- Guvernul are un potențial de ajustare și aplicare mai eficientă a instrumentelor de umanizare a politicii penale: aplicarea conformă a standardelor referitoare la drepturile omului și a măsurilor preventive, dezincriminarea unor fapte penale, extinderea aplicării sancțiunilor nonprivative de libertate, aplicarea mai eficientă a instituției medierii în cauzele penale.

INTRODUCERE

Pandemia de COVID-19 a marcat alterarea semnificativă a drepturilor și libertăților fundamentale la nivel global, inclusiv în Republica Moldova. În contextul pandemiei de COVID-19, persoanele deținute în sistemul penitenciar au fost cele mai afectate din perspectiva respectării drepturilor omului.

Pandemia de COVID-19 a reiterat necesitatea avansării în implementarea politicilor de depopulare și umanizare a legislației și a justiției penale.

Umanizarea legislației penale și a justiției penale, precum și promovarea unui sistem de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului se numără printre prioritățile-cheie ale reformelor din sectorul justiției din Republica Moldova. Eforturile depuse pentru umanizarea legislației penale pot fi remarcate încă de la adoptarea actualului Cod penal în anul 2002.

Eforturile au continuat cu numeroase intervenții și revizuirii ale Codului penal, cele mai importante fiind cele din 2009, 2013 și din perioada 2016–2017. De asemenea, Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, în Domeniul specific de intervenție 2.5.1 din Planul de acțiuni, prevedea liberalizarea procedurilor penale prin utilizarea sancțiunilor și măsurilor preventive neprivative de libertate pentru anumite categorii de persoane și anumite infracțiuni. Planul național de acțiuni recent aprobat în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018–2023 prevede, în cadrul Obiectivului II, activități care vizează revizuirea politicii în ceea ce privește pedeapsa și privarea de libertate, reintegrarea socială a persoanelor deținute și sancțiunile alternative. Strategia pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021–2024 prevede, în cadrul Obiectivului 2.1, promovarea unui sistem de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului.

Unul dintre instrumentele tradiționale pentru umanizarea legislației penale și depopularea sistemului penitenciar este reducerea asprimii sancțiunilor și menținerea proporționalității acestora în funcție de scopul urmărit și gravitatea infracțiunii.

Mai multe studii și rapoarte sugerează că, în pofida numeroaselor eforturi depuse și a modificărilor frecvente aduse legislației, mai este încă de lucrat la dezincriminarea și umanizarea legislației penale.

O altă problemă pertinentă pare să fie durata pedepselor privative de libertate în închisorile din Republica Moldova. Mai mult, modificările frecvente ale legislației ar putea diminua securitatea juridică în ceea ce privește previzibilitatea și coerența jurisprudenței. Pe lângă reducerea asprimii sancțiunilor, reabilitarea persoanei și reintegrarea acesteia în societate contribuie direct la umanizarea legislației penale și a sistemului de justiție penală.

Cu toate acestea, în pofida existenței unei game largi de alternative la pedeapsa cu închisoarea și sancțiuni neprivative de libertate disponibile în Partea generală a Codului penal al Republicii Moldova, în practică aceste alternative nu sunt folosite în mod adecvat, în timp ce tendința prevalentă de sancționare rămâne pedeapsa cu închisoarea. O consecință directă, pe termen lung, a condamnărilor aspre (a pedepsei cu închisoarea) și utilizarea inadecvată a alternativelor la pedeapsa cu închisoarea și a sancțiunilor neprivative de libertate este supraaglomerarea instituțiilor penitenciare din Republica Moldova. Supraaglomerarea a determinat Curtea Europeană a Drepturilor Omului să constate numeroase încălcări ale interdicției de aplicare a tratamentelor inumane și degradante deținuților din închisorile din Republica Moldova.

În contextul de mai sus, autorii au analizat soluții potențiale pentru elaborarea unor politici publice de depopulare eficiente. Provocările la care Republica Moldova este supusă în vederea prevenirii și gestionării eficiente a răspândirii virusului COVID-19 în locurile de detenție pot fi depășite prin urgentarea implementării politicilor de reducere a populației din sistemul penitenciar. Reducerea populației penitenciare prin intermediul reglementării alternativelor de executare a pedepsei, punerea în aplicare a alternativelor arestării preventive etc. vor permite reducerea esențială a suprasolicitării sistemului de asistență medicală calificată pentru persoanele aflate în custodia statului. Suplimentar, vor fi reduse esențial riscurile asociate cu virusul COVID-19, precum și alte riscuri asociate unei politici penale care nu este conformă cu drepturile omului.

Nota analitică oferă o descriere a standardelor internaționale cu privire la prevenirea suprapopulării, urmată de o analiză a situației *de facto* cu privire la suprapopularea penitenciarelor în Republica Moldova. Capitolul II oferă soluții potențiale cu privire la promovarea și implementarea politicilor eficiente de depopulare.

Acest document se bazează pe constatările rezultate din cercetările documentare și interviurile cu autoritățile relevante. Cercetarea documentară s-a bazat pe o revizuire a cadrului legislativ al justiției penale, date oficiale de la mai multe instituții, documente de politici și diverse rapoarte ale societății civile disponibile începând cu martie 2020 cu privire la situația legată de COVID-19 în sistemul penitenciar, umanizarea, resocializarea și justiția restaurativă în Republica Moldova.

Autorii au avut interviuri cu reprezentanți ai următoarelor grupuri de interese și instituții:

- * Administrația Națională a Penitenciarelor;
- * avocați;
- * Ministerul Justiției;
- * Oficiul Avocatului Poporului;
- * Procuratura Generală;
- * judecători;
- * ONG-uri.

De remarcat că prezentul document nu trebuie considerat ca o cercetare empirică în sensul unei cercetări calitative sau cantitative.

Constatările privind situația din Republica Moldova au fost analizate în lumina standardelor CoE și a altor standarde internaționale privind depopularea penitenciarelor în contextul pandemiei de COVID-19, umanizarea, resocializarea și justiția restaurativă. În acest scop, au fost consultate diverse documente de politici internaționale. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „CtEDO”) a fost, de asemenea, o sursă importantă consultată.

STANDARDE INTERNAȚIONALE CU PRIVIRE LA PREVENIREA SUPRAPOPULĂRII PENITENCIARELOR ÎN CONTEXTUL PANDEMIEI DE COVID-19

Sistemele penitenciare sunt recunoscute ca medii cu risc sporit de răspândire a unor maladii cu transmitere aerogenă, după cum este infecția cu coronavirus de tip nou (COVID-19), provocată de virusul SARS-CoV-2. Persoanele private de libertate din penitenciare sau alte locuri de detenție sunt mult mai vulnerabile la răspândirea infecției provocate de noul coronavirus (COVID-19) în comparație cu populația generală. Această vulnerabilitate este cauzată de condițiile de detenție, de suprapopulare, dar și de capacitatea redusă a serviciului medical din sistemul penitenciar de a oferi o asistență medicală adecvată.

Odată cu apariția COVID-19 în sistemele penitenciare naționale, organizațiile internaționale pentru drepturile omului au elaborat recomandări adresate statelor. Recomandările includ soluții specifice cu privire la aplicarea alternativelor la detenție, comutarea pedepselor etc., care au drept scop primar de a reduce populația penitenciară și a preveni agravarea situației pandemice. Recomandările principale sunt descrise mai jos.

A. Oficiul ONU pentru Droguri și Crimă (UNODC), în Actul cu privire la prevenirea infectării cu COVID-19 în închisori, emis la 31 martie 2020¹, recomandă drept alternative la detenție comutarea pedepsei sau suspendarea temporară a executării anumitor sentințe.

- * Personalul penitenciar și deținuții se află într-o zonă cu risc epidemiologic sporit de transmitere a infecției. Statele urmează să reevalueze necesitatea executării pedepsei în închisorii și să identifice situațiile în care persoanele aflate în custodie sunt supuse unui risc sporit de a fi afectate de COVID-19 și, prin urmare, să accelereze eliberarea unor categorii de deținuți. Printre principalii factorii cu potențial de a condiționa soluționarea acestei situații sunt judecătorii, care ar putea să aplice măsuri alternative pedepselor privative de libertate în procesul de luare a deciziilor de condamnare.

¹ UNODC, Actul cu privire la prevenirea infectării cu COVID-19 în închisori, din 31 martie 2020, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Position_paper_COVID-19_in_prisons.pdf

- * Deosebit de relevante în cazul infracțiunilor minore, inclusiv al celor fără caracter violent și nonsexuale, mecanismele de eliberare vor fi în special relevante pentru deținuții care prezintă riscuri individuale – cum ar fi persoanele în vârstă și persoanele afectate de boli cronice sau de altă natură, precum și alte categorii de deținuți, inclusiv femei gravide, femei cu copii minori, deținuții care au ispășit în mare parte pedeapsa și cei care au fost condamnați pentru infracțiuni minore. Instrumente precum eliberarea condiționată înainte de termen, grațierea sau amnistia ar putea fi luate în considerare ca măsuri imediate ce nu necesită eforturi legislative consistente.

B. Oficiul ONU pentru Droguri și Crimă s-a pronunțat și referitor la riscurile la care se expun deținuții în contextul COVID-19². Agenția ONU a recomandat:

- * aplicarea prioritara a procedurilor de justiție penală neprivative de libertate în toate etapele procesuale, inclusiv în aplicarea măsurilor preventive;
- * utilizarea unor măsuri alternative la condamnarea penală sau transformarea pedepselor cu închisoarea în pedepse neprivative de libertate;
- * eliberarea anticipată, eliberarea temporară, grațieri sau amnistieri pentru deținuții condamnați;
- * în cazul aplicării cauțiunii sau pedepsei amenzii, aceasta să nu-i dezavantajeze pe cei care trăiesc în sărăcie.

C. Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și Tratatelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante (CPT), la 20 martie 2020, a făcut publică Declarația de principii cu privire la tratamentul persoanelor private de libertate în contextul pandemiei de coronavirus (COVID-19)³.

2 UNODC, Ghid pentru asigurarea accesului la justiție în contextul COVID-19, mai 2020, https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/Ensuring_Access_to_Justice_in_the_Context_of_COVID-19.pdf

3 Consiliul Europei, Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și Tratatelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante, Declarație de principii cu privire la tratamentul persoanelor private de libertate în contextul pandemiei de coronavirus (COVID-19) (CPT/Inf (2020) 13, 20 martie 2020, <https://rm.coe.int/16809d56a0>

Potrivit Declarației, dacă un contact apropiat favorizează răspândirea virusului, conform celui de-al 5-lea principiu, autoritățile trebuie să recurgă la *alternative la privațiunea de libertate*. Această abordare este imperativă, în special, în condiții de suprapopulare a penitenciarelor. Potrivit CPT, autoritățile trebuie să aplice în mai mare măsură:

- * alternativele la arestul preventiv;
- * comutarea pedepselor;
- * liberarea condiționată și probațiunea;
- * reevaluarea necesității de prelungire a internării nevoluntare a pacienților psihiatrici;
- * externarea rezidenților din centrele sociale sau redirecționarea lor către servicii de îngrijire comunitară;
- * renunțarea, în cea mai mare măsură posibilă, la reținerea cetățenilor străini.

D. Comitetul permanent inter-agenții (IASC)⁴, în martie 2020, a elaborat un Îndrumar privind persoanele aflate în detenție în condițiile COVID-19⁵.

Potrivit îndrumarului, autoritățile publice trebuie să ia măsuri imediate pentru a combate supraaglomerarea penitenciarelor. Anumite categorii de persoane comportă riscuri sporite și urmează a fi eliberate cu prioritate, printre acestea:

- * deținuții minori cu sănătate precară;
- * deținuții cu profiluri de risc de infectare;
- * deținuții care au comis infracțiuni ușoare și mai puțin grave;
- * cei ce cad sub incidența liberării condiționate;
- * persoanele reținute pentru infracțiuni ce nu sunt recunoscute în dreptul internațional.

IASC sugerează autorităților să aplice măsuri neprivative de libertate în special pentru:

- * persoanele în vârstă;
- * persoanele bolnave și/sau cele cu riscuri specifice de alterare a sănătății legate de COVID-19.

