

RECOMANDAREA NR. R 22 (99)

A COMITETULUI DE MINIȘTRI CĂTRE

STATELE MEMBRE

CU PRIVIRE LA SUPRAAGLOMERAREA

ÎNCHISORILOR ȘI INFLAȚIA POPULAȚIEI

ÎNCHISORILOR

(Adoptată de către Comitetul de miniștri pe 30 septembrie 1999 la cea de-a 681 adunare a reprezentanților miniștrilor)

Comitetul de miniștri, în conformitate cu termenii articolului 15.b al Statutului Consiliului Europei,

Considerând că supraaglomerarea închisorilor și o creșterea populației închisorilor reprezintă o provocare majoră pentru conducerile închisorilor și pentru sistemul justiției penale ca întreg, atât în termenii drepturilor omului cât și ai conducerii eficiente a instituțiilor penale;

Considerând că rezolvarea eficientă a situației populației închisorilor este legată de aspecte ca situația infracțională generală, prioritățile controlării infracționalității, gama de pedepse disponibile prevăzute de legislație, severitatea sentințelor pronunțate, frecvența folosirii sancțiunilor și măsurilor comunitare, folosirea detențiunii în așteptarea judecării, eficacitatea agențiilor de justiție penală și, nu în ultimul rând, atitudinea publicului față de infracționalitate și pedepse;

Afirmând că măsurile concepute pentru combaterea supraaglomerării închisorilor și reducerea populației închisorilor trebuie integrate într-o politică rațională și coerentă privind infracționalitatea îndreptată spre prevenirea infracționalității și a comportamentului infracțional, adoptarea unei legislații eficiente, protejarea siguranței publice, individualizarea sancțiunilor și măsurilor și reintegrarea socială a infractorilor;

Considerând că aceste măsuri trebuie să respecte principiile de bază ale statelor democratice guvernate de statul de drept și supuse scopului fundamental al garantării drepturilor omului, în conformitate cu Convenția europeană pentru drepturile omului și cu jurisprudența organelor împuternicite să o aplice;

Recunoscând că aceste măsuri necesită implicarea conducătorilor politici și administrativi, a judecătorilor, procurorilor și a publicului larg, ca și furnizarea informațiilor referitoare la funcțiile pedepsirii, la eficacitatea relativă a sancțiunilor și măsurilor privative și neprivative de libertate și la realitățile din închisori;

Ținând cont de Convenția europeană pentru prevenirea torturii și a tratamentelor sau pedepselor inumane ori degradante;

Recunoscând importanța Recomandării nr. R 11 (80) referitoare la detențiunea în așteptarea judecării, a Recomandării nr. R 3 (87) referitoare la Normele europene privind închisorile, a Recomandării nr. R 18 (87) referitoare la simplificarea justiției penale, a Recomandării nr. R 16 (92) referitoare la Normele europene privind sancțiunile și măsurile comunitare și a Recomandării nr. R 17 (92) referitoare la consecvența în pronunțarea sentințelor,

Recomandă guvernelor statelor membre:

- să adopte toate măsurile necesare, atunci îşi când revizuiesc legislația și practica în legătură cu supraaglomerarea închisorilor și cu inflația populației închisorilor, pentru a aplica principiile cuprinse în Anexa acestei Recomandări;
- să încurajeze difuzarea cât mai largă posibil a Recomandării și a raportului privind supraaglomerarea închisorilor și inflația populației închisorilor, elaborat de comitetul European pentru probleme penale.

Anexa Recomandării nr. R 22 (99)

I. Principii de bază

1. Privarea de libertate trebuie considerată o sancțiune sau măsură extremă și, de aceea, trebuie impusă numai când, din cauza gravității infracțiunii, orice altă sancțiune sau măsură ar fi evident inadecvată.
2. Extinderea capacității închisorilor trebuie să fie o măsură mai curând excepțională, deoarece în general este puțin probabil să ofere o soluție durabilă pentru problema supraaglomerării. Țările în care capacitatea închisorilor poate fi suficientă în termeni generali, dar nu este adaptată la nevoile locale, trebuie să încerce să obțină o distribuire mai rațională a capacității închisorilor.
3. Trebuie prevăzut un set corespunzător de sancțiuni și măsuri comunitare, posibil gradate în funcție de severitate; procurorii și judecătorii trebuie determinați să le folosească cât mai mult posibil.
4. Statele membre trebuie să analizeze posibilitatea depenalizării anumitor tipuri de infracțiuni sau a reclasificării acestora astfel încât să nu atragă pedepse privative de libertate.
5. Pentru a concepe o strategie coerentă împotriva supraaglomerării închisorilor și a inflației populației închisorilor trebuie efectuată o analiză detaliată a principalilor factori care contribuie la acestea, având în vedere în primul rând aspecte ca tipurile de infracțiuni care impun pedepse cu închisoarea pe termen lung, prioritățile controlării infracționalității, atitudinea și preocupările publicului și practicile de pronunțare a sentinței existente.

