

**RAPORT DE PREVENIRE A CRIZELOR**

**ROMÂNIA**

**Numărul 5 / 2002**

PROGRAMUL NAȚIUNILOR UNITE PENTRU DEZVOLTARE

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA

București, Iulie 2002



**RAPORT DE AVERTISMENT PRIVIND POTENȚIALUL DE CRIZĂ**  
**PNUD – SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)**

**SUMAR**

**REZUMAT EWR 5/2002**

**LEGAL**

**FOCUS: SURSA PRINCIPALĂ A PROBLEMELOR JUSTIȚIEI**  
**RĂMÂNE POLITICA**

## EVOLUȚIA PRINCIPALILOR INDICATORI

	Trimestrul I-2001	Trimestrul II-2001	Trimestrul III-2001	Trimestrul IV-2001	Ian- 2002	Feb- 2002	Mar- 2002	Apr- 2002	Mai - 2002	Tendință
Creșterea PIB (analizată trimestrial), %	4,8	5,1	5,1	5,4			3,1			↘
Devalorizarea leului, medie lunară, %	2,1	1,9	1,5	1,2	1,9	1,3	0,9	1,7	0,2	↘
Inflația, medie lunară, %	2,7	2	1,8	2,4	2,3	1,2	0,4	2	1,9	↘
Rata dobânzii (BUBOR, o săptămână) %	3,4	3,2	2,6	2,6	2,7	2,5	2,5	2,4	2,4	–
Producția industrială, % evoluție	6,8	-0,3	-0,6	-3,0	4,6	3,8	5,6	1,7		–
Deficitul comercial, medie lunară FOB/CIF (milioane USD)	274	408	205	504	257	239	263	339,8		↗
Rata șomajului, %	10,7	9,3	8,1	8,1	12,4	13,2	13	11,1		↘
Salariul mediu net, USD	99,2	96,3	92,9	96,4	114,1	106,3	111	118,5		↗
Pensionari/angajați	0,97	0,97	0,98	1			1,01			↗
Încrederea în guvern, % (Actualul guvern este capabil să îmbunătățească situația)	57	46	48**	42	45		38			↘
Pesimism, % (Țara se îndreaptă într-o direcție greșită)	54	52	44**	48	51		57			↗
Bunăstarea subiectivă, % (Trăiesc mai bine decât anul trecut)	18	19	19**	22	11		12			–

\* *previziune;*

\*\* *exclusiv pentru populația urbană*

## PE SCURT

Justiția românească pare a fi intrat în epoca scandalurilor, se află în criză, iar încrederea publicului în această a treia putere a atins un nivel critic. Cine este de vină? Justiția în sine sau o îndelungată tradiție a intervenționismului politic în treburile sale. Așa cum argumentează **secțiunea Legal** a actualului raport, modul în care se desfășoară reforma justiției este la fel de important ca și scopurile acestei reforme. Atâta vreme cât nu se va renunța la intervențiile politice, justiția nu are nici o șansă să devină o putere adevărată în stat și să își îndeplinească eficient sarcinile trasate de societate. SAR argumentează această idee printr-o analiză a sistemului juridic, care reunește concluziile mai multor rapoarte internaționale și ale unei dezbateri cu factori interesați, organizată în cursul lunii iunie. Raportul apreciază că schimbarea Constituției este un bun prilej pentru a ridica justiția la rangul pe care îl merită.

Sub o stabilitate de suprafață, anumite evoluții mai puțin vizibile oferă serioase semne de îngrijorare, avertizează **secțiunea Politic** în urma analizelor asupra barometrului de opinie SAR – CURS din luna iulie. Partidul România Mare și-a consolidat poziția secundă în timp ce opoziția democratică este în continuare dezorganizată iar încrederea în guvern a intrat pe o pantă care descrește încet dar sigur. Corneliu Vadim Tudor a început să atragă electoratul rural al lui Ion Iliescu, cel mai important semnal de alarmă tras de acest număr al raportului. Pentru a opri trendul negativ, este nevoie de o remaniere guvernamentală, publicul are nevoie de figuri noi care să înlocuiască miniștrii compromiși sau ineficienți.

**Secțiunea Economic** ia în discuție posibilele efecte ale recentelor scumpiri ale energiei, nevoia unei mai bune coordonări între Banca Națională și guvern și revine asupra pericolelor ce decurg din recent anunțata creștere a salariului minim. A doua parte a acestei secțiuni se referă la gradul de stabilitate al economiei românești și vulnerabilitatea la șocuri externe.

O echipă a SAR a mers la Brașov pentru a evalua riscul unor conflicte sociale în acest oraș transilvan cu o îndelungată tradiție a protestelor de stradă, care are de făcut față acum unor schimbări industriale de amploare. Concluziile acestei cercetări sunt prezentate în **secțiunea Social**.

## FOCUS

# Sursa principală a problemelor justiției rămâne politica

*Puterea politică nu are destulă voință să facă din justiție o altă putere*

Independența justiției române a devenit subiect de primă pagină în presa acestui an. Evaluările comunității internaționale au fost critice, fără excepție<sup>1</sup>. Reforma justiției este în plină derulare, proiectele de modificare a Constituției au în vedere și mecanismul judiciar, o nouă lege de organizare și funcționare a justiției este pregătită. În analiza de față, ne vom concentra atenția atât asupra practicilor curente cât și asupra cadrului legal responsabil pentru lipsa de credibilitate a justiției din România. În același timp, nu trebuie să uităm că propunerile de amendare a legislației, inclusiv a Constituției, se schimbă de la o zi la alta, astfel încât este dificil de construit o argumentație numai pe baza proiectelor actuale. De aceea, vom discuta principii, mai degrabă decât detalii, și ne vom referi numai la elementele esențiale.

