

NOTA INFORMATIVĂ

la proiectul Hotărîrii Guvernului privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului penitenciar pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia

I. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări

Adoptarea Hotărîrii Guvernului privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului penitenciar pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia are drept scop definirea unui cadru strategic simplu și funcțional pentru dezvoltarea Sistemului penitenciar din Republica Moldova, destinat soluționării cauzelor problemelor actuale ale sistemului penitenciar, și diminuării efectelor acestora asupra deținuților, precum și reafirmării rolului acestuia în cadrul sistemului de înfăptuire a justiției.

Proiectul propus constituie al treilea document de politici pe domeniul de activitate al sistemului penitenciar de la momentul transferării acestuia din responsabilitatea Ministerului Afacerilor Interne la Ministerul Justiției:

- Concepția dezvoltării sistemului penitenciar al Ministerului Justiției pînă în anul 2000, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 796 din 20 august 1997;
- Concepția reformării sistemului penitenciar și Planului de măsuri pe anii 2004-2013 pentru realizarea Concepției reformării sistemului penitenciar aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.1624 din 31.12.2003. Prin Hotărîrea Guvernului nr.738 din 29.06.2007 a fost extins termenul de realizare pînă în anul 2020.

Necesitatea elaborării Strategiei este determinată de faptul că, actualul document de politici Concepția reformării sistemului penitenciar pe anii 2004-2020, este considerată perimată și lipsită de inițiative semnificative noi. Astfel, nu poate răspunde nevoilor de îndeplinire a sarcinilor reglementate de cadrul național și internațional în domeniu, precum și îndeplinirii recomandărilor vizitelor de monitorizare realizate în Republica Moldova de către Comitetul european pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante (CPT). Recomandări care se regăsesc în toate rapoartele întocmite urmare a vizitelor periodice desfășurate în instituțiile penitenciare ale Republicii Moldova. Inclusiv în cadrul celei din perioada 14-25 septembrie 2015, în cadrul căreia a constatat în principal că: „... *autoritățile moldovenești insuficient au intervenit în privința unor recomandări cheie de lungă durată cu privire la situația din penitenciare, în special în ceea ce privește supraaglomerarea spațiilor de detenție, violența și intimidare între deținuți, condițiile precare de detenție și capacității insuficiente ale administrației penitenciarului de a garanta control mediului deținuților, respectiv a siguranței deținerii*”, „... *că standardul național de cel puțin 4 m² de spațiu pentru trai pentru un deținut este departe de a fi respectat*”, „... *că condițiile materiale de detenție în aceste au fost inadecvate în multe alte privințe (de exemplu, starea de reparație și de igienă, rele, sau chiar foarte rele, accesul limitat la lumină naturală; instalații sanitare insalubre; infestare cu paraziți, saltele uzate și murdare, etc.)*” și „... *că penitenciarele nu sunt asigurate suficient cu medicamente pentru tratamentul deținuților*”.

De asemenea lipsește cadrul organizatoric de intervenție în privința soluționării problemelor în care s-a expus Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) în cele peste 30 de cauze împotriva Moldovei, pe domeniul penitenciar. Astfel, în condiții de neintervenție, persistă riscul

sporit ca acestea să fie calificate drept probleme sistemice fapt ce determină lezarea drepturilor fundamentale ale persoanelor private de libertate. Inclusiv, a multiplelor probleme relevate în rapoartele instituțiilor naționale și internaționale în privința nivelului de respectare a drepturilor persoanelor private de libertate.

Executarea pedepsei în aceste condiții generează recidivă, expunând comunitățile la insecuritate, iar contribuabilul - la costuri triple.

În prezent aproximativ 8000 de cetățeni ai Republicii Moldova se află la moment în custodia sistemului penitenciar, dintre care circa 20% sunt preveniți, 6% sunt femei și 1% sunt minori. Doar 3 din cele 17 instituții penitenciare au fost renovate și corespund standardelor minime de detenție (Penitenciarele nr. 1 -Taraclia, nr.7-Rusca, și nr.IO-Goian).