II. Problema instituțiilor de detențiune insuficiente

6. Pentru a evita supraaglomerarea excesivă trebuie stabilită capacitatea maximă a instituțiilor penale.
7. Când apar condițiile supraaglomerării, o importanță deosebită trebuie acordată în special principiilor demnității umane, angajamentului administrației închisorii de a aplica un tratament uman și pozitiv, recunoașterii rolului angajaților și abordărilor manageriale moderne, eficiente. În conformitate cu Normele europene privind închisorile, trebuie acordată o atenție specială spațiului disponibil pentru

prizonieri, igienei și condițiilor sanitare, asigurării hranei suficiente și corespunzător preparate și prezentate, îngrijirii sănătății prizonierilor și posibilității de a beneficia de activități în aer liber.

8. Pentru a contracara consecințele negative ale supraaglomerării închisorilor, trebuie facilitate în măsura posibilului contactele deținuților cu familiile lor și folosit la maximum sprijinul oferit de comunitate.
9. Trebuie folosite pe cât posibil modalități specifice de aplicare a sentințelor privative de libertate, cum ar fi semilibertatea, regimul deschis, permisiunea de a părăsi închisoarea, și plasamentele externe, pentru a contribui la tratarea și restabilirea prizonierilor, la menținerea legăturilor acestora cu familia și comunitatea și la reducerea tensiunii în instituțiile penale.

III. Măsuri referitoare la etapa anterioară judecării

Evitarea procedurilor penale – Reducerea recurgerii la detențiunea în așteptarea judecării

10. Trebuie luate măsurile necesare în scopul implementării principiilor prevăzute în recomandarea nr. 18 (87) privind simplificarea justiției penale; aceasta implică mai ales ca statele membre, ținând cont de propriile principii constituționale sau tradiții juridice, să recurgă la principiul urmăririi discreționare (sau la măsuri care au același scop) și să folosească proceduri simplificate și înțelegeri în afara tribunalului ca alternative la urmărire în cazurile în care acest lucru este posibil, pentru a evita procedurile penale.
11. Aplicarea detențiunii în așteptarea judecării și durata acesteia trebuie reduse la un minimum compatibil cu interesele justiției. În acest scop, statele membre trebuie să asigure că legislația și practica lor sunt conforme cu prevederile pertinente ale Convenției europene pentru drepturile omului și cu jurisprudența organelor sale de control și să urmeze principiile prevăzute în Recomandarea nr. R. 11 (80) privind detențiunea în așteptarea judecării, mai ales în ceea ce privește temeiul în care poate fi dispusă detențiunea în așteptarea judecării.
12. Trebuie folosite în cea mai mare măsură posibil alternativele la detențiunea în așteptarea judecării, cum ar fi condiția ca infractorul suspectat să locuiască la o adresă specificată, restricția de a părăsi un loc sau de a intra într-un anumit loc fără autorizație, prevederea cauțiunii sau supravegherii și asistării de către o agenție specificată de autoritatea judecătorească. În legătură cu aceasta, trebuie să se acorde atenție posibilităților de a verifica respectarea condiției de a rămâne într-un loc specificat prin dispozitive de supraveghere electronică.
13. Pentru a sprijini folosirea umană și eficientă a detențiunii în așteptarea judecării, trebuie alocate resursele umane și financiare corespunzătoare și dezvoltate mijloace procedurale și tehnici manageriale adecvate, în funcție de necesități.

IV. Măsuri referitoare la etapa judecării

Sistemul sancțiunilor/măsurilor – Termenul sentinței

14. Trebuie depuse eforturi pentru reducerea recurgerii la sentințe privative de libertate, care împovărează sistemul penitenciar, și substituirea sentințelor privative de libertate scurte cu sancțiuni și măsuri comunitare.