4 Comitetul permanent inter-agenții (IASC) este un forum inter-agenții format din parteneri umanitari ONU și non-ONU, fondat în 1992, pentru a consolida asistența umanitară, <https://interagencystandingcommittee.org/>

5 Comitetul permanent inter-agenții (IASC), Îndrumar privind persoanele aflate în detenție în condițiile COVID-19, martie 2020, https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/IASC%20Interim%20Guidance%20on%20COVID-19%20-%20Focus%20on%20Persons%20Deprived%20of%20Their%20Liberty_0.pdf

Totodată, pentru buna gestionare a situației pandemice sunt încurajate următoarele măsuri:

- * aplicarea măsurilor neprivative de libertate în etapa urmăririi penale;
- * aplicarea unor pedepse neprivative de libertate, cum ar fi eliberarea condiționată, amenzile, munca în folosul comunității.

Prin urmare, recomandările organizațiilor internaționale referitoare la necesitatea implementării politicilor statelor privind depopularea penitenciarelor în contextul COVID-19 au un caracter unanim. Acestea se rezumă la:

- * aplicarea măsurilor preventive neprivative de libertate;
- * aplicarea pedepselor alternative sau comutarea pedepsei cu închisoarea;
- * eliberarea înainte de termen, eliberarea temporară, grațierea sau amnistierea pentru condamnați;
- * identificarea grupului de risc din custodie pentru aplicarea măsurilor neprivative de libertate.

Organizațiile internaționale formulează în mod sistematic recomandări statelor asupra necesității adaptării în regim de urgență a politicilor penale pentru a reduce populația din penitenciare.

2.1 Suprapopularea penitenciarelor din Republica Moldova – situația actuală

În pofida unor eforturi de a îmbunătăți condițiile de detenție în penitenciarele din Republica Moldova, suprapopularea rămâne a fi o problemă nesoluționată de către autorități și care necesită soluții imediate. Cu toate că s-au întreprins mai multe măsuri pentru prevenirea și controlul infecției COVID-19 în penitenciare⁶, penitenciarele din Republica Moldova rămân a fi locuri suprapopulate, unde igiena personală este greu de menținut. Supraaglomerarea penitenciarului aduce o atingere gravă calității condițiilor de detenție, îngrijirilor medicale, ceea ce are efecte negative asupra sănătății și determină crearea unui mediu periculos, inclusiv pentru personalul penitenciarelor.

Rata înaltă a populației penitenciare

Pentru a măsura efectele pandemiei asupra deținuților din statele membre ale Consiliului European, Universitatea din Lausanne și Consiliul European au lansat proiectul SPACE I – COVID-19. Acest raport special⁷ analizează tendințele populației penitenciare europene în primele nouă luni ale anului 2020. Principalele constatări cu referire la situația din Republica Moldova sunt:

- în Republica Moldova rata populației penitenciare rămâne stabilă și niciun deținut nu a fost eliberat ca măsură de prevenire a răspândirii infecției de COVID-19;
- autoritățile nu au elaborat și nu au adoptat politici de reducere a supraaglomerării instituțiilor penitenciare prin aplicarea unor mecanisme de eliberare din detenție din cauza pandemiei de COVID-19;
- autoritățile nu au aplicat măsuri de eliberare a anumitor persoane din detenție din rândul grupurilor de deținuți vulnerabili (cum ar fi deținuții

6 NOTĂ. Referitor la problemele cu care se confruntă serviciul medical din sistemul penitenciar, Asociația Promo-LEX a venit cu mai multe detalii în Raportul nr. 2 de monitorizare cu privire la gestionarea pandemiei de COVID-19 în sistemul administrației penitenciare. Perioada de monitorizare: 1 decembrie 2020 – 1 decembrie 2021.

7 Raportul anual privind statistica penală al Consiliului European, SPACE I – 2020 (Populații penitenciare), 11 aprilie 2021, https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330_FinalReport_SPACE_I_2020.pdf

cu boli cronice, deținuții cu vârsta de peste 60 de ani etc.) pentru a reduce supraaglomerarea instituțiilor penitenciare și, respectiv, riscurile asociate cu COVID-19.

Constatările experților în raportul din 2020 rămân actuale și în perioada de monitorizare din 2021. Potrivit raportului SPACE I-2021, numărul deținuților este ușor în scădere, cu toate acestea, Republica Moldova se clasează în grupul statelor cu un nivel foarte ridicat al ratei populației în penitenciare. Rata populației penitenciare este cu peste 25% mai mare decât media europeană⁸.

Potrivit constatărilor Oficiului Avocatului Poporului pentru anul 2020, peste 4200 de deținuți din circa 6500 s-au aflat în condiții de supraaglomerare în instituțiile penitenciare. Condițiile materiale rămân sub limita admisă, deplorabile și/sau inumane. În perioada de carantină, instituțiile penitenciare au ajustat unele celule, sectoare locative (modificându-le regimul de la tip deschis la tip închis/semiînchis) sau camerele de întrevederi pentru menținerea în izolare a persoanelor nou-plasate sau escortate din alte instituții⁹.

Datele statistice furnizate de Administrația Națională a Penitenciarelor per instituții pentru anul 2020 și 2021 confirmă constatările Avocatului Poporului, dar și cele din raportul SPACE I-2021, legate de rata înaltă a populației penitenciare și menținerea supraaglomerării penitenciarelor.

La 1 ianuarie 2021, în sistemul administrației penitenciare se dețineau 6429 de persoane, dintre care:

condamnați - 5444;
preveniți - 983.



Comparativ cu anul 2021, la 1 ianuarie 2022, în sistemul administrației penitenciare se constată o descreștere a numărului de persoane condamnate (cu 193 de persoane mai puțin). Această dinamică pozitivă se explică și prin aplicarea remediului național de constatare în substanță a încălcării prevederilor art. 3 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO). Potrivit datelor oficiale privind liberarea deținuților din penitenciare la data

⁸ Consiliul Europei, Raportul anual privind statistica penală, SPACE I – 2021 (Populații penitenciare), 19 aprilie 2022, https://wp.unil.ch/space/files/2022/05/Aebi-Cocco-Molnar-Tiago_2022_SPACE-I_2021_FinalReport_220404.pdf

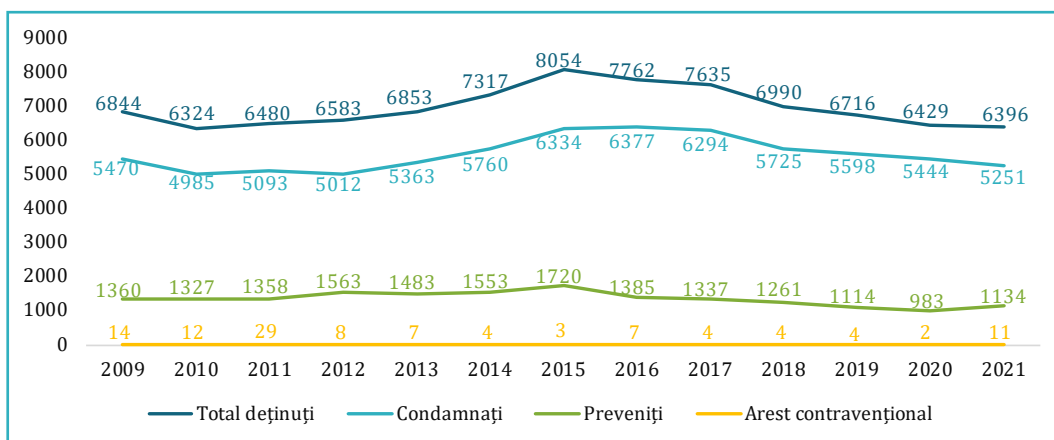
⁹ Avocatul Poporului, Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020, <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/04/Raport-2020-FINAL-RED.pdf>

de 1 octombrie 2021, în temeiul art. 473/2, alin. (3) CPP (compensat, condiții de detenție), au fost eliberate 297 de persoane¹⁰.

Începând cu anul 2015, se constată o descreștere a aplicării arestului preventiv, cu toate acestea, în anul 2021 numărul de persoane în privința cărora a fost aplicată măsura preventivă denotă iarăși o creștere cu 151 de persoane mai mult decât în anul precedent (1134 de persoane). Dacă e să comparăm și datele oficiale cu privire la depășirea capacității de detenție a Penitenciarului nr. 13 începând cu anul 2019, constatăm pentru anul 2021 o suprapopulare de 378 de persoane deținute peste plafonul de detenție.

Evoluția populației penitenciare în perioada 2009–2021¹¹

Numărul persoanelor deținute în sistemul penitenciar



Sursa: ANP

Potrivit **regulilor de cazare și asigurare materială a deținuților**, fiecărui deținut trebuie să i se asigure un spațiu de cazare de cel puțin 4 metri pătrați, care trebuie să fie iluminat natural și artificial, încălzit și ventilat corespunzător¹².

10 Administrația Națională a Penitenciarelor, date statistice privind liberarea deținuților din penitenciare la data de 01.10.2021, <https://drive.google.com/file/d/1iZagbzsGTSH5ePjazmT16j3xOeAZu6GQ/view>

11 Ministerul Justiției, Administrația Națională a Penitenciarelor, Raport privind activitatea sistemului administrației penitenciare pentru anul 2020, <https://drive.google.com/file/d/1zuBbV3TEARTkZPHBsU9zVgE2aTlrk3er/view>

12 Guvernul Republicii Moldova, Hotărârea nr. 583 din 26.05.2006 cu privire la aprobarea Statutului executării pedepsei de către condamnați, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110142&lang=ro#

Cu toate acestea, datele prezentate de Administrația Națională a Penitenciarelor per instituții în anii 2020, 2021 și 2022 arată că capacitatea de detenție este depășită în mai multe penitenciare din Republica Moldova¹³.

| Penitenciar | Capacitatea de detenție | Nr. deținuților la 01.01.2020 | Nr. deținuților la 01.01.2021 | Nr. deținuților la 01.01.2022 |
|-------------------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Penitenciarul nr. 1 Taraclia | 336 | 316 (-20) | 345 (+9) | 357 (+21) |
| Penitenciarul nr. 2 Lipcani | 286 | 322 (+36) | 352 (+66) | 289 (+3) |
| Penitenciarul nr. 3 Leova | 307 | 319 (+12) | 362 (+55) | 360 (+53) |
| Penitenciarul nr. 4 Cricova | 713 | 790 (+77) | 748 (+35) | 695 (-18) |
| Penitenciarul nr. 6 Soroca | 693 | 727 (+34) | 724 (+31) | 679 (-14) |
| Penitenciarul nr. 7 Rusca | 231 | 301 (+70) | 289 (+58) | 287 (+56) |
| Penitenciarul nr. 9 Pruncul | 467 | 502 (+35) | 513 (+46) | 453 (-14) |
| Penitenciarul nr. 11 Bălți | 258 | 395 (+137) | 314 (+56) | 315 (+57) |
| Penitenciarul nr. 13 Chișinău | 570 | 842 (+272) | 773 (+203) | 948 (+378) |
| Penitenciarul nr. 15 Cricova | 470 | 495 (+20) | 512 (+42) | 483 (+13) |
| Penitenciarul nr. 18 Brănești | 652 | 668 (+16) | 693 (+41) | 622 (-30) |

¹³ Date statistice ale ANP privind dinamica persoanelor private de libertate, https://drive.google.com/file/d/1F_e-o1CMBrxFRibWgX2xPG3oQGJ3j5W/view (2020); https://drive.google.com/file/d/1ozsvXpWmuG-Y2QLz71rEGD2t7u761a4_/view (2021); <https://drive.google.com/file/d/1gIN7UvE5OWq2gikclRbpE1g-lH9XfgME/view> (2022).

Dinamica redusă de examinare a dosarelor condamnaților privind aplicarea art. 91 și 92 CP

Potrivit Recomandării nr. R(99)22 a Comitetului Miniștrilor privind suprapopularea penitenciarelor și inflația populației din penitenciar¹⁴, investirea de sume considerabile în infrastructura penitenciarului nu este o soluție. Urmează, mai degrabă, să fie revăzută legislația și practicile de aplicare a acesteia în materie de detenție provizorie (arest preventiv), de pronunțare a sentințelor, aplicarea de sancțiuni nonprivative de libertate, liberarea înainte de termen, grațierea, dar și alte instrumente care ar asigura depopularea penitenciarelor.