Problema centrală pe care o abordează Strategia este: eficiența scăzută a sistemului penitenciar în realizarea scopului pedepsei - reintegrarea socială a persoanei condamnate și prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni. Pentru o intervenție eficientă a Guvernului, este necesar a desfășura și a coordona următoarele acțiuni:

1. Organizarea / administrarea sistemului penitenciar;
2. Managementul resurselor umane al sistemului penitenciar;
3. Infrastructura sistemului penitenciar pentru îmbunătățirea condițiilor de detenție;
4. Pregătirea pentru reintegrarea socială a deținuților;
5. Siguranța sistemului de detenție;
6. Asistența medicală a persoanelor private de libertate.

Strategia urmează a fi implementată începând cu anul 2016, pentru o perioadă de 5 ani, pînă în anul 2020 pe baza unui Plan de acțiuni structurat conform obiectivelor strategice, măsuri, activități, rezultate, termene, responsabili și instrumente de evaluare, întocmit în conformitate cu Hotărîrea Guvernului nr.33 din 11.01.2007, cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici. Se propune ca Planul de acțiuni să fie revizuit anual pentru a putea fi asigurat nivelul necesar de flexibilitate în implementare și răspuns imediat schimbărilor din sistem, fără însă ca modificările să afecteze semnificativ scopul Strategiei. Flexibilitatea este deci necesară și oportună la nivel de mijloace, instrumente, acțiuni.

II. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Documentul cuprinde misiunea, viziunea și valorile sistemului penitenciar din Republica Moldova, definește și explică funcțiile acestuia în aplicarea legislației specifice executării pedepselor privative de libertate, prezintă situația curentă, problemele care necesită intervenția Guvernului, obiectivele generale și specifice, precum și măsurile necesare pentru atingerea acestora.

În scopul organizării intervențiilor necesare de realizat s-au stabilit 6 obiective generale:

Obiectiv general I: Sporirea eficienței în administrarea sistemului penitenciar

Acesta se referă la consolidarea capacității instituționale, prin unificarea capacităților manageriale și de leadership la nivel strategic și operațional.

Măsurile și activitățile în cadrul acestui obiectiv strategic au drept scop optimizarea cadrului legislativ și instituțional specific funcționării Sistemului penitenciar.

Acțiuni concrete, la nivel de plan de acțiune, vizează procedurile interne de lucru, sistemul de control managerial, optimizarea structurii și organizării funcționale.

Rezultate anticipate:

- Aprobarea proiectului Legii cu privire la sistemul administrației penitenciare;
- 100 % dintre subdiviziunile sistemului penitenciar cu organigrame noi elaborate în

baza evaluării funcționalității acestora;

- Standarde de personal aprobate pe domenii de activitate și categorii de subdiviziuni

subordonate DIP;

- Manual de proceduri aprobat și utilizat de toate subdiviziunile sistemului penitenciar;
- Implementarea la nivelul DIP a sistemului de management al calității (ISO 9001:2016);
- Crearea pentru managerii de instituții a competențelor de planificare strategică;
- Sporirea competențelor conducerii penitenciarelor în privința gestionării resurselor umane și mijloacelor financiare pentru o mai eficientă administrare a acestora;
- Crearea mediului favorabil instituirii de parteneriate public-private;
- Modificarea cadrului normativ relevant pentru implementarea reglementărilor și recomandărilor internaționale;
- Interacțiune eficientă cu instanțele de judecată;
- Crearea condițiilor necesare pentru a oferi posibilități de încadrare în muncă și/sau ocupaționale pentru toți deținuții;
- Infrastructura informatică și de telecomunicații va acoperi cel puțin 80% din nevoile identificate până în 2020;
- Implementarea a 75% dintre opțiunile identificate pentru automatizarea de procese;
- În fiecare penitenciar va exista capacitatea de a dezvolta în mod independent proiecte cu finanțare externă.

Obiectiv general II: Organizarea eficientă a managementului resurselor umane ale sistemului penitenciar

Măsurile și activitățile în cadrul acestui obiectiv strategic au drept scop optimizarea cadrului legislativ și instituțional specific gestionării personalului sistemului penitenciar.

