

## EXPUNERE DE MOTIVE

### *Secțiunea 1*

#### *Titlul proiectului de act normativ*

#### **Proiect de lege**

**pentru grațierea unor pedepse și a unor măsuri educative privative de libertate**

### *Secțiunea a 2-a*

#### *Motivul emiterii actului normativ*

#### **1. Descrierea situației actuale**

Pedepsele și măsurile privative de libertate se execută în condiții care să asigure respectarea demnității umane.

În România, starea penitenciarelor și a condițiilor locurilor de încarcerare (inclusiv pentru măsurile preventive privative de libertate) afectează demnitatea persoanelor condamnate și reprezintă o sursă constantă de critici interne și internaționale, dar și de sancțiuni pecuniare. La acestea se adaugă numărul mare de persoane încarcerate raportat la numărul de locuri pe care le au disponibile penitenciarele, ceea ce conduce la supraaglomerare.

Astfel, conform datelor statistice existente la nivelul Administrației Naționale a Penitenciarelor, la data de 17.01.2017 se înregistra un efectiv de 27.559 persoane custodiate, raportat la 18.985 locuri de cazare existente, calculate la un standard de 4 m.p. alocați fiecărui deținut. În contextul prezentat, indicele de ocupare la nivel de sistem este de 145,16%, iar deficitul este de 8574 locuri.

De asemenea, există imobile afectate executării pedepselor privative de libertate construite între anii 1851-1896, aflate într-o stare avansată de uzură.

**Curtea Europeană a Drepturilor Omului** a pronunțat condamnări împotriva mai multor state europene pentru condițiile de detenție și supraaglomerarea din închisori, **prin decizii – pilot în țări precum**

**Ungaria, Bulgaria, Rusia sau Italia** (Varga and Others vs Hungary, Neshkov and Others vs. Bulgaria, Torreggiani and Others vb Italy, Ananyev and Others vs. Rusia).

**În urma acestor decizii-pilot, statele condamnate au fost obligate să introducă măsuri compensatorii, între soluțiile adoptate la nivel intern fiind și compensarea în bani acordată persoanelor deținute pentru deținerea în condiții neconforme cu standardele Convenției.**

O soluție similară pronunțată împotriva României ar avea un impact bugetar major.

În privința României, au trecut mai bine de patru ani de când CEDO a pronunțat hotărârea semi-pilot în cauza Iacov Stanciu (24 iulie 2012), declarând supraaglomerarea din închisorile românești o problemă sistemică, hotărâre care însă nu a fost urmată de demersuri suficiente în România.

În cuprinsul acesteia se arată că *“art. 3 din convenție consacră una dintre cele mai importante valori ale societăților democratice. Convenția interzice în termeni categorici tortura sau tratamentele și pedepsele inumane sau degradante, indiferent de comportamentul victimei (Labita împotriva Italiei (MC), nr. 26772/95, pct. 119, CEDO 2000-IV). De asemenea, pentru a aprecia dacă un anumit tratament este “degradant” în sensul art. 3, Curtea ține seama dacă scopul acestuia este de a umili și înjosi persoana respectivă și dacă, în ceea ce privește consecințele, acesta a afectat negativ personalitatea victimei respective într-un mod incompatibil cu art.3.*

*Referitor la pedepsele privative de libertate, Curtea a subliniat deja în cauzele anterioare că un deținut nu pierde, prin simplul fapt al încarcerării sale, apărarea drepturilor sale garantate prin convenție. Din contră, persoanele aflate în detenție au o poziție vulnerabilă, iar autoritățile au obligația să le apere. În temeiul art. 3, statul trebuie să se asigure că o persoană este deținută în condiții compatibile cu respectarea demnității sale umane, că modul și metoda de executare a măsurii nu o supun la stres sau greutăți care depășesc nivelul inevitabil de suferință inerent în detenție și că, date fiind nevoile practice ale detenției, sănătatea și bunăstarea sa sunt asigurate în mod adecvat (a se vedea Valasinas, citată anterior, pct. 102 și Kudla, citată anterior, pct 94) “... iar la final Curtea concluzionează că în România referitor la condamnați “suferința și greutățile îndurate au depășit nivelul inevitabil de suferință inerent detenției și au depășit nivelul de greutate urmărit la art. 3 din convenție”.*

