REFLECȚII ASUPRA MISIUNII ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI LOCALE ÎN ASIGURAREA RESPECTĂRII DREPTURILOR OMULUI ÎN LOCURILE DE DETENȚIE. STUDIU DE CAZ

CZU: 343.82:352.075:342.7(478)

Oleg PANTEA[1],
Universitatea de Stat din Moldova

ABSTRACT. *This study involves a functional analysis of the activity of local public authorities in ensuring the respect for human rights in places of detention. Its content reveals the pertinent legislation for the topic of this research, the praxeology aspects, the impact of local monitoring commissions on the operational processes in penitentiaries.*

Detention supposes the guarantee of human rights, material assistance, psycho-social consulting, recovery activities, medical assistance, and other guarantees. This conglomerate of actions cannot be achieved without the participation of other state authorities, along with those that ensure the execution of punishment. In this regard, the local public administration authorities have a special role to play.

This research revealed the need for the participation of local authorities not only in terms of control and monitoring, but also in terms of assistance in places of detention (more collaboration), and, finally, there were proposed measures in order to improve the relations between the place of detention and the administrative unit where it is located.

Keywords: *place of detention, local public administration, local monitoring commissions, detainee, release from detention, penitentiary.*

REZUMAT. *Lucrarea prezentată cuprinde analiza funcțională a activității autorităților publice locale în asigurarea respectării drepturilor omului în locurile de detenție. În conținutul materialului s-a relevat legislația pertinentă subiectului cercetării, aspectele de praxiologie, impactul comisiilor locale de monitorizare asupra proceselor operaționale ale penitenciarelor.*

Deținerea persoanelor implică garantarea drepturilor, asistență materială, consulting psiho-social, activități recuperative, asistență medicală, alte garanții, iar acest conglomerat de acțiuni este imposibil de realizat fără participarea altor autorități ale statului, decât acelea care pun în executare pedeapsa. Un rol aparte revine, în acest sens, autorităților administrației publice locale.

În lucrare s-a menționat despre necesitatea participării autorităților locale nu doar sub aspect de control și monitorizare, dar și sub aspectul asistenței locurilor de detenție (mai mult colaborare), iar spre final s-au înaintat propuneri relevante de îmbunătățire a relațiilor între locul de detenție și unitatea administrativă unde este dislocată.

Cuvinte cheie: *loc de detenție, administrație publică locală, comisii locale de monitorizare, deținut, liberare din detenție, penitenciar*.

Introducere. Odată plasat în custodia statului pentru comiterea unei fapte infracționale, în baza hotărârii definitive a instanței de judecată, autoritățile au misiunea îndeplinirii fără echivoc a scopului pedepsei privative de libertate - siguranța socială și integrarea socială a deținutului. Pentru realizarea acestui scop, autoritățile de diferite niveluri ale statului intervin cu mecanisme aprobate prin lege, reieșind din competența lor funcțională. Autoritatea principală, care exercită atribuțiile și implementează politica statului în domeniul punerii în executare a pedepselor penale privative de libertate, a măsurii preventive arestului preventiv, a sancțiunii arestului contravențional, precum și a

[1] Oleg PANTEA, dr. conf. univ., Universitatea de Stat din Moldova, panteaoleg@gmail.com, ORCID: 0000-0002-8790-5472

Articolul a fost elaborat în cadrul Proiectului Instituțional "Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului" în cadrul Laboratorului de Cercetare Științifică "Drept Public Comparat și e-Guvernare", Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova (cifrul proiectului - 20.80009.1606.15)

măsurilor de siguranță aplicate persoanelor private de libertate este Administrația Națională a Penitenciarelor - autoritate administrativă a Ministerului Justiției - și subdiviziunile sale structurale și subordonate (instituțiile penitenciare și direcțiile de ramură).

