



REFERAT DE APROBARE

privind modificarea și completarea Procedurii de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza Sistemului de creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc, aprobată prin Decizia directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 443/2016

În Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 271 din 11.04.2016 a fost publicat Regulamentul de aplicare a Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, cu modificările și completările ulterioare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 157/2016. Potrivit dispozițiilor art. 208 din Regulament, în ansamblul procesului de evaluare a persoanelor private de libertate aflate în custodia unităților subordonate Administrației Naționale a Penitenciarelor, **Sistemul de creditare este parte integrantă a instrumentelor-standard de evaluare.**

Promovarea Sistemului de creditare a avut în vedere faptul că, în recuperarea psihosocială a persoanelor care au săvârșit infracțiuni, intervenția directă asupra factorului motivațional constituie o premisă favorabilă schimbării comportamentale, iar motivația extrinsecă susține procesul de internalizare a valorilor sociale și morale, pe fondul respectării normelor juridice. Totodată, a fost necesară operaționalizarea conceptelor prevăzute în art. 98 alin. (1) și art. 170 alin. (1) din Legea nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, cu modificările și completările ulterioare, în sensul cuantificării, prin atribuirea unor valori numerice, a sintagmelor: „bună conduită”, „stăruință în muncă sau în cadrul activităților (...)”, „interesul manifestat în procesul educativ”, „participarea activă la activitățile organizate în centru”, „comportament adecvat față de celelalte persoane internate și față de personalul centrului”.

În consecința prevederilor sus-menționate, a fost aprobată și publicată în Monitorul Oficial al României, Decizia directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 443/2016 privind aprobarea Procedurii de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza Sistemului de creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc.

Forma actuală a Sistemului de creditare – aprobată prin Decizia nr. 443/2016 – este consecința unei practici îndelungate, care a inclus mai mulți ani de pilotare și forme succesive de reglementare, prin decizii ale directorului general al ANP. Cu toate acestea, **ținând cont de evoluțiile înregistrate la nivel de sistem** – din toate perspectivele (ex.: dinamica efectivilor de deținuți, evoluția raportului deținuți/personal, extinderea ofertei de activități, acumularea unui număr tot mai mare de credite, ca urmare a stabilizării mecanismului de creditare, în plan național), **s-a evidențiat nevoia reanalizării procedurii de creditare și a ajustării acesteia**, corespunzător coordonatelor actuale de desfășurare a activităților, dar luând în considerare și concluziile observatorilor externi sistemului.

Păstrând în atenție considerentele de mai sus, precum și faptul că, în conformitate cu prevederile art. 7 din Decizia nr. 443/2016 *”Sistemul de creditare face obiectul unor evaluări anuale și, în funcție de observațiile și concluziile formulate, prezenta decizie poate fi revizuită”*, **Administrația Națională a Penitenciarelor și-a asumat, prin Planul de măsuri strategice pentru anul 2020**, aprobat de ministrul justiției (nr. 23010/16.04.2020) - Prioritatea acțională 3. Continuarea implementării programelor de reintegrare socială (educative, de asistență psihologică și asistență socială) din perioada detenției, precum și



dezvoltarea capacității instituționale și inter-instituționale în domeniul reintegrării sociale (ca parte a contribuției la implementarea *Strategiei naționale de reintegrare socială a persoanelor private de libertate*), Obiectivul specific 6. Promovarea și implementarea, împreună cu instituțiile publice ce au atribuții în domeniul asistenței post detenție, a *Strategiei naționale de reintegrare socială a persoanelor private de libertate*, **activitatea 6.3. Reanalizarea prevederilor Deciziei nr. 443/2016 privind aprobarea Procedurii de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza Sistemului de creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc, în vederea îmbunătățirii acesteia.**

Pentru asigurarea premiselor necesare analizării și revizuirii Sistemului de creditare, la nivelul administrației centrale s-a constituit un grup de lucru pluridisciplinar alcătuit din reprezentanți DRS, DSDRP, DTIC, DPCT și DJ.

Fundamentul activităților, în grupul de lucru, a fost reprezentat de **concluziile evaluării multianuale a implementării Sistemului de creditare, la nivelul unităților penitenciare subordonate, în perioada 2016-2020.** În acest sens, au fost luate în considerare atât informații statistice relevante pentru dinamica procesului de recompensare, cât și eventualele deficiențe și disfuncționalități sesizate, de-a lungul timpului, de către personalul cu atribuții în aplicarea Sistemului de creditare sau recomandările formulate de către observatorii externi.