Mai mult se apreciază că *“În cazul de față, Curtea a constatat încălcarea art. 3 din Convenție pe motivul condițiilor de viață și igienă necorespunzătoare, inclusiv la nivelul asistenței medicale, în*

|                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>2.Schimbări preconizate</b></p> | <p><i>penitenciarele în care a fost cazat reclamantul, despre care se poate spune că reprezintă o problemă recurentă în România”.</i></p> <p>Din anul 2012, când această hotărâre semi-pilot a fost dispusă de CEDO împotriva României, modificările intervenite în sistemul penitenciar nu sunt de natură să rezolve aspectele reținute de CEDO într-o dimensiune adecvată , iar nerealizarea unor lucrări de reparații capitale și investiții până la finalul anului 2016 de către Administrația Națională a Penitenciarelor continuă să mențină condițiile din penitenciare neconforme standardelor Convenției, precum și supraaglomerarea.</p> <p>Prin Memorandumul aprobat de către Guvern în ședința din 27 aprilie 2016, s-au propus o serie de măsuri menite a îndepărta ori chiar de a înlătura perspectiva unei condamnări a României la CEDO prin pronunțarea unei hotărâri pilot. Cu toate acestea, pe de o parte propunerile conținute oferă soluții pentru o rezolvare parțială a situației, iar pe de altă parte timpul de așteptare pentru transpunerea sa în practică este unul foarte lung de aprox. 7 ani, până în anul 2023.</p> <p>De asemenea investițiile preconizate necesită costuri de 740.234.582 euro, din care peste 512 mil euro de utilizat în lucrări de infrastructură, respectiv, în construcția sau amenajarea de noi penitenciare, în sporirea numărului de locuri de încarcerare și în modernizarea unui număr redus de locuri de încarcerare.</p> <p>Investiția în extinderea și modernizarea spațiilor de încarcerare reprezintă, însă, doar una dintre componentele soluției.</p> <p>Pentru bugetul de stat se adaugă cheltuieli din ce în ce mai costisitoare, legate de întreținerea unor persoane condamnate, care nu au săvârșit fapte cu violență, nu sunt recidiviste și care ar putea fi reintegrate în societate în alte moduri, legal stabilite.</p> <p>Trebuie avut în vedere și recomandările formulate de Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Tratatelor Inumane și Degradante (The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or degrading Treatment or Punishment - CTP), care arată că investiția în infrastructura penitenciară nu reprezintă o soluție, ci pedepsele complementare și acțiunile care vizează reintegrarea persoanelor condamnate reprezintă calea de succes pentru o societate care dorește să se reformeze cu adevărat.</p> <p>Având în vedere iminența aplicării unor sancțiuni de către CEDO, iar, pe de altă parte, condițiile deosebit de grele și degradante în care sunt obligate să trăiască persoanele condamnate la pedeapsa închisorii, considerăm că trebuie să fie promovat prezentul proiect de lege, prin care, în mod diferențiat și în funcție de natura și gravitatea infracțiunilor pentru care există hotărâri ale instanțelor de judecată, să se aplice grațierea.</p> |
|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Grațierea colectivă reprezintă, pe lângă diversificarea sistemului sancționator, una dintre măsurile care vor contribui la scăderea populației carcerale, reprezentând o premisă necesară modernizării și eficientizării justiției penale din România.

Grațierea colectivă face parte dintr-un pachet mai amplu de măsuri pentru îmbunătățirea condițiilor de detenție, care prevede, printre altele, modernizarea infrastructurii penitenciarelor și sporirea numărului de locuri de detenție, mărirea normei de hrană pentru deținuți, accesul efectiv al deținuților la servicii medicale și educaționale de calitate în penitenciarele din România.

Potrivit prezentului proiect de lege, grațierea înlătură în întregime pedepsele de până la 5 ani închisoare aplicate de instanțele de judecată (art. 1), precum și parțial, cu  $\frac{1}{2}$ , pedepsele aplicate femeilor gravide și persoanelor care sunt unic întreținător de familie și au în întreținere minori cu vârsta de până la 14 ani, dacă nu li s-au interzis prin hotărâre judecătorească drepturile părintești [art. 2 alin. (1)].