Pentru asigurarea exercitării eficiente a competențelor încredințate sistemului administrației penitenciare, Administrația Națională a Penitenciarelor și instituțiile subordonate colaborează cu diferite autorități ale administrației publice, în modul stabilit de legislație. Ceea ce interesează tema cercetării noastre este colaborarea cu autoritățile publice locale în asigurarea respectării drepturilor omului în locurile de detenție.

Rezultate și discuții. Deținerea unei persoane în penitenciar presupune intervenții din partea statului privind asigurarea condițiilor materiale, asistență psiho-socială, activități recuperative, alte acțiuni prevăzute de lege, pentru asigurarea drepturilor și libertăților, cu excepția celor care au fost îngrădite prin sentința judecătorească. Acest ansamblu de acțiuni operaționale este de neconceput fără participarea altor autorități ale statului, inclusiv a autorităților administrative locale. Percepția generală că penitenciarele își asumă integral punerea în executare a pedepsei închisorii este eronată și nu poate fi acceptată, în măsura în care ne dorim să avem un sistem bine funcțional care să livreze rezultate așteptate – oameni eliberați din penitenciare cu schimbări comportamentale pro-sociale.

Cadrul normativ-juridic național pertinent cercetării noastre este: Codul de executare, Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare, Legea privind administrația publică locală, Legea **privind controlul civil asupra respectării drepturilor omului în instituțiile care asigură detenția persoanelor,** Statutul executării pedepsei de către condamnați, alte acte normative pertinente.

Codul de executare face referință la un șir de norme privind rolul organelor administrative locale în respectarea drepturilor omului. Așadar, potrivit art. 216 al. (4), "condamnații care beneficiază de dreptul de a se deplasa fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului trebuie să fie deținuți în încăperi separate de ceilalți condamnați. Șeful penitenciarului, *de comun acord cu autoritățile administrației publice locale*, prin dispoziție scrisă, poate permite unor astfel de condamnați să locuiască în cămin, în afara penitenciarului". În același context, art.219 al. (4) relevă că, "transferarea condamnatului dintr-un regim de deținere într-un alt regim de deținere, în cadrul aceluiași penitenciar, se efectuează în temeiul hotărârii comisiei înființate în penitenciar, din a cărei componență fac parte reprezentanți ai administrației penitenciarului, *ai autorității administrației publice locale*, ai asociațiilor obștești, specialiști în domeniul psihologiei și, după caz, alte persoane..." (Codul de executare Nr. 443, 2004). În ambele norme menționate supra, rolul autorităților publice locale este mai mult formal-consultativ, în măsura în care acțiunile prevăzute vizează interesele generale ale oamenilor din unitatea administrativă, unde este dislocat penitenciarul. Din punct de vedere practic, primarii, vice-primarii, consilierii locali, funcționarii primăriilor nu se implică în problemele administrative ale penitenciarelor. Până nu demult, primăriile delegau un reprezentant în comisiile penitenciare, care participa la adoptarea deciziilor privind eficientizarea procesului de resocializare a deținuților, racordarea practicii punerii în executare a pedepselor penale privative de libertate la cadrul legislativ, precum și măririi flexibilității de schimbare a regimului de detenție deținuților. Rațiunea includerii reprezentantului autorității publice locale în comisie rezultă din necesitatea de a evita concentrarea excesivă a puterii într-un singur organism și percepția corporatismului, dar și pentru a asigura o mai mare transparență în activitățile comisiei. Cu regret, astăzi reprezentanții autorității locale nu sunt înscriși în lista membrilor comisiilor penitenciarelor și nu participă la ședințe. Pe de altă parte, trebuie să admitem că aceasta este o competență limitată după criteriul spațialității și nu aparține tuturor primăriilor, ci doar unităților administrative unde sunt dislocate penitenciare.

