

## CONSIDERAȚII REFERITOARE LA RAPORTUL SPECIAL AL AVOCATULUI POPORULUI DIN ANUL 2015



De Andreea Popescu

### ABSTRACT

*“Considerations regarding the special report of the Ombudsman of the year 2015”*

In this study, the author deals with certain considerations regarding the special Report of the Ombudsman of the year 2015 and entitled “Special report on the detention conditions in penitentiaries and detention and detention on remand centers, which are critical factors for the observance of human dignity and of the right of the persons deprived of liberty”.

The structure and the body of the study reveal the comments on the purpose of the Report, on the legal framework, on the case law of the European Court of Human Rights, on the structuring of the Report.

Finally, the author puts forward certain brief considerations in relation to the questions raised by the Report and the proposed solutions.

*Keywords:* report, Special Report of the Ombudsman, purpose, legal framework, ECHR case law.

### **Precizări prealabile**

Începând cu anul 2003, instituția Avocatului Poporului a emis și prezentat public o serie de rapoarte ce au avut la bază cercetarea în materia executării pedepselor în penitenciare a internării minorilor infractori în centre de reeducare, a drepturilor copiilor din România privați de libertate și, nu în ultimul rând, a condițiilor de detenție din penitenciare, centre de reținere și arestare preventivă.

Astfel, în anul 2003, instituția Avocatului Poporului a elaborat un „Raport special privind executarea pedepselor în penitenciare”. În anul 2008 a realizat un „Raport special privind reglementările emise de ministrul justiției și de către directorul general al Administrației Naționale a Penitenciarelor în materia executării pedepselor și a măsurii educative a internării minorilor infractori în centre de reeducare”; în anul 2014 a fost dat publicității raportul realizat în comun cu UNICEF, raport ce poartă titlul „Raport special privind respectarea drepturilor copiilor privați de libertate în România”. Anul acesta – 2015 – instituția Avocatului

Poporului a realizat un raport consistent atât din punct de vedere al volumului (378 pagini), cât și din punct de vedere al valorii informațiilor conținute, respectiv în cele IX capitole. Acest raport intitulat „Raport special privind condițiile de detenție din penitenciare și centre de reținere și arestare preventivă, factori determinanți în respectarea demnității umane și a dreptului persoanelor private de libertate”, a fost realizat în cursul anul 2015 și a fost lansat și prezentat în data de 17 decembrie 2015 la Palatul Parlamentului, sala Drepturilor Omului, într-un eveniment, dezbatere publică la care au participat parlamentari, reprezentanții instituțiilor din domeniu, precum și organizații neguvernamentale și persoane cu preocupări în materie.

Toate aceste rapoarte au la bază suportul legislativ care creează competențe în acest sens instituției Avocatului Poporului în sensul în care „dacă Avocatul Poporului constată, cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării va prezenta un raport, conținând cele constatate, președinților celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, prim-ministrului” [1].

### **Obiectivul Raportului**

Pe lângă rolul de a trage un semnal de alarmă cu privire la unele situații ce sunt identificate de către Avocatul Poporului ca fiind demne de o dezbatere publică în scopul identificării unor rezolvări, Raportul are și scopul de a „identifica unele situații în care vidul legislativ fie creează confuzii de interpretare, fie lasă fără soluții probleme ridicate de viața reală” [2].

Raportul propune soluții în sensul realizării unor modificări legislative, sugerează alocări suplimentare de fonduri în domeniu, precum și alte măsuri în raport cu obiectivul asumat.

„Având în vedere faptul că dreptul este o știință care permite interpretarea ...” precum și faptul că „dreptul este dinamic, precum și societatea este dinamică ... suportând continue restructurări, reformulări de concepte” [3], Raportul subliniază nevoia de monitorizare permanentă a problemelor semnalate în materia drepturilor omului reprezentând „o încercare, poate prea târzie și insuficientă, menită să prevină pronunțarea unei decizii pilot de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului împotriva României” [4].

### **Cadru legislativ**

Analizând Raportul special începând chiar cu capitolul I intitulat „Cadru legislativ”, identificăm reglementările internaționale comunitare și respectiv naționale în acest domeniu. Luând în calcul faptul că „pe lângă dezvoltarea sau schimbarea unor abordări conceptuale ... crearea spațiului comunitar European a impus modernizarea unor norme juridice și identificarea unor proceduri acceptate și aplicate la nivelul întregii Uniuni Europene” [5], precum și practica generată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Raportul special este pe deplin justificat.