15. În stabilirea sancțiunilor și măsurilor comunitare care pot fi folosite în locul privării de libertate, trebuie acordată atenție următoarelor:
- suspendarea aplicării unei condamnări la închisoare cu condiții impuse,
 - eliberarea condiționată ca sancțiune independentă impusă fără pronunțarea unei condamnări la închisoare,
 - supravegherea sporită,
 - muncă în folosul comunității (de ex. muncă neplătită prestată în folosul comunității),
 - orin de tratament pentru anumite categorii de infractori;
 - medierea victimă-infractor/compensarea victimei;
 - limitarea liberei circulații, de exemplu prin ordin de interdicție sau monitorizare electronică.
16. Sancțiunile și măsurile comunitare trebuie impuse numai în conformitate cu garanțiile și condițiile prevăzute în Normele europene privind sancțiunile și măsurile comunitare.
17. Trebuie introduse în legislație și practică combinații de sancțiuni și măsuri privative și neprivative de libertate, cum ar fi sentințele privative de libertate nesuspendate, urmate de muncă în folosul comunității, supraveghere (sporită) în cadrul comunității, arestul la domiciliu monitorizat electronic sau, în anumite cazuri, obligația de a urma un tratament.

Condamnarea și rolul procurorilor și al judecătorilor

18. În aplicarea legii procurorii și judecătorii trebuie să țină cont de resursele disponibile, mai ales în ceea ce privește capacitatea închisorilor. Astfel, trebuie acordată atenție evaluării impactului pe care structurile de condamnare existente și politicile concepute îl au asupra dezvoltării populației închisorilor.
19. Procurorii și judecătorii trebuie să se implice în procesul de concepere a politicilor penale referitoare la supraaglomerarea închisorilor și inflația populației închisorilor, în scopul de a obține colaborarea acestora și de a evita practici de condamnare contraproductive.
20. Trebuie stabilite de către legislator sau alte autorități competente argumente pentru condamnare, în scopul, inter alia, reducerii folosirii privării de libertate, extinderii folosirii sancțiunilor și măsurilor comunitare și folosirii unor metode de diversiune cum ar fi medierea sau compensarea victimei.
21. O atenție specială trebuie acordată rolului pe care circumstanțele agravante și cele atenuante, ca și condamnările anterioare, îl joacă în stabilirea sentinței corespunzătoare.

V. Măsuri referitoare la ulterioară judecării

Implementarea sancțiunilor și măsurilor comunitare – Aplicarea sentințelor privative de libertate

22. Pentru a face din sancțiunile și măsurile comunitare alternative credibile la pedeapsa cu închisoarea pe termen scurt, trebuie asigurată implementarea efectivă a acestora, mai ales prin:
- asigurarea infrastructurii pentru executarea și monitorizarea unor astfel de sancțiuni comunitare, și pentru a da procurorilor și judecătorilor încredere în eficacitatea lor;

- dezvoltarea și folosirea unor tehnici sigure de anticipare și evaluare a riscurilor ca și a unor strategii de supraveghere, în scopul identificării riscului ca infractorul să recidiveze și al garantării siguranței și protecției publicului.
23. Trebuie promovată dezvoltarea măsurilor care reduc durata condamnării executate, preferându-se măsurile individualizate, cum ar fi eliberarea condiționată înainte de termen (pentru bună purtare), celor colective de rezolvare a supraaglomerării închisorilor (amnistii, grațieri colective).
 24. Eliberarea pentru bună purtare trebuie considerată un adintre cele mai eficiente și constructive măsuri, care nu numai că reduc durata detențiunii, dar și contribuie substanțial la reintegrarea infractorului în comunitate.
 25. Pentru a promova și extinde folosirea eliberării pentru bună purtare, trebuie create cele mai bune condiții pentru sprijinirea, asistarea și supravegherea infractorului în cadrul comunității, nu în ultimul rând pentru a determina autoritățile judecătorești sau administrative competente să considere această măsură drept o opțiune valoroasă și responsabilă.
 26. Trebuie concepute și implementate programe eficiente pentru tratarea în timpul detențiunii și pentru supravegherea și tratarea după eliberare, astfel încât să se faciliteze restabilirea infractorilor, să se reducă recidivismul, să se asigure securitatea și protecția publicului, iar judecătorii și procurorii să aibă credința că măsurile concepute pentru reducerea duratei condamnării care trebuie executată și sancțiunile și măsurile comunitare reprezintă opțiuni constructive și responsabile.