În primul rând, publicul este sceptic (vezi Fig. 1). Mai mult de două treimi dintre români consideră că justiția nu servește interesul public.

Voința de a face reformă și mentalitatea celor implicați în asta constituie factori esențiali. Un raport al programului Phare (vezi nota 1) acuză în mod direct lipsa de voință pentru reforma justiției: „Cu privire la situația generală a aplicării principiilor statului de drept în România, există deficiențe importante în legislația existentă, care amenință independența justiției. Mai important chiar este faptul că diferiții actori implicați în domeniu nu sunt percepuți ca fiind conștienți de

---

<sup>1</sup> Documentele consultate pentru acest raport au fost: ‘Indicators of the Judiciary Reform in Romania’, May 2002, American Bar Association; ‘Legal and Judicial Systems in Romania - A World Bank Diagnostic Review’, September 2001; ‘Preocupările Partidului Social Democrat cu privire la Revizuirea Constituției’; Phare Horizontal Program ‘Reinforcement of the Rule of Law’, Republic of Romania, Recommendations, 1.5.02 version; ‘Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union’, by Mark. K. Dietrich, World Bank, 2000; și ‘The Open Society Institute 2001 Report on the state of the judiciary in Romania’. Unele dintre aceste documente au fost consultate în fază de proiect, și nu sunt citate în text. Autorii își exprimă recunoștința către aceste organizații pentru sprijinul acordat. Conținutul acestui raport de criză este responsabilitatea autorilor, și nu implică în nici un fel organizațiile citate mai sus.

implicațiile conceptului de <<stat de drept>>. Printre cele mai importante probleme se află și (...) *controlul asupra substanței activității judecătorilor de către executiv.*”

**Fig. 1. Încrederea în justiție**

	În foarte mică măsură / Deloc	În mică măsură	În mare măsură	În foarte mare măsură
După părerea dumneavoastră, justiția servește interesul public?	29	40	18.5	3.4

*Sursa: Barometrul de opinie, SAR - CURS, iulie 2002*

Atitudinea generală a comisiilor parlamentare și a oficialităților din justiție este foarte aproape de negarea acestor realități, în majoritatea cazurilor, ceea ce afectează chiar încercarea de a realiza o analiză completă. La o dezbatere cu privire la funcționarea justiției<sup>2</sup>, un judecător de la Curtea Supremă de Justiție, care joacă un rol important în proiectarea reformei, a apreciat că problemele sunt mai ales de logistică și că „evaluările negative la adresa justiției române vin mai ales din partea celor care au pierdut în justiție”. Un secretar de stat din Ministerul de Interne, de asemenea prezent la discuții, a spus că, după ce a participat la o întâlnire a GRECO, inițiativa UE împotriva corupției, a ajuns la concluzia că „România nu are probleme speciale, comparativ cu alte state prezente” și că nu este nevoie de o reformă juridică radicală, ci de evitarea situației în care justiția devine „stat în stat”.

Acest raport este structurat după cum urmează:

- A. O trecere în revistă a posibilelor intervenții politice în afacerile justiției.
- B. Un diagnostic al cadrului legal și a schimbărilor constituționale și legislative propuse pentru a rezolva problemele.
- C. Recomandări asupra pașilor minimi necesari pentru a reface credibilitatea justiției, în perioada rămasă până la summit-ul de la Praga.

## **A. Ce nu funcționează, sistemul sau practica?**

Au existat multe situații în care intervenția factorilor politici a fost pusă pe seama prestației slabe a justiției. În cadrul acestui raport vom discuta 3 situații:

- 1. Slaba performanță a justiției din cauza legislației nesatisfăcătoare**
- 2. Politizarea campaniei anti-corupție**
- 3. Folosirea Parchetului General în scopuri politice**

<sup>2</sup> 22 iunie, la Societatea Academică din România.

## 1. Legislația bate jurisprudența?

Exemplele din prima categorie se găsesc la tot pasul. Vom exemplifica aici cu o analiză asupra legilor de restituire a proprietății, confuze și deseori contradictorii, care au fost aprobate de Parlament începând cu 1991. Deoarece grija de a asigura protecția socială a categoriilor lipsite de proprietăți a prevalat asupra griji de a restitui proprietățile confiscate de regimul comunist, legislația din domeniu a funcționat nesatisfăcător.

### Studiu de caz 1. Retrocedarea proprietății

Legea 18/1991 a fost în același timp o lege a retrocedării și, în mod ciudat, una a privatizării. Nu numai țărani și foștii proprietari au primit înapoi proprietățile, ci și alte persoane. Articolul 8 precizează:

„Stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor care se găsesc în patrimoniul cooperativelor agricole de producție se face în condițiile prezentei legi, prin reconstituirea dreptului de proprietate sau construirea acestui drept. De prevederile legii beneficiază membrii cooperatori care au adus pământ în cooperativă sau cărora li s-a preluat în orice mod teren de către aceasta, precum și în condițiile legii civile, moștenitorii acestora, membrii cooperatori care nu au adus pământ în cooperativă și alte persoane anume stabilite.”

Ultima afirmație se referă, de fapt, la cei nou veniți în sat, precum și la nomenclatura rurală din vremea comunistilor, dar a deschis calea arbitrariului. Redactarea confuză a fost completată, mai apoi, cu o aplicare în același stil: primarii aveau o mare autoritate, erau președinții comisiilor de retrocedare, iar în 1991 primarii erau mai mult sau mai puțin auto-numiți (primele alegeri locale au avut loc în februarie 1992), iar modul în care au distribuit terenurile este ușor de ghicit. Pentru ca terenurile să ajungă pentru toată lumea, legea stabilea limita maximă la 10 ha de familie, dar lăsa suprafața de fapt la latitudinea comisiei de retrocedare, altă prevedere care a permis arbitrariul. De asemenea, terenurile disponibile erau limitate, prin excluderea de la această dispoziție a IAS-urilor, protejate de la privatizare sau retrocedare vreme de un deceniu.