De asemenea, grațierea operează și în cazul măsurilor educative privative de libertate cu durată de maxim 5 ani (art. 3), proiectul corelându-se în acest sens cu prevederile art. 160 alin. (2) Cod penal.

Pedepsele și măsurile educative privative de libertate aplicate pentru infracțiunile enumerate limitativ la art. 5 alin. (2) din proiect sunt exceptate de la grațiere, în considerarea pericolului social al acestor infracțiuni. (enumerarea urmărește ordinea infracțiunilor din Codul penal, avându-se în vedere obiectul juridic generic al acestora). Pentru aceleași rațiuni, proiectul exceptează de la grațiere orice alte infracțiuni pentru care legea prevede pedeapsa de 10 ani închisoare sau mai mare [art. 5 alin. (3)].

Potrivit art. 5 alin. (4) din proiect vor fi exceptate de la grațiere nu doar infracțiunile enumerate la alin. (2) lit. A (prevăzute de Codul penal în vigoare) respectiv alin. (2) lit. B (prevăzute de legi speciale în vigoare), ci și infracțiunile corespondente – reglementate de Codul penal anterior sau, după caz, de legi speciale care au fost modificate sau abrogate la intrarea în vigoare a Codului penal actual - în considerarea existenței continuității incriminării.

Potrivit art. 5 alin. (1) din proiect, nu vor beneficia de grațiere colectivă condamnații recidiviști (cei care au comis infracțiunea în stare de recidivă sau sunt recidiviști din condamnări anterioare); de asemenea, conform art. 6 din proiect, nu vor beneficia de grațiere condamnații care s-au sustras de la executarea pedepsei (înainte sau după începerea executării). S-a avut în vedere pericolozitatea socială a acestor persoane, probată de faptul că nu și-au îndreptat conduita după ce au intrat în conflict cu legea penală.

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Grațierea colectivă reglementată prin prezentul proiect este <u>dublu condiționată</u>.</p> <p>Astfel, art. 4 alin. (1) îi obligă pe beneficiarii grațierii ca în termen de 1 an de la rămânerea definitivă a hotărârii (în cazul grațierilor antecondamnatorii), respectiv de la punerea în libertate (în cazul celor postcondamnatorii) să achite despăgubirile la care au fost obligați prin hotărârea de condamnare; de asemenea, art. 7 din proiect reglementează un termen – condiție de 3 ani, în care beneficiarii grațierii sunt ținuti să nu săvârșească infracțiuni intenționate. <u>Nerespectarea acestor condiții atrage revocarea grațierii</u>.</p> <p>În fine, potrivit art. 8 din proiect, grațierea colectivă operează asupra pedepselor aplicate pentru infracțiuni săvârșite anterior datei de 18.01.2017, indiferent de data soluționării definitive a cauzei.</p> |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

3. Alte informații

**Secțiunea a 3-a**  
**Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ**

|                                                                                          |                |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 1. Impactul macroeconomic                                                                | Nu este cazul  |
| 1 <sup>1</sup> . Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat | Nu este cazul  |
| 2. Impactul asupra mediului de afaceri                                                   | Nu este cazul. |
| 3. Impactul social                                                                       | Nu este cazul  |
| 4. Impactul asupra mediului                                                              | Nu este cazul  |
| 5. Alte informații                                                                       | Nu este cazul  |

**Secțiunea a 4-a**  
**Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)**

| Indicatori | Anul curent | Următorii 4 ani |   |   |   | Media pe 5 ani |
|------------|-------------|-----------------|---|---|---|----------------|
| 1          | 2           | 3               | 4 | 5 | 6 | 7              |
|            |             |                 |   |   |   |                |