Politicile de stat sunt axate mai mult pe menținerea unei rate înalte a populației penitenciare decât pe depopularea instituțiilor penitenciare sau reducerea termenelor de detenție. De exemplu, arestul preventiv, care ar trebui să fie aplicat în cazuri excepționale, continuă să fie o problemă pentru justiția Republicii Moldova, dar și una dintre cauzele care duc la suprapopularea izolatoarelor. Contrar recomandărilor internaționale, constatăm totuși și o dinamică extrem de scăzută de aplicare a mecanismelor legale existente. Potrivit unei analize a Consiliului Europei privind aplicarea sancțiunilor penale în Republica Moldova, se constată că liberarea de răspundere penală nu este utilizată pe scară largă¹⁵.

Din 2010 până în 2020, în Republica Moldova rata standardizată a populației penitenciare semnalează cifre fluctuante, însă din 2016 se înregistrează o scădere ușoară a populației penitenciare în Republica Moldova. Cu toate acestea, în anii pandemici 2020–2021, răspunsul autorităților a fost unul anemic în ceea ce privește valorificarea mecanismelor de liberare a condamnaților pentru a descărca penitenciarele suprapopulate.

14 Compendiu de documente ale Consiliului Europei privind prevenirea suprapopulării penitenciarelor, 2015, <https://rm.coe.int/romanian-compendium-2015/16806ab9b7>

15 Consiliul Europei, Raport privind aplicarea sancțiunilor penale în Republica Moldova, decembrie 2021, https://rm.coe.int/report-criminal-sanctions-rom/1680a1c6f1?fbclid=IwAR2vwPU-IFudcrsaekVeDV8umllr2x4daAf3aa_kCHhbm0dcupL_9Lo20TA

Dacă e să facem o analiză comparativă pe ani a datelor statistice oferite de ANP, constatăm că nu există diferență de abordare, ba, din contra, din 2018 există o tendință de scădere a persoanelor liberate în temeiul articolelor 91, 92 ale CP, iar pe motiv de boală gravă, se menține același nivel scăzut de liberări.

Liberarea deținuților din penitenciare (2017–2022)¹⁶

| Anul | Condiționat de pedeapsă înainte de termen (art. 91 CP) nr. deținuți | Cu înlocuirea părții neexecutate a pedepsei cu o pedeapsă mai blândă (art. 92 CP) nr. deținuți | Pe motiv de boală (art. 95 CP) nr. deținuți |
|---------------|---|--|---|
| 2017 | 263 | 10 | 1 |
| 2018 | 573 | 301 | 7 |
| 2019 | 425 | 211 | 2 |
| 2020 | 203 | 293 | 2 |
| 2021 | 269 | 252 | 8 |
| 2022 (6 luni) | 93 | 83 | 4 |

Cât privește aplicarea art. 91 CP și 92 CP, numărul demersurilor examinate în cadrul Comisiei penitenciare, precum și în cadrul instanțelor de judecată, este în descreștere comparativ cu anii precedenți. Problema cea mai gravă rămâne a fi examinarea acestor demersuri de către instanțele de judecată. ANP raportează că tergiversarea examinării cauzelor în instanțele judecătorești periclitizează activitatea penitenciarelor cu statut de izolator de urmărire penală, agravând problema suprapopulării penitenciarelor¹⁷.

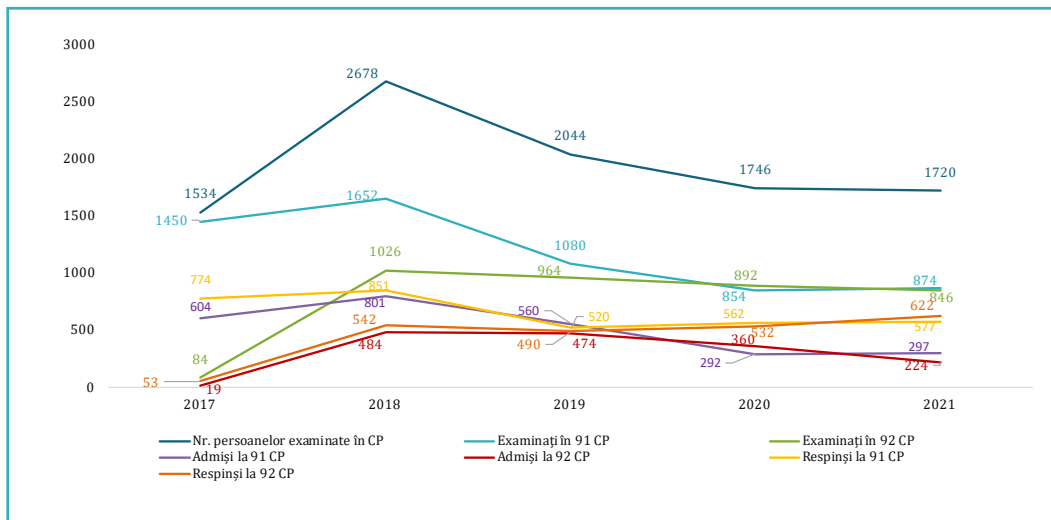
În anul 2021, numărul demersurilor examinate în cadrul Comisiei penitenciare, precum și în cadrul instanțelor de judecată, se menține fără schimbări majore, comparativ cu anul precedent¹⁸, ANP explicând că aceste dificultăți se datorează situației epidemiologice, deși constatăm că dinamica scade încă din 2019.

16 Rapoarte de bilanț semestriale/anuale, Administrația Națională a Penitenciarelor <http://www.anp.gov.md/rapoarte-de-bilant-semestriale-anuale>

17 Ministerul Justiției, Administrația Națională a Penitenciarelor, Raport privind activitatea sistemului administrației penitenciare pentru anul 2020, <https://drive.google.com/file/d/1zuBbV3TEARTkZPHBsU9zVgE2aTlrk3er/view>

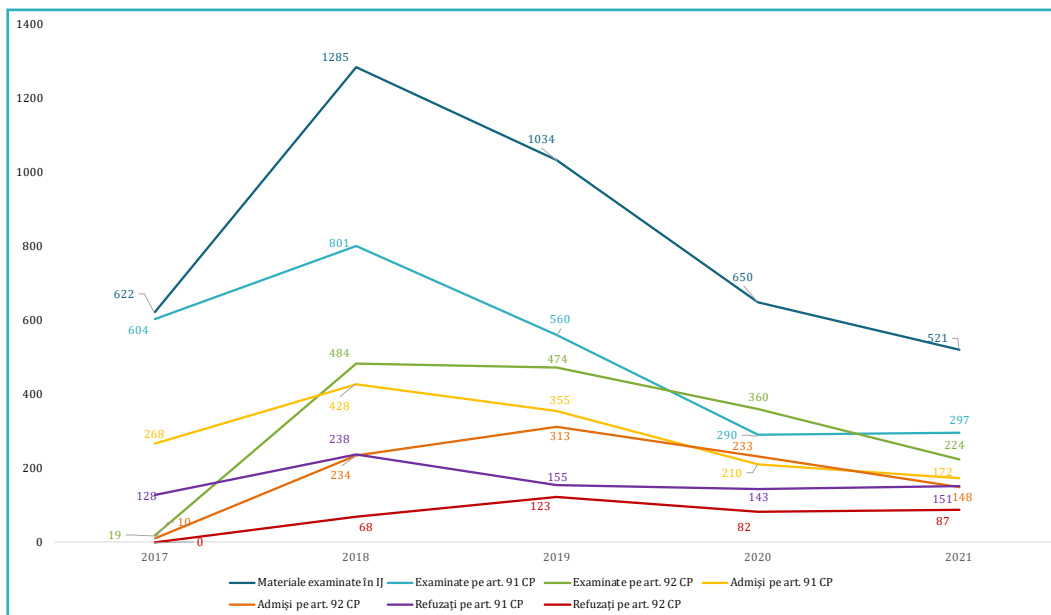
18 Ministerul Justiției, Administrația Națională a Penitenciarelor, Raport privind activitatea sistemului administrației penitenciare pentru anul 2021, https://drive.google.com/file/d/1ltu2_qZ8BYQznVTuSEvjVPPf00j67MOr/view

Dinamica demersurilor examinate în cadrul Comisiei penitenciare privind aplicarea art. 91 și 92 CP în perioada 2017–2021



Sursa: ANP

Dinamica demersurilor examinate în cadrul instanțelor de judecată privind posibilitatea aplicării art. 91 și 92 CP pentru perioada 2017–2021



Sursa: ANP

Numărul redus al persoanelor grațiate (art. 108 CP)

Deși organizațiile internaționale recomandă adaptarea politicilor de justiție penală astfel încât să reducă populația din penitenciare prin diverse mijloace, inclusiv grațierea individuală, aceasta din urmă este foarte slab implementată în Republica Moldova.

| Anul | Numărul condamnăților grațiați ¹⁹ |
|------|--|
| 2019 | 1 |
| 2020 | 1 |
| 2021 | 4 |
| 2022 | 1 |

Potrivit informațiilor disponibile public, la 11 octombrie 2021, la Președinție erau înregistrate 197 de persoane care au solicitat grațierea²⁰. În total, prin aplicarea grațierii au fost eliberate 4 persoane.

2.2 Riscurile și impactul suprapopulării penitenciarelor asupra sănătății deținuților

Pentru a face față provocărilor și evoluțiilor viitoare ale pandemiei COVID-19, dar și în condițiile în care se află serviciul medical al sistemului penitenciar (organizarea defectuoasă și insuficiența acută de personal medical în raport cu numărul deținuților bolnavi), reforma acestuia a devenit o necesitate stringentă, care ar trebui să fie o prioritate în viitoarele politici publice elaborate²¹.

În condiții de suprapopulare, toate serviciile și activitățile dintr-un penitenciar vor fi afectate negativ. Un penitenciar suprapopulat presupune spații lipsite de

19 Registru de stat al actelor juridice al Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?document_status=0&emitent%5B%5D=39346&nr_doc=&datepicker1=&publication_status=+-+TOATE+-+&nr=&publish_date=&search_type=1&search_string=gra%C8%9Biere


20 Articol media: „Natalia Ursachi va reveni la copiii ei. Sandu a grațiat-o și a dispus eliberarea din închisoare. A semnat decretul”, <https://realitatea.md/doc-natalia-ursahi-va-reveni-la-copiii-ei-sandu-a-gratiat-o-si-a-dispus-eliberarea-din-inchisoare-a-semnat-decretul/>

21 NOTĂ: Referitor la problemele cu care se confruntă serviciul medical din sistemul penitenciar, Asociația Promo-LEX a venit cu mai multe detalii în Raportul nr. 2 de monitorizare cu privire la gestionarea pandemiei de COVID-19 în sistemul administrației penitenciare. Perioada de monitorizare: 1 decembrie 2020 – 1 decembrie 2021.

igienă, servicii medicale insuficiente și necorespunzătoare, o lipsă constantă de intimitate și siguranță în penitenciar. Această listă este departe de a fi una exhaustivă.

În comparație cu comunitatea din afara sistemului, persoanele deținute în penitenciare sunt supuse unui risc mai mare de infectare cu boli transmisibile, precum și de îmbolnăvire de alte maladii, inclusiv cronice. Pe lângă faptul că există un risc mai mare de a contracta COVID-19, detenția în condiții de supraaglomerare îi face mai vulnerabili pe deținuți din punct de vedere medical.


Potrivit datelor oficiale, ponderea maladiilor infecțioase în sistemul penitenciar este în creștere. Boli infecțioase parazitare (inclusiv tuberculoza):

- în 2020 – 901 (cazuri);
 - în 2021 – 1684 (cazuri).
- 

Potrivit articolului 3 din CEDO (interzicerea tratamentelor inumane ori degradante), sănătatea persoanelor private de libertate necesită uneori măsuri umanitare, mai ales în cazul în care se pune problema menținerii în detenție a unei persoane a cărei stare este incompatibilă cu mediul penitenciar, în special cu cel de suprapopulare și riscurile asociate acestui mediu. Cu toate că penitenciarele din Republica Moldova nu sunt potrivite pentru deținerea și îngrijirea deținuților cu probleme grave de sănătate, a persoanelor în vârstă și, prin urmare, a celor cu nevoi speciale sau cu maladii în faze terminale, eliberarea umanitară pe motiv de boală, în baza articolului 95 al CP, se aplică extrem de redus.