Mica „privatizare” realizată de această lege a fost mai mult decât dubioasă. Chiar și prin legea comunistă, pământul care aparținea fermelor de stat era proprietate de stat; iar cel din cadrul cooperativelor era proprietate colectivă, dar nu a statului. În cazul majorității țăranilor, pământul lor nu a fost naționalizat, ci reunit „de bună voie” în cooperative. Legea din 1991 a privatizat, deci, ceea ce nu fusese niciodată proprietate de stat.

După venirea la putere a PNȚCD, în 1996, datorită legăturilor tradiționale ale acestui partid cu țărănimea, a fost emisă o nouă lege (169/1997), prin care s-a încercat contracararea efectelor negative ale primei legi. Noua lege a extins retrocedarea la 50 de ha, în limita terenului disponibil, și a deschis și calea spre retrocedarea terenurilor aflate în cadrul fermelor de stat. Implementarea acestei legi a fost paralizată de dependența față de privatizarea IAS-urilor, care a fost blocată în Parlament timp de 3 ani de un lobby foarte puternic al directorilor acestor ferme. Era nevoie de o nouă

<sup>3</sup> A se vedea programul FDSN din 1992.



lege, care să „calculeze” terenurile disponibile pentru retrocedare. Legea 169 a fost deci lăsată la o parte, majoritatea primarilor au stopat retrocedarea de tot, chiar și atunci când era clar de unde trebuia să provină pământul. În multe cazuri, oameni care nu aveau nici un drept legal asupra pământului și-au vândut terenurile, prelungind iadul retrocedării. Alții au dat în judecată IAS-urile și au câștigat în instanță, cu mult înainte de acordul politic asupra privatizării IAS-urilor.<sup>4</sup> Puținii proprietari care au reușit să obțină 50 de ha nu au încă titluri de proprietate oficiale, așa încât nu pot dispune de teren. Efectele acestei lungi povești a retrocedării terenurilor asupra formării unei piețe a pământului sunt ușor de bănuț.

În 1995 se distribuieră sub 50% din titlurile de proprietate. Numai plângerile directe la adresa comisiilor care au aplicat Legea 18 au fost peste 200 000. Cu disputele între particulari și alte litigii, mai mult de jumătate de milion de procese au inundat pur și simplu instanțele, care se folosesc tot de coduri procedurale prăfuite și lucrează în birouri unde nu există, câteodată, nici telefoane, ce să mai vorbim de computere sau internet. Durata medie a unui proces de proprietate, inclusiv posibilul recurs la Curtea Supremă, este greu de calculat, dar specialiștii estimează circa 4 ani, dacă procesul nu este complicat de alți factori. De cele mai multe ori, acesta este complicat de faptul că terenul în dispută a fost de multe ori înstrăinat de cel care a pierdut procesul, sau folosit pentru construcții, cu autorizații primite chiar de la administrația locală. Aceasta înseamnă mai mulți ani de procese, și necesitatea de a se da o sentință pentru aplicarea hotărârii judecătorești.

Justiția nu a avut o vină prea mare în acest haos. Legea proastă, implementarea defectuoasă, autorizația de construcție pe terenuri fără titlu, pașii de melc în distribuirea de titluri, care au dus la vânzări neoficiale, toți sunt factori politici. Parlamentul a aprobat cele două legi și a întârziat privatizarea IAS-urilor; administrația locală a fost ineficientă în restituirea terenurilor, de multe ori din pricina corupției, și nu s-a prezentat în instanță când a fost chemată, ceea ce a dus la amânarea soluției definitive. Prefecturile, reprezentând guvernul în teritoriu, însărcinate cu redactarea și distribuirea titlurilor de proprietate, au avut cea mai proastă prestație dintre toate, iar redactarea titlurilor a durat ani de zile, chiar și atunci când primarii și-au terminat treaba la timp. Au fost frecvente intervențiile de falsificare a documentelor de proprietate, ca și absența acestora sau mărturiile contradictorii, punând instanțele în situații de nerezolvat. În 12 ani de libertate, și la 10 ani după votarea Constituției, nici un ministru de Justiție nu a reușit să realizeze schimbarea codului de procedură, care ar da, de exemplu, judecătorilor șansa să continue procesul chiar dacă martorii și pârâții nu apar în instanță, sub motiv că nu au fost găsiți. Portarul de la primărie care refuză să semneze citația instanței poate amâna la nesfârșit un proces, pe motiv că primarul nu a fost anunțat. Aceste practici sunt des întâlnite și ar fi putut fi rezolvate demult, dacă ar fi existat voința politică necesară.

Retrocedarea terenurilor este un exemplu spectaculos prin faptul că a dus la întârzierea creării unei piețe a terenurilor, ceea ce a frânat însănătoșirea economiei românești. Nici situația proprietăților imobiliare naționalizate nu a fost mai bună. Două legi de retrocedare, 112/1995 și

<sup>4</sup> Cazul IAS-ului din Slatina, Argeș. Cazurile incluse în acest studiu se regăsesc în lucrarea Institutului Român de Istorie Recentă „Povestea a două sate. Modernizarea și demodernizarea satului românesc”, IRIR, București, 2002

