



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

143
2209002

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
127/06.10.2017

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, pentru modificarea și completarea art. 587 din Legea nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și a Legii nr.254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal*, inițiată de domnul senator UDMR Cseke Attila-Zoltan împreună cu un grup de parlamentari UDMR (**Bp. 86/2017, L 127/2017**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea *Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*, modificarea și completarea art. 587 din *Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare*, precum și modificarea și completarea *Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se modificarea instituției concursului de infracțiuni; modificarea procedurii liberării condiționate; reglementarea instituției executării pedepsei închisorii până la un an în arest la domiciliu; introducerea obligativității prezenței persoanei condamnate (judecata se poate face în lipsă numai dacă aceasta renunță în

scris la dreptul de a fi prezentă), precum și obligativitatea asistenței juridice.

De asemenea, se propune posibilitatea renunțării la veniturile încasate ca urmare a prestării de activități lucrative și reintroducerea zilelor câștig pentru fiecare lucrare științifică publicată și eliminarea procedurii de elaborare a lucrărilor științifice publicate sau a invențiilor brevetate.

II. Observații

După cum se cunoaște, cadrul legislativ în materia dreptului penal a fost supus unui amplu proces de reformă, actele normative adoptate fiind rezultatul cooperării inter-instituționale, cu implicarea puterii executive (Ministerul Justiției, celelalte ministere și autorități cu atribuții în domeniu), legislative și judecătorești (Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție). Astfel, domeniul dreptului penal a fost modificat în mod substanțial, prin adoptarea și intrarea în vigoare a noului *Cod penal* (Legea nr. 286/2009), a *Legii nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal*, a *Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală precum și a Legii nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale*.

Conținutul și regimul pedepselor și al măsurilor neprivative de libertate a fost analizat de către o comisie de specialiști (practicieni și cadre didactice) cu ocazia elaborării noului *Cod penal*, noua abordare privind politica penală fiind dezbătută și însușită de către cele două camere ale Parlamentului, noul *Cod penal* fiind adoptat prin *Legea nr. 286/2009*, publicată în *Monitorul Oficial nr. 510 din 24 iulie 2009*. Ulterior, viziunea stabilită de noul *Cod penal* a fost reconfirmată și cu ocazia dezbaterilor pe marginea *Legii nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal*, dar și a noului *Cod de procedură penală*.

Astfel, detalierea noului cadru legal în materie penală, din punct de vedere al executării pedepselor și măsurilor privative și neprivative de libertate, a fost definitivat prin cele două legi speciale în materie, respectiv: *Legea nr. 253/2013 privind executarea pedepselor, a măsurilor educative și a altor măsuri neprivative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal* și *Legea nr. 254/2013 privind*

executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal.

A. Legea nr. 286/2009 privind Codul penal

1. Precizăm că noul *Cod penal* a cuprins o reșezare în limite normale a tratamentului sancționator în cazul infractorilor primari, prin raportare la *Codul penal* anterior, care suferise numeroase intervenții legislative necorelate.

Desigur, reglementarea generală în materie penală nu poate ignora un comportament repetitiv anti-social, în cazul în care persoana persistă într-un comportament infracțional. Pentru astfel de situații Partea generală a *Codului penal* a reglementat o răspundere mai severă pentru persoanele care au comis mai multe infracțiuni (concursul de infracțiuni, respectiv starea de recidivă). În aceste situații se apreciază, în mod unanim, că este necesară sporirea tratamentului sancționator, prin comparație cu infractorii primari, în caz contrar apărând efectul de impunitate, sancțiunile prevăzute de lege și aplicate neputând fi considerate drept disuasive.

Pentru aceste motive, întinderea și intensitatea represiunii penale crește progresiv pentru cei care comit mai multe infracțiuni înainte de a fi definitiv condamnați și cu atât mai mult pentru cei aflați în stare de recidivă.

Astfel, în ceea ce privește concursul de infracțiuni, în privința pedepsei principale, s-a optat pentru sistemul absorbției în ipoteza în care pentru una dintre infracțiunile concurente s-a aplicat pedeapsa detențiunii pe viață, respectiv cumulul juridic în cazul în care pentru infracțiunile concurente s-au aplicat numai pedepse cu amenda ori o pedeapsă cu închisoarea și alta cu amenda. Dacă s-au stabilit numai pedepse cu închisoarea, se aplică pedeapsa cea mai grea, la care se adaugă un spor de o treime din totalul celorlalte pedepse stabilite.

Având în vedere gravitatea comportamentului unei persoane aflată în situația aplicării regulilor concursului de infracțiuni, apreciem că nu se justifică renunțarea la sporul obligatoriu reglementat în prezent în *Codul penal*.

De altfel, nu acest spor, aplicabil începând cu anul 2014, este sursa suprapopulării penitenciare existente și, prin urmare, nu modificarea acestuia reprezintă soluția legislativă dorită în vederea atingerii scopului urmărit de inițiatori.

Totodată, abordarea legiuitorului în materia concursului de infracțiuni a fost confirmată în mod repetat de către Curtea Constituțională, care a reținut conformitatea soluției *Codului penal* cu prevederile Legii fundamentale, așa încât nici din această perspectivă propunerea de modificare a art. 39 alin. (1) lit. b) din *Legea nr. 286/2009 privind Codul penal* nu apare ca fiind justificată.