Astfel, ca urmare a analizei datelor statistice oficiale, în anul 2020 s-a atestat o scădere a numărului de persoane eliberate pe motiv de boală²².

În anul 2020, la Comisia medicală specială pe lângă ANP au fost prezentați 8 pacienți-deținuți, după care toți au fost prezentați în instanța de judecată, din ei:

- 6 au decedat până la hotărârea instanței de judecată;
 - 2 erau în așteptarea deciziei instanței de judecată.
- 

22 Ministerul Justiției, Administrația Națională a Penitenciarelor; Raport privind activitatea sistemului administrației penitenciare pentru anul 2020, <https://drive.google.com/file/d/1zuBbV3TEARTkZPHBsU9zVgE2aTlrk3er/view>

În anul 2021²³, la Comisia medicală specială pe lângă ANP au fost prezentați 14 pacienți-deținuți, după care toți au fost prezentați în instanța de judecată, din ei:

- **3 au fost liberați;**
 - **9 au decedat până la hotărârea instanței de judecată;**
 - **2 erau în așteptarea deciziei instanței de judecată.**
- 

Condițiile de supraaglomerare în penitenciare duc la o prevalență crescută a bolilor transmisibile și cronice, a bolilor mintale, a abuzului de substanțe, a violenței, a automutilării și a sinuciderii. Aceste riscuri afectează nu doar deținuții și familiile acestora, dar și personalul penitenciarelor.

Mediul suprapopulat din penitenciare afectează securitatea deținuților prin: provocarea conflictelor între deținuți, existența tentativelor de suicid și a automutilărilor. Acest fapt este constatat atât de Oficiul Avocatului Poporului în rapoartele speciale²⁴, cât și de către Administrația Națională a Penitenciarelor în rapoartele de activitate. În 2021, au fost înregistrate în sistemul penitenciar mai multe aspecte problematice și situații critice în instituțiile penitenciare ce țin de siguranța deținuților²⁵:

- *leziuni corporale*: 1153 de cazuri depistate în mediul deținuților. Se constată o creștere cu 11,18% comparativ cu anul 2020. Cele mai multe cazuri de violență între deținuți sunt înregistrate în Penitenciarul nr. 13, ceea ce denotă o legătură cauzală directă dintre nivelul de supraaglomerare al penitenciarului și lipsa de siguranță în acest penitenciar;
- *greva foamei*: 711 cazuri de declarare a grevei foamei. Se constată o creștere cu 6,89%, cele mai frecvente cazuri fiind înregistrate în cele mai populate penitenciare: nr. 3 Leova (67 de cazuri), nr. 6 Soroca (77 de cazuri), nr. 11 Bălți (77 de cazuri), nr. 13 Chișinău (70 de cazuri) și nr. 17 Rezina (63 de cazuri);

23 Ministerul Justiției, Administrația Națională a Penitenciarelor, Raport privind activitatea sistemului administrației penitenciare pentru anul 2021, https://drive.google.com/file/d/1ltu2_qZ8BYQznVTuSEvjVPPf00j67MOr/view

24 Avocatul Poporului, Raport privind vizita preventivă. Penitenciarul nr. 18 Brănești, sectorul locativ nr. 10, bloc „b” și boxa pentru deținuții aflați în greva foamei, 16 martie 2021, http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/03/Raport_P18_16.03.21_FINAL_pe-site.pdf

25 Ministerul Justiției, Administrația Națională a Penitenciarelor, Raport privind activitatea sistemului administrației penitenciare pentru anul 2021, https://drive.google.com/file/d/1ltu2_qZ8BYQznVTuSEvjVPPf00j67MOr/view

- *automutilări*: 839 de cazuri. Se constată o creștere cu 11,44%, cele mai frecvente cazuri au fost înregistrate în penitenciarele nr. 3 Leova (70 de cazuri), nr. 5 Cahul (69 de cazuri), nr. 6 Soroca (108 cazuri), nr. 13 Chișinău (168 de cazuri) și nr. 17 Rezina (107 cazuri).

În anul 2021, se atestă o creștere cu 18% a cazurilor de automutilări și cu 42% a tentativelor de suicid, comparativ cu anul precedent.

| | Anul 2020 | Anul 2021 |
|---------------------|-----------|-----------|
| Suicid | 7 | 6 |
| Tentative de suicid | 18 | 31 |
| Automutilări | 658 | 800 |

Creșterea acestui indicator se datorează mai multor factori, unul dintre care ar fi inclusiv mediul în care se dețin persoanele în condiții de suprapopulare și consecințele pe care le provoacă acest mediu. Dacă e să facem o analiză a penitenciarelor în care acest indicator este mai înalt, vom constata o legătură cauzală între suprapopulare și creșterea acestui indicator.

A. Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018–2022, PNADO²⁶, în secțiunea a III-a, formulează problema rețelor tratamente în locurile de detenție din Republica Moldova, care au fost în atenția permanentă a instrumentelor internaționale de monitorizare a drepturilor omului, precum și a instituțiilor naționale relevante. Condițiile proaste de detenție și suprapopularea, asistența medicală necorespunzătoare, condițiile de detenție neacomodate pentru deținuții cu dizabilități, limitarea contactului cu familia și persoanele apropiate, violența între deținuți și inacțiunea administrației penitenciarului în legătură cu plângerile depuse constituie obiectul plângerilor pe marginea hotărârilor de condamnare ale Republicii Moldova la CtEDO, dar și conținutul rapoartelor Comitetului European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante, Oficiului Avocatului Poporului (OAP) și Consiliului pentru prevenirea torturii.

În PNADO sunt stabilite acțiuni specifice legate de:

- * remediarea deficiențelor și asigurarea protecției efective împotriva rețelor tratamente în locurile de detenție prin consolidarea capacității și asigurarea funcționalității Consiliului pentru prevenirea torturii;
- * îmbunătățirea procedurii de reclamare a încălcării drepturilor omului în detenție și sporirea nivelului de cunoaștere a drepturilor și obligațiilor în rândul deținuților;
- * îmbunătățirea mecanismului de investigare a plângerilor privind abuzurile ce au loc în instituțiile de detenție; prevenirea și protecția împotriva discriminării a deținuților ce fac parte din grupurilor vulnerabile;
- * îmbunătățirea serviciilor medicale pentru persoanele private de libertate și îmbunătățirea condițiilor de detenție.

²⁶ Publicat în Monitorul Oficial nr. 295-308 din 10 august 2018, Hotărârea Parlamentului nr. 89 din 24 mai 2018 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018–2022.

PNADO pentru anii 2018–2022 nu conține niciun obiectiv legat de depopularea penitenciarelor, aplicarea alternativelor la detenție, umanizarea politicii penale și dezincriminarea unor infracțiuni.

În punctul 1.27 al **Planului Guvernului pentru anii 2020 – 2023**²⁷ este stabilit obiectivul:

Garantarea drepturilor persoanelor private de libertate, eradicarea torturii și a relelor tratamente, inclusiv prin construcția unui nou penitenciar.

Acest obiectiv include 2 subobiective specifice:

- * promovarea regimului progresiv de executare a pedepselor;
- * identificarea companiei care urmează să construiască noul penitenciar în municipiul Chișinău, semnarea contractului și demararea lucrărilor de construcție.

Alte acțiuni specifice nu sunt incluse.

B. Strategia de dezvoltare a sistemului penitenciar pentru anii 2016–2020²⁸ a inclus două obiective specifice relevante pentru subiectul depopulării instituțiilor penitenciare.

1. Îmbunătățirea condițiilor de detenție ce se referă în special la reconstrucția penitenciarelor existente.

Pentru a executa obiectivul stabilit până în 2020 inclusiv, a fost planificată atingerea următorilor indicatori de rezultat:

- * majorarea cu 40% a capacității de cazare, în condiții de cel puțin 4 m² pentru o persoană, prin organizarea construcției unui nou penitenciar în mun. Chișinău, a unei case de arest în mun. Bălți și a unor noi sectoare de detenție în penitenciarele nr. 3 Leova, nr. 5 Cahul, nr. 10 Goian și nr. 17 Rezina;

27 Publicat în Monitorul Oficial nr. 378-379 din 13 decembrie 2019, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 636, din 11 decembrie 2019, cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020–2023.

28 Publicată în Monitorul Oficial nr. 50-59 din 17 februarie 2017: Strategia de dezvoltare a sistemului penitenciar pentru anii 2016–2020.

- * modernizarea unui număr minim de 2000 de locuri de cazare, având în vedere standardele actuale, până la sfârșitul anului 2020;
- * indicele total de ocupare va înregistra o valoare situată sub pragul de 100% raportat la standardul național;
- * capacitatea de transport a sistemului penitenciar va crește cu 20% până în 2020;
- * îmbunătățirea calității alimentării persoanelor private de libertate.

Potrivit evaluării Asociației Promo-LEX, primii trei indicatori nu au fost executați.

2. Dezvoltarea serviciilor medicale, echivalente celor din comunitate, pentru toate persoanele private de libertate prin: asigurarea independenței profesionale și acreditarea serviciilor medicale.

Subiectul asistenței medicale în sistemul penitenciar, inclusiv executarea acestui obiectiv, a fost descris mai sus.

C. Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030”²⁹ nu conține obiective cu privire la propunerea de instrumente alternative arestului preventiv și pedepsei cu închisoarea sau a măsurilor de depopulare a penitenciarelor.

D. Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021–2024 și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia³⁰, adoptate de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea din 26 noiembrie 2020, dar care nu este publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Strategia, în cadrul Direcției strategice II – „Accesul la justiție și calitatea actului justiției”, include obiectivul 2.1 „*Îmbunătățirea accesului la justiție și a sistemului de protecție a drepturilor omului în sectorul justiției*”.

²⁹ Publicată în Monitorul Oficial nr. 153-158 din 26 iunie 2020, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 377 din 10 iunie 2020 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”.

³⁰ Legea pentru aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021–2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, adoptată la 26 noiembrie 2020, <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/5296/language/ro-RO/Default.aspx>.

Acest obiectiv conține următoarele activități relevante în domeniul reducerii populației penitenciare:

2.1.2. Asigurarea stabilității și clarității legii penale:

a) Elaborarea unui concept de modificare a legii penale, în scopul stabilirii unei politici unice pe termen lung, prin care vor fi analizate deficiențele instituțiilor din Codul penal cu identificarea măsurilor de remediere.

b) Modificarea Codului penal în baza recomandărilor formulate în Concept.

c) Stabilirea criteriilor pentru analiza informațiilor cu privire la aplicarea măsurilor preventive privative de libertate și analiza periodică a informației cu privire la aplicarea acestor măsuri în vederea asigurării respectării efective a dreptului la libertate.

2.1.5. Îmbunătățirea mecanismelor de executare a pedepselor penale și a condițiilor de detenție:

a) Dezvoltarea programelor probaționale orientate spre schimbarea comportamentului și prevenirea recidivei în rândul persoanelor.

b) Crearea industriei penitenciare în vederea implicării în muncă a condamnaților și a resocializării acestora.

În urma analizei politicilor publice actuale se constată lipsa unei viziuni unice legate de umanizarea politicii penale, aplicarea alternativelor la pedeapsă și detenție etc.

INSTRUMENTE DE POLITICĂ PENALĂ CU PRIVIRE LA DEPOPULAREA PENITENCIARELOR. APLICAREA ACESTORA LA NIVEL NAȚIONAL

4.1 Politica de justiție penală și cadrul legislativ

Elaborarea și punerea în aplicare a politicilor, evaluarea impactului reglementărilor și altor instrumente contemporane de elaborare și execuție a politicilor sunt obligatorii pentru toate sectoarele publice³¹, inclusiv justiția în general și justiția penală, în special. Documentele de standardizare ale Comitetului de Miniștri al CoE în domeniul justiției penale (denumit în continuare „CM”), pornind de la unul dintre primele din acestea, Rezoluția (67), subliniază necesitatea „cercetării pentru a evalua rezultatele noilor măsuri de politică penală și, mai ales, a întreprinde cercetări atunci când se fac sau se preconizează modificări ale politicii penale”.