Dintre principalele **concluzii evidențiate în urma evaluării multianuale**, menționăm următoarele:

- **Existența unei alocări disproporționate a creditelor corespunzător domeniilor reintegrare socială și activități lucrative.**

Față de acest aspect, au fost identificate următoarele posibile cauze: scăderea numărului de persoane custodiate la nivelul sistemului, ca urmare a recursului compensatoriu, creșterea efectivului de deținuți folosiți la activități productive, creșterea efectivului personalului de reintegrare socială.

- **Posibilitatea acumulării, în timp, a unui număr crescut de credite – în special pentru participarea la activități lucrative, dar ținând cont și de cuantumul scăzut al creditelor utilizate prin recompensare.**

Acest proces este influențat, pe de o parte, de numărul constant de credite acumulate ca urmare a participării la activități productive, iar pe de altă parte, de posibilitatea acordării, în fapt, a recompensei cu permisiunea de ieșire din penitenciar și stabilirea unui număr fix de credite care se scad, indiferent de numărul de zile.

- **Accesul mult prea facil al deținuților la acordarea recompenselor cu ridicarea unei măsuri disciplinare aplicate anterior.**

Prin decizie a fost creat un sistem facil pentru obținerea de către deținuți a recompensei cu ridicarea unei sancțiuni disciplinare aplicate anterior. Sistemul actual prezintă avantaje pentru obținerea acestui tip de recompensă prin posibilitatea ridicării unei măsuri disciplinare aplicate anterior și în cazul în care soldul total de credite este negativ și nu aduce nicio restricție în cazul deținuților care au comis multiple abateri disciplinare.

- **Numărul fix de credite care se scad în cazul aplicării sancțiunii disciplinare cu izolarea reprezintă o posibilă discriminare între deținuți**

Spre exemplu, unui deținut sancționat cu izolarea pentru 5 zile i se scade același număr de credite ca în cazul unui deținut sancționat cu izolarea pentru 10 zile – respectiv 100 de credite.

- **Numărul fix de credite care se scad în cazul acordării recompensei cu permisiunea de ieșire din penitenciar de la 2 zile la 10 zile (80 credite) nu constituie un sistem echilibrat între beneficiul adus și soldul de credite scăzut**



Prin stabilirea unui quantum corespunzător pentru fiecare zi de izolare/învoire se urmărește stabilirea unui sistem corect care să respecte principiul proporționalității.

- Numărul mic de credite prevăzute în prezenta decizie, pentru participarea la activități de prevenire a situațiilor de risc nu reprezintă o motivație suficientă pentru persoanele private de libertate

Creșterea numărului de credite obținute pentru prevenirea unor situații de risc poate contribui la eficientizarea prevenirii unor evenimente negative sau infracțiuni, care afectează starea de ordine și disciplina în mediul carceral.

Luând în considerare cele prezentate, au fost formulate următoarele **modificări și completări ale Deciziei nr. 443/2016**:

- completarea art. 3 alineatul (1) pentru o mai mare claritate în ceea ce privește formularea propunerii de recompensare;

- a fost menționată explicit, în cuprinsul procedurii de acordare a recompenselor, necesitatea respectării principiului gradualității (Art. 3 alin. (3));

- acordările recompenselor prevăzute la art. 98 alin. (1) lit. b)-g) din Legea nr. 254/2013, cu modificările și completările ulterioare, a fost condiționată de existența unui sold pozitiv (Art. 3 alin. (5));

- persoanele private de libertate sosite prin transfer vor fi propuse pentru recompensare numai după ce desfășoară, în unitatea de destinație, cel puțin o activitate generatoare de credite (art. 3 alin. (8));

Prin această modificare deținuții vor fi încurajați să participe la activități generatoare de credite astfel încât noul loc de deținere să poată cunoaște în mod cert conduita persoanei în cauza și nivelul de implicare în activități. Acest aspect poate reprezenta pentru persoanele private de libertate și o încurajare în a se angrena în activitățile desfășurate la nivelul locului de deținere stabilit pentru executarea pedepsei și, în același timp, o descurajare a acestora în înaintarea de afaceri fictive pentru a atinge scopuri care nu sunt în concordanță cu cele urmărite de executarea pedepselor privative de libertate.

