

NOTĂ INFORMATIVĂ
la proiectul hotărârii Guvernului
pentru modificarea unor hotărâri ale Guvernului
(privind activitatea organelor de probațiune)

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul *hotărârii Guvernului pentru modificarea unor hotărâri ale Guvernului (privind activitatea organelor de probațiune)* a fost elaborat de către Ministerul Justiției.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Hotărârea Guvernului nr. 827/2010 reprezintă cadrul normativ care reglementează organizarea și funcționarea Inspectoratului Național de Probațiune. La fel, actul normativ stabilește structura și organigrama autorității, care implementează politica statului în domeniul organizării și coordonării procesului de executare a pedepselor și măsurilor neprivative de libertate.

Din momentul instituirii organelor de probațiune până în prezent, sistemul de probațiune a fost reorganizat de multiple ori, schimbări ce nu au fost fundamentate pe analize, evidențe și tendințe la nivel european.

În cele ce urmează se prezintă retrospectiva apariției, dezvoltării și evoluției organelor de probațiune. În premieră, în anul 2007 prin *Hotărârea Guvernului nr. 44/2007* au fost operate modificări în Regulamentul Ministerului Justiției și al Departamentului de executare fiind introduse reglementări privind organizarea activității de probațiune de către respectivele organe guvernamentale. Astfel, **Direcția de executare a pedepselor penale non-privative de libertate s-a reorganizată în Direcția probațiune** fiindu-i alocate 125 de unități de personal (din care 9 unități în Direcție și restul în subdiviziuni).

Urmare adoptării *Legii nr.8/2008 cu privire la probațiune*, în cadrul celor 42 oficii de executare au fost create secții de probațiune. După patru ani de activitate, sistemul de probațiune este supus unei noi reorganizări. Astfel, prin *Hotărârea Guvernului nr. 827/2010* este creat **Oficiul central de probațiune pe lângă Departamentul Instituțiilor Penitenciare** cu un efectiv limită de 216 unități de personal în subdiviziunile teritoriale și 34 în aparatul central.

Prin *Hotărârea Guvernului nr. 735/2012* **Oficiul central de probațiune a fost transferat** din subordinea Departamentului Instituțiilor Penitenciare **în subordinea Ministerului Justiției**, fiind stabilit efectivul limită de 243 unități. În 2015 Oficiul central de probațiune este redenumit în **Inspectoratul National**

de Probațiune având în subordinea sa trei inspectorate regionale de probațiune și 42 de birouri de probațiune. Inspectoratele regionale, la rândul lor erau menite să coordoneze și să monitorizeze activitatea birourilor de probațiune din zona nord, centru și sud, activitatea Centrelor de reabilitare socială și Centrelor instructiv-metodice.

Din 2015 până în prezent, inspectoratele regionale nu au fost operaționalizate. Există multiple suprapuneri de competențe între nivelul central și cel regional, situație care necesită a fi redresată prin propunerile de reorganizare prezentate. Justificarea inițială pentru înființarea inspectoratelor regionale se baza pe o mai bună coordonare a activității birourilor de probațiune pentru creșterea calității intervențiilor și serviciilor. Însă funcția de coordonare este în contradicție cu funcția de control, aceeași entitate neputând fi responsabilă de evaluarea propriilor îndrumări. Astfel, modificările propuse vizează delimitarea competențelor, consolidarea rolului inspectoratului regional prin atribuirea statutului de direcție generală.

Organizarea defectuoasă a aparatului central al Inspectoratului Național de Probațiune se manifestă într-un raport inegal între direcțiile de suport și cele responsabile de coordonarea, monitorizarea și evaluarea activității subdiviziunilor teritoriale. Potrivit *Regulamentului privind organizarea și funcționarea organelor de probațiune, Inspectoratul Național de Probațiune* (în continuare - INP) are misiunea de a organiza și coordona procesul de executare a pedepselor și măsurilor neprivative de libertate specifice domeniului probațiunii, în scopul prevenirii săvârșirii de noi infracțiuni. Analizând funcțiile de bază ale INP și structura actuală a aparatului central se observă o discrepanță între numărul direcțiilor cu atribuții organizatorice și administrative și numărul direcțiilor care se axează nemijlocit pe activitatea de probațiune. Pentru asigurarea calității în procesul de executare a pedepselor și măsurilor neprivative de libertate, este necesară o monitorizare mai complexă a activității subdiviziunilor teritoriale de către aparatul central. Astfel, ar fi posibilă o intervenție mai promptă în vederea identificării unor soluții atunci când birourile de probațiune se confruntă cu unele probleme.