10/2001 au aglomerat și mai tare justiția. Se poate observa că majoritatea țărilor din zonă au rezolvat problema proprietății până în 1995, și de atunci s-au ocupat numai de privatizare. Anii în care au apărut aceste legi sunt dovada clară a faptului că nu a existat voință politică și consens pentru realizarea retrocedării. Legea din 1995 permitea chiriașilor să cumpere casa în care locuiau, dacă aceasta nu era revendicată până la un anumit termen; legea din 2001 nu a impus regula retrocedării în natură, ci a impus compensații vagi (care trebuie reglementate de o altă lege, neapărută încă). Această situație a dus la faptul că unii chiriași au cumpărat imobile încă disputate, câștigate mai târziu de proprietari. Curtea Europeană a Drepturilor Omului din Strasbourg a acordat deja 9 verdicte în favoarea foștilor proprietari. Totalul compensațiilor pe care trebuie să le plătească statul român în aceste cazuri ajunge la mai mult de 1,5 milioane de dolari. Alte cazuri similare (circa 90) își așteaptă rândul, unele pentru proprietăți mai mici, altele pentru imobile evaluate la 1,5 milioane dolari fiecare. Iar guvernul va pierde toate aceste procese, pentru că sunt similare cu celelalte. În cazul chiriașilor care au cumpărat casele în care locuiau pe baza legii 112, iar proprietarul a câștigat în instanță mai târziu, există acum doi proprietari, dar hotărârile sistemului juridic românesc sunt în contradicție cu art. 1 al Convenției Europene asupra Drepturilor Omului, care garantează uzul asupra proprietății. Deci guvernul român va pierde și aceste procese. În ce privește compensațiile, Curtea Europeană a decis în cazul „Brumărescu” că acestea pot fi realizate în natură sau echivalentul în numerar la *valoarea de piață*. Dacă legea care va reglementa aceste compensații va propune o altă soluție, micșorând compensațiile, ea va genera o nouă serie de procese, cu final deja cunoscut. Numărul total de cazuri, sub o sută până în prezent, nu pare prea mare, dar odată ce devine clar că la Curtea Europeană proprietarii vor avea câștig de cauză, nivelul sesizărilor va crește spectaculos. De fapt, nu numărul cazurilor, ci substanța disputei e îngrijorătoare. *Curtea Europeană a decis că instanțele sunt competente să furnizeze soluții de fiecare dată, pe când politica guvernelor post-comuniste din România a fost aceea de a nega dreptul instanței de a judeca retrocedarea clădirilor*, chiar și atunci când era vorba de proprietățile private ale bisericilor greco-catolice. Conform guvernului român, aceste cazuri trebuiau rezolvate de o legislație specială. Această contradicție fundamentală demonstrează un defect major al parlamentului român: practica încetățenită de a presupune că se poate legifera orice într-un vid al dreptului intern și internațional. Problema începe de la vârf, deoarece atât președintele cât și ministrul Justiției au indicat public soluțiile „corecte”. Un secretar de stat din Ministerul Justiției chiar a trimis instanțelor o scrisoare a patriarhului Teoctist, în care acesta le cerea să-și decline competența în cazul proprietăților confiscate de la biserica greco-catolică (și acordate de guvernul comunist bisericii ortodoxe).

Au ajuns aceste cazuri la Curtea Europeană din vina justiției române? Până la un punct; responsabilitatea finală pare a aparține puterii politice. Pentru a ajunge la Curtea Europeană, un caz trebuie mai întâi să treacă prin toate nivelurile justiției unei țări. Multe dintre acestea au fost supuse procedurii recursului în anulare, însemnând că într-o primă fază, Curtea Supremă de Justiție acordase hotărârea în favoarea proprietarilor, ca și Curtea Europeană. De aici încolo se face simțită presiunea politică, de la recursul în anulare până la decizia finală a CSJ, împotriva proprietarilor, ceea ce i-a îndemnat pe aceștia să-și caute dreptatea mai departe, la Strasbourg. Judecătorii de la CSJ nu sunt inamovibili, ci numiți din 6 în 6 ani, ceea ce înseamnă că nu își pot permite să „supere” puterea politică.

## 2. O abordare partizană a combaterii corupției

Cea de-a doua serie de probleme se referă la politizarea ofensivei anticorupție. În 1997, guvernul a început un proces de reformare a băncilor românești, slăbite de împrumuturi preferențiale, pentru a le pregăti pentru privatizare. Procesul s-a bucurat de susținerea Băncii Mondiale, FMI și UE, și avea în vedere realizarea unui sistem mai responsabil și mai transparent de acordare a împrumuturilor, înlocuirea celor implicați în acordarea de credite neperformante și în acoperirea deficitelor cu bani publici. Procesul în sine și situația băncilor, mai ales BANCOREX și Banca Agricolă nu au fost disputate, dar procesele celor responsabili, aduși în instanță, au fost lungi și obositoare, din cauza grupurilor de interese amestecate. Principalul actor în cazul BANCOREX, Răzvan Temeșan, a beneficiat de curând de un recurs în anulare din partea procurorului general, (numit de ministrul Justiției) împotriva deciziei de demitere din funcția de președinte al CA al BANCOREX. Conform ultimei decizii, dl. Temeșan își poate cere locul de muncă înapoi, sau despăgubiri de o jumătate de milion de dolari.

Cel de-al doilea caz de răsunet implică demiterea persoanei responsabile cu urmărirea penală a lui Temeșan și a celorlalți implicați, fostul procuror Ovidiu Budușan, cel care a condus secția anti-corupție al Parchetului General. Budușan a fost demis după schimbarea de putere din 2000, dar a câștigat la CSJ. A fost acuzat de colaborare cu justiția franceză, în ancheta împotriva lui Adrian Costea, un om de afaceri care nu a achitat un credit BANCOREX, dar a contribuit la campania electorală a președintelui Ion Iliescu. Guvernul din România nu arată energie în nici o investigație, decât când e vorba să afle pe unde se scurg informațiile. Informațiile sunt de regulă informații de interes public, deci care nu ar trebui să fie secretizate din primul moment. Ce să mai spunem de informațiile cerute de anchetatori dintr-o țară aliată și prietenă României? Deși nu s-a putut proba nimic împotriva lui, dl. Budușan și-a dat finalmente demisia din magistratură.