Invocăm cu titlu de exemplu Deciziile Curții Constituționale nr. 711/2015, nr. 782/2015 și nr. 497/2016.

Astfel, prin Decizia nr. 497/2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 39 alin. (1) lit. b) din *Codul penal* și ale art. 396 alin. (10) din *Codul de procedură penală*, Curtea Constituțională a statuat următoarele:

„14. Examinând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 39 alin. (1) lit. b) din *Codul penal*, Curtea reține că, prin Decizia nr. 711 din 27 octombrie 2015, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 913 din 9 decembrie 2015 și Decizia nr. 782 din 17 noiembrie 2015, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 50 din 22 ianuarie 2016, a constatat că actualul *Cod penal* reglementează un regim juridic de sancționare a celor două forme de concurs de infracțiuni - real și formal, privitor la persoana fizică, infractor major, în cadrul căruia se poate observa o pluralitate de sisteme de sancționare, cu modificări substanțiale față de concepția *Codului penal* din 1969. Astfel, art. 39 alin. (1) din *Codul penal* instituie sancționarea concursului de infracțiuni potrivit sistemului absorbției, când s-au stabilit pedeapsa cu detențiunea pe viață și una sau mai multe pedepse cu închisoarea sau amenda [lit. a)], sistemului cumulului juridic cu spor obligatoriu și fix, în cazul în care pentru infracțiunile concurente s-au aplicat numai pedepse cu închisoarea sau numai pedepse cu amenda [lit. b) și c)], sistemului cumulului aritmetic între pedeapsa închisorii și pedeapsa amenzii, când au fost aplicate ambele tipuri de sancțiuni [lit. d)] și un sistem mixt, al cumulului juridic cu spor obligatoriu și fix, combinat cu sistemul cumulului aritmetic, atunci când s-au stabilit mai multe pedepse de specie diferită - închisoare și amendă [lit. e)]. Atunci când s-au stabilit mai multe pedepse cu închisoarea, dacă prin adăugare la pedeapsa cea mai mare a sporului de o treime din totalul celorlalte pedepse cu închisoarea stabilite s-ar depăși cu 10 ani sau mai mult maximul general al pedepsei închisorii, iar pentru cel puțin una dintre infracțiunile concurente pedeapsa prevăzută de lege este închisoarea de 20 de ani sau mai mare, se poate aplica pedeapsa detențiunii pe viață [art. 39 alin. (2) din *Codul penal*].

15. Cu titlu de principiu, Curtea a reținut că, în noua reglementare, operațiunea de determinare concretă a pedepsei în cazul concursului de infracțiuni parcurge două etape, în prima etapă având loc stabilirea pedepsei pentru fiecare infracțiune concurentă în parte, iar în cea de-a doua aplicarea pedepsei pe care infractorul urmează să o execute pentru toate infracțiunile. Astfel, în prima etapă, instanța judecătorească realizează o individualizare a răspunderii penale pentru fiecare infracțiune care se află în pluralitatea de infracțiuni săvârșite de infractor, iar în cea de-a doua, aceeași instanță apreciază cu privire la ansamblul activității infracționale a infractorului, dând spre executare o pedeapsă pentru întreg ansamblul, pedeapsă ce reflectă pericolul social ce reiese din comiterea infracțiunilor concurente. Așadar, potrivit prevederilor art.39 alin. (1) lit. b) din actualul Cod penal, dacă pentru infracțiunile concurente s-au stabilit numai pedepse cu închisoarea, se va aplica pedeapsa cea mai grea, la care se adaugă un spor de o treime din totalul celorlalte pedepse stabilite. În context, Curtea a reținut că o limitare cu privire la cuantumul pedepsei rezultante ce urmează a fi executată se face prin dispozițiile art. 60 din Codul penal, aceasta neputând fi mai mare de 30 de ani de închisoare.

16. Prin aceleași decizii, Curtea a reținut că, întrucât săvârșirea mai multor infracțiuni de către aceeași persoană demonstrează o perseverență pe calea infracțională a acesteia, sunt necesare sisteme de sancționare adecvate pentru asigurarea constrângerii și reeducării, iar reglementarea acestora nu trebuie să se facă decât cu respectarea Constituției și a supremației sale.

17. De asemenea, Curtea nu a putut reține nici susținerile potrivit cărora prevederile criticate sunt în contradicție cu dispozițiile constituționale ale art. 23 privind libertatea individuală. Libertatea individuală nu are caracter absolut, fiind necesar a se exercita între coordonatele stabilite de ordinea de drept, așa încât încălcarea regulilor care compun ordinea de drept autorizează legiuitorul să reglementeze, în funcție de gravitatea comportamentului infracțional, norme penale care vizează direct libertatea persoanei. Aceste dispoziții penale însă trebuie să fie strict delimitate și condiționate, astfel încât libertatea individuală să fie respectată. Or, Curtea a constatat că normele criticate permit o individualizare judiciară a pedepsei principale (rezultante) în caz de concurs de infracțiuni "în condițiile și în temeiul legii", potrivit art. 23 alin. (12) din Legea fundamentală, o garanție împotriva unei eventuale ingerințe arbitrare a judecătorului în libertatea individuală reprezentând-

o limita generală a pedepsei închisorii impusă de lege. Așadar, o limitare cu privire la cuantumul pedepsei rezultante ce urmează a fi executată se face prin dispozițiile art. 60 din Codul penal, aceasta neputând fi mai mare de 30 de ani de închisoare. Cu alte cuvinte, dacă sporul obligatoriu ar depăși limita generală a pedepsei închisorii impusă de lege, aceasta se va reduce corespunzător.”