Dintre reglementările internaționale folosite de către autorii Raportului atât în scopul identificării unor probleme, cât și pentru propunerea unor soluții pentru rezolvarea acestora, amintim Declarația Universală a Drepturilor Omului[6], Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice[7], Convenția împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante[8], Protocolul opțional la Convenția pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante[9]. În privința instrumentelor comunitare în materie, Raportul special indică Convenția pentru apărarea dreptului omului și a libertăților fundamentale[10], Convenția Europeană pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante[11], Recomandarea referitoare la regulile privind penitenciarele europene[12], Codul european de etică al poliției[13], Recomandarea privind condițiile de detenție în statele membre ale Consiliului European[14], Recomandarea privind supraaglomerarea penitenciarelor și inflația privind populația închisorilor[15], Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene[16], Regulamentul (CE) nr. 1236/2015 al Consiliului privind comerțul cu anumite bunuri susceptibile de a fi utilizate pentru a impune pedeapsa capitală, tortura și alte pedepse și tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, cu modificările și completările ulterioare. Având în vedere că raportul în sine reprezintă o provocare, toate problemele ridicate „vor trebui să-și găsească soluțiile într-o practică unitară la nivel european, în soluții procedurale, nediscriminatorii, utile și transparente”[17].

În materia legislației naționale în domeniu, Raportul special privind condițiile de detenție din penitenciare și centre de reținere și arestare preventivă, factori determinanți în respectarea demnității umane și a dreptului persoanelor private de libertate amintește Codul penal[18], Codul de procedură penală[19], 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, H.G. nr. 652/2009[20], H.G. nr. 1849/2004[21], H.G. nr. 584/2005[22], Ordinul nr. 2003/C/2008 al ministrului justiției, Hotărârea plenului Consiliului Suprem al Magistraturii nr. 89/2014, Ordinul nr. 1676/C/2010 al ministrului justiției; Ordinul nr. 988/2005 al ministrului administrației și internelor; Ordinul nr. 432/2010 al ministrului justiției; Decizia nr. 550/2011 al directorului general al Administrație Naționale a Penitenciarelor; Decizia nr. 507/2012 a directorului general a Administrație Naționale a Penitenciarelor.

În același context, se subliniază nevoia de reglementare a unor aspecte generate de acte normative secundare în domeniul execuțional penal, acte normative ce nu au fost adoptate, cu toate că există obligația legală sau asumarea publică a unor strategii în materie care impuneau aceste reglementări. Ținând cont de faptul că „legea trebuie să fie predictibilă, utilă, eficientă și accesibilă”[23], Raportul susține reglementări în scopul clarificării unor aspecte ce creează confuzie în procedura de aplicare a acestor norme, dar și o monitorizare constantă a domeniului pentru evitarea pe viitor a unor probleme precum cele semnalate.

### **Jurisprudența Curții Europene a Dreptului Omului**

În conformitate cu datele statistice ce se găsesc pe site-ul Curții Europene a Drepturilor Omului, în anul 2011 dintr-un număr total de 287 hotărâri, 26 au fost pronunțate împotriva României, în anul 2012 dintr-un număr total de 292 de hotărâri, 37 au fost pronunțate împotriva României, în anul 2013 din totalul de 253 de hotărâri pronunțate, 33 au fost împotriva României.

Relevant este faptul că numai în perioada 1 ianuarie - 1 septembrie 2015, conform datelor prezentate în Raport, au fost 24 de condamnări împotriva României pentru călcarea art. 3 din Convenție[24]. Un capitol distinct, autorii raportului îl dedică hotărârilor pilot și jurisprudenței CEDO în cauze împotriva altor state[25], precizându-se că până în prezent au fost pronunțate 4 hotărâri pilot și un număr important de alte hotărâri. Cu privire la hotărârile pilot pronunțate în materie, se subliniază cauza Ananyev[26] și alții împotriva Rusiei, cauza Torreggiani[27] și alții împotriva Italiei, cauza Neshkov[28] și alții împotriva Bulgariei și cauza Varga[29] și alții împotriva Ungariei.