În rezultatul unui proces complex de monitorizare a activității aparatului central al INP desfășurat în perioada 07-13 iunie 2023 de Ministerul Justiției, fiind analizate procesele și indicatorii de performanță per fiecare direcție s-a observat o interacțiune redusă între aparatul central și subdiviziunile teritoriale. Totodată, unele direcții exercită atribuții improprie rolului lor, acoperind mai multe segmente. Comparând organigrama organelor de probațiune din alte țări putem concluziona că aparatul central are un număr prea mare de direcții mici, altfel numărul funcțiilor manageriale este mai mare decât cele de execuție. În

România de exemplu, Direcția națională de probațiune a Ministerului Justiției este structurată în 9 servicii/direcții interne și 90 posturi¹, iar aparatul central constituie 10% din totalul personalului în sistem (spre deosebire de 16% în Moldova). În **Letonia** aparatul central al organelor de probațiune este organizat în trei direcții: (i) mediere și rapoarte prezentențiale, (ii) supraveghere și programe probaționale, (iii) management administrativ², iar în urma unei reorganizări s-au instituit direcția responsabilă de sisteme informaționale³.

Discrepanță semnificativă în performanța birourilor de probațiune este cauzată de un raport disproporționat între acoperirea teritorială a birourilor de probațiune și volumul de dosare gestionat de către acestea, fapt ce generează o repartizare inechitabilă a sarcinii de muncă per consilier. La data de 01.01.2023, numărul de dosare per birou de probațiune varia între 44 și 1612. Totodată, numărul de funcții conform statelor de personal variază între 2 și 49 angajați într-un birou.

Analizând sarcina de lucru per consilier, se observă diferențe semnificative. De exemplu, în BP Fălești unui consilier îi revine în medie 62 dosare, în BP Dondușeni - 58 dosare, în BP Ungheni - 57, iar în birourile de probațiune Briceni, Ceadâr-Lunga și Leova sarcina medie per consilier este de 19 dosare.

Potrivit raportului Consiliului Europei privind statisticile penale anuale SPACE II 2022⁴, sarcina medie de lucru, în rândul statelor membre ale Consiliului Europei, constituie 33 dosare per consilier. Comparând această medie cu datele statistice ale Republicii Moldova, atestăm o sarcină de lucru la nivel dublu peste media europeană în unele birouri, fapt ce afectează calitatea serviciilor prestate. În total 15 birouri din 38 înregistrează o sarcină de lucru peste media europeană. Prin urmare, este imperioasă realocarea unităților de personal în funcție de volumul de dosare pe regiune, pentru a echilibra sarcina de lucru medie per consilier.

Nota de concept privind reorganizarea sistemului de probațiune din Republica Moldova realizată de către un grup de lucru al INP facilitat de către experți ai Consiliului Europei în 2019 constată următoarele:

„În situația în care birourile vor rămâne de mici dimensiuni, sunt realizate cheltuieli semnificative pentru a le menține operaționale în condițiile în care nu pot funcționa la un standard ridicat de activitate. În plus, volumul de activitate al consilierilor din cadrul unor birouri este considerabil mai mare decât al celor din birourile mici. Comparativ, există discrepanțe semnificative în volumul de lucru în condițiile în care personalul beneficiază de aceleași drepturi salariale. Astfel, a fost realizată și o

¹ <https://probațiune.just.ro/wp-content/uploads/2021/09/Brosura-PROBATIUNE.pdf>

² <https://www.cep-probation.org/wp-content/uploads/2021/07/Probation-in-Europe-2013-Chapter-Latvia.pdf>

³ Stivrina, S., & Ziedina, D. (2021). Probation in Latvia: 'For a Safer Society'. Irish Probation Journal, 18.

⁴ https://wp.unil.ch/space/files/2023/07/SPACE-II_2022_230523.pdf

propunere pentru o reorganizare teritorială progresivă a birourilor, prin comasare, fie ținând seama de harta judiciară, fie ținând seama de o „hartă a probațiunii”. Acesta fiind un pas intermediar către harta judiciară, în cazul în care nu vor putea fi extinse resursele umane pentru ca birourile mici să își justifice existența ca entități de sine stătătoare⁵.”

