

**Strategia de dezvoltare a sistemului probațiunii
pentru anii 2016 – 2020**

I. INTRODUCERE

Prezentul document de politici reiese din activitățile de probațiune ce au demarat în anul 2001 când, în cadrul Institutului de Reforme Penale (*în continuare IRP*) a fost instituit un grup de lucru în domeniul alternativelor la detenție, care avea ca scop introducerea în legislația Republicii Moldova a unor măsuri de analiză a cadrului legislativ care reglementa sistemul pedepselor penale și măsurilor preventive. În 2003 a fost format un grup de experți internaționali în vederea desfășurării unei Misiuni de Evaluare a necesităților (MEN) care avea ca obiectiv implementarea măsurilor de resocializare și reintegrare a infractorilor din Moldova (Probațiune) inclusiv măsurii privind cadrul juridic, aspecte legate de infrastructură, atitudinea societății, obstacole și un eventual impact. În rezultatul recomandărilor Misiunii de evaluare, în august 2003 a fost instituit un Grup de lucru, care avea ca misiune elaborarea cadrului normativ în domeniul probațiunii. În paralel, au fost desfășurate unele activități ce țin de probațiunea penitenciară, a fost definitivată legea cu privire la probațiune, care reprezenta o detaliere a reglementărilor cuprinse în Codul de executare al Republicii Moldova. De asemenea, au fost stabilite procedura și modalitatea de întocmire a referatelor de probațiune prezentențială în privința minorilor.

În perioada 2003-2008, cu sprijinul Institutului de Reforme Penale și cu finanțare din partea UNICEF și SOROS, s-au derulat o serie de proiecte ce au avut ca scop experimentarea unor elemente de probațiune și pregătirea sistemului de justiție penală pentru dezvoltarea sistemului de sancțiuni comunitare. În aceeași perioadă au fost elaborate numeroase ghiduri și instrucțiuni de practică.

În anul 2007 sunt introduse modificări în Regulamentul Ministerului Justiției și al Departamentului de executare care au stipulat organizarea activității de probațiune de către organe guvernamentale. Astfel, Direcția de executare a pedepselor penale non-privative de libertate se reorganizează în Direcția probațiune și se alocă suplimentar 125 unități de personal.

Prin urmare, la 14.02.2008 este adoptată Legea cu privire la probațiune, iar peste patru ani de activitate, sistemul de probațiune al Republicii Moldova este supus unei reorganizări. Astfel, prin Hotărârea Guvernului nr. 827 din 10.09.2010 este creat Oficiul central de probațiune pe lângă Departamentul Instituțiilor Penitenciare cu o schema de personal de 216 unități în subdiviziunile teritoriale și 34 în aparatul central.

La 01.01.2013, prin Hotărârea de Guvern nr. 735 din 03.10.2012, Oficiul central de probațiune a fost transferat din subordinea Departamentului Instituțiilor Penitenciare în subordinea directă a Ministerului Justiției. Odată cu efectuarea transferului respectiv au fost reduse 7 unități, prin urmare Statul de personal al Oficiului central de probațiune constituia 243 unități.

Prin modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 827 din 10 septembrie 2010 privind organizarea și funcționarea organelor de probațiune, efectuată la 12.10.2015, Oficiul central de probațiune și-a modificat structura organizațională și modul de funcționare a organelor de probațiune. Astfel, Oficiul central de probațiune este redenumit în Inspectoratul Național de Probațiune (*în continuare INP*) și are în subordinea sa 3 Inspectorate Regionale de Probațiune în zona de Nord, Centru și Sud ale țării și 42 de Birouri de probațiune. Inspectoratele regionale, la

rîndul lor vor coordona și monitoriza activitatea Birourilor de probațiune existente, Centrelor de reabilitare socială a persoanelor liberate de pedeapsa penală și Centrelor instructiv - metodice.