Acțiuni concrete, la nivel de plan de acțiune, vizează obținerea de către personalul sistemului penitenciar a unui nou statut, descentralizarea procedurii de recrutare, implementarea procedurilor moderne de management a resurselor umane, sporirea calității în pregătirea profesională, evaluarea performanțelor profesionale individuale și motivarea personalului.

Rezultate anticipate:

- Sporirea calității formării profesionale / instruirii angajaților sistemului penitenciar;
- Ocuparea prin concurs a funcțiilor vacante;
- Vom înființa și ocupa la nivel de 90 % din necesarul real de resurse umane până la sfârșitul anului 2020;
- Elaborarea Ghidului carierei funcționarilor publici cu statut special;
- Majorarea nivelului de salarizare a angajaților sistemului penitenciar pentru sporirea interesului de încadrare și menținere în serviciul sistemului penitenciar a specialiștilor calificați;
- Instituirea unui mecanism decizional privind promovarea în cariera profesională conform competențelor profesionale individuale;
- Îmbunătățirea condițiilor de muncă pentru angajații sistemului penitenciar;
- Creșterea cu 25% a capacității acordării asistenței psihologice angajaților sistemului penitenciar.

Obiectiv general III: Modernizarea infrastructurii sistemului penitenciar pentru îmbunătățirea condițiilor de detenție

Stabilirea acestui obiectiv este determinată de faptul că executarea pedepselor și măsurilor privative de libertate trebuie să se realizeze într-un mediu sănătos care să garanteze respectarea tuturor drepturilor fundamentale ale persoanelor private de libertate.

Strategia conține un plan multianual de îmbunătățire a condițiilor de detenție, care este elaborat în acord cu realitățile economice și de finanțare ale Republicii Moldova, dar și cu nevoile reale de dezvoltare a Sistemului penitenciar.

Măsurile și activitățile în cadrul acestui obiectiv strategic au drept scop modernizarea și dezvoltarea infrastructurii sistemului penitenciar pentru îmbunătățirea condițiilor de detenție.

Acțiuni concrete, identificări, evaluări propuse pentru o planificare și execuție multianuală obiective de investiții de natura reparațiilor capitale și a obiectivelor noi, dar și instrumente care să asigure o dezvoltare coerentă și continuă.

Rezultate anticipate:

- Creșterea cu 50% a nivelului investițiilor raportate la subdiviziunea de deținere;
- Majorarea cu 40% a capacității de cazare a sistemului penitenciar în condiții de cel puțin 4m², pentru o persoană deținută;
- Amenajarea a minimum 2000 de noi locuri de cazare, ținând cont de standardele actuale până la sfârșitul lui 2020;
- Modernizarea a minimum 2000 de locuri de cazare, ținând cont de standardele actuale până la sfârșitul lui 2020;
- Indicele de ocupare total va înregistra o valoare situată sub pragul de 100% raportat la standardul național;
- Capacitatea de transport a sistemului penitenciar va crește cu 20% până în 2020;
- Numărul spațiilor ce nu întrunesc condițiile minime de detenție vor scădea cu 50% până în 2020;
- Îmbunătățirea calității alimentării persoanelor private de libertate.

Obiectiv general IV: Instituirea sistemului progresiv de executare a pedepsei

Scopul pedepsei privative de libertate de reintegrarea socială a persoanei condamnate și prevenirii recidivei, aceasta nu se poate realiza fără individualizarea măsurilor de siguranță și regimului zilnic la gradul de risc și progresul în schimbarea comportamentului infracțional.

Realizarea măsurilor și activităților propuse vizează ajustarea cadrului normativ execuțional penal, a procedurilor de lucru și activităților oferite în penitenciar, dezvoltarea instrumentelor și metodelor de lucru, dezvoltarea competențelor profesionale pentru a contribui eficient la reeducarea și reintegrarea socială a condamnatului.