Opinăm că propunerea avansată creează dificultăți prin raportare la crearea unui tratament sancționator diferit în cazul concursului de infracțiuni.

Astfel, inițiatorii propun renunțarea la sporul obligatoriu numai în cazul când s-au stabilit numai pedepse cu închisoare, așa încât, dacă ar fi acceptată o astfel de propunere, ar determina o diferență de tratament nejustificată față de situațiile în care în cazul concursului de infracțiuni s-au stabilit numai pedepse cu amendă (când se aplică pedeapsa cea mai grea, la care se adaugă un spor de o treime din totalul celorlalte pedepse stabilite), respectiv s-a stabilit o pedeapsă cu închisoare și o pedeapsă cu amendă (când se aplică pedeapsa închisorii, la care se adaugă în întregime pedeapsa amenzii). Or, o astfel de abordare nu poate fi acceptată, în condițiile în care se creează un tratament discriminatoriu pentru persoane aflate în aceeași situație juridică – concursul de infracțiuni.

Având în vedere argumentele expuse, apreciem că nu se impune modificarea instituției concursului de infracțiuni, prin relaxarea în acest mod a sistemului sancționator în sensul propus de inițiatori.

2. Cu privire la modificarea art. 75 alin. (1) lit. d) din *Legea nr.286/2009 privind Codul penal*, prin propunerea legislativă, inițiatorii au în vedere aplicarea nediferențiată a aplicării circumstanței atenuante, indiferent de infracțiunea comisă.

Apreciem drept nejustificată o astfel de propunere, rațiunea existenței unei astfel de circumstanțe atenuante având în vedere tocmai comportamentul infractorului, respectiv necesitatea unui comportament care să nu fie deosebit de periculos, motiv pentru care, *de lege lata*, sunt excluse o serie de infracțiuni de la aplicabilitatea acestei circumstanțe atenuante: contra persoanei; de furt calificat; tâlhărie; piraterie; fraude comise prin sisteme informatice și mijloace de plată electronice; ultraj; ultraj judiciar; purtare abuzivă; infracțiuni contra siguranței publice; infracțiuni contra sănătății publice; infracțiuni contra libertății religioase și respectului datorat persoanelor decedate; contra securității naționale; contra capacității de luptă a forțelor armate; infracțiunile de genocid;

contra umanității și de război; infracțiunile privind frontiera de stat a României; infracțiunile din legislația privind prevenirea și combaterea terorismului; infracțiunile de corupție; infracțiunile asimilate infracțiunilor de corupție; cele împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene; infracțiunile privitoare la nerespectarea regimului materiilor explozive; materialelor nucleare sau al altor materii radioactive; privind regimul juridic al drogurilor; privind regimul juridic al precursorilor de droguri; cele privind spălarea banilor; privind activitățile aeronautice civile și cele care pot pune în pericol siguranța zborurilor și securitatea aeronautică; privind protecția martorilor; privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter fascist; rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii; cele privind traficul de organe; țesuturi sau celule de origine umană; privind prevenirea și combaterea pornografiei și cele referitoare la regimul adopțiilor.

Prin acceptarea propunerii inițiatorilor s-ar ajunge la reținerea circumstanței atenuante a reparației prejudiciului în mod integral pentru o serie de infracțiuni deosebit de grave, cum ar fi: omor; omor calificat; traficul de droguri; traficul de persoane, infracțiunile privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter fascist; rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii, cele privind traficul de organe, țesuturi sau celule de origine umană; privind prevenirea și combaterea pornografiei; contra securității naționale; infracțiunile de genocid, contra umanității și de război.

Având în vedere argumentele expuse, apreciem că nu se impune modificarea conținutului circumstanței atenuante prevăzută la art. 75 alin.(1) lit. d) din *Codul penal*, prin eliminarea totală a infracțiunilor care exclud aplicabilitatea acestei circumstanțe.

3. Cu privire la modificarea art. 100 alin. (1) lit. a) și alin. (2)-(4) din *Legea nr. 286/2009 privind Codul penal*, inițiatorii propunerii legislative urmăresc scăderea fracțiunii minime din pedeapsa închisorii pronunțată de către instanțe de judecată, după executarea căreia persoana condamnată are vocație la liberarea condiționată.

Astfel, reducerea fracțiunilor de pedeapsă necesar a fi executate în vederea analizării în comisia de liberare condiționată așa cum se propune prin modificarea art. 100 din *Legea nr.286/2009 privind Codul penal* are ca efect dobândirea mai rapidă a vocației persoanei condamnate de a fi

analizată în comisia de liberare condiționată. De altfel, aceeași consecință o are și creșterea numărului de zile considerate executate ca urmare a muncii prestate, prin modificarea art. 96 alin. (1) lit. a, c și f) din *Legea nr.254/2013*.

În ceea ce privește liberarea condiționată, în literatura de specialitate s-a afirmat că aceasta constă în punerea în libertate a condamnatului din executarea unei pedepse cu închisoarea ori detențiunea pe viață înainte de executarea în întregime a pedepsei privative de libertate la care a fost condamnat, printr-o hotărâre definitivă a instanței de judecată, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege.