- formulării propunerii de recompensare cu ridicarea sancțiunii disciplinare, în cazul persoanelor cu sancțiuni multiple a fost condiționată de acumularea unui anumit număr de credite (art. 4 alin. (2));

- reformularea art. 4 alin. (4), lit. a) pentru o mai mare acuratețe;

- completarea art. 6 alin. (1) în sensul condiționării includerii persoanelor private de libertate în activități și programe creditate, de existența recomandărilor de participare, în cuprinsul Planului individualizat de intervenție educativă și terapeutică (art. 6 alin. (1.1));

- modificarea numărului maxim de credite obținut de o persoană în cursul unei luni pentru activități de prevenire a situațiilor de risc (art. 8 alin.(7)); Față de acest aspect, DRS a pus la dispoziția grupului de lucru punctul de vedere transmis de către DEAN din MJ în anul 2016, cu privire la numărul maxim de credite care se pot obține pentru astfel de activități;

- a fost reglementată activitatea de consemnare în aplicația informatică, a recompenselor și sancțiunilor din perioadele deduse prin conexare, prin completarea articolelor 16 și 18 (art. 16 lit. a¹ și art. 18 lit. a¹);

- completarea art. 16 lit. f) privind închiderea deciziilor de recompensare în conformitate cu hotărârile cosexmate în scris de comisie;

- completarea art. 16 lit. c) privind eliminarea programării la comisie, cu situația în care persoana beneficiază de întreruperea executării pedepsei, această situație nefiind prevăzută în decizia actuală;



- modificarea termenului privind transmiterea/expedierea către ANP a tabelului cu propunerile de recompensare cu permisiunea de ieșire din penitenciar cu durata mai mare de o zi (art. 16 lit. k);

Prin această modificare se stabilește ca nou termen, data de 20 a fiecărei luni față de termenul actual, respectiv data de 25 a fiecărei luni, având în vedere că, până la finalul lunii, personalul DSDRP trebuie să verifice toate propunerile de recompensare cu permisiunea de ieșire din penitenciar mai mare de 1 zi, să transmită directorului general al ANP spre aprobare și, ulterior, să informeze unitățile penitenciare interesate despre decizia DG ANP.

- modificarea termenului până la care are loc analiza la nivelul DSDRP a propunerilor formulate de către comisiile de acordare a recompenselor din penitenciare (art.24, lit. b));

Prin această modificare se stabilește obligația de a efectua/încheia, până la finalul lunii în curs, toate activitățile generate de verificarea propunerilor de acordare a permisiunii de ieșire din penitenciar mai mare de 1 zi. Încheierea acestor activități în luna următoare, poate fi apreciată ca o dublă recompensare în cazul în care deținutul beneficiază de o nouă recompensă.

- completarea Anexei 12 (raportul de recompensă), în sensul consemnării de către comisie, a articolului de lege care reglementează acordarea respectivei recompense;

- modificarea atribuțiilor privind operarea, aprobarea și quantumul creditelor obținute de către persoanele private de libertate ca urmare a prevenirii unor situații de risc;

- modificarea Anexelor nr. 1 (Numărul minim de credite necesar fiecărui tip de recompensă), nr. 3 (Tipuri de sancțiuni disciplinare aplicate persoanelor private de libertate), nr. 4 (Tipuri de sancțiuni disciplinare aplicate persoanelor internate), nr. 5 (Nomenclatorul activităților și programelor educative, de asistență psihologică și asistență socială), nr. 7 (Nomenclatorul activităților lucrative), nr. 9 (Nomenclatorul pentru prevenirea sau înlăturarea situațiilor de risc) și nr. 15 (Angajament completat în situația acordării permisiunii cu ieșirea din penitenciar).

Modificarea numărului de credite corespunzător anumitor recompense/sancțiuni a urmărit respectarea principiului echității și proporționalității în procesul de recompensare/sancționare, în timp ce diminuarea creditelor câștigate ca urmare a participării la activități productive a răspuns nevoii de echilibrare a raportului credite acumulate/credite pierdute prin recompensare. Astfel, păstrând în atenție, pe de o parte, beneficiile prevăzute de lege pentru participarea persoanelor private de libertate la activități productive (zile câștig, bani, credite) iar, pe de altă parte, datele statistice multianuale – care ilustrează posibilitatea acumulării unui număr crescut de credite, într-un ritm constant, în condițiile participării la muncă – rezultă o supraevaluare a acestui demers.

