

CENTRUL ROMÂN DE POLITICI EUROPENE

CRPE

DEBATING EUROPE  
PROVIDING EXPERTISE



## Viitoarea reformă a restituirii proprietăților -mai avem doar nouă luni pentru a rezolva o problemă de 21 de miliarde de euro -

Autor: Andrei Popovici

Policy Memo nr. 23  
Octombrie 2011



SOROS FOUNDATION  
ROMANIA

## Cuprins

<b>INTRODUCERE</b>	<b>3</b>
<b>CONTEXT</b>	<b>5</b>
<b>CE ESTE O HOTARARE-PILOT?</b>	<b>5</b>
<b>CAZUL MARIA ATANASIU ȘI ALȚII C. ROMANIA</b>	<b>6</b>
<b>CE CERE CURTEA EUROPEANA A DREPTURILOR OMULUI</b>	<b>8</b>
<b>CARE ESTE MIZA?</b>	<b>9</b>
<b>PROBLEMELE RESTITUIRII ÎN ROMÂNIA</b>	<b>11</b>
<b>LEGISLAȚIA</b>	<b>11</b>
<b>INSTANȚELE</b>	<b>14</b>
<b>ADMINISTRAȚIA</b>	<b>16</b>
<b>COSTUL</b>	<b>21</b>
<b>PLAFONAREA DESPAGUBIRILOR?</b>	<b>24</b>
<b>REFORME</b>	<b>24</b>
<b>CE S-A REALIZAT?</b>	<b>24</b>
<b>CE VREA GUVERNUL SA FACĂ?</b>	<b>26</b>
<b>ANALIZA PROPUNERII GUVERNULUI</b>	<b>28</b>
<b>SUMAR</b>	<b>31</b>
<b>RECOMANDĂRI</b>	<b>32</b>
<b>MĂSURI ADMINISTRATIVE</b>	<b>32</b>
<b>MĂSURI JUDICIARE</b>	<b>33</b>
<b>SOLUȚII BUGETARE</b>	<b>34</b>
<b>SOLUȚII POLITICE</b>	<b>35</b>

## Introducere

România este campioana nerespectării dreptului de proprietate între cele 47 de țări membre ale Consiliului European. Se află pe locul trei în clasamentul violării dreptului la un proces echitabil, după Rusia și Ucraina. Cauza profundă a acestor recorduri nefericite este mecanismul românesc de restituire a proprietăților și de despăgubire. Acest sistem disfuncțional a eșuat constant în încercarea de a oferi rezultate rapide sau predictibile pentru victimele naționalizărilor de proprietăți din epoca comunistă, ceea ce a dus la peste 255 de violări ale Convenției Europene a Drepturilor Omului din 2005 încoace. În octombrie 2010, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și-a pierdut răbdarea și a dat prima sa hotărâre-pilot împotriva României.

Hotărârea în cauza *Maria Atanasiu și alții c. România* a identificat natura „sistemică” a problemelor și a cerut României să-și schimbe sistemul de restituire a proprietăților în 18 luni. Cu alte cuvinte, CEDO nu mai decide de la caz la caz, ci dorește schimbarea în sine a sistemului. Drept urmare, a înghețat alte 644 de cazuri de restituire provenite din România aflate pe rolul său, în speranța că un număr suficient de reforme interne va preîntâmpina necesitatea unor procese similare la Strasbourg. Numărul total de beneficiari ai acestor reforme ar putea fi mult mai mare: aproape 100.000 de cereri de restituire așteaptă un răspuns și este probabil ca și altele să fie îndreptățite la o anumită formă de despăgubire. Ținând cont că Guvernul afirmă că totalul despăgubirilor va ajunge la 21 de miliarde euro într-o perioadă de austeritate bugetară, măsurile de reformă ar putea include chiar și reduceri controversate ale despăgubirilor deja promise proprietarilor deposedați.

Cronometrul s-a pornit atunci când decizia CEDO a devenit definitivă, la 12 ianuarie 2011. Prin urmare, termenul limită este 12 iulie 2012. Ne aflăm acum la jumătatea acestei perioade de 18 luni și intrăm în criză de timp. Guvernul și Parlamentul României trebuie să acționeze imediat.

Acest raport analizează cererea Curții Europene a Drepturilor Omului, acțiunile întreprinse până acum de autoritățile românești și propunerile aflate în discuție. De asemenea, oferim recomandări pentru o bună reglementare a problemei.



## *Mulțumiri*

Autorul datorează recunoștință celor care au acceptat să fie intervievați pentru scrierea acestei lucrări: *Lidia Barac* (secretar de stat, Ministerul Justiției), *Corneliu Bîrsan* (judecător, Curtea Europeană a Drepturilor Omului), *Irina Cambrea* (director, Direcția Agentului Guvernamental al României pe lângă Curtea Europeană a Drepturilor Omului), *Titus Corlățean* (senator, Parlamentul României), *Suzana Dobre* (expert economic, Societatea Academică din România), *Crinuța Dumitrean* (președinte, Autoritatea Națională de Restituire a Proprietăților), *Mihai Furtună* (avocat, Asociația pentru Proprietatea Privată) *Iulian Lepa* (avocat, Cabinet de avocatură Iulian Lepa), *Monica Macovei* (Membru al Parlamentului European), *Nicolae-Ciprian Nica* (deputat, Parlamentul României), *Corina-Ruxandra Popescu* (avocat, Cabinet de avocatură Corina Popescu), *Răzvan-Horațiu Radu* (subsecretar de stat, Departmentul pentru Afaceri Europene), *Roxana Rizoiu* (formator, Institutul Național al Magistraturii), *Raluca Stancescu-Cojocaru* (expert, APADOR-CH), *Laura Ștefan* (expert anticorupție, Societatea Academică din România), *Cornel Știrbeț* (deputat, Parlamentul României), *Florentin Timoianu* (avocat, Rubin Meyer Doru & Trandafir), precum și angajaților Consiliului Europei care au dorit să își păstreze anonimatul. Opiniile exprimate de autor aparțin în exclusivitate acestuia.

## Context

### Ce este o hotărâre-pilot?

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) obligă statele care violează Convenția Europeană a Drepturilor Omului să adopte două tipuri de măsuri reparatorii:

- Măsuri individuale: încetarea violării în cauză (de exemplu, prin plata unei despăgubiri către reclamant)
- Măsuri generale: prevenirea unor violări similare (de exemplu, adoptarea de noi legi, aplicarea jurisprudenței CEDO în cazuri interne, schimbarea practicilor administrative)

Hotărârile CEDO specifică întotdeauna măsurile individuale, dar nu și măsurile generale. CEDO nu le spune responsabililor politici interni ce să facă. Cu toate acestea, Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei nu încetează monitorizarea implementării hotărârilor (respectiv exercitarea de presiuni politice și angajarea în negocieri) decât când s-a convins că s-au adoptat suficiente măsuri.

În contextul extinderii sistemului Convenției la fostele țări comuniste și al vizibilității generale sporite a Curții, numărul total de cauze prezentate anual la CEDO a crescut de la 6 400 în 1998 la 61 300 în 2010<sup>1</sup>. Totuși, capacitatea Curții nu a ținut pasul cu acest val de solicitări, iar restanțele numără în prezent 140 000 de cazuri<sup>2</sup>. Cazurile repetitive (cele cu jurisprudență deja bine definită) nu numai că încetinesc activitatea curții, dar reflectă și insuficiența adoptare de către statele membre ale Convenției a măsurilor generale. Ca urmare a acestei situații s-a introdus procedura hotărârii-pilot, utilizată pentru prima dată în 2004.

Hotărârile-pilot:

- Identifică sursele de probleme „sistemice” care generează cazuri similare la Curte ;
- Suspendă cazurile similare înaintate la CEDO pentru o anumită perioadă de timp, în speranța că măsurile generale luate de statele membre vor fi suficiente pentru a permite viitoarele cazuri să fie rezolvate pe plan intern;
- Pot sugera măsuri specifice care pot fi adoptate<sup>3</sup>.

Hotărârea *Atanasiu* din 2010 este cea de-a opta de acest tip a CEDO și prima pentru România. Orientările și suspendările de cazuri sunt destinate să ajute statele răspunzătoare. Cu toate acestea, impunerea unui calendar, gravitatea suplimentară a rar utilizatei hotărâri-

---

<sup>1</sup> „Annual Report 2010,” European Court of Human Rights.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> A se vedea articolul 61 din Regulamentul Curții, Curtea Europeană a Drepturilor Omului. A se vedea, de asemenea, Leach et al. *Responding to Systemic Human Rights Violations: An Analysis of ‘Pilot Judgments’ of the European Court of Human Rights and their Impact at National Level*. Intersentia, 2010.

pilot și supravegherea sporită a implementării hotărârilor-pilot de către Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei pot contribui și ele la crearea unei presiuni sporite pentru rezolvarea unor probleme spinoase de politică internă.

### **Cazul Maria Atanasiu și alții c. România**

Faptele din cazul *Atanasiu* scot în evidență întârzierile frustrante cu care se confruntă foștii proprietari atunci când rătăcesc prin rețeaua complexă de legi de restituire și autorități ale României.