### **Observații privind structurarea Raportului**

În cele de urmează, Raportul abordează distinct gradul de ocupare în locurile de detenție și criteriile de separare a persoanelor private de libertate[30], condițiile de cazare a persoanelor private de libertate în penitenciare și centrele de reținere și arestare preventivă[31], calitatea hranei și a apei, condițiile de servire a mesei în penitenciare, Centre de Reținere[32], asistență medicală acordată persoanelor private de libertate în penitenciare și în centre de reținere și arestare preventivă[33], prețul produselor comercializate și a serviciilor consumate în incinta locurilor de detenție[34], eveniment în care au fost implicate persoanele private de libertate în perioada 2014-2015[35], condițiile de muncă ale personalului care își desfășoară activitatea în locuri de detenție[36].

Precizăm și apreciem că fiecare capitol în parte este finalizat cu concluzii și propuneri ce vizează evaluarea și posibilitatea de rezolvare a problemelor. Ultimul capitol al Raportului special respectiv capitolul IX intitulat „Concluzii și propuneri. Măsurile legislative, judiciare, administrative și financiare” prezintă într-o formulă interesantă atât concluziile Raportului special[37], cât și propunerile formulate în materie[38]. În ceea ce privește măsurile legislative propuse în Raport de concluziile raportului și de nevoia de rezolvare a problemelor semnalate, acestea vizează necesitatea adoptării unei palete largi de norme ce compun legislația subsecventă Legii nr. 24/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, precum și adoptarea unor noi instrumente legislative în scopul garantării respectării art. 3 din Convenția privind drepturile omului și a libertăților fundamentale. Autorii au în vedere în acest sens atât hotărârile de guvern, cât și emiterea de ordine ale ministrului justiției, dar și necesitatea creării unei Comisii interministeriale compusă din reprezentanții Ministerului Finanțelor Publice, al Ministerului

Justiției, dar și al Ministerului Afacerilor Externe, o comisie care ar avea ca obiectiv monitorizarea hotărârilor CEDO. Apreciem preocuparea autorilor pentru înființarea acestei comisii, dar subliniem critic că în această comisie autorii nu propun prezența cel puțin prin reprezentanți a Subcomisei CEDO de monitorizare a hotărârilor CEDO ce funcționează în cadrul Comisiei juridice, de disciplină și imunități din Camera Deputaților, precum și ai reprezentanților Comisiei permanente de constituționalitate și monitorizare a hotărârilor CEDO ce funcționează la nivelul Senatului României. Apreciem că o eventuală Comisie interministerială, precum cea propusă în Raport va trebui să colaboreze îndeaproape cu Subcomisia, respectiv Comisia permanentă cu atribuții în materie ce funcționează la nivel parlamentar.

Considerăm că existența componentei legislative este una absolut necesară în mecanismul de verificare și control, deoarece este posibil ca domeniul „să sufere de zone insuficient de clare, zone ce vor genera interpretări neunitare și diferite”, zone care generează o afectare defectuoasă în practică<sup>[39]</sup>.

### Concluzii

Atât din punct de vedere al temei abordate de Raport, cât și din punct de vedere al abordării detaliate a fiecărui aspect ce ține de tema Raportului sau de persoanele afectate și implicate în acest subiect, Raportul special merită a fi apreciat. „Pe lângă dezvoltarea sau chiar schimbarea unor abordări conceptuale... crearea spațiului comunitar european a impus modernizarea unor norme juridice și identificarea unor proceduri acceptate și aplicate la nivelul întregii Uniuni Europene”<sup>[40]</sup> în materia respectării drepturilor omului a hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, cât și a principiilor constituționale.

Problemele ridicate de Raport există. Problemele semnalate în Raport special vor trebui rezolvate. Rezolvarea acestor probleme va putea impune concluzii „care să vizeze dezvoltarea unei societăți între două momente istorice date sau modul de raportare de-a lungul istoriei a unei societăți la un concept”<sup>[41]</sup> care în cazul nostru vizează respectarea și garantarea drepturilor fundamentale ale omului.

Soluțiile propuse de Raportul special vor putea fi rezolvate doar în condițiile implicării tuturor instituțiilor statului respectiv executivul, legislativul și autoritățile judecătorești. Lipsa de implicare a oricăroră dintre aceste puteri ale statului va genera un eșec în efortul de rezolvare a problemelor subliniate de Raportul special, probleme ce odată semnalate și identificate devin *response-ability* tuturor reprezentanților statului.

<sup>[1]</sup> Art. 26 alin. (2) din Legea 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, rep., cu modif. și compl. ult.