În ceea ce privește majorarea numărului de credite acumulate în urma absolvirii cursurilor de instruire școlară și formare profesională, amintim că acestea reprezintă direcții prioritare de intervenție, pentru facilitarea reintegrării sociale a persoanelor private de libertate și scăderea riscului de recidivă, recomandările internaționale atrăgând atenția asupra faptului că "școlarizarea trebuie să fie la fel de importantă ca și munca".

În ceea ce privește propunerile de modificare a Anexei nr. 9 din Decizia nr. 443/2016 – punctele 1 - 8 – privind sistemul de creditare a persoanelor private de libertate, potrivit art. 87 alin. (2) din OMJ nr. 160/C/2018 din 8 ianuarie 2018 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Administrației Naționale a Penitenciarelor Direcția Prevenirea Criminalității și Terorismului desfășoară activități de **culegere, procesare și prelucrare de date de interes relevante în identificarea, cunoașterea și prevenirea, în limitele competențelor sale, a situațiilor și împrejurărilor care pot favoriza ori genera evenimente grave, de natură să pună în pericol siguranța locului de deținere, acte de**



corupție, criminalitate organizată , terorism, atât în rândul persoanelor private de libertate, cât și în rândul polițiștilor de penitenciare.

Astfel, propunerile sunt în concordanță și cu prevederile art. 88 din OMJ nr. 160/C/2018 și au ca obiectiv principal motivarea persoanelor de sprijin pentru oferirea de date relevante care să prevină situațiile ce ar putea reprezenta risc pentru siguranța locurilor de deținere.

Formularea propunerilor de modificare a avut ca principal reper obținerea unei modalități concrete, eficiente și obiective de stimulare și recompensare, în mod echitabil, a acelor persoane din rândul populației carcerale, care prezintă date de interes operativ pe liniile cuprinse în anexa nr. 9, punctele 1-8, din noua Procedură de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza sistemului de creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc.

Din perspectiva numărului de deținuți care ar putea fi creditați pe perioada unui an, deși gândit ca un instrument de recompensare a deținuților pe segmentul specific de activitate a DPCT, instrumentul de creditare, așa cum a fost conceput la nivelul anilor 2014 și 2016, nu s-a dovedit util, iar principala cauză a rezidat din numărul foarte mic de credite ce puteau fi acordate de către DPCT, stare de fapt care nu motiva persoanele private de libertate în asumarea unor riscuri asociate activităților desfășurate.

În susținerea necesității modificării sistemului de creditare, cu numărul solicitat de credite, evidențiem evoluția negativă a situației operative la nivel sistemic, din perspectiva evenimentelor negative grave: agresiuni, amplificarea fenomenelor de introducere și trafic de substanțe și obiecte interzise.

În egală măsură și în contextul epidemiologic actual, furnizarea unor date operative pentru prevenirea răspândirii virusului SARS-CoV-2 sau privind posibilitatea izbucnirii unor revolte/luări de ostaciti pe fondul unor modificări legislative sau aspecte privind legăturile unor membri ai grupărilor de criminalitate organizată cu persoane din exteriorul penitenciarului, prin intermediul cărora coordonează sau participă la săvârșirea de infracțiuni de amenințare, înșelăciune, reprezintă o altă justificare reală a propunerilor.

Totodată, Ministerul Justiției, inclusiv prin Administrația Națională a Penitenciarelor, este implicat activ în Strategia Națională de Apărare a Țării pentru perioada 2020-2024. Raportat la prioritățile Ministerului Justiției cu privire la acest aspect și importanța deosebită a Strategiei, subliniem importanța utilizării tuturor modalităților legale care pot conduce la eficientizarea palierului de prevenire a situațiilor de risc, bazat pe date de interes provenite de la persoane de sprijin din rândul populației carcerale.

Un alt element esențial în justificarea numărului de credite a fost reprezentat și de implicarea ANP, prin DPCT, în lupta anticorupție dispusă la nivel național de către toate instituțiile din domeniul apărării, ordinii publice și securității naționale.

Proiectul de decizie privind modificarea și completarea Procedurii de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza Sistemului de creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc, aprobată prin Decizia directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 443/2016 a fost transmis spre consultare unităților subordonate și structurilor de specialitate din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor și au fost avute în vedere observațiile transmise.