Maria Atanasiu și Ileana Poenaru se luptau din 1996 să recupereze un imobil din București care aparținuse soțului decedat al dnei Atanasiu, imobil confiscat în 1950. După ce a câștigat restituirea a opt dintre apartamentele din imobil în temeiul **Legii 112/1995**, în martie 2005, reclamantii au pierdut un apel pentru un al nouălea apartament din cauza faptului că reclamantii își prezentaseră plângerea după intrarea în vigoare a **Legii 10/2001**, chiar dacă hotărâri finale anterioare recunoscuseră că imobilul fusese naționalizat ilegal (ceea ce însemna că actul original de proprietate al soțului ei rămăsese valabil). În august 2001, reclamantii au prezentat o plângere în temeiul Legii 10/2001 pentru întreaga clădire, dar Consiliul Municipal București, pe motiv că solicitantul nu depusese un dosar complet, a refuzat timp de aproape nouă ani să ia o hotărâre în privința acestei cereri, cu toate că o instanță decisese acordarea unui răspuns imediat.

Reclamantii și-au prezentat cazul înaintea Curții Europene a Drepturilor Omului în august 2005, unde i s-a adăugat în august 2006 cererea Ilenei Solon. În iulie 2001, în temeiul **Legii 10/2001**, dna Solon a dat în judecată Universitatea din Craiova, cerând despăgubiri pentru pământul confiscat de la părinții săi în 1950 și aflat în prezent în proprietatea universității. După mai multe apeluri, Înalta Curte de Casație și Justiție a decis în favoarea ei într-o hotărâre din 2006 rămasă finală. Cu toate acestea, în decembrie 2008, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților a cerut Universității să urmeze procedura administrativă stabilită în **Legea 247/2005** și Universitatea a anunțat că dosarul va fi trimis la Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor din cadrul instituției respective; până în iunie 2011, dna Solon nu primise nicio despăgubire.

*Printre **problemele-cheie** care afectează restituirea proprietăților în România se numără: instabilitatea legislativă, blocarea soluțiilor juridice prin introducerea de soluții administrative, decizii administrative neașteptat de lente, neexecutarea hotărârilor instanțelor, așteptări interminabile pentru despăgubiri*

Apar în această cauză mai multe probleme-cheie care afectează restituirea proprietăților în România: instabilitatea legislativă, blocarea soluțiilor juridice prin introducerea de soluții administrative, decizii administrative neașteptat de lente, neexecutarea hotărârilor instanțelor, așteptări interminabile pentru despăgubiri.

Cu toate acestea, cele două probleme fundamentale condamnate în cazul *Atanasiu* sunt următoarele:

1. Violarea dreptului la respectarea bunurilor proprii (articolul 1, protocolul 1). Foștilor proprietari al căror drept la proprietate este recunoscut trebuie să li se garanteze fie restituirea, fie despăgubiri, dacă restituirea nu este posibilă. Cu toate acestea, cei care au dreptul la despăgubiri nu au nicio certitudine cu privire la termenul în care le va fi acordată din partea Guvernului României.
2. Încălcarea dreptului de acces la instanță (articolul 6 § 1). Autoritățile administrative nu emit decizii într-un termen rezonabil sau previzibil și foștii proprietari nu au posibilitatea să obțină o soluție în instanță.

Cauza *Maria Atanasiu și alții c. România* a fost audiată la 8 iunie 2010. CEDO a decis împotriva României la 12 octombrie 2010, iar decizia a devenit definitivă la 12 ianuarie 2011. Hotărârea nu dezvoltă jurisprudența CEDO în nicio direcție nouă. Ea se aliniază unor hotărâri anterioare privind restituirea proprietății în România, în special cazurile *Viașu*, *Faimblat* și *Katz*. **Până la urmă, motivul pentru care s-a ajuns aici este acela că România nu a adoptat nicio reformă substanțială pentru rezolvarea problemelor scoase în evidență de cazurile respective**, chiar dacă, din 2005, peste 255 de cauze aproape identice de restituire conduse-seră la violări ale Convenției<sup>4</sup>. Semnificația hotărârii *Atanasiu* constă în faptul că utilizează procedura pilot și oferă o expunere detaliată a problemelor și a soluțiilor potențiale. Această hotărâre nu doar conferă o despăgubire de peste 180 000 de Euro celor trei solicitanți, ci condamnă, în plus, sistemul de restituire „sistematic” defect al României – și cere ca România să îl reformeze în 18 luni. Între timp, CEDO a suspendat celelalte 644 de cauze românești legate de restituire<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> „Străin / Popescu Sabin group against România - 255 cases concerning the failure to restore or compensate for nationalised property,” Consiliul European, 11 aprilie 2011.

<sup>5</sup> „States with major structural/systemic problems before the European Court of Human Rights: statistics”, Comitetul pentru Afaceri Juridice și Drepturile Omului, Consiliul European, 15 aprilie 2011. (În 2010 așteptau să fie judecate 644 de cauze, dar este probabil ca numărul să fi crescut, deoarece CEDO primește între timp noi cereri de restituire a proprietății.)

## Ce cere Curtea Europeană a Drepturilor Omului

Hotărârea CEDO nu solicită măsuri specifice, menținând practica de a delega legislatorilor naționali decizia cu privire la mijloacele de implementare. România este liberă să aleagă mijloacele prin care va implementa hotărârea-pilot, cu condiția ca acestea să fie compatibile cu concluziile stabilite în *Atanasiu*.

Cu toate acestea, *Atanasiu* citează cauze specifice ale situației generale<sup>6</sup>:

1. Nu există termene pentru procesarea solicitărilor de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor a Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților; ÎCCJ a ordonat Comisia Centrală să examineze solicitările într-un „termen rezonabil”, dar nu există un termen statutar obligatoriu. CEDO pune un accent special pe această situație: „În absența unui termen legal obligatoriu, Curtea consideră că dispoziția de mai sus riscă să fie teoretică și iluzorie și că dreptul accesului la justiție pentru a reclama întârzierea acumulată de Comisia Centrală amenință să rămână fără conținut.”
2. *Fondul Proprietatea nu a fost listat încă pe bursă.* (Aceasta s-a realizat după hotărâre, dar Fondul a rămas aproape complet fără lichidități, ceea ce înseamnă că nu va reprezenta pentru multă vreme un mecanism important de despăgubire.)
3. Se înregistrează întârzieri în procedura de plată a despăgubirilor și nu există nicio garanție cu privire la durata sau rezultatul procedurilor la Comisia Centrală.
4. Legea 247/2005, introdusă pentru a se stabili o procedură unică de solicitare a despăgubirilor, „ar fi eficientă dacă autoritățile competente, și mai ales Comisia Centrală, ar dispune de resursele umane și materiale la înălțimea sarcinilor ce trebuie să deplinească.”
5. Comisia Centrală pentru Despăgubiri prelucrează cazurile în ordine aleatoare, ceea ce ar putea fi interpretat ca ducând la discriminare și lăsând deschise porțițe pentru corupție.
6. O lipsă generală de certitudine juridică pornind de la inconsecvența în interpretarea de către instanțele a legilor restituirii.

Curtea face și alte sugestii:

1. Remarcă „cu interes” propunerea Guvernului României de obligativitate a termenelor la fiecare stadiu al procedurii administrative, atenționând asupra faptului că aceste termene trebuie să fie realiste și să facă obiectul revizuirii de către instanțe.
2. Menționează măsuri adoptate de alte state, care ar putea constitui surse de „inspirație”:

---

<sup>6</sup> *Maria Atanasiu și alții c. România*, nr. 30767/05 și 33800/06, §§ 219-236, CEDO.



- a. Crearea unui sistem de despăgubire mai previzibil
- b. Plata eșalonată a despăgubirilor pe o perioadă mai mare
- c. Plafonarea despăgubirilor

*Dar veștile nu sunt în totalitate bune pentru foștii proprietari.* În mod neobișnuit, CEDO a hotărât că România ar trebui să se bucure de „o marjă largă de apreciere”<sup>7</sup> la selectarea măsurilor pe care ar trebui să le aplice, ținând cont de contextul special, de reformele sociale și economice majore din această perioadă, chiar dacă măsurile respective nu fac dreptate tuturor. Astfel, unul dintre cele mai interesante aspecte ale cauzei *Atanasiu* este aceea că a semnalat disponibilitatea CEDO de a lua în considerare ca soluție acceptabilă o plafonare a despăgubirilor. Soluția nu este nouă: hotărârea a invocat implementarea de către Polonia a hotărârii-pilot *Broniowski*. Decizia Poloniei de a limita valorile despăgubirilor pentru proprietăți aflate în teritorii pierdute după al Doilea Război Mondial la 20 % din valoarea inițială a proprietății a fost primită favorabil de Consiliul Europei și CEDO<sup>8</sup>. E de remarcat că Guvernul României, în argumentele sale în fața Curții în cauza *Atanasiu*, cu toate că citează probleme bugetare, a propus doar posibilitatea plății eșalonate a despăgubirii pe o perioadă mai mare; Guvernul României a considerat că o limitare a despăgubirii ar fi afectat în mod inegal pe cei ale căror cereri nu au fost încă prelucrate, în timp ce alții ar fi primit deja despăgubirea întreagă, deci ar fi fost o formă de discriminare. Cu toate acestea, CEDO a invitat cu pragmatism România să „mențină un just echilibru între interesele foștilor proprietari și interesul general al colectivității”<sup>9</sup>. Invocarea de către CEDO a cauzei *Broniowski* a dat efectiv undă verde limitării despăgubirilor care pare să fi devenit de atunci esențială în gândirea Guvernului. O astfel de acțiune ar fi nepopulară pentru foștii proprietari și probabil că va fi contestată pe plan intern.