Liberarea condiționată nu este un drept al condamnatului, ci o vocație a acestuia, instituția prezentând un cert caracter facultativ. Astfel, liberarea condiționată nu reprezintă un drept recunoscut condamnatului de a nu executa pedeapsa până la termen, ci un instrument juridic prin care instanța de judecată constată că nu mai este necesară continuarea executării pedepsei în regim de detenție până la împlinirea integrală a duratei stabilite cu ocazia condamnării, întrucât condamnatul, prin conduita avută pe toată durata executării, dovedește că a făcut progrese în vederea reintegrării sociale și convinge astfel instanța că nu va mai comite infracțiuni, iar liberarea sa anticipată nu prezintă niciun pericol pentru colectivitate.

Apreciem drept nejustificată și nesusținută propunerea de scădere a fracțiunilor minime obligatorii de executat în cazul pedepsei închisorii, cu atât mai mult cu cât inițiatorii propun și eliminarea sporului obligatoriu în cazul concursului de infracțiuni. Promovarea unor astfel de modificări ar avea drept consecință scăderea, până la anihilare, a efectelor pedepsei, cu consecința apariției unei impunități *de facto* în unele situații, executarea unei pedepse cu închisoarea devenind o pedeapsă aplicată în mod efectiv pentru un timp scurt, cu consecința imposibilității reeducării și sancționării efective a persoanei condamnate, mai ales în cazul celor care au săvârșit infracțiuni în concurs.

De asemenea, în condițiile în care are loc o afectare semnificativă a instituției liberării condiționate (coroborată și cu cea propusă regimului concursului de infracțiuni) va avea loc, în fapt, și o afectare a funcției de exemplaritate a pedepsei, esențială pentru salvagardarea statului de drept.

Potrivit statisticilor penitenciare europene – *SPACE I (Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe)* – România se situează la limita superioară în ceea ce privește deținuții eliberați condiționat.

Astfel, la nivelul anului 2013, au fost eliberați din penitenciar 14.211 deținuți, dintre care 10.112 (adică 78,80%) deținuți au fost eliberați printr-o formă oarecare de liberare sub condiție. Spre comparație, media europeană, la nivel procentual a fost de numai 29,80%.

De asemenea, din analiza datelor statistice comunicate de către ANP, începând cu data intrării în vigoare a noului Cod penal (01.02.2014) până la 05.06.2016, procentul persoanelor condamnate eliberate condiționat a fost următorul:

- 2014 = 69,21% [adică 10.937 deținuți eliberați condiționat dintr-un total de 15.804 deținuți eliberați din penitenciar în decursul anului 2014]
- 2015 = 70,91% [adică 10.278 deținuți eliberați condiționat dintr-un total de 14.494 deținuți eliberați din penitenciar în decursul anului 2015]
- 2016 = 69,75% [adică 6.194 deținuți eliberați condiționat dintr-un total de 8.881 deținuți eliberați din penitenciar în decursul anului 2016 – până la data de 05.06.2016].

Date statistice ANP – eliberați:

Anul	Total eliberați	Eliberați condiționat	Eliberați termen	Alte motive (achitare, anulare mandate de executare, control judiciar, decedat, extrădat, încetare proces penal, liberat adresă, suspendarea condiționată a executării pedepsei, suspendarea executării pedepsei sub supraveghere)
2014	15804	10937	967	3900
2015	14494	10278	890	3326
05.09.2016	8881	6194	650	1967

După cum se poate observa, procentul persoanelor eliberate condiționat este extrem de ridicat (mai ales prin raportare la media europeană), așa încât și din această perspectivă este dificil de acceptat modificarea prevederilor legale în sensul relaxării condițiilor liberării condiționate (prin reducerea fracțiunii din pedeapsa închisorii ce trebuie în mod obligatoriu executată).

De altfel, apreciem că măsurile alternative privării de libertate, astfel cum au fost acestea recent reglementate în sistemul de drept românesc (Renunțarea la aplicarea pedepsei; Amânarea aplicării pedepsei; Suspendarea executării pedepsei sub supraveghere; Liberarea

condiționată), nu numai că sunt în linia standardelor europene și internaționale în materie (spre exemplu, Regulile minimale ale Națiunilor Unite pentru elaborarea unor măsuri neprivative de libertate - Regulile de la Tokio¹ și instrumentele emise de către Consiliul Europei²), dar își dovedesc deja eficiența. Astfel, de la intrarea în vigoare a noilor coduri și până în prezent se poate constata o scădere a populației carcerale și o creștere semnificativă a numărului persoanelor aflate în supravegherea serviciilor de probațiune.

Este de remarcat că, pentru prima dată de la înființarea serviciului de probațiune în România în anul 2001, prin *Ordonanța Guvernului nr.92/2000 privind organizarea și funcționarea serviciilor de reintegrare socială a infractorilor și de supraveghere a executării sancțiunilor neprivative de libertate, cu modificările și completările ulterioare*, numărul persoanelor aflate sub supravegherea acestuia este mai mare decât al celor aflate în detenție în penitenciare. La data de 31 decembrie 2015, 42.000 de persoane se aflau în supravegherea serviciilor de probațiune, în timp ce în sistemul penitenciar se aflau 28.334 de persoane private de libertate. La data de 30.06.2016, numărul persoanelor aflate în supravegherea serviciilor de probațiune a crescut cu 19% față de anul 2015, fiind de 50.000, în timp ce la 31.12.2016 numărul persoanelor aflate în supravegherea serviciilor de probațiune a fost de 57.814 (în timp ce la nivelul sistemului penitenciar, la 31.01.2017 se aflau 27.250 de persoane private de libertate).