Apoi, art. 240 al. (3) scoate în evidență latura recuperativă, "La solicitarea condamnatului, administrația penitenciarului și *autoritatea administrației publice locale* îi creează condiții pentru învățământul secundar profesional sau învățământul superior". Art. 282 al. (2) relevă o consecutivitate la norma precedentă, "Cu cel puțin 3 luni înainte de expirarea termenului de

executare a pedepsei închisorii, administrația locului de deținere informează organul de probațiune, *autoritățile administrației publice locale* și agenția teritorială pentru ocuparea forței de muncă despre apropiata eliberare a condamnatului, despre studiile, capacitatea de muncă și specialitatea lui". Aceleași prevederi le găsim în Statutul executării pedepsei de către condamnați, la pct. 416 și pct. 628 (Hotărârea Guvernului, Statutului executării pedepsei de către condamnați, Nr. 583, 2006). Spre deosebire de grupul precedent de norme, aici autoritățile publice locale au misiune concretă, pro-activă în privința resocializării persoanei deținute. Interacțiunea sintetică între penitenciar și administrația locală are un caracter de consecutivitate. După eliberarea din detenție condamnatul se întoarce tocmai în comunitate, iar autorităților le revine sarcina integrării, asigurându-i loc de trai, loc de muncă, acces la serviciile sociale, oportunități de instruire, asistență psihologică la necesitate. De data aceasta, competența nu mai este atât de limitată după spațialitate și se referă absolut la toate unitățile administrative unde deținuții pot reveni după eliberare.

La lucrările serviciilor sociale din penitenciar pot participa, în calitate de invitați, mai ales în cazul minorilor, un asistent social din cadrul primăriei pe teritoriul căruia se află instituția. De asemenea, persoanele condamnate au dreptul la încheierea căsătoriei în penitenciar, în condițiile legii și consimțământul viitorilor soți este luat de către ofițerul de stare civilă din cadrul primăriei în a cărei rază administrativ-teritorială se găsește penitenciarul.

La finele anului 2008, a fost adoptată Legea nr. 235 privind controlul civil asupra respectării drepturilor omului în instituțiile care asigură detenția persoanelor (Legea nr. 235 din 13.11.2008), care reglementează relațiile ce apar în legătură cu controlul civil (monitorizarea), modul de formare a Comisiilor de monitorizare, sarcinile și atribuțiile lor principale**. Potrivit legii, Comisiile de monitorizare și componența într-un număr de 7 membri, se aprobă prin decizia consiliului local al unității administrative unde este dislocat penitenciarul. Membrii comisiilor sunt înaintați de către asociațiile obștești, pe un mandat de 2 ani, iar în lipsa candidaturilor se propun de către consiliul local, după consultarea prealabilă a Oficiului Avocatului Poporului. Mandatul membrului poate fi prelungit pentru încă o perioadă dacă sunt întrunite toate condițiile necesare pentru numirea acestuia. În lista membrilor comisiei nu pot fi incluse** persoane care dețin funcții de demnitate publică, funcționarii publici, judecătorii, procurorii, lucrătorii organelor apărării naționale, ale securității statului și ale ordinii publice, avocații, notarii și mediatorii.

În temeiul art. 6 al Legii nr. 235/2008, Comisia de monitorizare este în drept:

a) să evalueze condițiile de detenție a deținuților și tratamentul aplicat acestora;

b) să aibă acces fără restricții în orice sector al instituției care asigură detenția persoanelor, cu excepția obiectivelor de pază, în orice moment al vizitei și fără o aprobare prealabilă, cu condiția respectării regulilor de securitate și a regimului din instituție;

c) să solicite de la administrația locului de detenție, precum și de la autoritățile administrației publice, toate informațiile pe care le consideră necesare pentru monitorizare, cu excepția informațiilor ce constituie secret de stat;

d) să discute cu deținuții, doar cu acordul acestora, fără martori sau sub supravegherea vizuală a administrației dacă condițiile de securitate o cer;

e) să sesizeze și să facă demersuri către autoritățile statului în vederea realizării sarcinilor de monitorizare privind respectarea drepturilor omului în instituția care asigură detenția persoanelor;