### Care este miza?

„Amprenta pusă asupra imaginii țării, precum și riscul de a fi suspendată, dacă nu chiar exclusă din Consiliul Europei, reprezintă măsuri pe care România nu și le poate permite.” - Rubin Meyer Doru & Trandafir<sup>10</sup>

„România nu riscă să fie exclusă din Consiliul Europei”. - Răzvan Horațiu-Radu<sup>11</sup>

„CEDO a fost și este un partener de reformă pentru România.” - Răzvan Horațiu-Radu<sup>12</sup>

<sup>7</sup> *Ibid.* §§ 233

<sup>8</sup> „Rezoluția finală CM/ResDH(2009)89”, Consiliul Europei, 15-16 septembrie 2009.

<sup>9</sup> *Maria Atanasiu și alții c. România*, nr. 30767/05 și 33800/06, §§ 235, CEDO.

<sup>10</sup> „Curtea Europeană a Drepturilor Omului sancționează România,” Hotnews.ro, 10 noiembrie 2010.

<sup>11</sup> „Președintele CEDO: Hotărârea pilot împotriva României este una echilibrată și nu caută să impună statului rezolvări imposibile,” Hotnews.ro, 22 octombrie 2010.

<sup>12</sup> „Răzvan-Horațiu Radu: Condamnările României la CEDO aduc atingere imaginii statului,” Adevărul, 4 iulie 2010.

## *Suspendare*

Consiliul Europei poate decide încetarea calității de membru în cazul statelor care nu execută hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului<sup>13</sup>. Deoarece suspendarea reprezintă o măsură extremă și sensibilă politic, nu s-a recurs niciodată la ea și a fost rareori invocată, în pofida numeroaselor situații de întârzieri îndelungate în implementarea hotărârilor CEDO. Cu toate acestea, o lipsă flagrantă de progrese în ceea ce privește implementarea ar putea obliga Comitetul Miniștrilor să infirme ideea că suspendarea este un tigru de hârtie. Aceasta s-ar putea întâmpla mai ales în cazul unei în care o hotărâre-pilot nu este pusă în aplicare<sup>14</sup>. Totuși, faptul că s-ar putea măcar discuta ca un stat membru al UE ca România să fie exclus din Consiliul Europei (o organizație mai largă, ce include și Rusia, țările din Balcani și câteva foste republici sovietice asiatice) ar pune Bucureștiul într-o situație cu totul jenantă.

## *Condamnare*

După severitatea suspendării, următorul instrument a Consiliului Europei poate să pară destul de limitată: identificarea și admonestarea statelor care rămân în urmă în implementarea hotărârilor. Comitetul Miniștrilor monitorizează implementarea hotărârilor și emite rezoluții interimare publicate pe scară largă pentru a reaminti statelor că au rămas în urmă. Dacă România cooperează dar nu manifestă tragere de inimă în implementarea hotărârii *Atanasiu*, este mai puțin probabilă o pierdere a dreptului de vot în Consiliul Europei, dar pierderea reputației internaționale este aproape sigură. Ținând cont de sensibilitatea specială a mass-media din România față de imaginea internațională a României, identificarea și admonestarea poate fi utilizată pentru a convinge politicienii români să acționeze. Persoanele din administrația românească care se ocupă de dosar pot folosi aceasta ca mijloc de convingere a oficialilor de rang înalt să urmărească situația și să aplice soluții.

## *Încălcări*

Dacă România nu reușește să implementeze hotărârea *Atanasiu* în termenul limită de 18 luni, va fi bombardată cu noi hotărâri care desemnează încălcarea Convenției. Prin hotărârea *Atanasiu*, care a suspendat examinarea a 644 de cazuri de restituire a proprietății de pe rolul

---

<sup>13</sup> Articolul 8 din Statutul Consiliului Europei. (Declară că încălcarea „gravă” a „principiilor statului de drept și principiul în virtutea căreia fiecare persoană aflată sub jurisdicția sa trebuie să se bucure de drepturile și libertățile fundamentale ale omului” reprezintă motiv pentru suspendare.)

<sup>14</sup> În cazul în care Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei consideră că un stat refuză să implementeze o hotărâre, CEDO poate examina un caz de condamnare a statului pentru refuzul respectiv. Aceasta este o măsură nouă și fără precedent și ar putea constitui un motiv pentru măsuri de suspendare. (A se vedea protocolul 14, articolul 16, rândul 4.)

Curții, România a primit un răgaz. Dacă până la 12 iulie 2012 nu va implementat hotărârea-pilot, s-ar putea deschide din nou porțile în fața unui flux de decizii de condamnare. Deci, noi cazuri, noi probleme, noi scandaluri - tocmai la timp pentru alegerile din 2012.

### *Politici bune*

Pierderile potențiale sunt clare, la fel și câștigurile potențiale. Restituirea proprietății reprezintă un domeniu de politică publică românească care a devenit după 1989 sinonim cu o viziune politică incoerentă, practică legislativă insuficientă, administrație incompetentă, imprevizibilitate judiciară și corupție. Implementarea cazului *Atanasiu* ar fi o ocazie de a aduce sistemul de restituire a proprietății din România în conformitate cu normele europene.

### **Problemele restituirii în România**

60% dintre cele 719 cauze pe care România le-a pierdut în fața Curții în perioada 1998 -2010 au implicat o încălcare a dreptului la protejarea proprietății și 42 % au implicat și o încălcare a dreptului la un proces echitabil<sup>15</sup>. Majoritatea acestor încălcări au implicat restituirea proprietății.

### **Legislația**

„Complexitatea dispozițiilor legislative și schimbările care le-au fost aduse s-au tradus printr-o practică juridică neunitară și au creat o incertitudine juridică generală” – Curtea Europeană a Drepturilor Omului<sup>16</sup>

„Dacă ești incapabil să asiguri tratament egal pentru cetățeni în aceeași situație nu mai ești un stat modern. Restituirea proprietății reprezintă cea mai bună ilustrație a statului slab în România.” – Suzana Dobre<sup>17</sup>

Motivul de fond al încălcărilor repetate din România, după cum se argumentează în hotărârea CEDO din 2008 în cauza *Viașu c. România*, este „activitatea legislativă supraabundentă și în mare măsură ineficace”<sup>18</sup>.

Supraabundentă pentru că ***prima lege de restituire a proprietății adoptată în România în 1991***, a fost deja modificată prin ***peste 70 de acte normative***<sup>19</sup>. Adesea schimbările au intrat în vigoare imediat, afectând cereri și cauze deja introduse dar încă nerezolvate.

---

<sup>15</sup> „Violation by Article and by Country 1959-2010,” CEDO.

<sup>16</sup> *Maria Atanasiu și alții c. România*, nr. 30767/05 și 33800/06, §§ 221, ECHR.

<sup>17</sup> Interviu realizat de autor.

<sup>18</sup> *Viașu c. România*, nr. 75951/01 §§ 72, CEDO.

<sup>19</sup> *Viașu c. România*, nr. 75951/01 §§ 31, CEDO.

**Fig. 1: Legi importante privind restituirea proprietăților naționalizate<sup>20</sup>**

<b>Decretul 92/1950</b>	a naționalizat imobilele aparținând „foștilor industriași, foștilor moșieri, foștilor bancheri, foștilor mari comercianți și celorlalte elemente ale marii burghezii” dar a exclus muncitorii, funcționarii publici, intelectualii și pensionarii, numeroase proprietăți aparținând categoriilor sociale excluse fiind naționalizate în afara legii
<b>Legea 18/1991</b>	restituire parțială a terenurilor agricole foștilor proprietari și unei noi clase de proprietari; nu s-a restituit nicio proprietate imobiliară prin lege, dar instanțele au început să restituie și proprietăți imobiliare
<b>Legea 112/1995</b>	a acordat chiriașilor curenți dreptul de a cumpăra proprietăți naționalizate legal; a permis restituirea proprietăților imobiliare dacă erau locuite de solicitant sau vacante; a introdus despăgubirea limitată
<b>Legea 169/1997</b>	a extins suprafața de teren agricol care putea fi restituită
<b>Legea 213/1998</b>	a recunoscut titlul de proprietate valabil al statului asupra proprietăților naționalizate legal
<b>Legea 1/2000</b>	a extins suprafața de teren agricol care putea fi restituită; a acordat foștilor proprietari dreptul la despăgubire pentru terenul care nu mai putea fi restituit
<b>Legea 10/2001</b>	a stabilit pentru proprietățile imobiliare un drept la restituire și la răscumpărare nelimitată, atunci când restituirea nu mai era posibilă
<b>Legea 247/2005</b>	a instituit Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor și Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților pentru armonizarea procesului administrativ pentru cererile de restituire și determinarea valorilor de răscumpărare; a creat Fondul Proprietatea pentru plăți
<b>Legea 1/2009</b>	proprietățile imobiliare vândute în temeiul Legii 112/1995 nu mai pot fi recuperate, ci numai răscumpărate

**Ineficiență** pentru că numeroasele legi au dat naștere la practici nesatisfăcătoare ale autorităților și instanțelor locale și naționale. Solicitanții se confruntă cu întârzieri excesive și imprevizibil de mari la primirea deciziilor din partea autorităților locale și a răscumpărării din partea autorităților naționale. Hotărâri ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, destinate să

<sup>20</sup> *Maria Atanasiu și alții c. România*, nr. 30767/05 și 33800/06, §§ 45-67, CEDO; A se vedea și Societatea Academică Română „Restituirea proprietății: De ce a ieșit așa prost în România?” Studiu cu privire la politici nr. 34, septembrie 2008.

clarifice păienjenișul de legi, au adus alte modificări în practică, dar hotărârile instanțelor inferioare rămân inconsecvente, iar neexecutarea hotărârilor instanțelor este frecventă.