Datorită caracterului lor complex și multidimensional, reformele din sectorul justiției, inclusiv ale componentei sale penale, sunt, de obicei, gestionate prin intermediul cadrelor de politici multistrat, cuprinzând instrumente sectoriale specifice subsectorului care, de regulă, sunt interdependente și instituționale. Unele jurisdicții procedează pe baza unui set subsectorial, inclusiv prin adoptarea de strategii și planuri de acțiune specifice justiției penale.

În ceea ce privește cadrul legislativ, principiul legalității este considerat piatra de temelie a dreptului penal. Aceasta înseamnă, în primul rând, că orice intervenție în drepturile și libertățile unei persoane ar trebui să aibă un temei legal. În ceea ce privește jurisprudența CtEDO, această cerință este, de obicei, exprimată în termeni precum arestarea „legală” în contextul articolului 5 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”) sau „în conformitate cu legea” în contextul articolului 8 sau 10 din CEDO. Principiul legalității implică și principiul securității juridice, care impune ca temeiul juridic să fie clar în ceea ce privește accesibilitatea și previzibilitatea.

31 Glosar de termeni-cheie în evaluare și management bazat pe rezultate, OCDE, 2002, <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>; Indicatorii Națiunilor Unite privind statul de drept, Ghid de implementare și instrumente de proiect, ONU, 2011, http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf.

4.2 Aplicarea măsurilor preventive

Standardele CEDO³²

Articolul 5, alineatul (1), litera (c) CEDO descrie condițiile în care arestarea sau detenția este legală. Aceasta înseamnă, în primul rând, că orice arestare sau detenție are un temei legal în dreptul național. Dreptul intern în sine trebuie să fie în conformitate cu CEDO, inclusiv cu principiile generale exprimate sau implicate în aceasta. În acest scop, legea care oferă temeiuri legale pentru arestarea preventivă trebuie să îndeplinească și cerințele „calității legii”, ceea ce presupune că aceasta trebuie să fie suficient de accesibilă, precisă și previzibilă în aplicarea sa, pentru a evita orice risc de aplicare arbitrară. O privare de libertate poate fi legală din punctul de vedere al dreptului intern, dar arbitrară și, prin urmare, contrară Convenției. De regulă, o persoană acuzată de o infracțiune trebuie să fie întotdeauna eliberată în așteptarea judecății, cu excepția cazului în care statul poate demonstra că există motive relevante și suficiente pentru a justifica continuarea detenției. În acest sens, trebuie luate în considerare măsuri preventive alternative înainte de a decide arestarea preventivă, mai ales în contextul unei pandemii. Continuarea detenției poate fi justificată numai dacă există considerații de interes public care, în ciuda prezumției de nevinovăție, depășesc regula respectării libertății individuale.

Pe lângă cerința de legalitate, articolul 5, alineatul (1), litera (c) CEDO impune ca o suspiciune rezonabilă de săvârșire a unei infracțiuni să fie o *condicio sine qua non* pentru justificarea arestării preventive. Jurisprudența CtEDO a evoluat către direcția că existența unei bănuieli rezonabile este suficientă pentru reținerea inițială. Totuși, după trecerea unei anumite perioade de timp, care poate fi relativ scurtă – în sensul de câteva zile, bănuiala rezonabilă nu va fi suficientă pentru a justifica detenția continuă. Alte motive trebuie prezentate de către autorități pentru a continua să justifice detenția.

Bănuiala rezonabilă include informații sau fapte care ar convinge un observator obiectiv că persoana în cauză ar fi putut săvârși infracțiunea. Bănuiala rezonabilă ar trebui să existe pe toată durata detenției preventive. Cerința de bănuială rezonabilă nu înseamnă că autoritățile au obținut suficiente probe pentru a aduce acuzații fie în momentul arestării, fie în timpul reținerii

³² Standardele la care se face referire în această secțiune sunt cele stabilite de jurisprudența CtEDO. Recomandarea Rec(2006)13 a Comitetului Miniștrilor este, de asemenea, relevantă pentru problema în discuție. Cu toate acestea, Recomandarea urmează jurisprudența CtEDO și, prin urmare, este menționată aici doar din considerente de completare.

inculpatului. Nici nu este necesar ca persoana deținută să fi fost, în cele din urmă, acuzată sau adusă în fața unei instanțe pentru judecată. Urmărirea penală are ca obiect confirmarea sau înlăturarea suspiciunilor rezonabile care constituie temeiul reținerii. Faptul că o suspiciune este ținută cu bună-credință este insuficient. Detenția unei persoane nu trebuie să fie niciodată impusă în scopul de a o face să mărturisească sau să depună mărturie împotriva altora ori pentru a obține fapte sau informații care ar putea servi la fundamentarea unei suspiciuni rezonabile împotriva sa.

Detenția preventivă nu poate depăși o perioadă rezonabilă de timp, chiar dacă sunt prezente motivele discutate mai sus. În acest scop, autoritățile trebuie să examineze toate faptele care susțin sau care sunt împotriva existenței pretenției de interes public sus-menționate ce justifică o abatere de la norma din articolul 5 CEDO. Dacă abaterea de la regula de bază nu mai este justificată, atunci instanțele naționale trebuie să precizeze faptele relevante în deciziile lor privind cererile de eliberare.

Potrivit jurisprudenței CtEDO, confirmată încă o dată și avansată în Marea Cameră în cauza Buzadji c. Republicii Moldova³³, arestul la domiciliu este considerat, prin gradul și intensitatea sa, echivalent cu privarea de libertate în sensul articolului 5 din Convenție. Toate cerințele și standardele sale se aplică în consecință. Deși CtEDO consideră că caracterul restricțiilor în cazul arestului la domiciliu este semnificativ, ea a afirmat că în majoritatea cazurilor această măsură implică mai puține restricții și un grad mai mic de suferință sau inconveniente pentru deținut decât detenția obișnuită în închisoare. În consecință, standardele derivate, inclusiv Recomandarea nr. R (99) 22 a CM către statele membre privind supraaglomerarea penitenciarelor și inflația populației penitenciare, o consideră o alternativă la detenția efectivă.

Aplicarea standardelor internaționale la nivel național

Inițiativele de politică evidențiate și unele dintre evoluțiile legislative privind măsurile preventive privative de libertate au fost concepute și, respectiv, au avut loc în contextul seriei de hotărâri nefavorabile ale CtEDO împotriva Republicii Moldova. Subiectul violărilor este abordat în cadrul executării măsurilor generale în grupurile de cazuri *Muşuc, Guțu și Șarban*. Primii doi erau preocupați de arestarea ilegală și reținerea preventivă în cadrul procedurilor penale care nu se bazează pe o suspiciune rezonabilă că cei arestați preventiv au comis o infracțiune și alte încălcări legate de CEDO. Restul problemelor

33 Buzadji c. Moldova, Hotărârea CtEDO [GC] din 05 iulie 2016, ap. nr. 23755/07, par. 87 și următoarele

În ceea ce privește măsurile generale necesare au fost fuzionate cu cauzele grupului Șarban, care abordează diferite încălcări ale articolului 5, inclusiv lipsa unor motive relevante și suficiente în hotărârile judecătorești care dispun sau prelungesc arestarea preventivă. CM a luat act de modificările legale care prevăd în mod specific obligația organului de urmărire penală și a instanței de judecată să realizeze un „test de proporționalitate” atunci când solicită și decid cu privire la arestarea preventivă, în procesul de verificare a existenței unei bănuieli rezonabile.

Cu toate acestea, este indicativ faptul că executarea acestui grup de hotărâri este încă menținută sub „supraveghere sporită”. Se pare că Curtea continuă să primească noi plângeri similare. CM a subliniat că este esențial ca aplicarea strictă a noii legislații să fie asigurată și monitorizată corespunzător de către autorități și să fie completată de formarea continuă a judecătorilor și procurorilor. Este indicativ și faptul că autoritățile au fost invitate să ofere informații suplimentare cu privire la impactul măsurilor adoptate și la dezvoltarea practicii judiciare.

Potrivit articolului 177 CPP, atât procurorul, cât și instanța de judecată emit ordonanță motivată, respectiv încheiere. În general, atât hotărârea instanței, cât și ordonanța procurorului ar trebui să fie motivate și să cuprindă informații cu privire la infracțiune, temeiurile și necesitatea aplicării măsurii concrete, îndeplinirea criteriilor prevăzute la articolul 176 etc. În ceea ce privește arestarea preventivă, articolul 185 CPP prevede că arestarea preventivă este o măsură excepțională și se dispune numai atunci când se dovedește că alte măsuri sunt insuficiente pentru eliminarea riscurilor care justifică aplicarea arestării. Arestarea preventivă se aplică numai în baza unei hotărâri care cuprinde motivele ce justifică insuficiența altor măsuri preventive pentru eliminarea riscurilor care au stat la baza aplicării arestării preventive. Articolul 185 stabilește alte trei condiții, în plus față de cele prevăzute la articolul 176 descrise mai sus, pentru aplicarea arestării preventive. În consecință, arestarea preventivă se poate aplica dacă învinuitul, inculpatul nu are domiciliul permanent în Republica Moldova și dacă a refuzat să furnizeze informații cu privire la locul său de reședință permanentă; încalcă condițiile altor măsuri preventive aplicate acestuia sau a încălcat ordonanța de protecție în cazuri de violență în familie; există suficiente dovezi că inculpatul, fiind în libertate, prezintă un risc iminent pentru securitatea și ordinea publică.

CPP prevede, în articolul 186, ca arestarea preventivă să nu depășească un termen rezonabil stabilit în funcție de complexitatea cercetărilor necesare pentru aflarea adevărului și având în vedere obligația de promptitudine în soluționarea cauzelor penale în care învinuitul sau inculpatul se află în arest. Arestarea preventivă nu poate depăși 30 de zile și poate fi prelungită numai dacă condițiile inițiale de aplicare a arestării preventive sunt încă valabile. În plus, judecătorul trebuie să examineze dacă, pentru eliminarea riscurilor care au determinat aplicarea măsurii arestării preventive, este suficientă aplicarea altor măsuri neprivative de libertate sau dacă există temeieri relevante și suficiente pentru prelungirea arestului preventiv. Reținerea poate fi prelungită pe o perioadă care nu depășește 30 de zile de fiecare dată, iar durata totală a arestării nu poate depăși 12 luni.

Deși elementele de bază ale legislației privind măsurile preventive privative de libertate au fost îmbunătățite în ceea ce privește îndeplinirea cerințelor CEDO, în continuare există probleme practice de aplicare. Aproape toate instituțiile și grupurile de interese au împărtășit opinia că detenția preventivă este utilizată în mod excesiv sau, cel puțin, este nevoie de a lua măsuri suplimentare pentru a se asigura că este aplicată în conformitate cu CEDO și alte standarde internaționale.

Mai mult decât atât, constatările anterioare și mai recente ale Comitetului pentru Prevenirea Torturii (denumit în continuare „CPT”) sugerează că același nivel de aplicare a arestării preventive duce la supraaglomerarea Penitenciarului nr. 13 și a altor izolatoare de detenție. Acest lucru agravează problema condițiilor de detenție considerate a fi o problemă structurală datorită unei serii de hotărâri ale CtEDO împotriva Republicii Moldova, conducând până nu demult la încălcarea aproape automată a articolului 3 din CEDO pentru toți cei arestați preventiv și pentru mulți condamnați.

În ceea ce ține de cifre, autoritățile au furnizat date statistice, sintetizate de Procuratura Generală, care arată că în ultimii ani numărul persoanelor arestate și reținute de poliție pentru până la 72 de ore și al celor arestați preventiv a scăzut³⁴.

34 Procuratura Generală, Rapoarte publice de activitate ale Procuraturii Republicii Moldova, <http://procuratura.md/md/d2004/>

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Numărul de persoane reținute (până la 72 de ore) | 4 410 | 3 363 | 2 956 | 2 694 |
| Numărul de persoane pentru care a fost solicitată arestarea preventivă de către procurori | 2 843 | 1 936 | 1 600 | 1 401 |
| Numărul de persoane arestate preventiv | 2 430 | 1 592 | 1 403 | 1 174 |

În 2020, arestarea preventivă (inclusiv arestul la domiciliu) a fost aplicată pentru 1401 persoane, ceea ce reprezintă 8,08% din numărul total de persoane acuzate de o infracțiune. Circa 16,2% dintre cererile de reținere ale procurorilor au fost respinse de instanțele interne. Din numărul total al celor acuzați de o infracțiune, 5,1%, adică 767 de persoane, au fost trimise în judecată în timp ce erau arestate preventiv. Majoritatea acestor cazuri au vizat infracțiuni grave, extrem de grave și excepțional de grave.