Un al treilea caz este cel al procurorului Alexandru Lele care a ordonat arestarea fiului fostului prefect din Bihor pentru trafic cu benzină. Procurorul a fost demis și apoi acuzat de abuz în serviciu. Un alt tânăr procuror, Cristian Panait, a fost trimis de la București pentru investigarea cazului, dar s-a sinucis la puțin timp după ce a decis să încheie cazul, decizie inversată de superiori, după un scandal intern. Sinuciderea a atras atenția mass-media, dar aceasta a fost îndreptată curând spre elemente de scandal sau lipsite de importanță, în loc să se continue investigația asupra modului în care o anchetă declarată închisă de un procuror poate fi redeschisă de superiorii acestuia. Conform Legii Organizării Judecătorești la această oră procurorii pot fi oricând victimele intervenției politice ale șefilor lor.

Fig. 2. Opinia publică cu privire la numirea șefului PNA.

Cine va trebui să conducă Parchetul Național Anti-corupție pentru a fi siguri că își face datoria imparțial	%
Un procuror numit de guvern	14
Un procuror numit de două treimi din Parlament	24
Un procuror numit de opoziție	12
Altcineva	12
NȘ/NR	37

Sursa: Barometrul de opinie SAR-CURS, iulie 2002

Determinat de nevoia semnalată de majoritatea finanțatorilor internaționali, mai ales BM și UE, de a se rezolva problema corupției, guvernul actual schimbă direcția anti-corupție din Parchet condusă în trecut de procurorul Budușan, cu una nouă și cu puteri sporite. Propunerea a trecut cu viteza fulgerului prin ambele Camere, pentru a fi adoptată înainte de vacanța de vară. Dar, din propunerea originală a consultantului UE care a acordat asistență guvernului, nu a fost adoptat un punct esențial<sup>5</sup>. Acest punct preciza că parlamentul trebuie să aprobe persoana numită în fruntea parchetului anti-corupție cu două treimi din voturi. În propunerea actuală, numirea se realizează practic de către Ministrul de Justiție și Președinte, cu un aviz al Consiliului Magistraturii, deci nu există un control din partea opoziției politice și nici o garanție ca nu va apărea un nou caz Budușan.

Dacă fiecare regim găsește vinovați numai în regimul anterior, iar la durata actuală a proceselor nici acest lucru nu este prea sigur, noua structură va stăvili corupția cu același succes ca și cele anterioare. Iar publicul se teme de un nou eșec, în sondajul nostru 24% tindeau către o numire a șefului PNA de către două treimi din Parlament, iar un procent de 12% ar prefera chiar o numire de către partidele din opoziție (un asemenea model a fost încercat în America Latină). Doar 14% cred că guvernul ar trebui să aibă această prerogativă.

### **3. Puteri și acțiuni controversate ale Procurorului General**

Multe dintre deciziile controversate descrise mai sus sunt rezultatul intervenției Parchetului General. Pentru a-l schimba pe Procurorul General numit de Președintele Ion Iliescu, regimul de centru din 1996-2000 a schimbat modul de numire, introducând ideea ca Ministrul de Justiție să recomande persoana președintelui, subordonând astfel pe față această instituție guvernului. Deși acest demers a fost o eroare, el nu intra în contradicție cu Constituția, care precizează, la art. 131:

#### **Articolul 131**

„Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului Justiției.”

Autoritatea ministrului este sporită de legea organizării judecătorești, care face din ministru un procuror cu puteri supreme, prin art. 33, 34 paragraf 5 și 91 paragraf 2. Articolul 33 precizează faptul că ministrul îi poate cere procurorului general să înceapă o investigație de fiecare dată când crede că sunt afectate interesele publice. Apare astfel o altă problemă: puterea sporită a procurorilor față de judecători, atunci când lucrează sub acoperirea guvernului. Procurorii din România sunt magistrați, iar în instanță ei stau la același nivel cu judecătorii, pe când avocații apărării stau în public; atribuțiile procurorului în instanță sunt vagi, și prea puțin separate de cele ale unui judecător, cu excepția deciziei finale. Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a exprimat și cu privire la acest fapt, stabilind faptul că în sistemul românesc procurorul, chiar dacă este declarat magistrat, nu are „atribute funcționale” pentru aceasta.

Codul de procedură a inclus în mod tradițional o procedură de recurs extraordinar din partea Procurorului General, în anumite circumstanțe. Printr-o modificare din 1993, cuvântul „extraordinar” a dispărut, redenumindu-se „recurs în anulare”, în același timp lărgindu-se aria de acțiune a procedurii. Acest nou instrument a fost des folosit împotriva instanțelor care se pronunțau în favoarea restituirii proprietăților. Articolele din codul de procedură care reglementau acest recurs au suferit mai multe intervenții, arătându-se interesul politic pentru această chestiune. În 2001, pe lângă motivațiile deja existente ale unui recurs în anulare, a mai

<sup>5</sup> În cadrul procesului de Preaderare la UE, consultantul David Martinez Madero.

apărut o categorie vag definită: „vădita netemeinicie” O simplă suspiciune permite Procurorului General să atace o hotărâre definitivă, desemnând un alt complet din Curtea Supremă, care va delibera știind că prima sentință a displicut procurorului general, deci sub o clară presiune.