În activitatea sistemului de probațiune o însemnătate importantă o au actele normative naționale, internaționale și recomandările referitoare la organizarea și funcționarea activității de probațiune aprobate de Uniunea Europeană:

Acte normative la nivel național:

1. Legea Nr.8 din 14.02.2008 cu privire la probațiune;
2. Legea Nr.297 din 24.02.1999 cu privire la adaptarea socială a persoanelor eliberate din locurile de detenție;
3. Codul penal al Republicii Moldova;
4. Codul de procedură penală al Republicii Moldova;
5. Codul contravențional al Republicii Moldova;
6. Codul de executare al Republicii Moldova;
7. Hotărîrea de Guvern nr. 827 din 10.09.2010 privind organizarea și funcționarea organelor de probațiune;
8. Hotărîrea de Guvern nr. 1643 din 31.12.2003 despre aprobarea Regulamentului cu privire la modul de executare a pedepsei penale sub formă de muncă neremunerată în folosul comunității;
9. Hotărîrea de Guvern nr.210 din 21.03.2013 cu privire la aprobarea Codului de etică al consilierului de probațiune;
10. Ordinul nr. 560 din 31.12.2008 emis de Ministrul justiției cu privire la aprobarea condițiilor și formei contractului de acordare a asistenței psihosociale persoanelor liberate din locurile de detenție și a regulilor privind modul de întocmire a referatului presentințial de evaluare a personalității.

Acte normative la nivel internațional:

- Recomandarea CM/rec(2010)1 comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la regulile de probațiune ale Consiliului Europei;
- Recomandarea CM Nr. R(92)16 privind normele europene cu privire la sancțiunile și măsurile comunitare;
- Recomandarea CM/rec(2000)22 privind perfecționarea implementării normelor europene cu privire la sancțiunilor și măsurilor comunitare;
- Recomandarea CE Nr. R(97) 12 privind personalul implicat în implementarea sancțiunilor și măsurilor comunitare;
- Recomandarea CE Nr. (99) 22 privind reducerea creșterii populației din penitenciare și suprapopularea acestora;
- Recomandarea CE Nr. (2003) 22 privind liberarea condiționată;
- Recomandarea CE Nr. (2008) 11 privind regulile europene pentru infractorii minori subiect al sancțiunilor și măsurilor.
- Convenția europeană cu privire la supravegherea condamnaților condiționat sau infractori liberați condiționat;
- Principiile Națiunilor Unite pentru prevenirea delincvenței juvenile (Principiile de la Riyadh), Rezoluția 45/112 14 decembrie 1998, (a 68-a Sesiune Plenară);

- Recomandarea CM Nr. R (92) 16 către statele membre referitoare la regulile europene asupra sancțiunilor aplicate în comunitate;
- Recomandarea CM/Rec(2014)4 către statele membre privind monitorizarea electronică;

Documente de politici:

- Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”;
- Strategia de Reformă a Sectorului Justiției 2011-2016;
- Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016 (aprobat prin HG nr. 808 din 7 octombrie 2014);

II. MISIUNE

Sistemul de probațiune participă la îndeplinirea actului de justiție prin acordarea suportului organelor judiciare în individualizarea pedepselor, supravegherea modului de executare a pedepselor neprivative de libertate, reintegrarea socială a persoanelor care au încălcat legea, în scopul reducerii recidivei și creșterii gradului de siguranță socială.

III. VIZIUNE

Consolidarea sistemului de probațiune ca alternativă credibilă la detenție, ce contribuie la menținerea gradului de siguranță comunitară, reducerea costurilor sociale ale detenției, reducerea recidivei și reintegrarea în societate prin valorificarea potențialului persoanelor care au încălcat legea.

IV. VALORI

- legalitate;
- profesionalism;
- proporționalitate;
- integritate;
- responsabilitate;
- angajament și implicare;
- respect;
- empatie;
- disponibilitate și deschidere.

V. DESCRIEREA SITUAȚIEI ACTUALE SI DEFINIREA PROBLEMELOR

Funcționarea eficientă a sistemului de probațiune este indispensabilă procesului de edificare a unui sistem judiciar modern, având potențialul de a contribui la reducerea supra-aglomerării penitenciarelor, respectiv creșterea încrederii populației în actul de justiție prin oferirea posibilității participării comunității în procesul de reabilitare.