Dincolo de acestea, lipsa unei abordări coerente și cuprinzătoare a elaborării de politici a fost foarte costisitoare<sup>21</sup>. Iată trei exemple:

*I. Na-ți-o ție, dă-mi-o mie.* România a adoptat prima lege a restituirii în 1991, doar în privința terenului agricol. Deși a limitat suprafața de teren care putea fi restituită, a prevăzut restituirea nu numai către proprietarii inițiali sau descendenții acestora ci și către o nouă clasă de proprietari care nu avuseseră niciodată un drept de proprietate asupra terenului. Astfel, legea a avut nu doar o natură restaurativă ci și distributivă. Când România a extins succesiv în 1997 și 2000 suprafața de teren care putea fi restituită, nu a mai avut suficient teren de returnat proprietarilor inițiali pentru că acordase deja o parte din teren în 1991 unei noi clase de proprietari. S-a introdus răscumpărarea ca alternativă costisitoare, în condițiile în care niciuna dintre ele nu ar fi fost necesară dacă România ar fi susținut fie o politică restaurativă, fie una distributivă, în loc să le amestece pe amândouă.

*II. Dă-o pe degeaba și apoi plătește pentru ea.* Chiar dacă legea din 1991 nu a acoperit restituirea imobilelor, în perioada 1990-1995 numeroase instanțe au început să recunoască fostele drepturi de proprietate în temeiul codului civil și au ordonat restituirea. Drept răspuns, legislatorii au decis să reglementeze clar restituirea imobilelor, pentru a o limita. Astfel, Legea 112/1995 a permis chiriașilor curenți să își cumpere proprietățile de la Guvern la prețuri sub cele ale pieței; restituirea către foștii proprietari a fost la momentul respectiv permisă explicit, dar numai dacă locuiau în proprietate sau dacă era vacantă, în caz contrar fiind îndreptățiti la o despăgubire limitată. Chiriașii au început să cumpere proprietăți de la stat, în timp ce instanțele recunoșteau simultan că foștii proprietari aveau titluri de proprietate legitime asupra lor. S-au creat titluri de proprietate care se suprapuneau: unele instanțe au început să recunoască preeminența titlurilor de proprietate ale foștilor proprietari, în timp ce altele le-au recunoscut pe cele ale „chiriașilor” care, de obicei (dar nu întotdeauna), au cumpărat de bună credință de la stat presupunând că proprietatea nu avea un statut legal contestat. Cu toate acestea, problema nu s-a încheiat aici: Legea 10/2001 a oferit foștilor proprietari dreptul la despăgubire la valoarea pieței pentru proprietățile care nu le mai puteau fi restituite (de ex., pentru că fuseseră vândute altcuiva în temeiul legii din 1995). Pe de altă parte, în temeiul Legii 112, foștilor chiriași li s-a permis să cumpere proprietăți mult sub prețul pieței, iar banii plătiți guvernului au fost virăți în principal către despăgubirea limitată plătită foștilor proprietari. Acest fond a fost eclipsat de sumele datorate acum foștilor proprietari; mulți primiseră deja despăgubiri limitate, dar erau

---

<sup>21</sup> Această problemă este studiată în „Private properties issues following the change of political regime in former socialist or communist countries Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, România and Serbia.” Direcția Generală Politici Interne a Parlamentului European. Aprilie 2010.

îndreptățiți acum să ceară mai mult. A fost o schimbare de direcție de la o politică minimalistă în ceea ce privește drepturile foștilor proprietari la una maximalistă, venită târziu și la preț ridicat.

*III. Vinde ieftin, plătește mult.* Legea 1/2009 a acordat atenție situației (acum foștilor) chiriași care au fost evacuați prin hotărâre judecătorească din apartamentele lor în favoarea cândva foștilor (acum actualilor) proprietari. Chiar dacă foștii chiriași și-au cumpărat apartamentele în temeiul Legii 112/1995 la prețuri mici față de prețul pieței, cei care le-au pierdut sunt îndreptățiți astăzi la valoarea actuală de piață.

Aceste politici scumpe s-au adoptat fără niciun fel de evaluare bugetară sau considerație aparentă față de costuri, ajungându-se la situația actuală în care se ia în considerare o nouă schimbare de direcție politică: propunerea de plafonarea despăgubirii pentru foștii proprietari.

## **Instanțele**

Restituirea proprietăților a fost și rămâne obiectul unei jurisprudențe foarte divizate în sistemul judiciar românesc.

*Acțiuni în revendicare în temeiul codului civil.* Începând din 1990, foștii proprietari au încercat să obțină restituirea prin articolele 480 și 481 ale codului civil. După introducerea Legii 112/1995, unele instanțe nu au mai acceptat acțiuni în revendicare în condițiile în care era disponibilă o lege specială privind restituirea. Introducerea Legii 10/2001, care a instituit o procedură administrativă specială pentru restituire și despăgubire, a adus alte probleme juridice legate de admisibilitatea acțiunilor pentru restituire pe baza codului civil. Practica privind admisibilitatea rămâne divizată, chiar și după un apel în interesul legii emis de Înalta Curte de Casație și Justiție în 2008<sup>22</sup>.

*Drepturi suprapuse.* O dată cu adoptarea Legii 112/1995, chiriașii au obținut dreptul de a cumpăra apartamentele proprietate de stat de la Guvern. Cu toate acestea, multe apartamente vândute de Guvern făceau obiectul litigiilor cu foștii proprietari și, în multe cazuri, titlurile de proprietate ale foștilor proprietari asupra apartamentelor fuseseră deja recunoscute de instanțe.

Aceasta a dus la suprapunerea drepturilor pentru aceleași proprietăți. Condușe adesea mai curând de tendințe ideologice ale judecătorilor individuali decât de circumstanțele specifice ale cauzelor, unele instanțe au favorizat drepturile foștilor proprietari, altele pe cele ale chiriașilor, iar diferite secții ale aceleiași instanțe au dat hotărâri contradictorii în aceeași zi.

---

<sup>22</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție, Hotărârea Nr. 33 din 9 iunie 2008.



Legea 10/2001 a creat o și mai mare ambiguitate, permițând foștilor proprietari să atace titlurile chiriașilor dacă nu fuseseră obținute de bună credință (de ex., chiriașul a cumpărat un apartament deși avea cunoștință că făcea obiectul unui litigiu în curs). Legea 1/2009 a încercat să rezolve această problemă în favoarea foștilor chiriași, dar practicienii relatează că efectele sunt în continuare neconcludente.

*Blocaj administrativ.* Chiar dacă Legea 10/2001 a cerut autorităților administrative să rezolve solicitările adresate lor într-un termen de 60 de zile, aceasta nu s-a întâmplat practic decât rareori. În acest caz, solicitanții s-au adresat instanței pentru a cere o hotărâre administrativă. Unele instanțe nu au recunoscut temeiul acțiunii, deoarece termenele administrative nu erau obligatorii. Unele instanțe au răspuns favorabil solicitărilor, dar adesea hotărârile au rămas neexecutate. Instanțele au avut, de asemenea, opinii diferite în legătură cu posibilitatea de a acorda despăgubiri sau restituiri în cauze care fuseseră deja înaintate autorităților administrative care întârziu să dea un răspuns. Deși această din urmă situație a constituit obiectul unui alt apel al Înaltei Curți de Casație și Justiție în interesul legii<sup>23</sup>, acesta nu a reușit să asigure orientări clare cu privire la competența instanțelor de a emite astfel de hotărâri.

*Momentul adoptării legilor.* Numeroase cereri de despăgubiri prezentate în temeiul Legii 10/2001 se aflau în curs de examinare când a intrat în vigoare Legea 247/2005 care a creat un nou mecanism de despăgubire. Unele instanțe au hotărât că legea din 2005 se aplica și la cererile prezentate înainte de 2005, în timp ce altele au acordat despăgubiri pe baza legii din 2001<sup>24</sup>.