f) să primească plângeri privind respectarea drepturilor omului în instituția care asigură detenția persoanelor atât din partea deținuților și a rudelor acestora, cât și din partea altor persoane fizice sau juridice;

g) la solicitarea instanței de judecată sau a administrației instituției care asigură detenția persoanelor, să-și prezinte opiniile privind posibilitatea liberării condiționate înainte de termen a deținutului, privind înlocuirea părții neexecutate din pedeapsă cu o pedeapsă mai blândă, privind liberarea de pedeapsă a minorilor, liberarea de pedeapsă datorită schimbării situației, liberarea de la

executarea pedepsei a persoanelor grav bolnave, aplicarea actului de amnistie, precum și, la solicitarea Președintelui Republicii Moldova, privind posibilitatea aplicării actului de grațiere.

Rapoartele Comisiei de monitorizare privind vizitele în penitenciare se prezintă către Oficiul Avocatului Poporului și organele procuraturii.

Comisia își desfășoară activitatea în conformitate cu prevederile Regulamentului cu privire la activitatea Comisiei de monitorizare a respectării drepturilor omului în instituțiile care asigură detenția persoanelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 286 din 13.04.2009.

Analizând conținutul prevederilor normative supra, constatăm că autoritățile statului au avut intenția de a crea un mecanism național, independent de monitorizare a proceselor privind punerea în executare a pedepsei închisorii, inclusiv a proceselor operaționale interne ale penitenciarelor. Fără nici o îndoială, ideea a fost una plauzibilă și cu scop foarte bine determinat - ca locurile de detenție să fie monitorizate obiectiv din exterior, să fie identificate problemele reale cu care se confruntă autoritățile în privința respectării drepturilor omului deținut, să propună soluții viabile de rezolvare a lor și, de ce nu, să mențină într-un "tonus" echilibrat personalul penitenciar în contextul activității profesionale desfășurate.

În același sens, precizăm că legiuitorul nu a definit noțiunea de "locuri de detenție" și, dacă interpretăm extensiv, aceasta se referă la instituții penitenciare, izolatoare de detenție provizorie ale poliției, izolatorul CNA, spitale de psihiatrie. Deci, din punct de vedere praxiologic acțiunile Legii nr. 235/2008 **se răsfrâng asupra tuturor unităților administrative unde sunt locuri de detenție.**

În Raportul Oficiului Avocatului Poporului pentru anul 2018 privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova (Raportul Oficiului Avocatului Poporului în anul 2018, 2019, p. 145-146)**, autorii au făcut referință la comisiile locale, realizând un chestionar privind situația creării și funcționării comisiilor. Drept urmare, constatările Oficiului Avocatului Poporului au arătat că doar în 11 raioane din țară au fost create comisii de monitorizare, care practic nu funcționează și sunt formale.**

În cadrul sistemului administrației penitenciare, în XXX de ani de independență, instituțiile penitenciare nu au fost vreodată vizitate de Comisiile locale de monitorizare.

Admitem că instituirea Mecanismului național pentru prevenirea torturii, crearea Consiliului pentru prevenirea torturii, reieșind din forma de organizare și atribuții, a substituit *volens nolens* Comisia locală de monitorizare. Considerăm totuși o pistă greșită această abordare formală a Legii nr. 235/2008. Întâi de toate, sfera de acțiune a acestora este diferită, prima monitorizează situația locurilor de detenție la nivelul întregii țări, a doua vizează locul de detenție exclusiv din raza de dislocare a unității administrative. Apoi, modul de constituire este diferențiat. Oficiul Avocatului Poporului este totuși o autoritate publică a statului (chiar dacă în legea specială se menționează că este autonomă și independentă), iar membrii Consiliului sunt selectați prin concursul organizat de Oficiul Avocatului Poporului. În cazul Comisiilor locale de monitorizare, membrii sunt numiți în baza propunerilor înaintate de reprezentanții asociațiilor obștești, prin dispoziția Consiliului local. Astfel, caracterul numirii membrilor Comisiei locale este mai verosimil, mai democratic, decât în cazul Consiliului național.