Având în vedere argumentele expuse, apreciem că nu se impune modificarea în sensul celor propuse de către inițiatori.

B. Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală

Apreciem că modificările propuse de inițiatori schimbă fundamental viziunea și modul de reglementare a instituției liberării condiționate în România, modificările formulate fiind, însă, insuficiente prin raportare la dispozițiile legale care interesează instituția liberării condiționate (*Codul penal, Codul de procedură penală și Legea nr. 254/2013*).

¹ *Regulile minimale ale Națiunilor Unite pentru elaborarea unor măsuri neprivative de libertate (Regulile de la Tokio), adoptate de Adunarea Generală prin rezoluția nr. 45/110 din 14 decembrie 1990.*

² *Spre exemplu: Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. Rec(2000)22 din 29 noiembrie 2000 referitoare la îmbunătățirea implementării Regulilor europene privind sancțiunile și măsurile comunitare; Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. Rec(2003)22 din 24 septembrie 2003 privind liberarea condiționată; Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. Rec(2006)2 din 11 ianuarie 2006 referitoare la Regulile Penitenciare Europene; Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. CM/Rec(2010) 1 din 20 ianuarie 2010 privind Regulile Consiliului Europei în domeniul probațiunii;*

Astfel, dispozițiile Codului penal fac referire la instanță (în art. 99 și urm.), dispozițiile *Codului de procedură penală* fac referiri, pe de-o parte, la instanță și în alte articole decât art. 587, propus spre modificare (spre exemplu, art. 588), iar pe de altă parte, nu cuprind nicio referire la instituția judecătorului de supraveghere a privării de libertate, specifică exclusiv dispozițiilor execuțional penale din legea specială.

Mai mult, propunerea nu cuprinde suficiente norme de corelare a legilor speciale cu noua viziune de reglementare a liberării condiționate: prevederile *Legii nr. 254/2013* nu sunt corelate în totalitate în sensul completării cu această nouă atribuție, importantă, conferită prin propunere judecătorului de supraveghere (de exemplu, s-ar impune, pe lângă modificarea impusă la art. 97 și modificarea art. 9), respectiv cele ale *Legii nr. 253/2013 privind executarea pedepselor, a măsurilor educative și a altor măsuri neprivative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, cu modificările și completările ulterioare*.

Reamintim faptul că *Legea nr. 254/2013* a consacrat judecătorului de supraveghere a privării de libertate un rol deosebit în respectarea drepturilor persoanelor aflate în executarea unor măsuri privative de libertate, astfel încât excluderea acestuia din cadrul comisiilor de liberare condiționată și conferirea competenței exclusiv cu privire la pronunțarea în primă etapă asupra liberării condiționate constituie, în opinia noastră, un regres al reglementării în condițiile în care, practic, se trece de la mecanismul etapei administrativ-jurisdicționale și două grade de jurisdicție la mecanismul etapei administrativ-jurisdicționale și un singur grad jurisdicțional.

Mai mult, propunerea legislativă, astfel cum a fost formulată, sporește valoarea documentației prealabile ce urmează a fi întocmită exclusiv la nivelul penitenciarului și care va servi judecătorului delegat în analiza sa. Or, începând cu anul 1969, prezența unui magistrat (procuror și, subsecvent, judecător) în cadrul comisiilor de liberare condiționată a fost una constantă, ca fiind factor de stabilitate, imparțialitate și independență în cadrul comisiei, prezența acestuia – atât din punct de vedere teoretic, cât și practic – sporind astfel gradul de încredere al deținuților în imparțialitatea deciziilor comisiilor.

Precizăm că nu procedura liberării condiționate este cea care creează dificultăți în aplicarea instituției cu consecințe în sensul sporirii supraaglomerării sau afectării numărului ieșirilor din sistem (în condițiile în care, după cum am invocat, procentul liberărilor condiționate în România este la un nivel de aproximativ 70-80% din totalul ieșirilor din

sistemul penitenciar, spre comparație cu media europeană – aprox. 30%) și, prin urmare, modificarea substanțială a acestei proceduri nu este de natură să reducă suprapopularea penitenciară.

Având în vedere argumentele expuse, apreciem că nu se impune modificarea procedurii liberării condiționate în sensul propus de către inițiatori.

C. Legea nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal

1. Cu privire la propunerile de modificare a art. 36 alin. (1), art. 37 alin. (1) și art. 38 alin. (1) *din Legea nr. 254/2013*, apreciem că acestea sunt de natură să determine dificultăți de aplicare, prin diferențierea infracțiunilor comise cu violență față de cele săvârșite fără violență, respectiv abordări subiective și neunitare ale acestor concepte, dacă din actele aflate la documentarul penal nu rezultă în mod explicit natura infracțiunii săvârșite.

Mai mult, propunerea legislativă nu ține cont de realitatea faptului că în cele mai multe cazuri, pedeapsa care se execută reprezintă o rezultată a contopirii unor pedepse aplicate pentru infracțiuni cu violență și a unor infracțiuni săvârșite fără violență.