În formula actuală, cele 38 birouri de probațiune acoperă tot teritoriul țării, asigurând o apropiere geografică bună a beneficiarilor de birourile de probațiune precum și o comunicare intensă a birourilor de probațiune cu autoritățile locale. Cu toate acestea, există deficiențe⁶ precum:

- Discrepanțe vizibile între volumul de muncă al consilierilor de probațiune;
- Volum sporit de lucru pentru anumite birouri de probațiune ceea ce este în detrimentul calității;
- Imposibilitatea de specializare funcțională a consilierilor de probațiune în birourile mici;
- Deficiențe în asigurarea funcționalității atunci când în birourile de probațiune mai mici, unul sau câțiva consilieri de probațiune nu realizează atribuțiile din varii motive, precum: boală, concediu sau eliberare din funcție);
- Eficiență financiară redusă pentru anumite birouri de probațiune mici prin prisma ponderii costurilor de management și de întreținere a birourilor de probațiune.

În concluzie, se impune comasarea unor birouri și realocarea resurselor umane între birouri.

Pe parcursul activității, de asemenea au fost identificate o serie de deficiențe și neconcordanțe la structura aprobată prin *Hotărârea Guvernului nr. 827/2010*, care îngreunează realizarea eficientă a sarcinilor atribuite prin lege sistemului organelor probațiunii. Din acest șir de deficiențe, putem evidenția următoarele:

- 1) Coordonare ineficientă a activității de probațiune generată de suprapunerea de competențe între nivelul central și regional;
- 2) Organizare defectuoasă a aparatului central al Inspectoratului Național de Probațiune;
- 3) Discrepanță semnificativă în performanța birourilor de probațiune cauzată de volumul de dosare gestionat și respectiv, de repartizarea inechitabilă a sarcinii de muncă per consilier;

⁵ Carbutaru, I., & Zaharia V., (2019), Nota Concept privind reorganizarea sistemului de probațiune din Republica Moldova, Consiliul European. Document realizat în cadrul Programului Consiliului European „Promovarea unui sistem de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova”, finanțat de Guvernul Norvegiei.

⁶ Constatările Notei Concept privind reorganizarea sistemului de probațiune, Consiliul European, 2019.

- 4) Calitatea scăzută a serviciilor prestate subiecților probațiunii;
- 5) Deficit de personal dedicat monitorizării electronice și derulării programelor probaționale, generat de fluxul tot mai mare de dosare în urma extinderii competențelor INP.

Prezenta inițiativă este elaborată în scopul soluționării deficiențelor sus-menționate pentru a asigura funcționalitatea și randamentul proceselor indispensabile activității probațiunii.

Obiectivul general al reorganizării organelor de probațiune este creșterea performanței, eficienței și calității activității probațiunii.

În vederea realizării acestui obiectiv, se propune:

- 1) Modernizarea organigramei Inspectoratului Național de Probațiune;
- 2) Consolidarea inspectoratelor regionale prin delimitarea clară a rolurilor lor constituirea unor echipe regionale mobile de inspectori și consilieri de probațiune specializați în derularea programelor probaționale;
- 3) Comasarea unor birourilor de probațiune mici, cu păstrarea efectivului limită pe subdiviziuni.

Adoptarea prezentului proiect va crea premise pentru modernizarea sistemului organelor probațiunii în așa mod încât consilierii de probațiune să aibă posibilitatea să-și exercite corespunzător funcțiile atribuite prin lege.

O altă condiție ce a impus elaborarea prezentelor modificări, este aducerea în concordanță a **Regulamentului privind monitorizarea electronică a persoanelor**, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 1322/2016*, cu prevederile art. 278⁷ din *Codul de procedură civilă nr. 225/2003*, precum și art. 175-178 din *Codul de procedură penală nr. 122/2003*, unde este prevăzut că unele măsuri preventive sunt stabilite și prin ordonanța motivată a procurorului.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul *hotărârii Guvernului privind modificarea unor hotărâri ale Guvernului (privind activitatea organelor de probațiune)* propune reorganizarea sistemului de probațiune prin modificarea structurii atât a aparatului central, precum și a subdiviziunilor teritoriale. Reconfigurarea Inspectoratului Național de Probațiune va permite specializarea mai clară a subdiviziunilor aparatului central, ceea ce va contribui la creșterea calității activității în ansamblu.

Astfel, se propune următoarea **structură a aparatului central**:

Director

Director adjunct

Direcția monitorizare electronică și digitalizare

Secția monitorizare electronică

Serviciul tehnologii informaționale
Direcția cercetare și dezvoltarea probațiunii
 Secția metodologii și formare profesională
 Serviciul cercetare și analiză date
 Serviciul comunicare și relații externe;
Serviciul juridic
Direcția management operațional
 Secția contabilitate și patrimoniu
 Serviciul resurse umane
 Serviciul achiziții publice
 Serviciul secretariat

Modernizarea organigramei aparatului central al INP presupune o delimitare clară a funcțiilor de bază datorită divizării în secții și servicii.