Pentru implementarea modificărilor propuse, vor fi operate modificări în aplicația informatică.

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de decizie privind modificarea și completarea Procedurii de lucru pentru acordarea recompenselor pe baza Sistemului de



creditare a participării la activități și programe educative, de asistență psihologică și asistență socială, activități lucrative, precum și la prevenirea situațiilor de risc, aprobată prin Decizia directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 443/2016, pe care, dacă sunteți de acord, vă rugăm să îl aprobați.

Cu deosebită considerație,

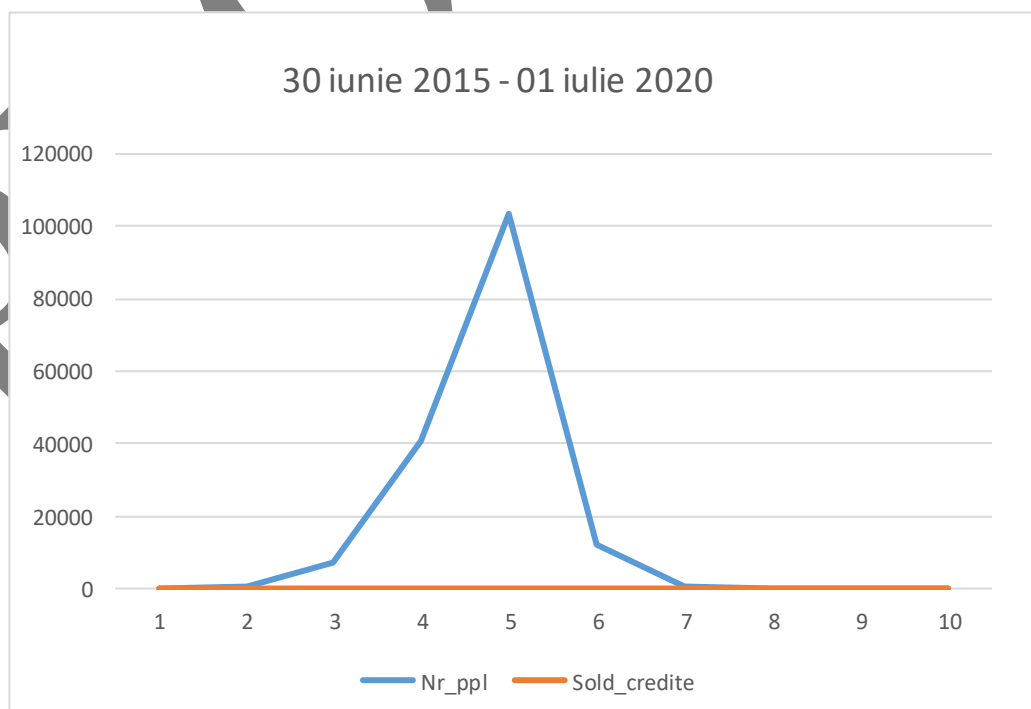
PROIECT



Informații statistice
Evaluarea multianuală a implementării Sistemului de creditare
Perioada: 2016-2020

Numărul persoanelor private de libertate, pe intervale de credite

Nr. crt.	Intervale credite	Număr ppl 2016	Număr ppl 2017	Număr ppl 2018	Număr ppl 2019	Număr ppl 2020	Total multianual
1.	Sub -1000	25	23	18	30	19	115
2.	-1000 la -500	90	114	92	103	78	477
3.	-500 la -100	1.197	1.852	1.224	1.371	1.390	7.034
4.	-100 la 0	8.868	10.485	7.622	6.916	7.091	40.982
5.	0 la 100	24.757	22.532	21.285	18.165	16.518	103.257
6.	100 la 300	2.459	1.492	3.191	2.823	1.960	11.925
7.	300 la 500	52	48	150	120	73	443
8.	500 la 700	10	5	7	5	1	28
9.	700 la 1000	7	2	0	1	0	10
10.	Peste 1000	0	0	0	0	1	1





Situația comparativă a creditelor obținute ca urmare a participării la activități lucrative, respectiv activități și programe de reintegrare socială

Anul	Credite munca	Credite programe	Total
2020	2.322.752	970.022	3.292.774
2019	3.066.515	1.215.479	4.281.994
2018	3.209.115	1.185.848	4.394.963
2017	2.342.366	1.469.190	3.811.556
2016	2.134.578	1.703.517	3.838.095