Amintim că, „*de lege lata*”, modul de comitere a infracțiunii reprezintă un element analizat în contextul definirii gradului de risc al persoanei condamnate; acest grad, însă, reprezintă doar unul dintre cele 7 criterii care, cumulativ, contribuie la stabilirea unui regim de executare a pedepsei. Or, extragerea unui element al unui criteriu și transformarea acestuia în unic element de diferențiere a regimurilor de executare nu contribuie, în opinia noastră, la o individualizare a regimului de executare adaptată nevoilor fiecărui deținut în parte.

Aceasta cu atât mai mult cu cât sintagma folosită „*fapte comise cu violență*” este total lipsită de previzibilitate (deoarece în unele situații aceeași infracțiune va determina clasificarea în regimuri diferite, după cum fapta a fost comisă sau nu cu violență), pe de-o parte, și va permite executarea pedepsei închisorii în regimuri mai permissive pentru fapte deosebit de grave, dar comise fără violență (spre exemplu, traficul de droguri, contrabandă calificată), pe de altă parte.

Având în vedere argumentele expuse, apreciem că nu se impune modificarea regulilor privind criteriile de stabilire a regimului de executare a pedepselor.

2. Referitor la completarea *Legii nr. 254/2013* cu un nou articol, art.38¹, în sensul reglementării instituției executării pedepsei închisorii până la un an în arest la domiciliu, apreciem că amendarea este insuficientă față de numărul și amploarea modificărilor pe care o astfel de instituție le aduce reglementărilor execuțional-penale din România.

Astfel, propunerea nu precizează ce instituție dispune această măsură, cine analizează excepțiile avute în vedere (propunerea face referire la faptele comise cu violență) și, corelativ, procedura aferentă revocării și anulării acestei măsuri.

Mai mult, existența acestei instituții impune obligația statului român de a asigura posibilitatea executării într-un spațiu privat pentru persoanele care, îndeplinind condițiile prevăzute de lege, nu dispun de o locuință proprietate personală. În lipsa asigurării acestei posibilității, se poate invoca o discriminare pe criteriul averii între persoane care se află în condiții identice.

De asemenea, măsura propusă ridică o serie de probleme legate de aplicarea acesteia, în special din perspectiva identificării instituției care ar putea realiza supravegherea acestei măsuri, aspect nereglementat în propunerea legislativă. În opinia noastră, aceasta poate fi:

- Poliția, care are în prezent în competență supravegherea arestului la domiciliu, ca măsură preventivă;

- Serviciul de Probațiune, care la acest moment se află într-un deficit de personal față de numărul de persoane supravegheate pe actuala reglementare; sau

- Administrația Națională a Penitenciarelor care are, însă, competență numai în interiorul penitenciarelor și ar fi o schimbare radicală de politică penală extinderea competențelor în exterior.

În sfârșit, prin folosirea aceleiași terminologii, propunerea de reglementare este de natură a crea confuzie între această măsură și măsura preventivă privativă de libertate care poartă aceeași denumire.

Astfel, deși arestul la domiciliu este o măsură preventivă privativă de libertate, prin menționarea acestuia în cuprinsul propunerii de amendare a *Legii nr.254/2013*, se creează o confuzie între alternativele la pedeapsă privative de libertate și măsurile preventive privative de libertate.

De asemenea, la alin. (2) nu este precizat cum se stabilește termenul de „un an” din pedeapsa inițială a închisorii mai mare de un an, respectiv dacă se raportează la executarea pedepsei în termen sau la data la care devine propozabil pentru analizarea în comisia de liberare condiționată.

De altfel, inițiativa legislativă nu face distincția între pedepse privative de libertate, măsuri educative privative de libertate și măsuri neprivative de libertate

În concluzie, față de modalitatea deficitară de reglementare, apreciem că nici această propunere de completare nu poate fi susținută.

3. Cu privire la modificarea art. 39 alin. (16) și (17) din *Legea nr. 254/2013*, Curtea Constituțională prin *Decizia nr. 462/2007*³ a statuat: *„nu poate fi primită nici critica referitoare la încălcarea liberului acces la justiție, deoarece condamnatul are, atât în acord cu art. 21 din Constituție, cât și cu art. 6 și art. 13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dreptul de a se adresa unei instanțe de judecată, după ce nemulțumirile acestuia au fost examinate de judecătorul delegat cu executarea pedepselor. În acest sens s-a pronunțat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin Decizia „Pilla contra Italiei” din 23 septembrie 2004, când a decis că, în măsura în care cererile reclamantului se referă la executarea pedepselor, art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale referitor la Dreptul la un proces echitabil este inaplicabil unei proceduri ce privește executarea unei pedepse. În plus, niciuna dintre prevederile contestate de autor nu suprimă dreptul la apărare, în sensul consfințit de art. 24 din Legea fundamentală. Astfel, nimic nu îl oprește pe condamnat să își angajeze un avocat pe tot cursul procesului ce vizează aspecte referitoare la executarea pedepsei. Împrejurarea că acesta este privat de libertate, urmare unei condamnări definitive, nu este de natură a atrage aplicabilitatea dispozițiilor legale referitoare la asistența juridică obligatorie.”*

De asemenea, prin *Decizia nr. 702/2011*⁴, Curtea Constituțională a statuat: *„dispozițiile legale criticate, care reglementează procedura schimbării regimului de executare a pedepsei, la solicitarea persoanei*

³ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 25, art. 38 și art. 74 din *Legea nr. 275/2006* privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal;

⁴ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 26 alin. (5), (7), (8) și (10) din *Legea nr. 275/2006* privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal

condamnate sau la sesizarea Comisiei pentru individualizarea regimului de executare a pedepselor privative de libertate, nu aduc nicio atingere liberului acces la justiție și nici dreptului la apărare. Astfel, această procedură se desfășoară sub supravegherea, controlul și autoritatea judecătorului delegat pentru executarea pedepselor privative de libertate, iar, în acord cu art. 21 din Constituția României, împotriva încheierii pronunțate de acesta, persoana condamnată poate introduce contestație la judecătoria în a cărei circumscripție se află penitenciarul. De asemenea, nimic nu îl oprește pe condamnat să își angajeze un avocat pe tot parcursul procesului ce vizează aspecte referitoare la executarea pedepsei”.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, prin Decizia nr.598/2014⁵ „dreptul la apărare nu poate fi confundat cu dreptul la asistență juridică obligatorie, primul fiind garantat în toate cazurile, iar cel de-al doilea fiind creat de legiuitor, care stabilește și cazurile în care se consideră că este necesar. Așadar, Legea fundamentală garantează dreptul la apărare, iar nu și pe cel la asistență juridică obligatorie. S-a reținut, prin aceeași jurisprudență, că stabilirea cazurilor în care asistența juridică este obligatorie constituie atributul exclusiv al legiuitorului, care, conform art. 126 din Constituție, are deplină libertate de a reglementa. S-a arătat, totodată, că împrejurarea că o persoană este privată de libertate, ca urmare a unei condamnări definitive, nu este de natură a atrage aplicabilitatea dispozițiilor legale referitoare la asistența juridică obligatorie.”

De asemenea, Curtea a observat că, ”în condițiile normei de la art.39 alin. (17) din Legea nr. 254/2013, persoana condamnată nu este împiedicată să își angajeze un avocat pentru aspectele care țin de faza executării pedepsei, beneficiind astfel de dreptul la apărare, prevăzut la art. 24 din Constituție.”

Apreciem că o astfel de abordare este în deplin acord cu cerințele înscrise în regula 23 (pct. 1-3) din Regulile Penitenciare Europene, potrivit căreia toți deținuții au dreptul să solicite consiliere juridică, iar autoritățile penitenciarului trebuie să le faciliteze accesul la o astfel de consiliere. Orice deținut are dreptul de a consulta pe cheltuiala sa un avocat, la alegere, în legătură cu orice problemă juridică. Mai mult decât atât, în cazurile în care legislația prevede un sistem de consiliere judiciară gratuită,

⁵ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 39 alin. (17) din Legea nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal

această posibilitate trebuie să fie adusă la cunoștința tuturor deținuților de către autoritățile penitenciarului.

Abordarea este similară și la nivelul Organizației Națiunilor Unite. Potrivit regulii nr. 41 pct. 3 din *Ansamblul de reguli minime pentru tratamentul deținuților (Regulile Mandela)*, în cazul sancțiunilor disciplinare, deținuților trebuie să li se permită să se apere în persoană sau prin asistență juridică, atunci când interesele justiției o cer, în special în cazurile care privesc acuzații grave în materie disciplinară. Ansamblul de principii pentru protejarea tuturor persoanelor supuse unei forme oarecare de detenție sau încarcerare stabilește dreptul unui deținut de a comunica și de a se consulta cu avocatul său (principiul 18 pct. 1).

În concluzie, față de modalitatea deficitară de reglementare, apreciem că nici această propunere nu poate fi susținută.

4. Cu privire la introducerea unui nou alineat – alin. (4) la art. 87 din *Legea nr. 254/2013*, menționăm că propunerea inițiatorilor nu mai este de actualitate în condițiile în care textul a fost deja introdus în legislația națională prin *Legea nr. 169/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal*: „5. La articolul 87, după alineatul (3) se introduce un nou alineat, alineatul (4), cu următorul cuprins:

"(4) Dacă persoana condamnată renunță la procentul de 40% în favoarea penitenciarului, munca se consideră a fi neremunerată și zilele executate pentru zilele de muncă prestate se calculează potrivit art. 96 alin. (1) lit. b)."

5. În privința creșterii numărului zilelor considerate ca executate pentru munca prestată, propusă prin modificarea literelor a) – c) din art. 96 din *Legea nr. 254/2013*, propunerea nu mai este de actualitate în condițiile în care textul a fost deja introdus în legislația națională prin *Legea nr. 169/2017*: „6. La articolul 96 alineatul (1), literele a) - c) se modifică și vor avea următorul cuprins:

"a) în cazul în care se prestează o muncă remunerată, se consideră 4 zile executate pentru 3 zile de muncă;

b) în cazul în care se prestează o muncă neremunerată, se consideră 3 zile executate pentru două zile de muncă;

c) în cazul în care munca este prestată pe timpul nopții, se consideră două zile executate pentru o noapte de muncă;".

6. Cu privire la propunerea de modificare a art. 96 alin. (1) lit. f) și abrogarea art. 96¹ din *Legea nr. 254/2013*⁶, precizăm următoarele:

Prin această modificare se revine la situația inițială, în care deținuții beneficiau de 20 de zile-câștig pentru fiecare lucrare științifică publicată ori pentru fiecare invenție și inovație brevetată, iar prin abrogarea art. 96¹ se elimină întreaga procedură de stabilire a caracterului științific al unei lucrări.