Activitatea sistemului de probațiune se desfășoară în interesul comunității, în scopul reintegrării sociale a persoanelor care au încălcat legea, al diminuării riscului de săvârșire a unor noi infracțiuni și al menținerii securității comunitare, concomitent cu reducerea costurilor sociale ale

executării sancțiunilor și măsurilor penale, prin diminuarea populației din penitenciare și reintegrarea în societate prin valorificarea potențialului socioeconomic al infractorilor.

Conform Raportului Indicilor Supremației Legii (Rule of Law Index) emis de către World Justice Project în anul 2015, Republica Moldova a fost apreciată la un nivel scăzut a eficienței sistemelor corecționale în sectorul justiției, înregistrând 0,28 de puncte din cele 1,00 maxim.¹

Inspectoratul Național de Probațiune este parte componentă a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011 – 2016. Astfel, printre cele mai importante realizări a sistemului de probațiune la implementarea Strategiei este: elaborarea programelor probaționale (*programul vocațional pentru minori „Calea spre succes”, programul individualizat de lucru cu beneficiarii condamnați pentru violență, programului „Prevenirea violenței la minori”*), implementarea programului de asistență psihosocială la etapa presentențială, crearea Centrului de reabilitare socială a persoanelor liberate de pedeapsă penală din Republica Moldova în or. Florești, crearea sistemului de evidență electronică a subiecților de probațiune (dosar electronic personal); instruirea inițială și continuă a consilierilor de probațiune, elaborarea și implementarea Strategiei de comunicare a serviciului de probațiune și Concepției de dezvoltare a instituției probațiunii, implementarea unui proiect pilot privind monitorizarea electronică a subiecților probațiunii.

În rezultatul modificărilor legislației execuțional-penale și o dată cu implementarea în Republica Moldova a probațiunii, s-a majorat numărul sentințelor instanțelor de judecată cu aplicarea pedepselor neprivative de liberate și liberării de pedeapsă penală față de cele privative de libertate. Astfel, numărul subiecților de probațiune aflați în supravegherea sistemului de probațiune este în creștere continuă în comparație cu anul 2010 când erau la evidență 13.395 de subiecți, în anul 2011 – 14.507 persoane, în 2012 – 15.610 persoane, în 2013- 17.104 persoane, în 2014 – 16.609 persoane, și în 2015 – 18.008 persoane.

La 1 ianuarie 2016, în penitenciarele din Republica Moldova se dețineau 8054 de persoane². Astfel, comparativ cu persoanele aflate în instituțiile penitenciare, în evidența sistemului de probațiune, la 1 ianuarie 2016 se aflau 10.649 de subiecți ai probațiunii, inclusiv 171 minori. Dintre aceștia, 963 adulți și 12 minori condamnați la muncă neremunerată în folosul comunității (art. 67 Cod Penal), 5062 adulți și 126 de minori condamnați cu suspendarea executării pedepsei (art. 90 Cod Penal), 312 de persoane liberate înainte de termen (art. 91 Cod Penal), și 4054 adulți și 1 minor privat de dreptul de a ocupa anumite funcții (art. 65 Cod Penal), liberarea de pedeapsă a minorilor (art. 93 CP) - 1 persoană; 87 persoane cu amânarea executării pedepsei pentru femei gravide și femei care au copii în vârstă de până la 8 ani (art.96 CP); aplicarea măsurilor cu caracter educativ (art. 104 CP): 31 minori.³

Totodată, pe parcursul anilor există o fluctuație esențială a subiecților probațiunii. Astfel, pe parcursul anului 2015 în evidență au fost aproximativ 19.700 de persoane supuse probațiunii (inclusiv pe contravenții și referate presentențiale), dintre care 350 persoane minore. Conform datelor statistice pe parcursul anilor, recidiva în timpul aflării în evidența probațiunii se menține

¹ Raportul „Rule of Law Index” <http://data.worldjusticeproject.org/#groups/MDA>

² Statistica Departamentului Instituțiilor Penitenciare <http://www.penitenciar.gov.md/ro/statistica>

³ Statistica Inspectoratului Național de Probațiune <http://probațiune.gov.md/?go=page&p=171>

în jur de 2 % din numărul total de persoane (adulți și minori) aflate în evidență. Această tendință pozitivă riscă să fie inversată în absența unor intervenții calitative, alocarea resurselor financiare și stabilirea unor acțiuni prioritare ce vor contribui la reducerea fenomenului delinvent și reintegrarea în societate a persoanelor aflate în conflict cu legea penală.

Bugetul aprobat pentru anul 2015 al sistemului de probațiune a fost în sumă de 22802,8 mii lei pentru asigurarea activităților de bază. Bugetul pentru anul 2014 a fost aprobat în sumă de 21279,7 mii lei, iar pentru anul 2013 în sumă de 22675,4 mii lei. Astfel, putem remarca că bugetul sistemului de probațiune rămâne constant pe parcursul anilor. Ponderea cea mai mare a categoriilor de cheltuieli o constituie fondul de retribuire a muncii, reprezentând, spre exemplu, în anul 2014, cota de 77,6% din totalul de cheltuieli ale activității de bază. Celelalte cheltuieli sunt efectuate pentru plata serviciilor de locațiune pentru subdiviziunile teritoriale, serviciile comunale (energie electrică, termică, gaze, apă, salubritate), procurarea rechizitelor de birou, serviciile de telecomunicații, poștă, procurarea combustibilului, reparații curente, lucrări de informatică (asigurare cu internet a subdiviziunilor teritoriale), formare profesională, și alte cheltuieli.

În baza celor relatate mai sus, precum și a rapoartelor întocmite de experți independenți ai Proiectului UE „Sprijin acordat sistemelor de probațiune, executare și reabilitare din Republica Moldova” și Misiunea NORLAM, identificăm ca probleme principale ale sistemului de probațiune:

1. cadrul legal ajustat insuficient la situația și necesitățile actuale.
2. cadrul organizațional incomplet în raport cu noile prevederi legale.
3. remunerație scăzută a personalului de probațiune.
4. rata ridicată a fluctuației de personal.
5. cunoașterea insuficientă a domeniului de activitate în rândul publicului, a organelor de drept și a reprezentanților autorităților publice.
6. insuficiența mecanismelor de colaborare între instituțiile statului.

V. OBIECTIVELE GENERALE ȘI SPECIFICE

Elaborarea și implementarea Strategiei este necesară în scopul creării unui cadru unificat care să acopere toate eforturile de dezvoltare a instituției probațiunii în Republica Moldova, pentru asigurarea unei dezvoltări durabile în rândul instituțiilor din sectorul justiției.

Documente de referință:

- Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”;
- Strategia de Reformă a Sectorului Justiției 2011-2016;
- Planul de comunicare al Strategiei pentru reforma sectorului justiției pentru anii 2011-2016;

- Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016 (aprobat prin HG nr. 808 din 7 octombrie 2014);
- Concepția de dezvoltare a instituției probațiunii;
- Strategia de comunicare a instituției probațiunii pentru anii 2014 – 2018.

Obiectivul general al Strategiei – dezvoltarea activităților de probațiune către anul 2020, prin îmbunătățirea și asigurarea continuității procesului de probațiune, începând cu etapa prezentențială pînă la etapa post-penitenciară, care v-a asigura supremația legii, respectarea drepturilor omului și v-a contribui la creșterea încrederii societății în instituția probațiunii și actul de justiție.

Obiectivele specifice ale Strategiei sunt următoarele:

- implementarea unui management economico – financiar care să răspundă nevoilor de dezvoltare a sistemului de probațiune;
- asigurarea unui cadru normativ actualizat la standardele internaționale în domeniul probațiunii;
- dezvoltarea resurselor umane pentru desfășurarea activităților de probațiune la nivelul de calitate, eficiență și profesionalism;
- îmbunătățirea serviciilor furnizate și dezvoltarea de parteneriate;
- implementarea instrumentelor moderne de lucru în activitatea orientată spre supraveghere și reintegrare socială a persoanelor supuse probațiunii;
- eficientizarea pedepselor alternative la detenție;
- promovarea sistemului de probațiune.