În 110 cauze, procuratura a contestat revocările de către judecătorii de instrucție pentru aplicarea sau prelungirea arestului preventiv, dintre care 22,7% au fost admise de instanța de apel. Apărarea a contestat hotărârile judecătorilor de instrucție în 360 de dosare, dintre care 13,6% au fost admise de instanța de apel.

În anul 2021, procurorii au solicitat aplicarea arestării preventive în privința a 1429 de persoane (comparativ cu 2843 în anul 2017, 1936 în anul 2018, 1600 în anul 2019 și 1401 în anul 2020), adică în privința a 49% din cei reținuți. Din numărul total al persoanelor reținute, au fost arestate preventiv 1207 persoane (comparativ cu 2430 în anul 2017, 1592 în anul 2018, 1403 în anul 2019 și 1174 în anul 2020), iar în 222 de cazuri demersurile de arestare au fost respinse. Astfel, în anul 2021 41,4% (comparativ cu 55,1% în anul 2017, 47,3% în anul 2018, 47,5% în anul 2019 și 43,5% în anul 2020) din persoanele reținute au fost arestate preventiv.

Cu toate acestea, persoanele intervievate consideră că arestarea preventivă încă se aplică abuziv. Sunt semnalate mai multe motive pentru aplicarea frecventă a arestării preventive. Cel mai frecvent motiv declarat de aproape toate grupurile de interese este presiunea pe care judecătorii o experimentează în moduri diferite. Societatea civilă și avocații susțin că în rândul judecătorilor există o teamă indusă de mai multe cazuri în care judecătorii au fost sancționați

din cauza reticenței de a accepta moțiunile procurorului privind arestarea preventivă. Articolul 307 CP stabilește răspunderea penală a judecătorilor pentru pronunțarea deliberată a unei sentințe, hotărâri, încheieri sau decizii contrare legii. Această prevedere a fost folosită pentru a urmări judecătorii pentru respingerea cererii sau prelungirea arestării preventive. Cazul judecătorului de instrucție Dorin Munteanu este ilustrativ în acest caz. El a fost urmărit penal în temeiul art. 307 CP după ce a respins cererea acuzării de prelungire a arestării preventive, deoarece nu au fost date justificări în temeiul aplicării reținerii.

4.3 Umanizarea Codului penal

Standarde CoE

Principiul general este că infracțiunile și pedepsele relevante trebuie să fie clar definite prin lege, în cazul în care persoana respectivă poate cunoaște din formularea dispoziției legale și, dacă este necesar, cu ajutorul interpretării acesteia de către instanțele de judecată, ce acțiuni și omisiuni îl vor face să răspundă penal. În plus față de acesta, cadrul juridic internațional, CEDO, jurisprudența CtEDO și standardele derivate ale CoE, în calitate de standarde avansate și relevante în ceea ce privește interzicerea formală a anumitor categorii de sancțiuni penale, prevăd în mod explicit interzicerea pedepsei cu moartea, a pedepsei ireductibile cu închisoarea pe viață și a pedepselor corporale. În același timp, duritatea sancțiunilor penale, politica penală a statului, inclusiv pedeapsa, criteriile de eliberare condiționată au fost lăsate în afara domeniului de aplicare al supravegherii CtEDO.

În ceea ce privește gama, tipurile de sancțiuni penale, durata închisorii și politicile de justiție penală, la fel ca pedepsele alternative, acestea sunt ghidate, în primul rând, de cerința generală de reconciliere a intereselor și considerentelor de restabilire a echității sociale, prevenirea generală și individuală, protecție a publicului și reabilitare, aceasta din urmă fiind introdusă oficial în nucleul standardelor internaționale privind drepturile omului prin articolul 10.3 din Pactul internațional privind drepturile civile și politice³⁵.

35 Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16 decembrie 1966, ratificat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28 iulie 1990.

Pornind de la Regulile minime standard ale Națiunilor Unite pentru tratamentul deținuților (1957³⁶ până la cel mai recent set de standarde adoptate de CoE, în special, Recomandarea CM/Rec (2017) 3 a CM către statele membre referitoare la Regulile europene privind sancțiunile și măsurile comunitare, duritatea sancțiunilor penale trebuie să fie proporțională cu gravitatea infracțiunii pentru care persoanele au fost condamnate și trebuie să țină cont, în consecință, de circumstanțele individuale ale cazului. Motivele de pedeapsă ar trebui să fie în concordanță cu standardele CoE, în special în ceea ce privește reducerea utilizării penitenciarelor, extinderea utilizării sancțiunilor și măsurilor comunitare, implementarea politicilor de dezincriminare, utilizarea medierii.

Aplicarea standardelor internaționale la nivel național

Codul penal respectă standardele internaționale subliniate, care interzic tipurile specifice de pedepse, inclusiv închisoarea pe viață fără o perspectivă semnificativă de reducere. În conformitate cu articolele 71 și, respectiv, 91 (alin. 5), pentru săvârșirea de infracțiuni excepțional de grave și condamnate pentru aceasta, persoanele sunt supuse eliberării condiționate înainte de termen după ce au executat cel puțin 30 de ani de închisoare. Ultima prevedere nu a fost aplicată în practică din varii motive.

Analiza generală sugerează că Codul penal prevede pedeapsa închisorii pe viață pentru un număr mare de infracțiuni, în comparație cu alte jurisdicții.

Termenul minim care trebuie să fie ispășit de către deținuții condamnați la detenție pe viață înainte de a fi eligibili pentru liberare condiționată, în Republica Moldova, este reglementat de Codul penal și constituie 30 de ani. Cu toate acestea, termenul minim s-a schimbat de-a lungul timpului. Codul penal din 24.03.1961³⁷ (Codul penal vechi) prevedea condiția ca deținuții condamnați la detenție pe viață să poată beneficia de liberare condiționată după ce au executat 25 de ani de închisoare. Codul penal adoptat în 2002 a mărit termenul minim de la 25 la 35 de ani, iar ulterior, în 2009, l-a redus la 30 de ani. Până în prezent, niciun deținut condamnat la detenție pe viață nu a fost eliberat condiționat înainte de termen.

36 Scopul și justificarea unei pedepse cu închisoarea sau a unei măsuri similare de privare de libertate este, în cele din urmă, de a proteja societatea împotriva criminalității. Acest scop poate fi atins numai dacă perioada de închisoare este folosită pentru a se asigura, pe cât posibil, că, la întoarcerea sa în societate, infractorul nu este doar dispus, ci și capabil să ducă o viață care respectă legea și să se întrețină singur.

37 Codul penal, art. 52, alineatul 7.

În timp ce caracterul adecvat al gamei de alternative la închisoare este discutat mai jos, este de remarcat că gama de sancțiuni aplicabile persoanelor fizice include amenzi; privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități; anularea gradului militar (ca pedeapsă complementară), a titlurilor speciale, a gradelor de calificare și a distincțiilor de stat; muncă în folosul comunității; închisoare și închisoare pe viață. Cu excepția celor două din urmă sancțiuni, cele rămase pot fi aplicate ca pedepse complementare sau în anumite combinații, inclusiv munca în folosul comunității pentru perioada de probațiune sau, după caz, pentru termenul de probă (art. 62 CP)³⁸.

Sistemul de justiție penală al Republicii Moldova, Codul penal, clasifică infracțiunile în funcție de natura și gradele lor prejudiciabile în ușoare, mai puțin grave, grave, deosebit de grave și infracțiuni excepțional de grave, care se pedepsesc până la 2, 5, 12 ani inclusiv, mai mult de 12 ani și, respectiv, închisoare pe viață (art. 16 CP³⁹). Această clasificare nu implică preocupări specifice, respectând, în termeni generali, prevederile relevante privind clasificarea infracțiunilor în grade de gravitate și alte cerințe de bază ale Recomandării R (92) 17 a CM⁴⁰.

Pedeapsa închisorii, cuprinzând izolarea forțată a persoanei de mediul său obișnuit de viață și plasarea într-un penitenciar pentru un anumit termen (articolul 70 din CP), este cea mai frecventă pedeapsă, prevăzută în 615 componente reglementate în Codul penal. Aceasta variază de la 3 luni la 20 de ani și 25 de ani ca pedeapsă definitivă în cazul unui cumul de infracțiuni. Pedeapsa maximă a închisorii (20 de ani) este prevăzută în 34 de cazuri, cel mai frecvent nivel inferior fiind de 12 ani, corespunzând încadrării generale a infracțiunilor evidențiate, care ocazional începe de la 10, 15 și 16 ani, în funcție de gravitatea infracțiunilor și de alte considerente.

Statisticile generale recente denotă că de ani de zile populația penitenciară în Republica Moldova rămâne în jur de 220 de deținuți la 100.000 de locuitori. Acești indici sugerează că, printre alți factori, duritatea sancțiunilor penale legate de închisoare și de ansamblu, gama lor, tipurile, aplicarea, condamnarea efectivă la închisoare trebuie revizuite.

38 Codul penal, art. 62.

39 Codul penal, art. 16.

40 Recomandarea R (92) 17 a Comitetului Miniștrilor către statele membre, alin. A.6.

Una dintre cele mai vizibile înăspriri ale sancțiunilor penale a fost introdusă prin Legea pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova nr. 119 din 23.05.2013, care a vizat majorarea pedepsei închisorii pentru omor, răpire și alte infracțiuni violente în general.

Nu a existat o revizuire regulată a caracterului adecvat al pedepselor penale și a eficienței aplicării lor efective pentru asigurarea considerațiilor preventive și de securitate. În general, este necesar să se avanseze eforturile analitice, dezagregarea datelor statistice privind sancționarea și sistemul general de justiție penală. Cercetări ar trebui efectuate în mod regulat pentru a măsura cu exactitate eficiența aplicării pedepselor penale cu referire la infracțiunile specifice, numărul persoanelor condamnate și procedurile urmate.

În conformitate cu standardele relevante, rezultatele cercetărilor ar trebui utilizate pentru a iniția modificări legislative, acolo unde este necesar, și pentru a ajusta politicile în domeniu și a pune accent pe reabilitare și umanizare.

În timp ce afirmațiile anterioare ar putea fi văzute ca sugerând un remediu auxiliar pentru asigurarea unei condamnări adecvate și evitarea înăspririi nejustificate a sancțiunilor în cazuri specifice, gama existentă de instrumente de individualizare oferite de Codul penal este considerabil deficitară în ceea ce privește compatibilitatea cu standardele internaționale și cele mai bune practici privind delimitarea pedepselor minime. În conformitate cu Recomandarea R (92) 17, statele ar trebui să se asigure că pedepsele minime, acolo unde este cazul, nu împiedică instanța de judecată să țină cont de circumstanțe particulare în cazuri individuale. Actualmente perioada minimă de închisoare de 3 luni stabilită de Codul penal exclude posibilitatea de a aplica în calitate de pedeapsă penală perioade mai scurte de închisoare, în care doar câteva săptămâni ar putea fi suficiente dacă nu poate fi avută în vedere o sancțiune neprivativă de libertate. Mai mult decât atât, Codul penal a introdus limitări formale pentru aplicarea circumstanțelor atenuante în privința unor sancțiuni specifice, inclusiv amendă, închisoare de până la 10 ani, închisoare pe viață (articolul 78), coroborat cu articolul 79 din CP, care stabilește criterii specifice rigide, considerate circumstanțe excepționale, pentru aplicarea unei pedepse mai blânde decât sancțiunea prevăzută pentru infracțiunea în cauză, ce echivalează cu introducerea de obstacole legale și practice pentru aplicarea sancțiunilor mai puțin dure și ar trebui revizuite.