*Restituirea altor bunuri.* Atunci când restituirea proprietăților inițiale nu este posibilă, Legea 10/2001 cere restituirea altor bunuri aflate în posesia statului. Unele instanțe au hotărât că aceste măsuri sunt obligatorii atunci când sunt posibile, în timp ce altele au hotărât că numai autoritățile locale au puterea de a determina dacă o proprietate este indispensabilă pentru binele public și, prin urmare, nu poate fi acordată.

---

<sup>23</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție, Hotărârea nr. 20 din 19 martie 2007.

<sup>24</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție, Hotărârea nr. 52 din 4 iunie 2007.

## Administrația

„Ca să ajungi în posesia titlului de despăgubire ai două variante: dai în judecată sau dai șpagă.” – Iulian Lepa<sup>25</sup>

### Capacitatea administrativă

Dacă cererile de restituire aduse în instanță au avut soluții imprevizibile, adesea cererile prezentate autorităților administrative nu au avut nicio soluție. La zece ani de la adoptarea Legii 10/2001, 40% dintre cele 202 369 de cereri înregistrate în temeiul acesteia sunt încă nerezolvate<sup>26</sup>. La nivel local, cel mai mare blocaj este în București, unde 66% dintre cele 42 468 de cereri înregistrate sunt nerezolvate<sup>27</sup>. Chiar și atunci când cauzele sunt rezolvate, plățile se fac cu greu: dintre cele 48 235 de cazuri trimise la Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor, 80% nu s-au finalizat încă prin titluri de despăgubire.

Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților a fost creată în 2005 pentru coordonarea sistemului de restituire și despăgubire. Cererile se prezintă mai întâi la autoritățile locale care determină dacă o cerere se va încheia cu restituire; dacă nu, cererea este trimisă la ANRP. Iată o schiță simplă a căilor posibile pentru o cerere de restituire administrativă:

- **Autoritatea administrativă locală (de ex., primăria)**
  - Examinează un dosar. Rezultate posibile:
    - Restituie proprietatea inițială.
    - Oferă despăgubiri sub forma altor proprietăți aflate în posesia statului.
    - Propune despăgubire. Trimite dosarul la prefectura.
- **Prefectura**
  - Verifică legalitatea deciziei biroului primarului (respectiv, că restituirea în natură într-adevăr nu este posibilă). Rezultate posibile:
    - Trimite dosarul înapoi la biroul primarului dacă restituirea este posibilă.
    - Trimite dosarul la Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților.
- **Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților**
  - Verifică pentru a doua oară legalitatea. Rezultate posibile:
    - Trimite dosarul înapoi la biroul primarului dacă se determină că este posibilă restituirea sau un alt tip de despăgubire.
    - Trimite dosarul înapoi la biroul primarului dacă este incomplet.

---

<sup>25</sup> Interviu realizat de autor.

<sup>26</sup> „Raport Anual de Activitate 2010,” Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților.

<sup>27</sup> <http://www4.pmb.ro/wwwt/l112jur/iapag1jur.php>, accesat la 31 august 2011.

- Trimite dosarul la Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor (CC) pentru evaluare.
- CC desemnează un evaluator pentru a determina valoarea în conformitate cu standarde internaționale de evaluare. Se determină o valoare a despăgubirii.
- CC emite certificate de despăgubire. Rezultate posibile:
  - CCR emite certificate de despăgubire care pot fi răscumpărate în numerar până la maximum 500 000 lei. (Plățile în numerar au fost suspendate în 2010.)
  - CCR emite certificate de despăgubire care pot fi răscumpărate în acțiuni la Fondul Proprietatea.
- Solicitantul aduce certificatele sale de despăgubire la Direcția pentru Acordarea Despăgubirilor în Numerar pentru a le răscumpăra în acțiuni la Fondul Proprietatea, numerar sau sub ambele forme.
  - În cazul numerarului, se face o plată pentru sume de până la 250 000 lei; dacă suma în numerar este mai mare, se plătește în două tranșe anuale.
  - În cazul acțiunilor: se emit acțiuni la Fondul Proprietatea.

Cauzele se examinează individual și pot fi destul de complexe, având în vedere dovezile care trebuie prezentate și documentația necesară. De exemplu, pot apărea discordanțe majore între titlul original de proprietate, decretul de naționalizare și titlul actual de proprietate. Nu numai că numele străzilor și numerele pot fi diferite, dar clădirile pot să fi suferit și ele transformări fizice importante. Ca urmare, pot fi necesare evaluări realizate de experți. Ca să complice și mai mult lucrurile, solicitanții depun adesea dosare incomplete. Poate fi nevoie de peste șase luni pentru obținerea unui certificat de cadastru necesar. Pe de altă parte, transparența scăzută a autorităților administrative poate duce la situația că unii solicitanți nu află că dosarele lor sunt incomplete decât după mai mult de un an de la depunerea cererii.

Autoritățile administrative nu au capacitatea de a prelucra atât de multe cereri. Le lipsesc resursele umane și financiare. În unele cazuri, autoritățile locale au susținut chiar că nu au suficienți bani să plătească hârtia pentru a face copiile xerox a dosarelor de restituire pe care le solicită instanțele în cazul cererilor inițiate după expirarea termenelor neobligatorii de 60 de zile.

Ca urmare, termenele limită pentru soluționare nu sunt respectate, în general. Cu toate acestea, în 2010, la nivel național, organismul de control al ANRP a colectat doar 30 000 de euro din amenzi impuse autorităților locale pentru „stagnare” în prelucrarea cererilor. Pentru București, amenzile colectate de ANPR în 2010 au totalizat mai puțin de 0,50 euro per cerere nerezolvată<sup>28</sup>.

ANPR acordă prioritate soluționării anumitor cereri, precum cele provenite de la solicitanți

---

<sup>28</sup> „Raport Anual de Activitate 2010,” Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților.

care prezintă probleme medicale sau vârstă ridicată. Această putere discreționară crează oportunități pentru corupție. Duce și la rezultate absurde, pentru că mulți solicitanți și-au vândut drepturile unor părți terțe, inclusiv dreptul legal de a acționa în numele lor.

În sfârșit, bugetul ANRP este insuficient pentru a plăti despăgubiri solicitanților despre care s-a stabilit deja că au dreptul la ele.

### *Restituirea*

„Unele autorități locale nu au vrut sau nu au putut să își facă un inventar al proprietăților, unii știu ce există în proprietatea lor, dar din afară nu se poate demonstra decât foarte greu că există clădiri care se pot da în compensare. În plus, într-o zonă de neclarități, corupția înflorește.” - Suzana Dobre<sup>29</sup>

„Autoritățile locale nu-și indeplinesc de regulă obligațiile de compensare alternativă, și singura modalitate de despăgubire devine acordarea de acțiuni de către stat la Fondul Proprietatea. Povara se transferă pe umerii statului și autoritățile locale rămân fără nicio responsabilitate.” – Florentin Timoianu<sup>30</sup>

Legea cere restituirea atunci când este posibilă. În practică, aceasta se acordă într-o minoritate a cererilor. Numai 30% dintre cererile înregistrate în temeiul Legii 10/2001 care au primit o soluție administrativă (excluzând cererile respinse) s-au finalizat cu o formă sau alta de restituire<sup>31</sup>.

Restituirea proprietății originale nu este posibilă în cazul imobilelor care au fost demolate sau al apartamentelor ocupate de foștii chiriași care au cumpărat proprietatea în temeiul Legii 112/1995. În aceste cazuri, în temeiul art. 1, alin. 2 - 5 al Legii 10/2001, autorităților locale li se cere să ofere alte imobile aflate în proprietatea statului, cu excepția cazului în care acestea îndeplinesc funcții esențiale. Totuși, s-a recurs la această soluție numai în 4% dintre cererile care au primit o soluție administrativă favorabilă<sup>32</sup>.

Aceasta nu se întâmplă pentru că nu sunt imobile de dat, ci adesea pentru că inventarele proprietăților de stat sunt incomplete, în pofida faptului că s-a cerut ca inventarele să fie încheiate până în anul 2000 în temeiul Legii 17/1998. Problema este foarte gravă în special în București. Cu toate acestea, există și un conflict de interese: autoritățile locale nu au niciun motiv să încheie inventarele proprietăților dacă aceasta înseamnă că vor trebui să renunțe la proprietățile lor.

---

<sup>29</sup> Interviu realizat de autor.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> „Raport Anual de Activitate 2010” Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților.