De altfel, propunerile formulate la această instituție readuc în atenție o situație anterioară, care, în cursul anilor 2014 și 2015, a favorizat creșterea fără precedent a numărului de lucrări științifice elaborate și publicate de către persoanele condamnate, ajungându-se în situația abuzării de această prevedere. Or, unul dintre motivele care a determinat limitarea acordării acestui beneficiu l-a reprezentat faptul că aplicarea pedepsei se îndepărta de scopul privind formarea unei conduite corecte față de ordinea de drept și față de muncă, iar acordarea zilelor câștig reprezenta un scop în sine și nu viza procesul firesc de reintegrare socială.

⁶ În prezent textul are următorul conținut:

„Art. 96. Partea din durata pedepsei care este considerată ca executată pe baza muncii prestate și/sau a instruirii școlare și formării profesionale

(1) Pedepsa care este considerată ca executată pe baza muncii prestate sau a instruirii școlare și formării profesionale, în vederea acordării liberării condiționate, se calculează după cum urmează:

a) în cazul în care se prestează o muncă remunerată, se consideră 5 zile executate pentru 4 zile de muncă;

b) în cazul în care se prestează o muncă neremunerată, se consideră 4 zile executate pentru 3 zile de muncă;

c) în cazul în care munca este prestată pe timpul nopții, se consideră 3 zile executate pentru două nopți de muncă;

(...)

f) în cazul elaborării de lucrări științifice publicate sau invenții brevetate, se consideră 20 de zile executate, indiferent de numărul lucrărilor științifice sau al invențiilor realizate, pentru întreaga durată a executării pedepsei, inclusiv în cazul pedepselor contopite. (...)

ART. 96¹. Procedura elaborării de lucrări științifice publicate sau invenții brevetate

(1) Caracterul științific al lucrărilor elaborate de către deținuți este stabilit, potrivit dispozițiilor legale, de către Consiliul Național al Cercetării Științifice, denumit în continuare CNCS, cu sprijinul logistic al Unității Executive pentru Finanțarea Învățământului Superior, a Cercetării, Dezvoltării și Inovării, denumită în continuare UEFISCDI.

(2) Brevetarea invențiilor se realizează, potrivit dispozițiilor legale, de către Oficiul de Stat pentru Invenții și Mărci, denumit în continuare OSIM.

(3) Lucrările științifice sau invențiile brevetate pot fi elaborate de către deținuți în condițiile stabilite în prezenta lege și prin regulamentul de aplicare a prezentei legi, care se completează, după caz, cu prevederile legale privind evaluarea lucrărilor științifice de către CNCS cu sprijinul logistic al UEFISCDI, respectiv procedurile efectuate de OSIM cu privire la cererile de brevet de invenție.

(4) Pe durata elaborării de lucrări științifice sau de invenții pot fi desfășurate activități lucrative, fără ca acestea să se suprapună și fără ca, însumată, durata desfășurării tuturor acestor activități să depășească durata prevăzută de legislația muncii.

(5) Lucrările științifice se pot elabora numai în domeniile și specializările universitare stabilite de nomenclatorul domeniilor și al specializărilor/programelor de studii universitare.

(6) În cazul lucrărilor științifice sau invențiilor brevetate realizate în coautorat, numărul zilelor considerate ca executate se împarte proporțional la numărul de coautori. În cazul în care mai mulți coautori sunt persoane private de libertate, procedura se aplică în mod individual fiecărui coautor.

(7) Comisia pentru liberare condiționată sesizată potrivit legii, în vederea analizării acordării zilelor considerate ca executate, ia la cunoștință de acordarea caracterului științific, respectiv brevetarea invenției, potrivit alin. (1) și (2), și verifică respectarea procedurii de elaborare a lucrării științifice publicate, respectiv invenției brevetate.

(8) O nouă solicitare privind elaborarea unei lucrări științifice sau invenții se poate formula doar după finalizarea lucrării anterioare.”

Amintim că modificarea art. 96 alin. (1) lit. f) și introducerea art. 96¹ s-au realizat recent, prin *Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 24/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal*, textul constituind rezultatul unor discuții aprofundate între reprezentanți ai sistemului justiției și cei ai altor instituții cu atribuții în domeniu – Ministerul Educației. Reintroducerea zilelor câștig pentru fiecare lucrare științifică publicată și eliminarea procedurii de elaborare a lucrărilor științifice publicate sau a invențiilor brevetate ar putea încuraja utilizarea abuzivă a acestei prevederi legale, generând, totodată, eludarea executării și a scopului pedepsei.

Aplicarea anterioară a acestei dispoziții legale a avut consecințe în plan social, prin reacțiile negative primite din partea societății și a mediului academic, cu privire la conținutul și calitatea lucrărilor realizate, precum și a modalității de realizare a acestora.

Pentru eliminarea abuzului și a suspiciunii de fals a fost reglementată procedura elaborării de lucrări științifice publicate sau invenții brevetate, prevăzută de art. 96¹. În acest context, abrogarea acestui articol elimină orice prevedere care reglementează organizarea și desfășurarea acestei activități.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Mihai TUDOSE
PRIM-MINISTRU

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului