

## WHITE PAPER

# SUPRAPOPULAREA CARCERALĂ. INOPORTUNITATEA AMNISTIEI ȘI A GRAȚIERII

*Motto:*  
*Iustitia sine misericordia crudelitas est,*  
*misericordia sine iustitia mater est dissolutionis.*  
Sfântul Toma de Aquino, Super Matthaeum, Caput V, Lectio 2

### 1. Amnistia și grațierea. Noțiuni

Conform art. 152 din Codul penal ("Efectele amnistiei"), **amnistia** înlătură răspunderea penală pentru infracțiunea săvârșită. Dacă intervine după condamnare, ea înlătură și executarea pedepsei pronunțate, precum și celelalte consecințe ale condamnării. Amenda încasată anterior amnistiei nu se restituie. Amnistia nu are efecte asupra măsurilor de siguranță și asupra drepturilor persoanei vătămate.

Amnistia trebuie să urmărească însă același scop pe care îl urmărește și aplicarea și executarea pedepsei, adoptarea unei astfel de măsuri având un caracter excepțional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A se vedea I. Mândru, *Amnistia și grațierea*, Ed. All Educational, București, 1998, p. 12-21, unde se arată că amnistia poate avea ca justificare: a) existența unor motivații politice, economice ori sociale pentru săvârșirea unor infracțiuni, cum ar fi revolte populare, revoluții etc.; b) sentimentul general de încredere față de rezultatele dobândite în consolidarea ordinii de stat și de drept, care creează convingerea că funcția reeducativă a pedepsei poate fi îndeplinită fără executarea pedepsei; c) amnistia-bilanț sau „linie de adunare”, în cazul infracțiunilor comise într-o epocă de criză socială, politică sau economică, sub influența situației dificile, iar nu sub imboldul unei perversități criminale primejdioase; d) amnistia pacifistă sau „pentru pacea socială”, destinată să atragă calmarea pasiunilor populare și restabilirea liniștii prin uitarea trecutului; e) amnistia de corectare sau corectivă, acordate înainte de un război, pentru obținerea unor brațe de luptă sau de muncă; f) amnistia „jubiliară”, acordată cu ocazia unor sărbători naționale, religioase, alegeri prezidențiale, desemnarea unui nou cabinet etc.; g) supraaglomerarea locurilor de executare a pedepselor, în statele neconsolidate economic; h) rațiuni umanitare, care nu pot fi suficient fructificate în hotărârea de condamnare, din cauza caracterului abstract al normelor juridice penale; i) corectarea unor erori judiciare; j) rațiuni de stat, când anumite interese ale

Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate<sup>2</sup>, în acele „situații și condiții social-politice care ar justifica amnistia, renunțarea la aplicarea pedepsei, adică scutirea de răspundere penală, ca și iertarea, în total sau în parte, de executarea pedepsei contribuie prin ele însele la restabilirea ordinii juridice sau la trezirea conștiinței celor ce-au săvârșit acele infracțiuni și, prin aceasta, la realizarea pe cale indirectă a scopurilor urmărite prin aplicarea și executarea pedepsei. Altfel, dacă prin adoptarea unei legi de amnistie s-ar urmări alte scopuri decât cele menționate anterior, aceasta riscă să fie deturnată de la rațiunea pentru care a fost reglementată de lege”.

Conform art. 160 din Codul penal (“Efectele grațierii”), **grațierea** are ca efect înlăturarea, în totul sau în parte, a executării pedepsei ori comutarea acesteia în alta mai ușoară. Grațierea nu are efecte asupra pedepselor complementare și măsurilor educative neprivative de libertate, în afară de cazul când se dispune altfel prin actul de grațiere. Grațierea nu are efect asupra măsurilor de siguranță și asupra drepturilor persoanei vătămate. Grațierea nu are efecte asupra pedepselor a căror executare este suspendată sub supraveghere, în afară de cazul în care se dispune altfel prin actul de grațiere.

Așadar, adoptarea unui act de grațiere trebuie să aibă la bază tot rațiuni care privesc interesele generale ale societății, iar nu ale unor persoane particulare.<sup>3</sup> În motivarea unei opinii separate a unei decizii a Curții Constituționale a României<sup>4</sup>, profesorul Costică Bulai, care era judecător al Curții Constituționale la momentul respectiv, arăta că „*nu există un drept constituțional la grațiere, ci doar un drept al Parlamentului de a acorda, prin lege organică, amnistia sau grațierea colectivă, ca măsuri excepționale determinate de rațiuni de politică penală și avându-se în vedere interesele generale ale societății, iar nu interesele indivizilor care beneficiază de aceste măsuri*”.

## **2. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în privința condițiilor de detenție. Situația Statului Român**

Există o jurisprudență constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, inclusiv în cauzele împotriva României, conform căreia se includ **în categoria tratamentelor inumane sau degradante, contrare art. 3 din Convenție, condițiile pe care anumii deținuți le-au suportat în penitenciarele din România.**

Astfel, suprapopularea, lipsa de igienă din celule, o asistență medicală inadecvată acordată persoanelor lipsite de libertate ori cazarea acestora fără a ține seama de opțiunea manifestată, de nefumători, neasigurarea regimului alimentar etc. sunt motive care au dus la condamnarea Statului român în urma plângerilor formulate la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

---

statului se situează mai presus de obligația sa de tragere la răspundere penală a infractorilor; k) raporturile dintre state, când se amnistiază cetățenii altui stat, în vederea detensionării unor relații internaționale”.

<sup>2</sup> I. Oancea, în V. Dongoroz ș.a., *Explicații teoretice ale Codului penal român. Partea generală*, vol. II, Ed. Academiei Republicii Socialiste România, București, 1970, p. 334.

<sup>3</sup> V. Dongoroz, *Drept penal (reeditarea ediției din 1939)*, Asociația Română de Științe Penale, București, 2000, p. 578;

<sup>4</sup> Decizia nr. 86 din 27 februarie 2003 a Curții Constituționale a României, publicată în M. Of. Nr. 207 din 31 martie 2003.

**Situația gravă a sistemului penitenciar din România nu este însă nici nouă, nici inedită, au existat multe alte state europene care s-au confruntat cu același fenomen, din experiența cărora trebuie extrase cele mai bune remedii.**

Membrii asociației au făcut parte dintr-un colectiv de judecători și procurori care a realizat o cercetare științifică amănunțită, (5.000 de pagini), asupra condamnărilor pronunțate până la 31.12.2014 în cadrul studiului „**Hotărârile CEDO în cauzele împotriva României. Analiză, consecințe, autorități potențial responsabile**”, ale cărei concluzii au fost că **puterea legislativă și puterea executivă sunt responsabile pentru condamnărilor privitoare la condițiile din penitenciare**, având în vedere că nu au luat în timp util măsurile legale și administrative adecvate pentru evitarea și stoparea suprapopulării penitenciarelor.

Executivul, deși cunoștea exigențele impuse de jurisprudența Curții și era pus în fața rapoartelor Comitetului pentru Prevenirea Torturii (CPT) și a numeroaselor hotărâri în care Curtea Europeană a constatat încălcarea art. 3 din Convenție, din cauza condițiilor de detenție, nu a gândit și nu a alocat fonduri suficiente cel puțin pentru construirea unor stabilimente penitenciare moderne. Curtea a reafirmat necesitatea ca statele membre să ia măsurile oportune pentru a asigura deținuților condiții compatibile cu principiul respectării demnității umane, în special oferind un regim de cazare decent.

**Împrejurarea că problema cazării deținuților la un nivel compatibil cu dispozițiile Convenției nu a fost rezolvată de decidentul politic după o perioadă de peste 5 ani de la primele condamnări CEDO (asupra cărora chiar membrii FJR au atras atenția), coroborată cu lipsa unor remedii progresive eficiente în aceeași perioadă, creează unui observator obiectiv impresia că acest fenomen este folosit, la apogeul său, tot de decidentul politic, ca pretext pentru a promova proiecte legislative care să zădărnicească lupta împotriva corupției sau a infraționalității, în general.**

În jurisprudența CEDO există mai multe hotărâri-pilot prin care s-au constatat disfuncționalități sistematice privind regimul penitenciar, ca urmare a unor probleme structurale recurente: **Ananyev și alții c. Rusiei** (10 ianuarie 2012), **Torreggiani și alții c. Italiei** (8 ianuarie 2013), **Neshkov și alții c. Bulgariei** (27 ianuarie 2015), **Varga și alții c. Ungariei** (10 martie 2015), **W.D. c. Belgiei** (6 septembrie 2016).

Printre măsurile generale impuse de Curtea de la Strasbourg spre implementare de către statele membre nu se regăsesc grațierea sau amnistia colectivă.

Revine statelor membre, în colaborare cu Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, să stabilească măsurile preventive și compensatorii aplicabile, acestea putând consta în:

- Implementarea unor reforme structurale ale sistemului penitenciar, pentru reducerea numărului de deținuți;
- Creșterea capacității penitenciarelor și modernizarea facilităților acestora;
- Transferul deținuților-reclamânți în alte penitenciare unde beneficiază de spațiu individual și condiții corespunzătoare de detenție;
- Reglementarea în dreptul intern a unei căi de atac accesibile și eficiente pentru deținuți, care să le permită să se plângă unei autorități judiciare cu privire la condițiile materiale de detenție și, eventual, să obțină o compensație;
- Adoptarea unor sisteme de pedepse alternative neprivative de libertate (justiție restorativă și programe de mediere) și încurajarea aplicării lor, în funcție de circumstanțele fiecărui caz;
- Acordarea liberării condiționate deținuților care au dat dovezi temeinice de îndreptare, urmată de supraveghere;

- Monitorizarea prin mijloace electronice;
- Introducerea unor programe de suport din partea comunității pentru reinsertie socială; etc.

Pentru implementarea măsurilor generale, chiar și în ipoteza unei hotărâri-pilot contra României, CEDO acordă o perioadă de cel puțin 6 luni (în cazul Belgiei, 2 ani), în care există posibilitatea realizării unui calendar previzibil pentru implementarea măsurilor, astfel că **nu există nicio urgență în adoptarea unei legi de amnistie sau grațiere colectivă înainte de a epuiza toate celelalte remedii, care să elimine și cauzele pe viitor (termen mediu și lung), nu doar efectele.**

### 3. Riscurile asociate amnistiei sau grațierii colective

În rapoartele de specialitate internaționale<sup>5</sup> s-a concluzionat că amnistia sau grațierea colectivă sunt problematice din punctul de vedere al principiilor sustenabilității, al respectării statului de drept și al separării puterilor în stat. Astfel de măsuri pot avea ca efect scăderea încrederii în justiție și accentuarea sentimentului de insecuritate socială, fără a conduce în realitate la eradicarea suprapopulării penitenciarelor, efectul putând fi doar de scurtă durată.

Amnistia și grațierea colectivă reprezintă, de principiu, instrumente de reconciliere, concepute pentru a încheia diverse conflicte sociale sau pentru a aduce pacea în state în care astfel de conflicte severe sunt latente, situație în care România nu se află.

Cu atât mai puțin, amnistia nu poate fi privită ca simplu remediu pentru suprapopularea penitenciarelor, deoarece înlătură răspunderea penală pentru infracțiunea săvârșită, conform art. 152 din Noul Cod penal, producând efecte și anterior unei potențiale condamnări (atrage încetarea procesului penal). Dacă intervine după condamnare, ea înlătură și executarea pedepsei pronunțate, precum și celelalte consecințe ale condamnării.

Așa cum s-a reținut în rapoartele de specialitate internaționale, o măsură de amnistiere ar submina încrederea în sistemul de justiție penală, un astfel de impact negativ fiind constatat și de Consiliul pentru Drepturile Omului în rapoartele sale<sup>6</sup>.

Una dintre explicațiile suprapopulării penitenciarelor este și creșterea eficacității structurilor statale în lupta împotriva infracționalității, fiind obiectivul oricărui stat democratic de a asigura funcționalitatea sistemului de justiție penală, motiv pentru care o măsură de amnistie sau grațiere transmite ideea că rezultatele pozitive sunt neutralizate ca urmare a incapacității statului de a lua măsurile punitiv-educative.

În Raportul realizat urmare a vizitei efectuate în Georgia, în anul 2012<sup>7</sup>, Comitetul pentru Prevenirea Torturii arăta, în privința amnistiei colective edictate pentru a face față

---

<sup>5</sup> A se vedea Hans-Jörg Albrecht, *Prison Overcrowding - Finding Effective Solutions. Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities*, Max-Planck-Institute for Foreign and International Criminal Law, Germany, p. 106-107, disponibil online la [http://www.unafei.or.jp/english/pdf/Congress\\_2010/13Hans-Jorg\\_Albrecht.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/Congress_2010/13Hans-Jorg_Albrecht.pdf) [ultima accesare 16.01.2017].

<sup>6</sup> Human Rights Council Tenth session. Agenda item 3. Report of the Working Group on Arbitrary Detention. Addendum. Mission to Italy. A/HRC/10/21/Add.5, 26 January 2009, p. 9, disponibil online la <http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/AHRC1021Add5.pdf> [ultima accesare 16.01.2017].

<sup>7</sup> Raportul este disponibil online la pagina web <http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/PCCP%20documents%202016/PC->

problemei grave a suprapopulării carcerale, că aceste aspecte nu pot fi rezolvate complet și durabil utilizând măsuri excepționale de acest tip. S-a subliniat relativa grabă cu care a fost declarată amnistia și, în acest context, lipsa de pregătire pentru eliberarea celor în cauză și lipsa unor structuri adecvate de reinserție în societate, creând un risc pentru revenirea multor deținuți eliberați, foarte rapid, în penitenciare.

În cauza **Maiorano c. Italiei** (15 decembrie 2009), Curtea de la Strasbourg a decis că statul răspunde pentru crimele comise de deținuții liberați condiționat, constatându-se încălcarea art. 2 din Convenție (Dreptul la viață) în cazul unei persoane ucise de către un deținut ce beneficia de un regim de semi-libertate. Un astfel de risc există și în cazul unei grațieri care nici măcar nu presupune verificarea condiției ca instanța să își formeze convingerea că persoana condamnată s-a îndreptat și se poate reintegra în societate.