Astfel se creează *Serviciul tehnologii informaționale* în cadrul Direcției Monitorizare electronică și digitalizare care va fi responsabil de elaborarea proiectelor de concepte și regulamente de funcționare a sistemelor informaționale în probațiune. Inițiativa se aliniază obiectivelor guvernării de digitalizare a proceselor administrative și serviciilor publice.

Direcția cercetare și dezvoltare a probațiunii reprezintă comasarea direcției analitice cu direcția probațiune. Această modificare va permite asigurarea unui management al calității mai bun, ancorarea metodologiilor de lucru și formărilor în cercetări și evidențe științifice. Serviciul cercetare și analiză date va avea inclusiv rolul de a evalua impactul programelor probaționale, analiza cazurilor de recidivă, cooperarea cu mediul academic în derularea sondajelor și evaluărilor, ș.a. Crearea serviciului comunicare și relații externe va facilita transferul de cunoștințe și bune practici preluate de peste hotare în teritoriu prin intermediul formărilor și îndrumărilor, și va permite extinderea parteneriatelor la nivel comunitar și internațional. Direcția dată va deveni nucleu de expertiză.

În cadrul *Serviciului juridic* urmează a fi numită o persoană responsabilă de protecția datelor, în conformitate cu *Legea 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal*.

Funcțiile administrative ale INP au fost comasate în Direcția management operațional, sarcina de evidență a patrimoniului este transferată de la achiziții la contabilitate.

Noua structură va contribui la gestionarea mai eficientă a resurselor financiare pe segmentul salarizării pentru funcții de conducere. Conform standardelor de bună guvernare raportul dintre personal resurse umane și număr total de angajați este de 1:100, prin urmare 3 unități de personal sunt estimate

a fi suficiente pentru serviciul resurse umane, în special dacă sarcina de formare profesională este transferată Direcției cercetare și dezvoltare probațiune.

Novăția proiectului de modificare constă în **consolidarea inspectoratelor regionale**. Astfel, la nivelul fiecărui inspectorat regional (Nord / Sud / Centru) - cu statut de direcție generală, vor fi instituite două subdiviziuni (statut de direcție, secție, serviciu în funcție de numărul unităților de personal): subdiviziunea monitorizare și inspectare și subdiviziunea programe probaționale.

Rolul *subdiviziunii monitorizare și inspectare* este de a verifica activitatea birourilor de probațiune, în vederea asigurării unui management instituțional calitativ și eficient. Constatările vor fi transmise către aparatul central, care va întreprinde măsuri de înlăturare a eventualelor probleme identificate. Instituirea, la nivel regional, a *subdiviziunii programe probaționale* va permite formarea mai rapidă a grupelor de participanți la un program, mobilitatea regională a specialiștilor, ceea ce va spori considerabil calitatea programelor probaționale, întrucât acestea vor fi realizate de personal specializat.

Inspectoratele regionale de probațiune vor continua să activeze în zonele: Nord / Centru / Sud a țării, având în structură - subdiviziunea programe probaționale (cu statut de direcție și secție) și serviciul monitorizare și inspectare.

Referitor la **reorganizarea birourilor de probațiune** opțiunea recomandată este comasarea prin absorbție a birourilor mici. Numărul total de birouri se reduce de la 38 la 26, fiecare birou obținând astfel statut de direcție, după cum urmează:

În cadrul Inspectoratului regional de probațiune **Nord**:

- Biroul de probațiune Briceni (va absorbi biroul de probațiune Edineț);
- Biroul de probațiune Dondușeni (va absorbi biroul de probațiune Ocnița);
- Biroul de probațiune Drochia (va absorbi biroul de probațiune Florești);
- Biroul de probațiune Soroca;
- Biroul de probațiune Glodeni (ca absorbi biroul de probațiune Râșcani);
- Biroul de probațiune Bălți;
- Biroul de probațiune Sângerei;
- Biroul de probațiune Fălești;
- Biroul de probațiune Ungheni.
- Biroul de probațiune Rezina;

În cadrul Inspectoratului regional de probațiune **Centru**:

- Biroul de probațiune Chișinău;
- Biroul de probațiune Orhei (va absorbi biroul de probațiune Telenești);
- Biroul de probațiune Călărași (va absorbi biroul de probațiune Strășeni);

- Biroul de probațiune Nisporeni;
- Biroul de probațiune Criuleni;
- Biroul de probațiune Anenii Noi;
- Biroul de probațiune Ialoveni;
- Biroul de probațiune Căușeni;
- Biroul de probațiune Dubăsari;
- Biroul de probațiune Bender.