Standarde CoE

Însăși natura politicilor publice, a legislației, inclusiv a sferei justiției penale, necesită ca domeniile relevante de reglementare, inclusiv factorii criminologici și alți factori, starea de fapt să fie sub monitorizare permanentă, cercetările sugerând ajustările necesare ale practicii și, dacă este necesar, modificări legislative. În plus, umanizarea și considerentele conexe care constituie rațiunea standardelor internaționale conturate și a bunelor practici impun ca statele să ia în considerare posibilitatea dezincriminării sau reclasificării anumitor tipuri de infracțiuni, astfel încât să nu atragă pedepse care implică privarea de libertate⁴¹.

Aplicarea standardelor internaționale la nivel național

Au fost introduse 71 de seturi de amendamente la Codul penal de la republicarea sa în 2009, care au consolidat toate modificările anterioare încorporate după adoptarea sa în 2002. Multe modificări au vizat introducerea de *corpus delicti* noi (mai mult de 50), unele dintre care au fost determinate de angajamentele internaționale, de ex., articolul 135/1 „Crime împotriva umanității”, articolul 166/1 „Tortura, tratamentele inumane și degradante”, de anumite evoluții economice, publice sau specifice țării, precum și evoluții criminologice, de ex., articolul 245/11 „Încălcarea legislației privind activitatea fondurilor nestatale de pensii etc.”, articolul 164/1 „Răpirea minorului de către rudele apropiate”).

În ceea ce privește dezincriminarea, din 2009 s-au înregistrat unele evoluții nesemnificative în ceea ce privește înlăturarea anumitor *corpus delicti* care priveau sustragerea de la depunerea declarațiilor de venit și proprietate sau indicarea deliberată a unor date incorecte, inclusiv de către funcționari de rang înalt.

Cea mai vizibilă eliminare a anumitor elemente din *corpus delicti* rămas, care ar fi afectat statisticile relevante, inclusiv în ceea ce privește numărul de urmăriri penale și condamnări, a vizat modificările cadrului legat de violența în familie, care, printre altele, a eliminat violența psihologică din sfera sa de aplicare. Astfel, pentru asigurarea utilizării adecvate a potențialului discutat de umanizare a sistemului de justiție penală, ar fi necesar să se efectueze

41 Recomandarea CoE Rec (99) 22 privind supraaglomerarea penitenciarelor și inflația populației penitenciare, alin. 4.

(și ulterior repetate periodic) cercetări profunde pentru identificarea și implementarea ulterioară a intervențiilor legislative și aferente orientate spre dezincriminare.

4.5 Sancțiuni neprivative de libertate

Standardele internaționale orientate spre umanizare și reabilitare/resocializare privind sancțiunile neprivative de libertate au fost recent consolidate în Recomandarea CM/Rec (2017) 3 a Comitetului de Miniștri către statele membre referitoare la normele europene privind sancțiunile și măsurile comunitare, consolidată anterior în Recomandările CM/Rec (2010) privind Regulile de probațiune ale Consiliului Europei și CM/Rec (2003) 22 privind liberarea condiționată (libertatea condiționată), anterior acesteia. În general, ele urmăresc rațiunea umanizării și sporirii eficienței politicilor de justiție penală, conciliind considerentele preventive, de securitate și alte aspecte implicate, și cer ca statele să asigure utilizarea adecvată a alternativelor la închisoare. Datorită sferei de aplicare nuanțate și parțial suprapuse ale acestor și altor seturi de standarde internaționale în cauză și noțiunilor operate de acestea, în sensul prezentului document, termenii „sancțiuni neprivative de libertate” și „alternative la închisoare” cuprind și se referă la pedepse penale care nu au legătură cu privarea de libertate, precum și alternative corespunzătoare la executarea pedepsei închisorii.

Pe lângă sancțiunile neprivative de libertate, gama de alternative prevăzute de legislația moldovenească include: condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei; eliberarea condiționată înainte de termen; înlocuirea părții neexecutate a închisorii cu o pedeapsă mai blândă; liberarea de pedeapsă a minorilor; liberarea de pedeapsă datorită schimbării situației; liberarea de la executarea pedepsei a persoanelor grav bolnave, amânarea executării pedepsei pentru femei gravide și persoane care au copii în vârstă de până la 8 ani. Din decembrie 2015 Codul penal și legislația aferentă au fost completate cu elemente specifice probațiunii. În special, în loc de „condiționat” se folosește termenul „perioadă de probă” etc.

Recent, Codul penal a fost completat cu art. 90/1, „Condamnarea cu suspendarea parțială a executării pedepsei cu închisoare”, și art. 91/1, „Liberarea de pedeapsă penală în cazul săvârșirii infracțiunii pentru prima oară și al reparării prejudiciului”.

Condițiile aplicate în cazul suspendării executării pedepsei închisorii și eliberării condiționate de pedeapsă înainte de termen includeau obligațiile de a nu-și schimba domiciliul sau locul de reședință fără acordul unui organ competent; să nu frecventeze anumite locuri; să urmeze un anumit tratament pentru dependența de alcool, droguri, substanțe toxice sau pentru o boală venerică; să ofere sprijin financiar familiei victimei; compensarea prejudiciului, au fost completate în mod corespunzător cu participarea la programe de probațiune, muncă în comunitate (neremunerată) și monitorizare electronică. Introducerea acestor noi condiții mărește potențialul sistemului de justiție penală și, în special, rolul serviciilor de probațiune în îndeplinirea obiectivului dublu de reabilitare/resocializare a infractorilor împreună cu prevenirea recidivei și asigurarea siguranței societății. Normele corespund standardelor internaționale menționate, inclusiv incluse în paragraful 8 din Recomandarea Rec (2003) 22 privind eliberarea condiționată.

Decalajul imediat din gama existentă de pedepse neprivative de libertate care trebuie remediate este constituit de absența probațiunii/liberării condiționate ca pedeapsă independentă fără pronunțarea pedepsei închisorii, așa cum se prevede de standardele internaționale, în special, CM/Rec (2017) 3 referitoare la normele europene privind sancțiunile și măsurile comunitare.

4.6 Reconcilierea victimă-făptuitor, medierea în materie penală și alte alternative la urmărirea penală

Standarde CoE

Consiliul Europei, Recomandarea nr. R (99) 19 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind medierea în materie penală, promovează medierea în materie penală și stabilește liniile directe pentru procesul de mediere victimă-autor. Orientările prevăd principiile medierii, dintre care principalul este consimțământul liber al părților de a participa la mediere (articolul 1). Alte principii care ghidează procesul de mediere includ confidențialitatea procedurilor de mediere și autonomia generală a medierii față de procedurile penale (articolele 2, 5). O posibilitate de trimitere a cazului pentru asistența mediatorului va fi disponibilă în toate etapele procedurii penale (articolul 4). În toate cazurile, procesul de mediere este asigurat de toate garanțiile fundamentale disponibile aplicabile procedurilor penale echitabile, cum

ar fi asistența unui avocat sau a unui interpret sau asistența pentru minori (articolul 8). În niciun caz participarea la mediere nu poate fi recunoscută ca o dovadă a recunoașterii vinovăției în cadrul procedurii penale (articolul 14).

Liniile directoare definesc, de asemenea, rolul autorităților de justiție penală în procesul de mediere. În consecință, autoritățile au dreptul să decidă să trimită un dosar penal spre mediere, precum și să evalueze rezultatul procedurii de mediere (articolul 9). Autoritățile de justiție penală trebuie să fie informate cu privire la rezultatul procesului de mediere într-un termen rezonabil (articolul 16). Înainte de a trimite cazul către mediere, autoritățile judiciare informează pe deplin toate părțile cu privire la drepturile lor, natura procesului de mediere și posibilele consecințe ale medierii (articolul 10).

Un alt scop al *Orientărilor* este de a determina unele standarde generale privind modul în care ar trebui să funcționeze serviciile de mediere, inclusiv autonomia organismelor de mediere care pot fi supuse monitorizării de către organismele competente (articolele 20, 21). Mediatorii trebuie să desfășoare procesul de mediere în mod imparțial, să se bazeze pe faptele cauzei și să fie ghidați de interesele părților (articolul 26). Înainte de a-și prelua atribuțiile de mediere, mediatorii trebuie să primească o formare inițială, care va asigura că mediatorii de serviciu posedă toate abilitățile necesare pentru a lucra cu victimele și au cunoștințe de bază despre sistemul de justiție penală (articolul 24). La obținerea unui acord (care poate fi obținut numai voluntar cu acordul deplin al ambelor părți (articolul 31)), mediatorul va raporta autorităților de mediere cu privire la demersurile întreprinse și la rezultatul medierii (articolul 32). Cu toate acestea, rezultatul medierii rămâne confidențial (articolul 32).

Principiile de bază privind utilizarea programelor de justiție restaurativă în materie penală, adoptate de Consiliul Economic Social (ECOSOC), constituie unul dintre documentele de bază adoptate în cadrul Națiunilor Unite în vederea reglementării relației victimă-infractor dincolo de procedura penală. Principiile de bază urmăresc, în primul rând, să formuleze standarde globale în domeniul medierii și justiției restaurative. Se recomandă statelor membre să ia în considerare formularea de strategii și politici naționale care vizează dezvoltarea justiției restaurative și promovarea unei culturi favorabile utilizării justiției restaurative în rândul autorităților de aplicare a legii, judiciare și sociale, precum și al comunităților locale. Paragraful 6 stipulează că programele de justiție restaurativă ar trebui să fie disponibile în general în toate etapele procesului de justiție penală. Din nou, standardul de bază al programelor de justiție restaurativă presupune un consimțământ liber al

ambelor părți pentru a participa la un astfel de program. O astfel de participare nu ar trebui să fie folosită ca recunoaștere a vinovăției sau orice altă probă în cadrul procedurilor penale. Garanțiile procedurale fundamentale sunt o parte inerentă inalienabilă a unui program de justiție restaurativă, inclusiv dreptul de a consulta un avocat și de a fi informat cu privire la drepturile părților, natura procesului și consecințele procesului. Alte principii includ confidențialitatea procedurilor și supravegherea judiciară a procesului, unde rezultatele procesului de reconciliere pot fi încorporate în hotărârile deciziilor rezultate din procedurile penale.

Aplicarea standardelor internaționale la nivel național

CPP prevede posibilitatea de a solicita medierea și împăcarea în cauzele penale printr-o gamă largă de norme, începând cu cele care stabilesc drepturile părților, obligația procurorului, precum și în diferite etape ale procedurii. Legea medierii nr. 137 din 3 iulie 2015 reglementează profesia de mediator și organizarea acestora. Cadrul legislativ este în conformitate cu standardele CoE și internaționale menționate mai sus. Toate standardele și principiile menționate mai sus sunt reflectate în cadrul legal. Cu toate acestea, misiunea de constatare a relevat că, în ciuda unui cadru legislativ în vigoare, medierea în materie penală în Republica Moldova este aproape inexistentă. Legea medierii este destul de recentă.

Același lucru este valabil și pentru cadrul legal necesar în CPP, care a fost introdus în 2016. Până atunci, CPP prevedea (în articolele 52, 57, 219, 276) doar o obligație a procurorului sau ofițerului de urmărire penală de a informa învinuitul despre posibilitatea medierii pentru soluționarea pretențiilor civile în cadrul procedurii penale și urmăririi penale deschise la plângerea victimei. Legea nr. 211 din 29.07.2016 a introdus în CPP articolul 344/1 și ansamblul de dispoziții aferente privind soluționarea în faza de judecată a unui caz în procedura de mediere sau de împăcare a părților.

În prezent, medierea și împăcarea sunt posibile numai pentru sfera de aplicare a infracțiunilor specifice.

Alin. 6 din Principiile de bază sugerează că, în cadrul unui sistem de justiție penală, există patru puncte principale în care un proces de justiție restaurativă poate fi inițiat cu succes: (a) la nivel de poliție (preacuzare); (b) la nivel de urmărire penală (după acuzare, dar de obicei înaintea unui proces), (c) la nivel de instanță (fie în faza înaintea procesului, fie în faza de pronunțare a sentinței);

și (d) probațiune (ca alternativă la încarcerare, în timpul încarcerării sau la eliberarea din închisoare). În unele țări sunt posibile intervenții reparatorii în paralel cu urmărirea penală. În oricare dintre aceste puncte, poate fi creată o oportunitate pentru ca oficialii să-și folosească competențele discreționare și trimiterea unui delincvent către un program de justiție restaurativă.