Alt subiect care provoacă confuzii este, dacă avem sau nu avem nevoie de Comisii locale de monitorizare a locurilor de detenție? Sigur că avem nevoie, doar că într-o altă formă de organizare. Rolul comisiilor create la nivelul autorităților locale nu se rezumă doar la monitorizarea locurilor de detenție pe baza criteriilor generale privind respectarea drepturilor omului, dar și identificarea, rezolvarea problemelor intrinsece ce vizează locul de detenție și unitatea administrativă, interesele locuitorilor, implicarea și participarea în realizarea proceselor operaționale ale instituțiilor. Astfel, Comisiile locale vor activa mai mult în spiritul colaborării, decât al controlului locului de detenție.

O idee nu mai puțin relevantă este instituirea unor colaborări între penitenciare și asociațiile obștești cu privire la monitorizarea proceselor și asigurarea respectării drepturilor omului. Fiecare

penitenciar ar putea contacta asociația obștească, cu solicitarea de a monitoriza din afară o perioadă de timp procesele instituției de detenție și de a identifica preventiv problemele cu care se confruntă. Drept urmare, instituția penitenciară va avea posibilitatea să sesizeze neregulile la o fază timpurie și să întreprindă toate măsurile pentru prevenirea și înlăturarea lor.

În **concluzii**, reieșind din informația prezentată supra, deducem următoarele:

1. Locurile de detenție trebuie să asigure respectarea drepturilor omului pentru persoanele care au ajuns acolo, în baza unei sentințe definitive a instanței judecătorești;
2. Pentru realizarea scopului pedepselor privative de libertate, organele statului, care asigură punerea în executare a pedepselor, trebuie asistate și de alte autorități, inclusiv de autoritățile locale;
3. Instituțiile de detenție și autoritățile publice locale interacționează în contextul intereselor generale și a problemelor intrinsece dintre unitățile administrative;
4. Participarea autorităților locale în procesele operaționale ale instituțiilor de detenție este absolut necesară din perspectivă recuperativă, în măsura în care persoanele liberate din detenție se reîntorc, aproape de fiecare dată, în localitățile de unde provin aceștia;
5. Comisiile locale de monitorizare a respectării drepturilor omului în locurile de detenție, institute prin Legea nr. 235/2008, sunt o formalitate și, respectiv, nu livrează rezultatele pentru care au fost create;
6. Pentru a asigura monitorizarea eficientă în locurile de detenție, trebuie revizuite/completate atribuțiile Comisiilor locale, prevăzute de lege. Interacțiunea sintetică între unități trebuie abordată mai mult sub aspect de colaborare, decât de control și "monitorizare".
7. În vederea asigurării respectării drepturilor omului, instituțiile de detenție trebuie să inițieze colaborări cu asociațiile obștești, solicitând monitorizarea sistematică a proceselor care derulează în instituție, pentru sesizarea primară a neregulilor și întreprinderea măsurilor de înlăturare a lor.

Referințe.

1. Codul de executare al Republicii Moldova, adoptat la 24.12.2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 34-35 din 03.03.2005. Republicat: în Monitorul Oficial nr. 160-162 din 05.11.2010.
2. Legea nr. 300 din 21.12.2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 48-57 din 16.02.2018.
3. **Legea nr. 235 din 13.11.2008 privind controlul civil asupra respectării drepturilor omului în instituțiile care asigură detenția persoanelor. În: Monitorul Oficial** al Republicii Moldova **nr. 226-229 din 19.12.2008.**
4. Statutului executării pedepsei de către condamnați, aprobat prin Hotărârea Guvernului 583 din 26.05.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 91-94 din 16.06.2006.
5. Raportul Oficiului Avocatului Poporului privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2018. Chișinău: S. n., 2019.