<sup>32</sup> *Ibid.*

„Am avut un caz pentru o familie în județul Prahova unde într-un oraș am identificat eu bunuri care se aflau în patrimoniul primăriei și care puteau fi acordate în compensare. Lista primăriei spunea că nu există bunuri. Cu ajutorul unui om din primărie am identificat terenuri în oraș și le-am prezentat instanței. În termen de o lună de zile au reușit să găsească o destinație pentru fiecare dintre terenuri, mai puțin în cazul unuia. Să vedeți cum au justificat. (1) Terenul cutare se află în apropierea sondei nu știu care a Petrom, nu se poate construi. (2) Terenul doi, au făcut repede o corespondență cu Ministerul Lucrărilor Publice, este propus pentru construcție de blocuri ANL. (3) Terenul trei este loc de joacă pentru copii. (4) Iar pentru ultimul nu au mai găsit nicio justificare și au spus „propus pentru salubritate”. Era plin de gunoaie. Și am spus instanței „Dați-mi-l pe ăla. Îl curăț eu!” - Mihai Furtună

## Corupție

Marja mare de manevră a autorităților administrative în prelucrarea cu prioritate a anumitor cereri, împreună cu potențialul de influențare a evaluatorilor, duc în anumite cazuri la corupție. Ținând cont că miza cererilor de restituire se măsoară în sute de mii de euro, aceasta poate aduce profituri destul de bune.

În august 2011, Remus Virgil Baci, vicepreședinte al Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților, împreună cu complici, a fost arestat sub acuzația că ar fi primit mită în valoare de peste 200 000 de euro în schimbul accelerării prelucrării mai multor plăți de despăgubiri<sup>33</sup>. Baci era membru al Comitetului interministerial al României privind procesul de reformare a legislației și procedurilor din domeniul restituirii proprietăților creat pentru facilitarea implementării hotărârii-pilot a Curții Europene a Drepturilor Omului. Acest caz de corupție de mare vizibilitate la nivelurile cele mai înalte ale autorității administrative însărcinate cu coordonarea restituirii și despăgubirilor nu este unul izolat. Semnalată de mult de avocații care se ocupă cu restituirea, de foști proprietari și chiar de oficiali guvernamentali, corupția a început acum să fie documentată și investigată. În februarie 2011, un intermediar care pretindea că are influență la ANRP a fost prins în timp ce primea o mită de 15 000 de euro<sup>34</sup>. În august 2011, mai mulți intermediari au fost puși sub acuzare pentru că ar fi cerut mită<sup>35</sup>. Rata curentă pentru o plată de despăgubiri cu prioritate atribuită ilegal pare să fie aproximativ 15-30% din valoare<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> „Vicepreședintele Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților, arestat pentru corupție. Baci, demis de premierul Boc,” România Liberă, 20 august 2011.

<sup>34</sup> „Trafic de influență la angajații ANRP”, Evenimentul Zilei, 1 martie 2011.

<sup>35</sup> „Preot trimis în judecată pentru că a promis rezolvarea unor cazuri de despăgubiri, în schimbul unui comision”, România Liberă, 12 august 2011.

<sup>36</sup> „Afacerea ANRP: cât te costă ca să nu mai stai la coadă pentru acțiunile FP? Un vicepreședinte ANRP, acuzat că ar fi primit 200 000 de euro mită”, Ziarul Financiar, 30 august 2011.

În pofida abuzurilor pe care le generează atribuirea de prioritate, în mai 2011 Guvernul a adoptat o hotărâre<sup>37</sup> prin care conferă funcționarilor ANRP o putere și mai mare de acordare de despăgubiri prioritare pentru „situații medicale, cazuri sociale, etc.” Aceasta vine într-un moment în care Guvernul mai are puține acțiuni ale Fondului Proprietatea de oferit drept despăgubire și se vorbește despre plafonarea viitoarelor despăgubiri (a se vedea mai jos). Prin urmare, puterea de a stabili ordinea acordării despăgubirilor poate contribui și la decidera celor care primesc despăgubiri la valoarea completă a pieței și a celor care primesc ce mai rămâne.

Influența poate fi utilizată și pentru șantaj. Unii solicitanți susțin că au primit amenințări că, dacă nu își vând drepturile la bunurile solicitate ieftin către intermediari, cererile lor administrative vor fi blocate<sup>38</sup>. Alți solicitanți au afirmat că ar fi fost amenințați că, dacă nu pun capăt acțiunilor în justiție împotriva anumitor foști chiriași, cererile lor administrative pentru alte proprietăți vor fi blocate.

Valorile despăgubirilor se determină de către evaluatori independenți acreditați de Asociația Națională a Evaluatorilor din România, care sunt plătiți un onorariu fix pentru fiecare evaluare. Chiar dacă utilizează criterii standard de evaluare, acestea oferă evaluatorilor o marjă mare de mișcare prin aplicarea discreționară a unei game de coeficienți, care pot duce la o valoare finală a proprietății mai mult decât dublă. Există acuzații conform cărora evaluatorii ar fi primit instrucțiuni specifice din partea funcționarilor ANRP, care au puterea de a refuza evaluatorilor viitoare lucrări. Astfel, solicitanții care oferă funcționarilor un anumit procent din valoarea despăgubirii, pot și ei să se aleagă cu mai mult.

---

<sup>37</sup> Hotărârea 462/2011 a Guvernului.

<sup>38</sup> A se vedea Societatea Academică Română. „Restituirea proprietății: De ce a ieșit așa prost în România?” Studiu cu privire la politici nr. 34, septembrie 2008. A se vedea, de asemenea, „Alianța PSD-PD pentru vile și terenuri”, *Cotidianul*, 15 februarie 2006.



„S-a ajuns la situații în care cereri nou formulate, având însă susținerea unor anumite persoane, sunt soluționate favorabil și cu prioritate față de cereri aflate de timp îndelungat în randul de așteptare. Este ceea ce se numește în limbajul colocvial “know-how” sau chiar “know-where”. Aceste practici reprezintă evident dovezi ale corupției notorii existente în această materie.” - Corina-Ruxandra Popescu

„Am avut cazuri în care clienții mei au fost contactați de diverși. ‘Ai un imobil interesant. Îți propunem o afacere. Ne vinzi nouă drepturile la 20, 30, 50 %, și ne ocupăm noi mai departe. Dacă nu vrei să faci asta, îți facem bucuria să îți blocăm dosarul. Ce spui de asta?’ Așa se pune problema. E celebra frază din Nașul: ‘Îți fac o propunere pe care nu o poți refuza.’ - Mihai Furtună

„Ca să ajungi în posesia titlului de despăgubire ai două variante: dai în judecată sau dai șpagă. 40 % în avans cedat din dosar la notariat. După care dosarul se soluționează într-o săptămână. Vrei să obții decizie de la primărie? Mai întâi vinzi dosarul și persoana care a cumpărat obține decizia a doua zi. La ANRP vă spun cum e. Eu îmi cumpăr dosarul, sau îl silesc pe nu știu cine să îmi cedeze 40 % și dosarul este evaluat și se trimite cu despăgubire. Evaluarea va fi de 5 ori. Statul plătește. Mână în mână cu evaluatorul.”- Iulian Lepa

„Cei de la ANRP sunt mână în mână cu evaluatorii.”- funcționar anonim

## Costul

*Fără estimări.* În pledoaria sa din mai 2010 la Curte pentru cauza *Atanasiu*, Guvernul României a declarat că va fi nevoie de peste **21 de miliarde de euro** pentru a plăti toate cererile de despăgubire legate de legile restituirii, remarcând că PIB-ul României în 2009 a fost de 120 de miliarde de euro<sup>39</sup>. Deși această cifră a fost pregătită de către ANRP, această instituție a recunoscut că de fapt „nu este posibilă efectuarea unei estimări globale” având în vedere numărul mare de necunoscute.<sup>40</sup> Cert însă este că resursele alocate vor fi depășite de costul total. La baza problemei stă mai ales Legea 10/2001, care a creat o obligație financiară enormă pentru România în absența oricărui studiu de evaluare a impactului bugetar sau a oricărei estimare a costurilor. (Același lucru ar putea fi valabil pentru recenta Lege 1/2009.)

*Fondul Proprietatea subfinanțat.* Legea 247/2005 a creat Fondul Proprietatea, un fond inițial guvernamental care deținea acțiuni la societăți deținute de stat și datorii din perioada comunistă colectate de la țări străine. Acesta a fost destinat să fie principalul mijloc pentru

<sup>39</sup> *Maria Atanasiu și alții c. România*, nr. 30767/05 și 33800/06, §§ 200, CEDO.

<sup>40</sup> Interviu realizat de autor.

despăgubirea solicitanților atunci când restituirea nu este posibilă. Guvernul a emis acțiuni la fond în loc de despăgubiri în numerar, la rata de 1 leu per acțiune. Legea din 2005 stipula că Fondul Proprietatea va fi capitalizat la valoarea totală estimată a obligațiilor statului român în temeiul legilor restituirii. Cu toate acestea, a fost capitalizat inițial la aproximativ **3,2-3,7 miliarde de euro**<sup>41</sup>.

*Listarea întârziată și „piața gri”.* Legea din 2005 stipula, de asemenea, că Fondul va fi listat la bursă în termen de șase luni. Cu toate acestea, listarea nu a avut loc decât după alte 66 de luni<sup>42</sup>. Între timp, numeroși foști proprietari și-au vândut acțiunile nelistate pe piața informală, după ce întârzierea îndelungată a listării a obligat Guvernul să legalizeze aceste tranzacții. Volume largi de acțiuni și-au schimbat proprietarul între 2008 și 2010<sup>43</sup> la prețuri variind între 0,10 și 0,62 RON per acțiune<sup>44</sup> cu o medie de aproximativ 0,40 RON per acțiune<sup>45</sup>. Estimarea numărului de acțiuni care au trecut din posesia foștilor proprietari în cea a investitorilor în acest timp variază între 20% și 50%<sup>46</sup>.