Rezultate anticipate:

- Modificarea cadrului normativ în privința excluderii tipurilor de penitenciare cu atribuirea de competențe administrației penitenciare de plasare a deținuților pe regimuri de detenție în baza regulilor de individualizare;
- Crearea sectoarelor de detenție pentru deținerea separată a deținuților în regimuri diferențiate de detenție;
- Crearea Structurii de evaluare și planificare a executării pedepsei;
- Eficientizarea mecanismului de implementare a Programului individual de executare a pedepsei;
- Instituirea criteriilor de destindere a regimului de detenție în funcție de realizarea Programului individual de executare a pedepsei;
- Programele de educație și intervenție psihosocială sunt disponibile pentru toți deținuții vulnerabili la un nivel calitativ corespunzător standardelor asumate;
- Crearea condițiilor de încadrare a deținuților, care manifestă interes față de programele de alfabetizare, școlarizare și calificare profesională;
- Ponderea activităților de intervenție psihosocială va crește cu 50% până în 2020;
- Instituirea unui sistem eficient de motivare a deținuților de a participa la programe și activități recomandate în planul individual de executare a pedepsei;
- Interacțiune mai eficientă cu birourile de probațiune și serviciile sociale din comunitate.

Obiectiv general V: Garantarea siguranței sistemului de detenție

Violența în detenție are drept cauză o slabă siguranță a detenției. Cazurile în care grupurile de deținuți sunt încurajate să se auto-guverneze în sistem constituie o amenințare serioasă la adresa siguranței detenției în general și a siguranței fizice a deținuților și personalului în special, precum

și a societății după eliberarea condamnatului.

Măsurile și activitățile în cadrul acestui obiectiv strategic au drept garantarea siguranței sistemului de detenție.

O listă completă de acțiuni este dezvoltată în planul de acțiuni aferent Strategiei, acestea urmărind modernizarea mijloacelor și lucrărilor de siguranța deținerii, optimizarea procedurilor, mijloacelor și instrumentelor de lucru, sau reorganizarea serviciilor de siguranță și regim penitenciar.

Rezultate anticipate:

- Reglementarea detaliată a tuturor proceselor caracteristice domeniului de pază, escortare și supraveghere (în special pentru situații de criză ce presupun aplicarea forței fizice și mijloacelor speciale);

- Instituirea unor garanții instituționale de protecție juridică a personalului domeniului regim și pază;

- Compartimentarea spațiilor de detenție (dormitoare și curți de plimbare);

- Crearea structurilor de intervenție și a negociatorilor la nivelul instituțiilor penitenciare;

- Implementarea unui program diferențiat de lucru pentru personalul care execută serviciul diurn;

- Automatizarea accesului în posturile de control, a ușilor de la intrarea în sectoarele de deținere;

- Nivelul actelor de agresiune asupra personalului și între persoanele private de libertate va scădea cu 25% până în 2020, urmare a implementării unui program de reducere a violentei;

- Îmbunătățirea sistemelor de detecție, alarmare și semnalizare a incidentelor critice și operaționale, și a situațiilor de urgență;

- Echiparea corespunzătoare a angajaților conform misiunilor de serviciu;

- Instituirea la nivelul fiecărui penitenciar a echipelor de escortă;

- Reabilitarea și construirea gardurilor, amenajărilor și echipamentelor de siguranță, pentru direcționarea resurselor umane alocate pentru personalul din serviciile pază pentru serviciile care desfășoară activități cu deținuții;

- Deferirea justiției a tuturor cazurilor de relații neregulate și corupție admise de către angajații sistemului penitenciar.

Obiectiv general VI: Dezvoltarea serviciilor medicale de calitate pentru persoanele private de libertate, echivalente cu cele prestate în sistemul public de sănătate

Scopul acestui obiectiv este de a dezvolta servicii medicale echivalente celor din comunitate.

Acțiuni concrete vizează activitatea serviciului medical la nivel de proceduri și mecanisme de funcționare. Sunt luate în considerație acțiuni concrete pe zona de proceduri interne, instrumente de lucru și legislație pentru asigurarea asistenței medicale.

Realizarea măsurilor și obiectivelor propuse au drept scop asigurarea calității actului medical echivalent comunității prin: asigurarea independenței profesionale, ajustarea legislației, asigurarea unui management eficient, acreditarea serviciilor medicale, creșterea profesionalismului medical.