|                                                                                                                                                                                                                                                                           |  |  |  |  |  |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| 1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus din care:<br>a) buget de stat, din acesta:<br>(i) impozit pe profit;<br>(ii) impozit pe venit<br>b) bugete locale,<br>(i) impozit pe profit<br>c) bugetul asigurărilor sociale de stat<br>(i) contribuții de asigurări |  |  |  |  |  |  |
| 2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care                                                                                                                                                                                                            |  |  |  |  |  |  |
| a) buget de stat, din acesta:                                                                                                                                                                                                                                             |  |  |  |  |  |  |
| (i) cheltuieli de personal                                                                                                                                                                                                                                                |  |  |  |  |  |  |
| (ii) bunuri și servicii                                                                                                                                                                                                                                                   |  |  |  |  |  |  |
| b) bugete locale                                                                                                                                                                                                                                                          |  |  |  |  |  |  |
| (i) cheltuieli de personal                                                                                                                                                                                                                                                |  |  |  |  |  |  |
| (ii) bunuri și servicii                                                                                                                                                                                                                                                   |  |  |  |  |  |  |
| c) bugetul asigurărilor sociale de stat:                                                                                                                                                                                                                                  |  |  |  |  |  |  |
| (i) cheltuieli de personal                                                                                                                                                                                                                                                |  |  |  |  |  |  |
| (ii) bunuri și servicii                                                                                                                                                                                                                                                   |  |  |  |  |  |  |
| 3. Impact financiar, plus/minus, din care:                                                                                                                                                                                                                                |  |  |  |  |  |  |
| a) buget de stat                                                                                                                                                                                                                                                          |  |  |  |  |  |  |
| (i) cheltuieli de personal                                                                                                                                                                                                                                                |  |  |  |  |  |  |
| (ii) bunuri și servicii                                                                                                                                                                                                                                                   |  |  |  |  |  |  |
| b) bugetele locale                                                                                                                                                                                                                                                        |  |  |  |  |  |  |
| 4. Propuneri pentru acoperirea creșterii bugetare                                                                                                                                                                                                                         |  |  |  |  |  |  |



|                                                                                                  |               |  |  |  |  |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|--|--|--|--|--|
| 5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare                                    |               |  |  |  |  |  |
| 6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificării veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare | Nu este cazul |  |  |  |  |  |
| 7. Alte informații                                                                               | Nu este cazul |  |  |  |  |  |

**Secțiunea a 5-a**  
**Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ:<br>a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ;<br>b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții. |               |
| 1 <sup>1</sup> . Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice                                                                                                                                                                                                         | Nu este cazul |
| 2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul                                                                                                                                                                                                                                       |               |

|                                                                                    |               |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| proiectelor ce transpun prevederi comunitare                                       |               |
| 3. Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare      | Nu este cazul |
| 4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene                              |               |
| 5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente |               |
| 6. Alte informații                                                                 | Nu este cazul |

***Secțiunea a 6-a***  
***Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ***

|                                                                                                                                                                                |                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate                                               | Proiectul de lege a fost supus consultării publice pe site-ul Ministerului Justiției. |
| 2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de proiectul actului normativ | Nu este cazul.                                                                        |
| 3. Consultările organizate cu autoritățile                                                                                                                                     | Nu este cazul.                                                                        |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr.521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative</p> |                                                                                                                   |
| <p>4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente</p>                                                                                                                                | <p>Nu este cazul.</p>                                                                                             |
| <p>5. Informații privind avizarea de către:</p> <p>a) Consiliul Legislativ</p> <p>b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării</p> <p>c) Consiliul Economic și Social</p> <p>d) Consiliul Concurenței</p> <p>e) Curtea de Conturi.</p>                                                                                                          | <p>Proiectul prezentului act normativ a fost avizat favorabil de Consiliul Legislativ prin avizul nr. 59/2017</p> |
| <p>6. Alte informații</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p>Nu este cazul</p>                                                                                              |
| <p><b><i>Secțiunea a 7-a</i></b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                   |

| <b>Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ</b>                                                                                                                       |                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ                                                                                                                             |                |
| 2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice | Nu este cazul. |
| 3. Alte informații                                                                                                                                                                                                           | Nu este cazul  |
| <p align="center"><b>Secțiunea a 8-a</b><br/><b>Măsurile de implementare</b></p>                                                                                                                                             |                |
| 1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale – înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente    |                |
| 2. Alte informații                                                                                                                                                                                                           | Nu este cazul. |

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege pentru grațierea unor pedepse și a unor măsuri educative privative de libertate, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare, cu procedura de urgență prevăzută de art.76 alin.(3) din Constituția României, republicată.

**PRIM-MINISTRU**

**SORIN MIHAI GRINDEANU**