Procurorul general actual, deseori criticat de presă, s-a folosit *in extenso* de recursul în anulare. Printre cele mai controversate intervenții sunt:

- a) Recurs în anulare împotriva verdictului de condamnare la 15 ani de închisoare a generalilor Victor Athanasie Stănculescu și Mihai Chițac, care au asigurat comanda represiunii de la Timișoara în decembrie 1989, terminată cu mai mult de 100 de morți. Ambii generali au primit funcții importante în guvernul din 1990, în timpul primului mandat al lui Ion Iliescu. Decizia finală a fost amânată pentru toamna lui 2002, dar mulți oficiali ai puterii s-au exprimat public în apărarea lor.
- b) Recurs în anulare împotriva sentinței de validare a alegerilor din Toplița, câștigate de primarul independent Nicolae Baciuc, la concurență cu un candidat al partidului de guvernământ.
- c) Recurs în anulare împotriva unui verdict care hotăra validitatea contractului de garantare semnat între FNI și CEC, prin care CEC garanta activitatea fondului. Dacă acest contract este valabil, CEC trebuie să plătească despăgubiri investitorilor înșelați de FNI, ceea ce înseamnă indirect că statul trebuie să plătească, încărcând bugetul, iar personajele politice majore implicate în gestionarea întregii afaceri vor răspunde de aducerea CEC în pragul falimentului. CSJ a reușit să-și protejeze verdictul inițial în acest caz, pentru că recursul în anulare a apărut la un an după verdict, iar termenul limită era de 6 luni (între timp prelungit). Este dificil de crezut că România are un PG atât de incompetent încât să depășească termenul de 6 luni pentru recurs. Mai degrabă această acțiune a fost menită să intimideze instanța sau să trimită un semnal puternic cu privire la aplicarea (sau neaplicarea) deciziei respective.
- d) Recurs în anulare împotriva deciziei CSJ care preciza că Președinția a concediat ilegal un funcționar public, protejat de legea 188/1999. Puținii funcționari publici care au dat în judecată guvernul pentru concediere după schimbarea de regim din 2000, au avut câștig de cauză, multe cazuri fiind încă în faza de recurs. Recursul PG cita pe larg motivele de demitere care fuseseră invocate și în actul de demitere al Președinției.
- e) Arestarea brutală a fostului șef de cabinet al președintelui Emil Constantinescu, sub acuzația de a fi pus în circulație informații false. Materialul circulat pe Internet conținea o serie de acuzații cu privire la averea personală a prim-ministrului Adrian Năstase. Cazul a fost cunoscut sub numele apocaliptic de „Armagedon 2” și a fost mediatizat pe larg și de presa națională și de cea internațională.

## ***B. Schimbarea sistemului***

Încă din 1997 au existat numeroase încercări de schimbare a sistemului. Fostul ministru al Justiției, Valeriu Stoica, a trimis în parlament un pachet de legi pentru reformarea celor două coduri, penal și civil, dar, din motive politice, guvernul de coaliție nu a putut adopta pachetul „Stoica” până la sfârșitul mandatului. Așa cum se întâmplă de multe ori în România, guvernul actual a pornit totul de la zero, spre disperarea finanțatorilor internaționali care au ajutat la redactarea pachetului „Stoica”. Majoritatea modificărilor au fost realizate prin ordonanțe de urgență, în 1997, un alt obicei preluat de toate guvernările, indiferent de culoare politică. Acum există în lucru două documente, care trebuie privite cu atenție sporită:

- 1) O propunere pentru o nouă lege (deci nu o simplă modificare) de organizare judecătorească, în locul celei din 1992. Aceasta este în lucru la MJ, și nu a fost văzută de nici un reprezentant al societății civile, deși unii consultanți străini au avut oarecare acces.
- 2) Un set de modificări ale statutului justiției în Constituție. Acestea au fost publicate ca parte a schimbărilor ce se doresc aduse Constituției de către actualul guvern. Observându-se statutul modificărilor pentru alte secțiuni ale Constituției, s-ar putea ca acestea să nu fie decât baza pentru negociere politică, și nu există nici o siguranță că vor fi adoptate. Modificările constituționale necesită votul a două treimi din Camerele reunite și aprobarea prin referendum, deci legea de organizare are șanse mai mari să fie promulgată prima.

Modificările propuse sistemului actual sunt în general bine văzute de specialiști, deși sunt puțin cunoscute de public. Aprecierea este influențată de teama că, deși schimbările sunt în esență pozitive, ele nu vor asigura o reducere a intervențiilor politice. Cele mai importante modificări includ:

1. **Creșterea rolului Consiliului Superior al Magistraturii.** Deja începută, această reformă este propusă de noile articole 132 și 133 din Constituție, și va crea un Consiliu din două secțiuni, format din 7 judecători și 5 procurori (unul dintre ei fiind Procurorul General), completat de 3 reprezentanți ai societății civile, toți aleși pe 6 ani de Senat. După unele informații, a fost ales Senatul, pentru că se are în vedere alegerea senatorilor prin vot uninominal. Acest consiliu va prelua atribuții importate ale ministerului de Justiție, cum ar fi nominalizarea, controlul și revocarea judecătorilor, precum și numirea în posturi de conducere. Consiliul va fi prezidat de Președintele României, care poate fi înlocuit de ministrul Justiției. Principalul merit al acestor modificări constă în renunțarea la recomandările MJ care sunt specificate acum în legea de organizare a justiției. Dar, deoarece recomandarea ministrului de Justiție a fost principala miză în recenta luptă asupra nominalizării Procurorului Parchetului Anti-corupție, există riscul ca aceste modificări să rămână doar pe hârtie. Actuala Constituție precizează deja:

**Articolul 132**

Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din magistrați aleși, pentru o durată de patru ani, de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună.

**Articolul 133**

(1) Consiliul Superior al Magistraturii propune președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și a procurorilor, cu excepția celor stagiați, în condițiile legii. În acest caz, lucrările sunt prezidate, fără drept de vot, de ministrul Justiției.

(2) Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de consiliu de disciplină al judecătorilor. În acest caz, lucrările sunt prezidate de președintele Curții Supreme de Justiție.