*Prețul acțiunilor la Fondul Proprietatea.* În pofida prețului inițial de conversie de 1 RON, în prima zi de tranzacționare, acțiunile s-au vândut la 0,65 RON (devalorizând efectiv fondul la **2,2 miliarde de euro**), și au continuat să scadă, ajungând la 0,43 RON la 24 septembrie 2011<sup>47</sup>. Astfel, după listare, foștii proprietari au rămas cu 35-55% mai puțin decât ceea ce le datora Guvernul, fără a reuși vreodată să-și răscumpere acțiunile la prețul de conversie. Unii foști proprietari s-au adresat instanțelor, cerând să li se dea banii promiși în schimbul returnării acțiunilor către Guvern. În plus, scăderea prețului a făcut ca Guvernul să rămână mai rapid fără acțiuni la Fondul Proprietatea. Rata de conversie a certificatelor de despăgubire emise după listarea Fondului Proprietatea s-a bazat pe prețul mediu de tranzacționare al Fondului la 60 de zile. Astfel, pentru a plăti despăgubiri de 100 000 de euro la o rată ipotetică egală cu prețul mediu de tranzacționare la 60 de zile de 0,50 RON per acțiune la Fondul Proprietatea, Guvernul ar trebui să ofere un număr dublu de acțiuni decât înaintea listării.

---

<sup>41</sup> 3,2 miliarde de euro pe baza a 13 778 392 208 de acțiuni în valoare de 1 RON fiecare, la rata de schimb de 4,3 RON/EUR. O valoare estimată mai mare, 3,7 miliarde de euro, se afla în articolul „Înainte de a „vinde” FP investitorilor străini, Templeton a încercat să convingă analiștii locali”, Fin.ro, 11 ianuarie 2011.

<sup>42</sup> Legea 247 publicată la 22 iulie 2005; Fondul Proprietatea listat la 25 ianuarie 2011.

<sup>43</sup> <http://www.depozitarulcentral.ro/home/statistici/Cesiuni%20Fondul%20Proprietatea%202008%20RO.htm>, accesat la 31 august 2011. (Peste 7 miliarde de acțiuni tranzacționate.)

<sup>44</sup> „Fondul Proprietatea se listează la Bursă”, Fin.ro, 25 ianuarie 2011.

<sup>45</sup> „Jumătate din acțiunile Fondului Proprietatea au fost tranzacționate pe piața gri. Cât mai dețin foștii proprietari despăgubiți de stat?” Fin.ro, 25 ianuarie 2011. (se estimează că valoarea celor 7 273 011 234 de acțiuni tranzacționate este de 651 de milioane de euro.)

<sup>46</sup> *Ibid.* (Limita superioară, peste 50 % din acțiuni tranzacționate; unele dintre acestea ar putea fi vânzări repetate ale aceluiași acțiuni. Limita inferioară: aproape 20 % dintre acțiuni se aflau în proprietatea investitorilor instituționali până la sfârșitul anului 2010.)

<sup>47</sup> <http://www.bvb.ro/ListedCompanies/SecurityDetail.aspx?s=FP>, accesat la 24 septembrie 2011.

*Fondul Proprietatea a fost jefuit.* Despăgubirea foștilor proprietari nu a reprezentat o prioritate în timpul crizei financiare. Cu toate acestea, în acest timp, Guvernul României a profitat și el de Fondul Proprietatea. În noiembrie 2010, Ministerul Economiei, deținător a 85% din acțiunile Romgaz, a votat un transfer de 400 de milioane lei din profiturile Romgaz la bugetul de stat, preluând astfel 60 de milioane lei de la Fondul Proprietatea, deținătorul minoritar a 15% din acțiuni<sup>48</sup>. Cu consecințe și mai importante, deși i s-a cerut prin Legea 247/2005 să transfere toate datoriile externe din perioada comunistă recuperate de statul român la Fondul Proprietatea, în 2010, Guvernul a adoptat o ordonanță de urgență prin care a anulat transferul a 865 de milioane USD plătiți în contul datoriei Irakului la Fondul Proprietatea<sup>49</sup>.

*Despăgubiri în numerar.* Ținând cont de ritmul lent al listării Fondului Proprietatea la bursă, în 2008, Guvernul a adoptat o ordonanță de urgență prin care a stabilit dreptul la despăgubiri în numerar la până la 500 000 lei în două tranșe plătibile pe o perioadă de doi ani. Cu toate acestea, chiar și despăgubirile în numerar acordate se plătesc cu întârziere. Ultimele cifre de pe site-ul internet al ANRP arată că Guvernul a emis certificate de despăgubire în valoare de **550 de milioane de euro** în numerar, din care s-au plătit numai **140 de milioane de euro**<sup>50</sup>. Despăgubirile în numerar se plătesc în baza unei alocații bugetare anuale. Ministerul Finanțelor Publice a propus un buget de aproximativ **140 de milioane de euro** pentru 2011-2013<sup>51</sup>.

*Nu au mai rămas bani în Fondul Proprietatea.* Despăgubirile în numerar s-au suspendat în 2010, lăsând ca singurul mijloc de despăgubire să rămână Fondul Proprietatea. Cu toate acestea, în august 2011, statul mai avea doar 150 de milioane de euro de acordat din Fondul Proprietatea<sup>52</sup>. În timp ce Fondul Proprietatea ca mijloc de despăgubire aproape că s-a epuizat, Guvernul nu a anunțat încă nicio nouă sursă de despăgubire.

Ținând cont de incertitudinea totală în legătură cu termenul și sursele celor **17 miliarde de euro** de care mai este nevoie pentru despăgubirea a zeci de mii de foști proprietari, este de înțeles că foștii proprietari care nu au fost încă despăgubiți sunt neliniștiți în legătură cu șansele lor.

---

<sup>48</sup> „Fondul Proprietatea a pierdut procesul cu Romgaz”, Bursa.ro, 3 iunie 2011.

<sup>49</sup> „Statul refuză să plătească FP 865 mil. \$, datorie recuperată din Irak”, Fin.ro, 1 august 2011.

<sup>50</sup> [http://www.anrp.gov.ro/sct\\_1/m\\_12/pag\\_38/Despagubiri%20in%20numerar.htm](http://www.anrp.gov.ro/sct_1/m_12/pag_38/Despagubiri%20in%20numerar.htm), accesat la 24 septembrie 2011.

<sup>51</sup> „Statul a onorat sub 20% din despăgubirile în numerar pentru naționalizări”, Săptămâna Financiară, 11 ianuarie 2010.

<sup>52</sup> „Statul mai are acțiuni FP de doar 150 mil. € pentru despăgubiri”, Ziarul Financiar, 26 august 2011.

## Plafonarea despăgubirilor?

Faptul că hotărârea-pilot a Curții Europene a Drepturilor Omului a sprijinit ideea limitării despăgubirilor a oferit României o soluție simplă la problema bugetară produsă de acestea. Ca și CEDO, oficialii guvernamentali români susțin că statul trebuie să mențină un echilibru între diferitele necesități ale societății. Un euro acordat foștilor proprietari este un euro care nu poate fi investit în alte sectoare, precum educația sau medicina. Oficialii susțin că onorarea promisiunii făcute de România foștilor proprietari nu este doar incorectă față de viitoarele generații, dar este și imposibil de ținut. Ei afirmă că România a promis pur și simplu mai mult decât putea da.

Foștii proprietari și activiștii pentru drepturile omului susțin că limitarea despăgubirilor acum, după ce mii de oameni au beneficiat deja de legea actuală și alte zeci de mii s-au bazat pe ea, ar fi discriminatoare și retroactivă. Chiar dacă Asociația pentru Proprietatea Privată adus acest argument în intervenția sa scrisă la Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Atanasiu*<sup>53</sup>, Curtea nu a răspuns cu un contraargument. O limită a despăgubirilor ar încălca principiul conform căruia drepturile câștigate nu ar trebui să fie luate înapoi. Desigur, faptul că actualul sistem de restituire suferă din cauza corupției și a subutilizării restituirii a altor bunuri în posesia statului reprezintă o circumstanță agravantă.

Este necesară o dezbatere publică în legătură cu viitoarea formă și valoare a despăgubirilor, precum și în legătură cu viitoarele surse ale acestora. În acest scop, va fi necesară o contabilizare integrală și transparentă a costurilor restituirii și a resurselor disponibile.

## Reforme

### Ce s-a realizat?

Prima decizie privind încălcarea Convenției de către România într-un caz de restituire a fost *Brumărescu* (1999). Problema o reprezenta faptul că hotărâri finale ale instanțelor, prin care se stabilea restituirea unor proprietăți naționalizate, puteau fi anulate de procurorul-general, producând astfel o incertitudine juridică permanentă. Acest caz a fost urmat de 30 de alte încălcări similare ale Convenției. Până la urmă, România a eliminat această practică în 2003.<sup>54</sup> Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei și-a exprimat satisfacția față de această soluție printr-o rezoluție finală, în 2007<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> *Maria Atanasiu și alții c. România*, nr. 30760/05 și 33800/06, §§ 208, CEDO.

