



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

410
29.03.2013
Biroul permanent al Senatului
Bp 45 12.04.2013

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru amnistierea unor infracțiuni și grațierea unor pedepse*”, inițiată de domnii deputați Păun Nicolae și Voicu Mădălin-Ștefan – Grupurile parlamentare PSD, Minorităților Naționale (Bp. 45/2013).

I. Principalele reglementări

Această propunere legislativă are ca obiect de reglementare amnistierea infracțiunilor pentru care Codul penal sau legile speciale prevăd o pedeapsă privativă de libertate de până la 4 ani inclusiv sau amendă, precum și grațierea în întregime a pedepselor cu închisoare de până la 6 ani inclusiv și a pedepselor cu amendă aplicate de instanța de judecată, indiferent de modalitatea de executare a pedepsei închisorii dispusă de instanță.

Potrivit *Expunerii de motive*, soluțiile legislative propuse sunt necesare „*pentru diminuarea supraaglomerării unităților sistemului penitenciar și a*

implicațiilor acesteia, în vederea realizării programelor de reabilitare a comportamentului deținuților și pregătirea lor pentru integrare, precum și pentru crearea posibilităților de aplicare strictă a regimurilor diferențiate în raport cu natura infracțiunilor, situația juridică, durata pedepselor, conduita și vârsta condamnaților, starea de sănătate și altele”.

II. Observații

1. Stabilirea criteriilor de determinare a pedepselor care se grațiază sau a altor sancțiuni care se înlătură, precum și a infracțiunilor pentru săvârșirea cărora nu se aplică actul de clemență intră în competența exclusivă a legiuitorului. Ca atare, din rațiuni de politică penală, statul poate să considere că nu trebuie iertați de pedeapsă anumiți infractori, indiferent de quantumul sau durata pedepsei pronunțate, dacă sunt vinovați de săvârșirea unor anumite categorii de infracțiuni. Cu atât mai diligent trebuie să fie legiuitorul în observarea conștiinței juridice a cetățenilor atunci când este vorba despre acte normative de clemență.

Premisele unei legiferări eficiente le constituie cunoașterea realității și evaluarea ei, ce se realizează îndeosebi prin investigații interdisciplinare, studii economice, de psihologie judiciară și sociologie, privind perspectivele de reintegrare a beneficiarilor actelor de clemență, mai ales a celor eliberați din locurile de executare a pedepsei. Pe calea unor anchete sociologice, se impune consultarea opiniei publice cu privire la oportunitatea acordării grațierii în întregime a unor pedepse cu închisoarea sau exceptarea de la grațiere a condamnaților pentru infracțiuni săvârșite în stare de recidivă sau care au săvârșit infracțiuni expres prevăzute de lege.

Modalitățile de apreciere, sistemul de valori și mijloacele utilizate sunt diverse și dependente de o pluralitate de factori, iar evaluarea are loc și în raport cu exigențele doctrinei politice. Întotdeauna politica forțelor sociale determină atât conținutul, cât și formele reglementărilor juridice, ideologia politică găsindu-și astăzi expresia în drept.

Soluțiile legislative în acest domeniu trebuie să răspundă unei duble cerințe:

- să corespundă criteriilor de utilitate socială, deci să fie eficiente;
- să aibă în vedere comandamentele dreptății și echității, prin urmare să fie juste.

După investigarea și evaluarea realităților urmează etapa selectării celor mai bune soluții normative. Din variantele posibile, trebuie alese cele care

corespund cel mai bine idealurilor de justiție, securitate juridică, echitate și progres social. Procesul de creație a actului de clemență trebuie subordonat principiilor riguroase ale statului de drept, printre care trebuie invocat, în primul rând, cel al egalității tuturor în fața legii, și numai interesele superioare ale societății pot justifica abaterea momentană de la aceste reguli.

Instrumentul de prezentare și motivare a unui asemenea act normativ trebuie să cuprindă descrierea situației de fapt, analiza judecăților de valoare, discuția efectelor posibile, costul social al măsurilor legislative, oportunitatea, consecințele pentru ordinea de drept, natura măsurilor de resocializare după aplicarea actului de clemență și controlul respectării acestora.

2. În ceea ce privește prioritățile de politică penală ale statului, acestea trebuie să urmărească soluționarea principalelor probleme ale justiției penale și să se întemeieze, după cum am arătat, pe o analiză a întregului ansamblu al realităților sociale, nu doar a unui element singular, precum numărul deținuților aflați în penitenciare.

În acest context, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție arată că datele statistice ale sistemului judiciar, studiile sociologice și monitorizările internaționale indică faptul că principala problemă a statului român este dimensiunea fenomenului infracțional și numărul relativ restrâns al persoanelor sancționate pentru infracțiuni grave, cum sunt cele de corupție.

3. Nu trebuie omis nici faptul că actul de clemență colectivă are un caracter extraordinar și nu trebuie repetat la anumite intervale de timp, întrucât ar putea crea ideea unei impunități legale pentru anumite categorii de infracțiuni sancționate cu pedepse până la 5-6 ani inclusiv, ceea ce ar putea conduce la o încurajare a fenomenului infracțional.

4. Este adevărat că, în prezent, mediul penitenciar se confruntă cu fenomenul suprapopulării, reducerea acestui fenomen reprezentând o preocupare permanentă a Ministerului Justiției.

În reglementarea sistemului pedepselor, în noul *Cod penal*, principala preocupare a fost aceea de a crea un mecanism care, prin flexibilitate și diversitate, să permită, pe de o parte, alegerea și aplicarea celor mai adecvate măsuri, pentru a putea asigura, în acest fel, atât o constrângere proporțională în raport cu gravitatea infracțiunii săvârșite și pericolozitatea infractorului cât și o modalitate eficientă de recuperare socială a infractorului, și, pe de altă parte, să răspundă necesității reducerii fenomenului suprapopulării penitenciarelor.

Noul Cod penal și noul Cod de procedură penală conțin o serie de mijloace specifice, alternative detenției.

Astfel, în *noul Cod penal*, pedeapsa amenzii cunoaște o nouă reglementare dar și o sferă de aplicare semnificativ lărgită față de Codul penal în vigoare, prin creșterea numărului infracțiunilor ori a variantelor acestora pentru care amenda poate fi aplicată ca pedeapsă unică, dar mai cu seamă ca pedeapsă alternativă la pedeapsa închisorii.

Ca mijloace de individualizare judiciară a sancțiunilor au fost introduse instituții noi precum renunțarea la aplicarea pedepsei și amânarea aplicării pedepsei.

Renunțarea la aplicarea pedepsei constă în dreptul recunoscut instanței de judecată de a renunța definitiv la stabilirea și aplicarea unei pedepse pentru o persoană găsită vinovată de comiterea unei infracțiuni, pentru îndreptarea căreia, ținând seama de infracțiunea săvârșită, de persoana infractorului și de conduita avută de acesta anterior și ulterior comiterii faptei, este suficientă aplicarea unui avertisment, deoarece stabilirea, aplicarea sau executarea unei pedepse ar risca să producă mai mult rău decât să ajute la recuperarea inculpatului.

Pentru a corela această dispoziție cu principiul oportunității prevăzut în *noul Cod de procedură penală*, s-a prevăzut că renunțarea nu poate opera în cazul în care pedeapsa legală pentru fapta comisă este închisoarea de 5 ani sau mai mare.

Amânarea aplicării pedepsei constă în stabilirea unei pedepse pentru o persoană găsită vinovată de săvârșirea unei infracțiuni și amânarea temporară a aplicării acesteia, atunci când pedeapsa concret stabilită este amenda sau închisoarea de cel mult 2 ani, iar instanța apreciază, ținând seama de persoana infractorului și de conduita avută de acesta anterior și ulterior comiterii infracțiunii, că în raport cu situația personală a inculpatului, aplicarea imediată a unei pedepse nu este necesară, dar se impune supravegherea conduitei sale pentru o perioadă fixă de 2 ani.

În *noul Cod de procedură penală* este reglementat arestul la domiciliu, ca o măsură preventivă privativă de libertate, alternativă la arestul preventiv. Măsura va consta în obligația impusă inculpatului pe o perioadă determinată de a nu părăsi imobilul în care locuiește, fără permisiunea organului judiciar care a dispus măsura sau în fața căruia se află cauza și de a se supune unor restricții stabilite de acesta.

5. Totodată, precizăm faptul că reglementarea prin același act normativ a amnistiei și grațierii, instituții ale căror efecte se răsfrâng într-o manieră asemănătoare asupra pedepselor privative de libertate, ridică probleme de aplicabilitate a dispozițiilor din actul normativ.

Conform art. 119 alin. (1) din *Codul penal*, dacă intervine după condamnare, amnistia înlătură executarea pedepsei pronunțate, precum și celelalte consecințe ale condamnării (decăderi, infracțiuni, incapacități asupra cărora grațierea nu produce efecte).

Pe de altă parte, grațierea are ca efect înlăturarea, în totul sau în parte, a executării pedepsei ori comutarea acesteia în alta mai ușoară (art. 120 alin. (1) *Cod penal*).

Prin prezenta inițiativă legislativă se propune amnistierea infracțiunilor pentru care *Codul penal* sau legile speciale prevăd o pedeapsă privativă de libertate de până la 4 ani (**art. 1**) și grațierea pedepselor cu închisoarea de până la 6 ani (**art. 2**). Astfel, în ipoteza unei persoane aflate în executarea unei pedepse de până la 4 ani închisoare vor fi incidente atât dispozițiile **art. 1**, cât și cele ale **art. 2** din propunerea legislativă, aspect ce ridică probleme de interpretare și aplicare a inițiativei legislative.

6. Referitor la dispozițiile **art. 2 alin. (3)** din propunerea legislativă, arătăm că, potrivit art. 120 alin. (4) din *Codul penal*, grațierea nu produce efecte asupra măsurilor de siguranță și măsurilor educative, prin urmare nu poate fi grațiată măsura internării într-un centru de reeducare, care este o măsură educativă (art. 101 alin. (1) lit. c) din *Codul penal*).

7. În ceea ce privește dispozițiile **art. 4 alin. (1)** din propunerea legislativă, acestea sunt neclare din punct de vedere al intenției de reglementare. Conform art. 37¹ din *Codul penal*, pentru ca o persoană fizică să se afle în stare de recidivă, este necesară săvârșirea unei noi infracțiuni după rămânerea definitivă a unei/unor hotărâri de condamnare la pedeapsa închisorii sau după executarea unei/unor pedepse în cuantumul prevăzut de lege. Prin urmare, starea de recidivă nu poate exista decât în situația existenței unor condamnări anterioare, motiv pentru care nu se poate distinge între cele două ipoteze ale **art. 4 alin. (1)** din propunerea legislativă.

8. În contextul celor precizate mai sus, observăm că dispozițiile **art. 4 alin. (2)** nu exceptează infracțiuni cu un grad ridicat de pericol social, cum sunt cele de corupție sau asociere în vederea săvârșirii de infracțiuni.

De asemenea, nu sunt exceptate infracțiuni săvârșite de funcționari publici care se află de multe ori în legătură cu fapte de corupție cum ar fi falsul material în înscrisuri oficiale, prevăzută de art. 288 din *Codul penal*, falsul intelectual, prevăzută de art. 289 *Cod penal* și uzul de fals, prevăzută de art. 291 *Cod penal*, abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor, prin îngrădirea unor drepturi sau contra intereselor publice, prevăzute la art. 246-248 din *Codul penal* sau

infracțiuni îndreptate împotriva minorilor, cum sunt infracțiunile de corupție sexuală, prevăzută la art. 202 *Cod penal*, respectiv rele tratamente împotriva minorilor, prevăzută de art. 306 *Cod penal*.

O altă categorie de infracțiuni cu un pericol social ridicat care nu sunt exceptate de propunerea legislativă sunt cele prevăzute de *Legea nr. 39/2003 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate, cu modificările ulterioare*, sau infracțiunile prevăzute de *Legea nr. 678/2001 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane, cu modificările și completările ulterioare*.

9. Referitor la **art. 5** al inițiativei legislative, arătăm că atât amnistia, cât și grațierea pot avea efecte doar asupra pedepselor, așa cum sunt ele prevăzute de art. 53 din *Codul penal*, nu și asupra sancțiunilor cu caracter administrativ, aplicate în situațiile în care faptele nu prezintă pericolul social al unei infracțiuni.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,


Victor-Viorel PONTA

**DOMNULUI SENATOR GEORGE – CRIN LAURENȚIU ANTONESCU
PREȘEDINTELE SENATULUI**