Actuala componență a consiliului favorizează instanțele mai înalte, ceea ce înseamnă că majoritatea tinde să aparțină judecătorilor cu vechime. Mai clar, înseamnă judecători cu un trecut comunist, deoarece mai toți „seniorii” justiției au fost membri de partid. În ciuda întineririi considerabile a corpului de judecători, care a recrutat mai ales femei tinere în ultimii ani, *actualul Consiliu nu este reprezentativ pentru structura de vârstă și sex a justiției în ultimii 10 ani.* Aceeași situație este prezentă și în cazul procurorilor, care au ales de curând persoane controversate ca reprezentanți în Consiliu. *Alegerile efectuate de întregul corp profesional pot ajuta numai dacă sunt directe și democratice, și acordă același statut alegătorilor indiferent de vechimea în profesie.*

2. **Rolul Curții Supreme de Justiție se va schimba**, astfel încât ea nu va mai funcționa ca o Curte de apel, ca până acum, ci ca o Curte de Casație, iar membrii ei vor fi inamovibili. Acest demers este binevenit, după părerea multor judecători de la CSJ, care sunt asaltați de dosare; numai în 2002, 92 de judecători au rezolvat 26 000 de cazuri din 40 000. Curțile de Apel inferioare vor avea mai multă greutate, deși acestea sunt mai susceptibile la intervenția politică decât CSJ. Cea de-a doua teamă legată de această reformă este aceea că, o dată cu redenumirea Curții în Înalta Curte de Casație, vor fi schimbați și membrii ei, iar judecătorii fără partizanat politic vor fi pur și simplu (și legal) destituiți, iar Curtea va fi formată din judecători inamovibili cu o singură orientare politică. Rezerva noastră privitoare la reducerea rolului CSJ privește posibila redundanță a existenței a două Curți cu atribuții apropiate, CSJ și Curtea Constituțională, în cazul modificării radicale a atribuțiilor CSJ.
3. **Creșterea puterii procurorilor.** Modificările propun creșterea autorității procurorilor asupra poliției. Ministerul de Interne a început un proces de demilitarizare, dar dubla subordonare a poliției judiciare duce la nemulțumiri și face din subordonarea față de procurori o simplă formalitate. Faptul că polițiștii nu vor mai avea grade militarizate nu înseamnă că structurile vor fi civile peste noapte. Stabilirea rolului conducător al procurorilor în practica de zi cu zi este un pas necesar. Totuși, nici una dintre modificări nu face referire la schimbarea art. 131, ceea ce lasă procurorii sub controlul MJ, cu toate că au o secțiune specială dedicată lor în Consiliul Superior al Magistraturii.
4. **Hotărârile Curții Constituționale**, care până acum puteau fi inversate de parlament prin votul a două treimi din membri, vor deveni finale automat dacă

neconstituționalitatea legii propuse nu va fi modificată de Guvern sau Parlament în decurs de 30 de zile.

## Concluzii și recomandări

Principala piedică în calea unei justiții puternice în România este factorul politic. Politica este mai puternică decât logistica – Regii Autonome, care nu își plătesc datoriile față de buget, își fac case de vacanță cu bani publici, câtă vreme instanțele nu au faxuri și computere<sup>6</sup>. Motivul pentru care multe instanțe nu au bugete și putere de a-și organiza propriile finanțe este tot unul politic. Teama de a acorda autonomie instanțelor nu a permis descentralizarea fiscală a justiției. Ordonanța de Urgență 179/11/1999 care modifica legea de organizare a încercat să facă pași administrativi necesari, creând postul de *director economic*. Din cauza lipsei de voință politică și a partizanatului, acest demers salutar nu a putut avea efectul scontat.

Aprecierea direcției în care evoluează justiția română trebuie să se bazeze și pe practică, nu numai pe analiza instituțională. Este greu de luat în considerare o propunere formală prin care s-ar opri intervențiile politice, atunci când cele două camere au adoptat zilele acestea un mecanism de numire a Procurorului Parchetului Anti-corupție care acordă din nou puteri ministrului Justiției și a fost numit un procuror aflat în relații strânse cu partidul de guvernământ. Secvența complicată prin care s-a ajuns la un compromis (numirea de către președinte pe baza unei propuneri a Consiliului Superior, bazată pe recomandarea Ministrului de Justiție) arată numai negocierea dură între factorii de presiune. Prins la mijloc între ministrul Justiției și Președinte, Consiliul, care este acum numit prin majoritate simplă de către Parlament, este redus la un rol decorativ. Din păcate, regimul actual, ca și cel dintre 1996 și 2000, a arătat numai neîncredere în capacitatea magistraților de a se autoguverna și consideră că progresul poate avea loc numai prin creșterea rolului ministrului de Justiție. Multe sentințe date în România sunt evident greșite și mulți judecători sunt corupți, dar intervenția ministerului nu a ajutat la depășirea acestor probleme, deci este greu de crezut că o continuare a intervențiilor poate rezolva deficiențele. Reforma justiției se referă și la proces și la rezultat, așa încât această continuă sporire a puterii guvernului asupra justiției nu poate aduce nimic bun.

### Recomandări:

1. Ministerul trebuie să acționeze ca un gardian al procesului legislativ, care are mare nevoie de coordonare, profesionalism și sistematizare, și nu ca un gardian al corpului magistraților. Ultima funcție trebuie transferată unui organism ales democratic. Rolul ministerului este foarte important în creșterea capacității de redactare a legilor, precum și în întărirea Consiliului Legislativ sau a unui nou organism *care să asigure calitatea conținutului, nu numai a formei, în legislația actuală și viitoare*. Parlamentul român funcționează prost din cauza lipsei de responsabilizare creată de sistemul electoral pe bază de liste și a lipsei de profesionalism a multor comisii și experți. Acestea pot fi compensate prin reglementări interne, care să reducă rolul parlamentului ca legislatură intervenționistă (*transformative legislature*). Aceasta înseamnă că Parlamentul păstrează puterea de a trece sau respinge actele legislative, dar

<sup>6</sup> De exemplu, Petrom.



fi este redusă capacitatea de a interveni în conținutul lor, sursă mai mult de erori decât de îmbunătățiri. Ministerul de Justiție ar trebui să caute sprijin politic pentru un asemenea program. Cu privire la corpul magistraților, responsabilitatea MJ este aceea *de a crea cadrul* pentru evitarea apariției unor judecători incompetenți și corupți, pentru că intervenția sa *directă* împotriva celor deja corupți are un preț inacceptabil.