<sup>[2]</sup> Prof. univ. dr. L.-B. Ciucă, alocuțiune la Conferința Științifică Națională „Noua legislație civilă. Probleme de practică notarială”, organizator Camera Notarilor Publici Galați, 2013, tema „*Observații critice asupra procedurii de înlăturare a efectelor nedemnității succesoriale*”.

[3] L.-B. Ciucă, *Tradiție și evoluție în doctrina juridică națională*, publicat în volumul Sesiunii Anuale de Comunicări Științifice „Doctrina Juridică Românească: Între Tradiție și Reforme”, Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” – Academia Română, 2014, ISBN CD : 978-606-673-349-6.

[4] Raport Special, București, 2015, coordonator Victor Ciorbea, Avocatul Poporului, p. 20.

[5] L.-B. Ciucă, *Procedura dezbaterii moștenirii cu elemente de extraneitate. Considerații referitoare la competența și legea aplicabilă*, Revista Universul Juridic, ISSN 2393-3445.

[6] Adoptată la 10 decembrie 1948 – România a semnat Declarația la 14 decembrie 1955.

[7] Adoptat la 16 decembrie 1966 și ratificat de România în 1974 prin Decretul nr. 212.

[8] Adoptată la 10 decembrie 1984 la New York la care România a aderat în 1990 prin adoptarea Legii nr. 19/1990.

[9] Adoptat la 18 decembrie 2002 la New York semnat de România la 24 septembrie 2003 și ratificat în 2009 prin Legea nr. 109/2009.

[10] Semnată la 4 noiembrie 1950 la Roma și ratificată în 1994 prin Legea nr. 30/1994.

[11] Adoptată 26 noiembrie 1987 la Strasbourg.

[12] Rec (2006) 2 din 11.01.2006.

[13] Rec (2001) 10 din 19.09.2001.

[14] Rec (1995) 1257 din 1.01.1995.

[15] R (1999) 22.

[16] (2012/C 326/02).

[17] L.-B. Ciucă, *Procedura dezbaterii moștenirii cu elemente de extraneitate. Considerații referitoare la competența și legea aplicabilă*, Revista Universul Juridic, ISSN 2393-3445.

[18] Legea nr. 286/2009.

[19] Legea nr. 135/2010.

[20] Privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești cu modificările și completările ulterioare.

[21] Privind funcționarea și atribuțiile Administrației Naționale a Penitenciarelor cu modificările și completările ulterioare.

[22] Privind stabilirea activităților specifice și a finanțării unităților sanitare din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională, precum și a unităților sanitare din rețeaua Ministerului Justiției, cu modificările și completările ulterioare..

[23] L.-B. Ciucă, *The right to inheritance – between the philosophy of the soviet law of succession and the conception of the EU Regulation 650/2012*, 2<sup>nd</sup> International multidisciplinary scientific conference on social sciences & arts SGEM, Albena, Bulgaria, 26 august – 1 septembrie 2015.

[24] Precizăm că dintre cele 24 de hotărâri, 17 sunt definitive.

[25] Cu referiri la încălcarea art. 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

[26] Hotărâre din 10.01.2012.

[27] Hotărâre din 27.05.2013.

[28] Hotărâre din 27.01.2015.

[29] Hotărâre din 10.03.2015.

[30] Capitolul II din Raportul Special.

[31] Capitolul III din Raport Special.

[32] Capitolul IV din Raport Special.

[33] Capitolul V din Raport Special.

[34] Capitolul VI din Raport Special.

[35] Capitolul VII din Raport Special.

[36] Capitolul VIII din Raport Special.

[37] Capitolul IX pct. 1 din Raport Special.

[38] Capitolul IX pct. 2 din Raport Special.

[39] Conf. Univ. Dr. L.-B. CIUCĂ, *Clauza de preciput*, Facultatea de Științe Juridice, Sociale și Politice, Universitatea Dunărea de Jos, Galați, Romania.

[40] L.-B. CIUCĂ, *Procedura dezbaterii moștenirii cu elemente de extraneitate. Considerații referitoare la competența și legea aplicabilă*, Revista Universul Juridic, ISSN 2393-3445.

[41] L.-B. Ciucă, *Elemente de analiză comparativă privind instituția căsătoriei și evoluția acesteia între norma Vechiului testament și Codul Civil în vigoare. „Simplificarea – imperativă al modernizării și ameliorării calității dreptului”* Institutul de cercetări juridice „Acad. Andrei Rădulescu”, Academia Română, București, 17 aprilie 2015 ISBN CD: 978-606-673-605-3.