#### 4. Concluzii

**Comisia Europeană a tras un prim semnal de alarmă cu privire la situația din România prin raportul de țară MCV din anul 2015<sup>8</sup>**, în care s-a consemnat că „*respingerea de către Parlament, în luna noiembrie 2014, a legii de amnistie a dat un semnal pozitiv, deoarece a demonstrat opoziția față de o lege care ar fi avut ca efect imacularea indivizilor care au fost condamnați pentru infracțiuni de corupție. Totodată, faptul că, după nici o săptămână de la acest vot, un nou proiect de lege privind amnistia colectivă a fost scos din sertare în Parlament dovedește că această problemă nu este închisă*”.

În privința infracțiunilor de corupție, în multe state cu standarde democratice poate mai reduse decât cele adoptate de România, procedeele de amnistie sau grațieri colectivi au fost respinse de tribunalele constituționale sau instanțele supreme.

Spre exemplu, **Secția Constituțională a Tribunalului Suprem din Venezuela**, prin Decizia din 11 aprilie 2016, pronunțată în dosarul nr. 16-0343, a apreciat că, într-un stat democratic, astfel de instrumente trebuie să respecte principiul legalității și drepturile omului, evitând arbitrariul, fiind necesar să prevaleze lupta împotriva corupției ca un mijloc de respect pentru etică în funcții publice, respectiv pentru respectarea fundamentelor unui stat democratic și social. Venezuela este un stat cu numeroase probleme de supraîncărcare carcerală.<sup>9</sup>

De asemenea, într-un sistem de drept diferit, **Curtea Supremă din Pakistan**, prin Decizia din 16 decembrie 2009,<sup>10</sup> s-a pronunțat împotriva amnistierii unor infracțiuni de corupție.

---

[CP%20\(2015\)%206\\_F%20R%C3%A9v%207%20Livre%20blanc%2030%20juin%202016.pdf](#) [ultima accesare 16.01.2017].

<sup>8</sup> Disponibil online la [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2015\\_35\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2015_35_fr.pdf) [ultima accesare 16.01.2017].

<sup>9</sup> A se vedea paginile web <http://www.telesurtv.net/english/news/Venezuelan-High-Court-Declares-Amnesty-Law-Unconstitutional-20160411-0041.html> și <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3830672/Prisoners-starving-death-Venezuela-s-jails-country-s-economic-collapse-sees-food-medicine-run-out.html> [ultima accesare 16.01.2017].

<sup>10</sup> Disponibilă online la [http://www.supremecourt.gov.pk/web/user\\_files/File/Short%20order.pdf](http://www.supremecourt.gov.pk/web/user_files/File/Short%20order.pdf) [ultima accesare 16.01.2017]. A se vedea și <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/asiapcf/12/16/pakistan.supreme.court.amnesty/> [ultima accesare 16.01.2017].

Totodată, **Curtea Constituțională din Republica Africa de Sud** a statuat că, prin corupție, se subminează „angajamentul constituțional al demnității umane, realizarea egalității și promovarea drepturilor și libertăților omului”<sup>11</sup> și aceasta „are efecte dăunătoare asupra fundamentelor democrației noastre constituționale și cu privire la exercitarea deplină a drepturilor fundamentale și a libertăților”.<sup>12</sup>

Având în vedere toate aceste aspecte, Asociația “Forumul Judecătorilor din România” subliniază că, într-o societate măcinată de corupție, este necesară creșterea capacității instituționale de luptă împotriva acesteia, inclusiv pentru recuperarea prejudiciilor, care descurajează fenomenul, iar nu amnistierea unor infracțiuni, grațierea sau reducerea unor pedepse aplicate acestora.

**Asociația “Forumul Judecătorilor din România”,** persoană juridică de drept privat, independentă, nonprofit, neguvernamentală și apolitică, asociație profesională a judecătorilor, își propune să contribuie la progresul societății prin acțiuni ce au drept scop realizarea unei justiții independente, imparțiale și performante, afirmarea și apărarea independenței justiției față de celelalte puteri ale statului, precum și prin inițierea, organizarea, sprijinirea, coordonarea și realizarea de proiecte privind îmbunătățirea, modernizarea și reformarea sistemului de administrare a justiției. Materialul a fost realizat de Ionuț Militaru, judecător, Curtea de Apel București, Cristinel Ghigheci, judecător, Curtea de Apel Brașov, și Dragoș Călin, judecător, Curtea de Apel București.

---

<sup>11</sup> Cauza *South African Association of Personal Injury Lawyers v Heath* 2001 (1) SA 883 (CC) par. 4.

<sup>12</sup> Cauza *Glenister v President of the Republic of South Africa* 2011 (3) SA 347 (CC) par. 177 și 175.