Rezultate anticipate:

- Instituirea unei structuri responsabile de administrare a domeniului de asistență medicală deținuților;

- Acreditarea serviciilor medicale din penitenciare;

- Achiziționarea medicamentelor și serviciilor medicale conform necesităților;

- Includerea deținuților în categoria persoanelor asigurate medical;

- Mecanism eficient de interacțiune cu instituțiile din subordinea Ministerului Sănătății, pentru facilitarea implementării în penitenciare a programelor naționale de sănătate;

- Crearea în instituțiile medico-sanitare publice a saloanelor specializate pentru asistența

medicală a persoanelor deținute.

III. Fundamentarea economico-financiară

Impactul financiar al Strategiei pentru următorii 4 ani este 1,27 miliarde lei și necesită fi suportate eponderent din contul bugetului de stat alocat sistemului penitenciar.

Pentru estimarea impactului financiar al implementării Strategiei au fost cumulate costurile financiare ale obiectivelor Strategiei și, în cadrul fiecărui obiectiv, suma costurilor pe toate acțiunile prevăzute de pilonul vizat.

Evaluarea costurilor financiare este organizată după principiul costurilor adiționale. În conformitate cu acest principiu, acțiunile curente, implementarea cărora necesită doar efortul personalului și care reprezintă lucrul de fiecare zi al angajaților DIP, se consideră că nu induc costurile adiționale, deoarece ele sunt acoperite prin modalitatea de finanțare a angajaților din salariu. Acest fapt mai este condiționat și de imposibilitatea de separare, din punctul de vedere metodologic, pentru fiecare angajat prezent al instituției, a efortului dedicat lucrului cotidian de efortul dedicat anume implementării proviziunilor Strategiei. În tabelul de estimare a impactului financiar asemenea acțiuni nu au fost calculate.

Evaluarea costurilor acțiunilor s-a realizat prin multiplicarea volumului resurselor necesare la costul unitar al resurselor. Drept referință pentru costurile unitare (prețurile) ale resurselor servesc, în ordinea de preferință descrescătoare: prețurile istorice (recente) achitate de DIP, prețurile comerciale de piață, după exemple identificate online, prețurile din cererile de finanțare pentru strategiile sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției din CBTM,

și dacă aceste nu există, atunci s-au utilizat estimările de expert a prețurilor.

IV. Impactul proiectului

Prin implementarea acțiunilor propuse este anticipată:

- sporirea eficienței și eficacității sistemului penitenciar, cât și îmbunătățirea abilităților de management și leadership;
- formarea și menținerea unui personal al sistemului penitenciar profesionist, neutru din punct de vedere politic, demilitarizat, prin realizarea eficientă a managementului resurselor umane în scopul deplinării sarcinilor sistemului penitenciar în legătură cu punerea în executare a pedepselor privative de libertate, asigurând respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, precum și conferirea legală a unui complex de măsuri în vederea protecției juridice și sociale a angajaților acestuia;
 - umanizarea detenției și respectarea standardelor internaționale și naționale în materie în condiții care să asigure sustenabilitatea pe termen lung;
 - ajustarea cadrului normativ execuțional penal, a procedurilor de lucru și activităților oferite în penitenciar;
 - creșterea șanselor de reintegrare socială a deținuților și reducerea numărului de evenimente negative în sistemul penitenciar;
 - diminuarea gradului de violență în detenție și destructurarea ierarhiilor informale eliminând orice formă de influență la nivelul instituțiilor penitenciare, prin netolerarea acestora și elaborarea programelor de intervenție imediată;
 - asigurarea unui act medical de calitate, reducerea morbidității și a mortalității, în condiții specifice sistemului penitenciar și în concordanță cu evoluția acestor indicatori în populația generală.

V. Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare.

Drept urmare a aprobării prezentului proiect, va fi necesară aprobarea asigurării încadrării obiectivelor strategice în documentele de politici viitoare pe domeniul activității Ministerului Justiției.

VI. Respectarea transparenței decizionale

În scopul respectării prevederilor Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la directoriul *Transparența decizională*, secțiunea *Proiecte de acte normative remise spre coordonare*.

Viceministru

Nicolae EȘANU