În cadrul Inspectoratului regional de probațiune **Sud**:

- Biroul de probațiune Cahul (va absorbi biroul de probațiune Taraclia);
- Biroul de probațiune Ștefan Vodă;
- Biroul de probațiune Ceadâr-Lunga(va absorbi biroul de probațiune Comrat și biroul de probațiune Vulcănești);
- Biroul de probațiune Hâncești.
- Biroul de probațiune Cantemir (va absorbi biroul de probațiune Leova);
- Biroul de probațiune Cimișlia (va absorbi biroul de probațiune Basarabeasca).

Avantaje acestei reorganizări sunt: acoperire regională mai mare; păstrarea sediilor existente; specializarea birourilor de probațiune cu mai mulți angajați; uniformizarea practicii și sporirea calității activităților desfășurate.

Structura standard a unui birou de probațiune va cuprinde 2 servicii în funcție de dimensiunea biroului, cum ar fi: (a) probațiune prezentențială și minori și (b) executare și supraveghere. Excepție fac birourile a căror număr total de angajați este sub 7 unități. Suplimentar, în cadrul biroului de probațiune Chișinău, datorită numărului mare de dosare și, corespunzător, a numărului de angajați, se va institui serviciul programe probaționale.

La stabilirea noii structuri s-a respectat efectivul-limită prevăzut în *Hotărârea Guvernului nr. 827/2010 privind organizarea și funcționarea organelor de probațiune*.

Proiectul mai conține și modificarea unor puncte din *Regulamentul privind organizarea și funcționarea organelor de probațiune* în scopul soluționării unor deficiențe de aplicabilitate în practică a reglementărilor și racordării acestora la *Legea nr. 8/2008 cu privire la probațiune*.

De asemenea, se propune modificarea punctelor 2 – 4, 10 și 11 din *Regulamentul privind monitorizarea electronică a persoanelor*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 1322/2016*, în corespundere cu prevederile art. 278⁷ din *Codul de procedură civilă nr. 225/2003*, precum și art. 175-178 din *Codul de procedură penală nr. 122/2003*.

4. Fundamentarea economico-financiară

Implementarea proiectului *hotărârii Guvernului privind modificarea unor hotărâri ale Guvernului (privind activitatea organelor de probațiune)* nu

comportă un impact financiar sub formă de costuri (cheltuieli financiare). Calculele concrete sunt expuse în mod desfășurat în Analiza impactului în procesul de fundamentare a proiectului de act normativ.

În corespundere cu datele comparative cu situația actuală prezentate în analiza impactului de reglementare, odată cu micșorarea efectivului-limită al birourilor de probațiune, consolidarea inspectoratelor regionale cu statut de direcție generală și realocarea statelor de personal ale acestora, în baza calculării estimative a salariului de referință, cheltuielile de personal nu vor depăși bugetul planificat pentru această categorie de cheltuieli. Totuși, având în vedere vechimea de muncă a unor angajați, care ar putea să fie promovați sau să nu se regăsească în nouă structură, s-ar putea genera unele costuri care, la moment, nu pot fi estimate. De asemenea, este necesar de menționat că comasarea birourilor de probațiune va duce la economii din contul contractelor de locațiune pentru spațiile birourilor care vor fi absorbite.

5. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

După aprobarea *hotărârii Guvernului privind modificarea unor hotărâri ale Guvernului (privind activitatea organelor de probațiune)* se impune modificarea cadrului normativ conexe la nivelul Ministerului Justiției și Inspectoratului Național de Probațiune.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În conformitate cu art. 20 din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, a fost publicat anunțul privind inițierea procesului de elaborare a proiectului hotărârii Guvernului pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 827/2010 privind organizarea și funcționarea organelor de probațiune, care poate fi accesat la următorul link: <https://justice.gov.md/ro/content/anunt-privind-initierea-elaborarii-proiectului-hotararii-guvernului-pentru-modificarea>

De asemenea, Analiza impactului de fundamentare a proiectului a fost consultată cu Ministerul Finanțelor și Cancelaria de Stat.

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, proiectul hotărârii de Guvern este plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, compartimentul *Transparența decizională*, directoriul Proiecte de acte normative remise spre coordonare și pe platforma guvernamentală www.particip.gov.md.

Secretar de stat

Nadejda BURCIU