Prin urmare, ar putea fi nevoie să se analizeze posibilitatea de a lărgi domeniul de aplicare a medierii și a altor instrumente și programe de justiție restaurativă, inclusiv în ceea ce privește introducerea acestora pe parcursul procesului penal. În plus, rolul judecătorului în medierea în procesul penal poate fi revizuit în continuare.

CONCLUZII

Deoarece închisoarea are o serie de dezavantaje grave, consensul reprezentat de standardele CoE și normele Națiunilor Unite este de a îndemna statele membre să folosească alternative la închisoare pentru a reduce populația penitenciarului. Aceste standarde au devenit mai actuale în perioada pandemiei de COVID-19. Standardele și normele Națiunilor Unite și Consiliului Europei susțin utilizarea încarcerării doar ca ultimă soluție și ca utilizarea acesteia să fie cât mai rară posibil.

Alternativele la detenție sunt adesea mai eficiente în atingerea unor obiective importante de siguranță publică, cum ar fi o mai mare securitate pentru populație. Proiectate și implementate în mod corespunzător, acestea pot contribui la reducerea încălcărilor referitoare la drepturile omului, oferind în schimb costuri puține pe termen mediu și lung. În acest document am evidențiat necesitatea aplicării alternativelor la detenție pe parcursul procesului de justiție penală, care sunt în concordanță cu standardele și normele ONU și CoE.

O primă strategie este plasarea persoanelor care au comis infracțiuni în afara sistemului de justiție penală, în măsura în care este posibil. Nu toate comportamentele nedorite din punct de vedere social trebuie clasificate drept infracțiuni sau trecute prin procesul de justiție penală. Dezincriminarea redefinește din punct de vedere juridic conduita considerată odinioară drept infracțiune, astfel încât să nu mai fie o infracțiune.

În unele cazuri este mai eficient de a redirecționa persoanele condamnate la tratament sau la alte programe de resocializare, decât să treacă prin sistemul de justiție penală și să fie încarcerate.

Pentru fiecare etapă a procesului de justiție penală Guvernul trebuie să inițieze politici care să detalieze tipurile de alternative disponibile, să identifice infrastructura necesară pentru a face aceste alternative o opțiune realistă, inclusiv identificarea actorilor-cheie care trebuie să acționeze pentru ca aceste schimbări să aibă loc.

În faza de judecare a cauzei, arestarea persoanelor prezumate nevinovate poate reprezenta o încălcare a dreptului la libertate și securitate. Doar în

circumstanțe extrem de limitate este justificată o astfel de măsură. Procuratura trebuie să pună accent pe alternative la arestarea preventivă care abordează atât siguranța publică, cât și preocupările legate de drepturile omului.

În etapa de pronunțare a sentinței, instanțele de judecată trebuie să realizeze o examinare atentă a fiecărui caz pentru a determina dacă este necesară și justificată aplicarea unei pedepse sub formă de închisoare.

Dacă da, Guvernul trebuie să ajusteze politicile legate de pedeapsa penală, în special cu referire la pedeapsa minimă cu închisoarea.

Liberarea condiționată înainte de termen are, de asemenea, o importanță practică considerabilă în reducerea populației penitenciare. În acest sens există opțiuni de alternative la încarcerare, inclusiv diferite forme de eliberare condiționată, instrumentul de amnistie și grațiere, care nu sunt valorificate pe deplin.

În cele din urmă, documentul reprezintă un demers adresat autorităților publice cu scopul de a iniția dezvoltarea unei strategii coerente pentru reducerea populației penitenciare.

RECOMANDĂRI

Politica penală națională ar putea fi umanizată prin introducerea mai multor modificări care pot contribui la reducerea durității sancțiunilor penale și, în consecință, la promovarea unor politici eficiente de depopulare a sistemului penitenciar, conforme cu standardele referitoare la drepturile omului. În acest scop, o recomandare generală este de a revizui duritatea sancțiunilor penale legate de pedeapsa cu închisoarea în ansamblu. Cu toate acestea, sunt necesare și următoarele intervenții mai specifice:

Reducerea suprapopulării instituțiilor penitenciare prin aplicarea unor mecanisme de eliberare din detenție din cauza pandemiei de COVID-19 prin aplicarea măsurilor alternative arestului preventiv.

Aplicarea prevederilor recomandărilor internaționale privind COVID-19 în penitenciare și a amnistierii/grațierii categoriilor vulnerabile de deținuți.

Implementarea recomandării CAT privind transferul responsabilității pentru sănătatea deținuților de la Ministerul Justiției/ANP la Ministerul Sănătății.

Implementarea recomandărilor UNODC, CPT și IASC cu privire la aplicarea alternativelor la privațiunea de libertate în contextul pandemiei de COVID-19.

Revizuirea reglementărilor din Codul penal și Codul de procedură penală care creează obstacole legale și practice pentru aplicarea unor pedepse penale mai puțin severe.

Examinarea prioritară de către instanțele de judecată a cazurilor ce țin de aplicarea art. 91, 92 și 95 din Codul penal.

Implementarea în practică a unor măsuri de reglementare eficiente pentru a se asigura că pedeapsa cu detenție pe viață este atât *de jure*, cât și *de facto* reductibilă, așa cum prevede jurisprudența CtEDO.

Cadrul legal privind sancțiunile alternative ar putea fi, de asemenea, revizuit pentru a se conforma standardelor internaționale. Probațiunea/liberarea condiționată ar trebui introdusă ca o modalitate de pedeapsă separată. În plus, probațiunea/eliberarea condiționată ar putea fi mai eficace prin ridicarea sau atenuarea în continuare a cerințelor formale legate de criminalitate, punând accent pe capacitatea deținutului de a se abține de la recidivă, de a respecta condițiile de probațiune și obiectivele justiției penale în general prin utilizarea unor metode fiabile de evaluare a riscurilor, cu accent pe programe de probațiune.

Extinderea domeniului de aplicare a medierii și a altor instrumente și programe de justiție restaurativă, inclusiv în ceea ce privește introducerea acestora în sistemul de justiție penală. Rolul judecătorului în medierea în procesul penal poate fi revizuit în continuare.

Implementarea de măsuri prin lărgirea sferei de aplicare a alternativelor la urmărirea penală, în special suspendarea condiționată a urmăririi penale.

Guvernul ar trebui să intensifice raporturile de cercetare în domeniul aplicării alternativelor și umanizării politicii penale. În funcție de rezultatul cercetărilor, ar putea fi propuse măsuri legislative suplimentare sau campanii de sensibilizare. Spre exemplu:

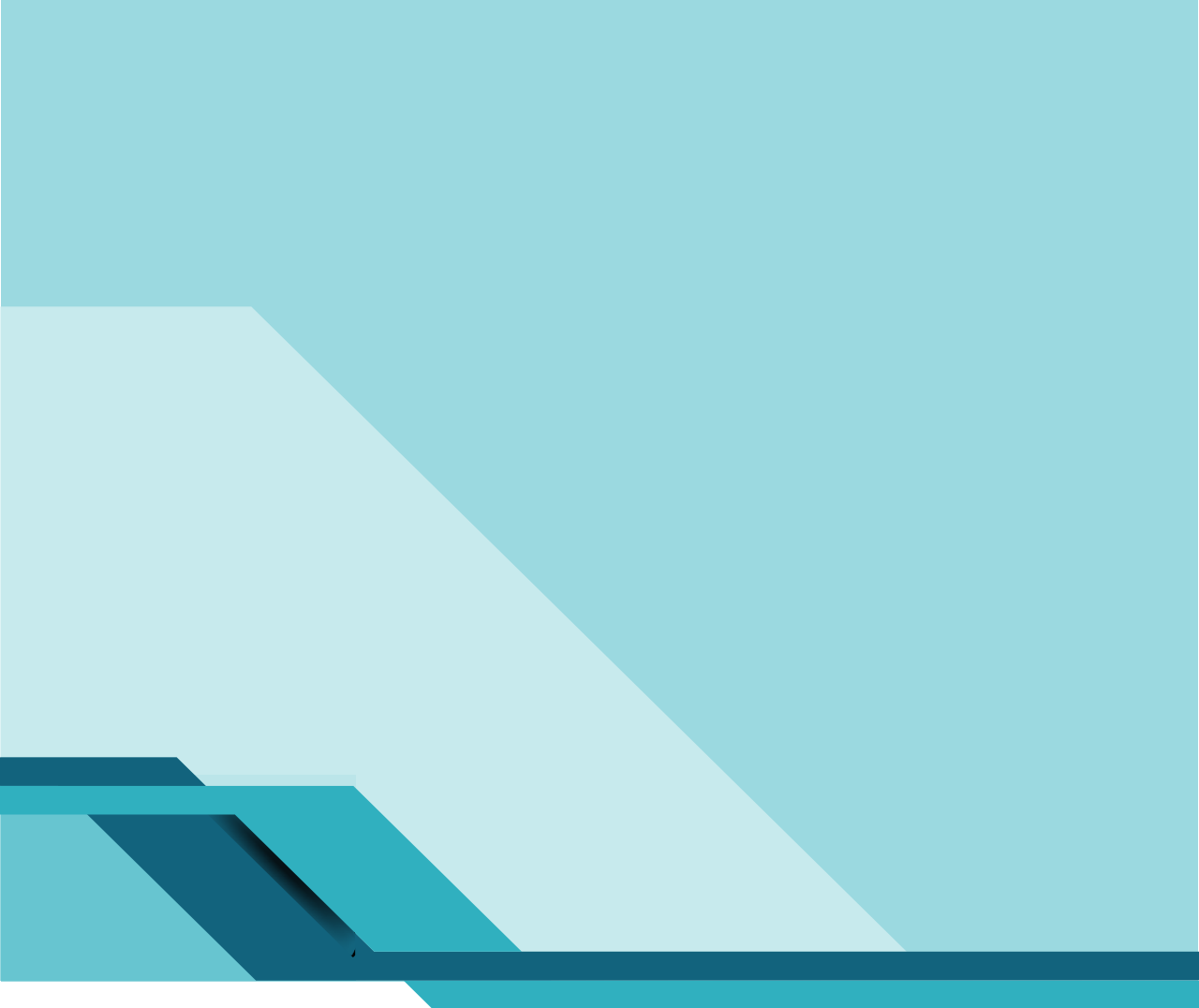
- a. o revizuire periodică a practicii instanțelor de judecată în ceea ce privește aplicarea măsurilor preventive și fundamentarea acestora cu referire la circumstanțe de fapt relevante;
- b. elaborarea unui studiu comparativ între diferite țări ale CoE cu privire la infracțiunile pentru care este permisă arestarea preventivă și care pot duce la revizuirea practicii sau legislației, după caz;
- c. cercetări detaliate pentru a sugera intervenții orientate spre decriminalizare. Acest lucru ar trebui, desigur, însoțit de implementarea ulterioară a intervențiilor legislative;
- d. studierea practicii de aplicare a prevederilor art. 91, 92, 93, 94, 95 din Codul penal al Republicii Moldova.

Continuarea implementării instruirilor specializate cu referire la standardele CEDO privind aplicarea arestului preventiv.

Consolidarea capacității judecătorilor și procurorilor cu privire la posibilitățile pe care le oferă monitorizarea electronică, nu numai cu referire la arestul la domiciliu, dar și cu referire la alte măsuri preventive alternative. Acest lucru poate fi combinat cu o serie de activități specifice de consolidare a capacității pentru membrii relevanți ai sistemului judiciar, precum și procurori și alți profesioniști din domeniul juridic cu privire la problemele legate de probațiune, eficiența reală și potențială a acesteia și cadrul general al alternativelor la detenție.

Continuarea implementării cursurilor de instruire pentru judecători, procurori, ofițeri de urmărire penală și avocați cu privire la aspectele procedurale ale medierii, precum și organizarea unor campanii de sensibilizare cu privire la beneficiile acesteia.

Consolidarea mecanismului de colectare și prelucrare a datelor statistice privind sistemul de justiție penală în general, sancționarea și arestarea preventivă, în special. În ceea ce privește sistemul de sancționare și arestare preventivă, se impune elaborarea unei metodologii unificate de culegere a datelor.



Design grafic și machetare: Marina Bejenari