2. Practica numirii în toate pozițiile importante, fie la CSJ, fie la Parchet sau Consiliu a unor judecători sau procurori agreeți de partidul de guvernământ este catastrofală și trebuie să înceteze. Instituirea partidocrației asupra numirilor, adică divizarea acestora pe baza algoritmului politic nu este nici aceasta o garanție a corectitudinii și independenței. *Soluția rezidă în numirea judecătorilor propuși de Consiliul Superior al Magistraturii, ales democratic de breasla profesională, cu o majoritate de două treimi din parlament.* Componenta Consiliului însăși trebuie modificată pentru a permite participarea mai largă a judecătorilor de sub nivelul Curților de Apel. Riscul acestei propuneri este acela al blocării numirilor în parlament, dar aceasta ar antrena costuri politice mari, arătând clar spre cei care doresc să controleze justiția, deci riscul merită asumat. Este o ocazie istorică pentru Ministerul de Justiție, care ar trebui să inițieze această procedură, singura capabilă să dea credibilitate justiției române. *Când Banca Mondială, Comisia Europeană și multe alte instituții și ONG-uri sunt de părere că numirile sunt politice, atunci există cel puțin o problemă mare de credibilitate care trebuie recunoscută și pentru care trebuie găsite soluții.*
3. Cei doi Procurori importanți, Procurorul General și Procurorul șef al Parchetului Anti-corupție trebuie numiți cu votul a două treimi din plenul celor două camere. Trebuie clarificat rolul ambiguu al procurorului în instanță. Recursurile în anulare, care generează incertitudine supra verdictului final, trebuie eliminate cu totul. Acestea sunt doar un instrument de intervenție politică și dau prea multă putere PG asupra CSJ. Art. 131 din Constituție trebuie revizuit, iar sintagma „sub autoritatea Ministerului de Justiție” trebuie eliminată total. Procurorii trebuie făcuți suverani asupra dosarelor pe care le instrumentează, chiar față de șefii lor, prin noua Lege de Organizare.
4. Aceeași grijă trebuie să existe și privitor la numirile la noua Înalță Curte de Casație. Altfel, această reformă pozitivă va fi percepută ca epurare politică. Judecătorii CSJ trebuie să fie inamovibili, dar nu după numiri politice, altfel acest demers, deși pozitiv în esență, va duce la o și mai mare neîncredere.
5. Instanțele trebuie întărite prin descentralizare, inclusiv din punct de vedere bugetar. Bugetul propriu al Consiliului Superior este un pas pozitiv, dar este nevoie de mai mult. Trebuie, de asemenea, micșorată puterea președintelui completului în fiecare instanță, iar judecătorii trebuie protejați mai bine de intervențiile superiorilor.

6. Controlul judecătorilor trebuie să fie transferat cât mai curând de la MJ la Consiliul Superior.
7. Codurile de procedură trebuie revizuite, pentru a se permite o fluidizare a procesului de judecată. Propunerile rămase de la guvernele anterioare trebuie revizuite și trimise urgent în parlament, nu începute din nou de la zero.
8. Președintele României, fiind la ultimul mandat, are o poziție privilegiată. El poate refuza promulgarea actelor partizane, opri și trimite spre revizuire numirile discutabile, precum cea a noului șef al Parchetului anticorupție. E mare nevoie de o autoritate politică din afara politicii propriu-zise pentru a debloca reforma justiției și a o scoate din partizanatul politic unde s-a împotmolit.

Nu există sistem ideal de protecție a justiției de intervenția politică, dacă aceasta se dorește continuată. Numai independența totală a justiției, protejată de parlament prin majoritatea absolută a celor două camere poate opri efectul de spirală a intervenționismului politic și demara reforma în justiție. Pentru aceasta este nevoie de mai multă voință politică decât se vede în prezent. În acest caz, voința politică înseamnă un consens larg pentru întărirea justiției, care să meargă mai sus de ministrul de Justiție, la prim-ministru, la președinții celor două camere și la liderii opoziției. Toate aceste persoane trebuie să ajungă la o decizie comună și să cadă de acord asupra aplicării ei, atât în postura de partid la putere cât și în cea prezentă sau viitoare de partid de opoziție. Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu poate reforma sistemul justiției din România de una singură, împotriva guvernului. E ca și cum am spune că reforma din România nu poate avea loc numai din afară, prin Comisia Europeană sau Banca Mondială. E nevoie de guvernul și parlamentul României pentru a avea succes. Cât despre neîncrederea opiniei publice în justiție, nu există nici un motiv pentru care publicul ar trebuie să-i acorde acesteia mai mult respect decât o face puterea. Deja 58% dintre cetățeni se declară sceptici față de noua instituție de combatere a corupției. Cea mai bună strategie pentru a câștiga respectul oamenilor simpli ar fi ca politicienii să nu mai considere justiția un simplu instrument în favoarea intereselor lor. S-ar putea începe prin autocenzura afișării în public a preferinței politicienilor pentru o soluție sau alta în cauze judiciare. În ce privește credibilitatea reformatorilor, discutarea pașilor reformei cu factorii implicați, inclusiv ONG-uri și asociații profesionale, *înainte* de ajungerea la o formă finală (de exemplu, la Legea Organizării Judecătorești) și nu *după aceea*, ar crește credibilitatea și consensul.