Strategia este concepută pentru a atinge următoarele **rezultate generale**:

- cadrul normativ în domeniul probațiunii modificat și adoptat;
- stimularea interesului subiecților de probațiune de a se implica în programe de reintegrare socială;
- reducerea fenomenului recidivei;
- cooperare eficientă între sistemul de probațiune și organizațiile la nivel național și internațional în domeniul probațiunii;
- creșterea ratei de reintegrare socială a persoanelor supuse probațiunii;
- mecanism eficient de formare profesională a consilierilor de probațiune;
- impact pozitiv asupra percepției sistemului de probațiune din Republica Moldova de către comunitate.

VI. DIRECȚIILE STRATEGICE SI OBIECTIVE SPECIFICE FIECĂREI DIRECTII

Strategia de dezvoltare a sistemului de probațiune 2016-2020 stabilește direcțiile principale de acțiune și obiectivele specifice corespunzătoare fiecărei direcții, în vederea poziționării probațiunii ca autoritate publică de interes național care contribuie la înfăptuirea actului de justiție. Acest deziderat este realizat prin intermediul evaluării psihosociale și reintegrării persoanelor aflate în conflict cu legea penală, diminuării riscului de săvârșire a noilor infracțiuni

și menținerii securității comunitare. Astfel, au fost stabilite următoarele Direcții strategice și obiective specifice ale Strategiei:

I. Dezvoltare instituțională

a. Evaluarea comprehensivă a sistemului de probațiune în raport cu misiunea, viziunea, legislația în vigoare și a bunelor practici.

b. Organizație:

I. Identificarea și adoptarea unor noi măsuri și sancțiuni comunitare.

II. Dezvoltarea cadrului legislativ de funcționare a sistemului de probațiune.

III. Organizarea inspectoratelor regionale de probațiune.

IV. Organizarea centrelor de reabilitare socială a persoanelor liberate din locurile de detenție.

V. Dezvoltarea centrelor instructiv-metodice.

VI. Extinderea aplicării monitorizării electronice.

VII. Înființarea atelierelor de executare a muncii în folosul comunității.

VIII. Dezvoltarea bazei materiale.

IX. Dezvoltarea bazei de date a subiecților de probațiune.

X. Completarea Nomenclatorului lucrărilor efectuate și serviciilor prestate, contra plată.

c. Personal:

I. Elaborarea standardului ocupațional al consilierului de probațiune

II. Consolidarea sistemului de motivare a personalului

III. Recrutarea și selecția personalului cu profil psiho-social în funcțiile de consilieri de probațiune

IV. Definitivarea fișelor de post conform statului de personal al INP.

V. Dezvoltarea unui mecanism de formare inițială și continuă.

II. Consolidarea activității de probațiune

a. Definitivarea metodologiilor de lucru (proceduri clare și simplificate, instrumente, formulare, clasificare a persoanelor condamnate)

b. Dezvoltarea programelor probaționale.

III. Promovarea activităților de probațiune

a. Implementarea Strategiei de comunicare a sistemului de probațiune

b. Promovarea activității de probațiune în rândul publicului larg, al organelor de drept și al reprezentanților administrației publice.

c. Organizarea unei conferințe internaționale cu prilejul împlinirii a 10 ani de la înființarea serviciului de probațiune în RM.

IV. Monitorizare și cercetare

a. Stabilirea indicatorilor statistici ce vor fi colectați în mod permanent prin sistemul electronic de evidență a persoanelor supravegheate.

b. Realizarea unor studii pentru măsurarea impactului și eficienței activității de probațiune.

c. Elaborarea unei Metodologii de control a activității de probațiune, a executării legislației în vigoare.

V. Consolidarea parteneriatelor naționale

- a. Instituirea Consiliului consultativ al probațiunii și consiliilor consultative raionale.
- b. Îmbunătățirea /menținerea parteneriatelor existente și stabilirea noilor parteneriate.

VI. Consolidarea parteneriatelor internaționale

- a. Revizuirea parteneriatelor cu partenerii externi: CEP, UNICEF, NORLAM, USAID etc.
- b. Elaborarea de proiecte și parteneriate cu organizațiile internaționale în vederea dezvoltării sistemului de probațiune din Republica Moldova.

V. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Întregul proces de elaborare a Strategiei a fost organizat de grupul de lucru creat prin Ordinul Șefului OCP nr. 176 din 16 noiembrie 2015. Procesul de elaborare a fost împărțit în 3 etape:

Etapa I	Etapa II	Etapa III
<ul style="list-style-type: none"> - Aprobarea componenței grupului de lucru pentru elaborarea proiectului Strategiei. - Elaborarea cadrului strategic (obiectivul general, obiectivele specifice) și direcțiile strategice - Elaborarea proiectului Strategiei și prezentarea acestuia Ministerului Justiției. - Revizuirea proiectului Strategiei în baza comentariilor și recomandărilor primite. 	<ul style="list-style-type: none"> - Discutarea proiectului Strategiei în cadrul Grupului de lucru creat de Inspectoratul Național de Probațiune. - Consultări privind proiectul Strategiei cu instituțiile-cheie din sectorul justiției și cu reprezentanții societății civile. - Desfășurarea dezbaterilor publice privind proiectul Strategiei (a doua etapă de dezbateri). - Revizuirea proiectului Strategiei în baza avizelor, comentariilor și recomandărilor primite. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prezentarea proiectului revizuit al Strategiei (versiunea revăzută) Ministerului Justiției. - Aprobarea proiectului Strategiei.

Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei va cuprinde măsuri pentru fiecare direcție strategică, care va prezenta acțiunile care urmează a fi întreprinse pentru atingerea obiectivelor enunțate, termenele de realizare, instituțiile responsabile, resursele necesare, estimate, precum și indicatorii de performanță.

Planul de acțiuni va fi revizuit anual în baza raportului de evaluare, întocmit de Direcția activitate analitică și relații externe în comun cu direcțiile/serviciile INP. Consiliul coordonator al Inspectoratului Național de Probațiune, va monitoriza nivelul de implementare a Strategiei și se va întruni în ședințe nu mai rar decât o dată în trimestru. Direcția activitate analitică și relații externe din cadrul Inspectoratului Național de Probațiune va fi responsabil pentru prezentarea informației anuale Ministerului Justiției privind gradul de implementare a Planului de acțiuni.

VI. SURSA DE FINANȚARE

Implementarea Strategiei presupune costuri necesare pentru a atinge obiectivele menționate mai sus. În acest sens, sursele de finanțare vor fi alocate, după cum urmează:

- Resurse din bugetul de stat alocate pentru Inspectoratul Național de Probațiune;
- Programe de asistență tehnică și financiară oferite de donatori internaționali;
- Sponsorizări și alte surse permise de lege.

În vederea implementării a anumitor acțiuni a strategiei, va fi necesar sprijinul financiar al organismelor internaționale, care activează în sectorul justiției.

VII. ESTIMAREA IMPACTULUI

Implementarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de probațiune va produce schimbări/impact de ordin social, economic și psihologic, atât asupra persoanelor supuse probațiunii, cât și societății, în ansamblu.

Sub aspect social:

- accesul egal la muncă;
- respectarea drepturilor și obligațiilor subiecților probațiunii;
- implicarea comunității în procesul de resocializare;
- dezvoltarea aptitudinilor personale;
- diminuarea recidivei în rândul condamnaților;
- sporirea șanselor și oportunităților educaționale și de angajare în câmpul muncii pentru condamnați.

Sub aspect economic:

- eficientizarea utilizării resurselor în sistemul de probațiune;
- asigurarea stabilității în finanțarea activităților de probațiune;
- formarea potențialului uman pentru dezvoltarea durabilă a societății;
- creșterea nivelului economiei naționale în condițiile asigurării calității serviciilor de probațiune;
- diminuarea excluderii sociale, cu plasarea eficientă în câmpul muncii a resurselor umane;
- valorificarea suportului financiar internațional în implementarea activităților de probațiune.

Sub aspect psihologic:

- consolidarea demnității și a respectului de sine al subiecților probațiunii;
- perfecționarea metodologiilor de evaluare și identificare a nevoilor speciale ale condamnaților;
- diminuarea riscului de recidivă;
- conștientizarea și percepția socială pozitivă;
- sporirea interesului comunității față de resocializarea condamnaților.