<sup>54</sup> OUG no. 58/2003.

<sup>55</sup> „Resolution CM/ResDH(2007)90,” Consiliul Europei, 20 iunie 2007.

Eșecul României în restituirea proprietăților naționalizate sau în despăgubirea pentru acestea a făcut obiectul a 255 de încălcări aduse în fața CEDO în mai recentul grup de cauze *Străin (2005) / Popescu Sabin (2004)*. *Viașu (2008)* a fost prima hotărâre a Curții care a identificat o problemă „structurală” aflată la baza cauzelor<sup>56</sup>, în timp ce peste 644 de cauze similare așteaptă înaintea Curții. Presiunea suplimentară aplicată de Curte prin hotărârea-pilot *Atanasiu (2010)*, reprezintă rezultatul lipsei de progrese credibile înregistrate de autoritățile române.

Între *Străin* și *Atanasiu* s-au făcut puține progrese în direcția unei soluții cuprinzătoare. Se poate spune că principala inițiativă legislativă în această perioadă, Legea 1/2009, a înrăutățit situația, îndreptățind iarăși o nouă clasă de persoane la despăgubiri, fără nicio considerație cu privire la costuri. Mai constructiv, în 2009, s-a creat un grup de lucru al Guvernului pentru a propune soluții. Cu toate acestea, nu a apărut nicio soluție rapidă și cuprinzătoare. În februarie 2010, numai la insistența Comitetului de Miniștri, autoritățile române au prezentat Curții un plan de acțiune, care a remarcat însă lipsa oricărui calendar pentru implementare.

În conformitate cu CEDO, planul de acțiune al Guvernului recomandă următoarele:

- crearea unei comisii interministeriale pentru a recomanda soluții
- modificarea legislației de restituire, inclusiv introducerea de termene limită pentru fiecare fază administrativă și de sancțiuni pentru depășirea termenelor, o extindere a suprafeței de teren care putea fi returnată și o sporire a personalului care lucrează la cazuri de restituire
- aprobarea de către Parlament a Ordonanței de Urgență a Guvernului 81/2007 prin care se permite despăgubirea în numerar ca alternativă mai rapidă la primirea de acțiuni la Fondul Proprietatea (la patru luni după prezentarea planului de acțiune, Ordonanța de Urgență a Guvernului 62/2010 a suspendat aceste plăți în numerar pentru doi ani)
- discuții cu societatea civilă și asociații ale foștilor proprietari

Hotărârea-pilot ar putea să fi contribuit la crearea unei atmosfere de mai mare urgență, deși rezultatele sunt încă limitate.

*Vizită.* În octombrie 2010, imediat după hotărârea *Atanasiu*, președintele CEDO și alți oficiali ai Curții au vizitat Bucureștiul la invitația Ministerului Afacerilor Externe și s-au întâlnit cu Ministrul Justiției și cu membri ai Parlamentului. Scopul vizitei era să se obțină sprijin la nivel înalt pentru reformele solicitate.

---

<sup>56</sup> *Viașu c. România*, nr. 75951/01 §§ 50, CEDO.

*Grupul de lucru.* Decembrie 2010. Prim-ministrul Emil Boc a creat un nou grup de lucru interministerial pentru a propune soluții și pentru a elabora o lege de reformă a restituirii proprietății<sup>57</sup>.

*Listarea – și devalorizarea Fondului Proprietatea.* Ianuarie 2011. În sfârșit, Fondul Proprietatea a fost listat la bursa din București, cinci ani după crearea sa. Titlurile de despăgubiri au fost emise de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor la o rată de conversie de 1 RON per acțiune, dar fondul a închis la 0,65 RON per acțiune după prima zi de tranzacționare – o pierdere de valoare de 35 % în comparație cu valoarea de despăgubire promisă de Guvernul român<sup>58</sup>. La 24 septembrie 2011, fondul valora 0,43 RON per acțiune<sup>59</sup>.

*Conferință.* Februarie 2011. Ministerul Afacerilor Externe a organizat o conferință cu participarea reprezentanților din 20 de state post-comuniste și ai CEDO pentru a discuta cazuri de cele mai bune practici în restituirea proprietății. S-au propus o serie de măsuri, inclusiv afirmarea reviziei judiciare, o limită a despăgubirilor, bugete îmbunătățite pentru autoritățile administrative și evaluări de impact ale oricăror schimbări ale legilor restituirii.<sup>60</sup>

*Proiect de lege.* Iulie 2011. Grupul de lucru interministerial a elaborat un proiect complet de lucru pentru o propunere legislativă. Proiectul nu a fost dat publicității sau arătat membrilor Parlamentului și nu s-a stabilit niciun calendar pentru publicarea sa. Ministerul Finanțelor lucra la proiecțiile bugetare.

### **Ce vrea Guvernul să facă?**

În cursul cercetării am obținut de la reprezentanți ai Guvernului detalii privind proiectul de lege care a fost elaborat. Le vom prezenta în continuare și apoi le vom comenta, cu mențiunea de rigoare că toate detaliile propunerii pot face obiectul unor modificări.

Legea propusă de Guvern privește *despăgubirea* pentru terenuri și imobile, atunci când restituirea nu este posibilă. Nu se încearcă să se modifice condițiile de restituire.

---

<sup>57</sup> Instituită prin Decizia Primului Ministru 270 din 3 decembrie 2010.

Este compusă din următoarele instituții: Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul de Interne, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Mediului și Pădurilor, Ministerul Afacerilor Externe.

<sup>58</sup> „Prima zi de tranzacționare pentru Fondul Proprietatea: 333,2 milioane acțiuni tranzacționate, cu o valoare de 50 milioane euro,” Hotnews.ro, 25 ianuarie 2011.

<sup>59</sup> <http://www.bvb.ro/ListedCompanies/SecurityDetail.aspx?s=FP>, accesat la 24 septembrie 2011.

<sup>60</sup> „Masă rotundă: Măsuri de restituire a proprietăților/generale compensatorii pentru conformarea cu hotărârile Curții Europene”, Consiliul European, 17 februarie 2011, accesat la 12 septembrie 2011, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/HRTF/TR%2002.11/Conclusions14022011\\_ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/HRTF/TR%2002.11/Conclusions14022011_ENG.pdf).



## Principii:

1. **O lege cuprinzătoare.** Legile care guvernează despăgubirile pentru imobile și teren agricol vor fi consolidate într-un singur act normativ, cu scopul de a se elimina practicile administrative și judiciare inconsecvente.
2. **Un echilibru între ceea ce ar trebui făcut și ceea ce se poate face.** Capacitatea economică a statului va fi pusă în balanță față de imperativul de a realiza ceea ce au promis legile precedente.
3. **O procedură simplificată.** Procesul de determinare a valorii despăgubirilor trebuie să fie previzibil, echitabil și transparent și să contribuie la încheierea procesului cu maximă rapiditate.
4. **Despăgubi eşalonate.** Despăgubirile se vor plăti în *rate* stabilite prin lege. (O propunere inițială cere o plată minimă anuală de 3% din totalul valorii despăgubirii și ca plățile să se încheie în termen de 15 ani.)
5. **Despăgubiri plafonate.** Valorile despăgubirilor vor fi *limitate* pe baza unei *grile de evaluare* standardizate. (O propunere inițială cere o limită fixă de 300 000 lei per proprietate; această cifră este doar o sugestie și poate fi revizuită în urma unor calcule suplimentare realizate de Ministerul Finanțelor).

## Politici specifice:

1. **Termene de decădere pentru solicitanți.** Solicitanții vor avea 90 de zile pentru a-și completa dosarele. Această perioadă poate fi extinsă o singură dată, cu 60 de zile, la cererea solicitantului.
2. **Termene limită pentru autoritățile locale.** Se vor impune termene limită obligatorii prin lege pentru deciziile autorităților locale. Termenele limită propuse depind de numărul de cazuri nesoluționate la momentul intrării în vigoare a legii:
  - a. 12 luni pentru autoritățile cu mai puțin de 2 500 de cazuri nesoluționate.
  - b. 24 de luni pentru autoritățile cu între 2 500 și 5 000 de cazuri nesoluționate.
  - c. 48 de luni pentru autoritățile cu peste 5 000 de cazuri nesoluționate. (Această prevedere afectează practic doar Bucureștiul.)
3. **Termene de soluționare pentru Comisia Centrală.** Dosarele înregistrate la Comisia Centrală „vor fi” soluționate într-un anumit termen, în funcție de data în care dosarul a fost înregistrat la Secretariatul Comisiei:
  - a. 48 de luni pentru dosarele primite deja la momentul intrării în vigoare a legii.
  - b. 24 de luni pentru dosarele primite după intrarea în vigoare a legii.

Este de reținut faptul că în forma actuală a proiectului de lege termenele pentru Comisia Centrală, spre deosebire de cele pentru autoritățile locale, nu par să aibe caracter obligatoriu.

4. **Sanctiuni.** Organismul de control al ANRP și organismul de control al prefecturii vor supraveghea respectarea termenelor statutare și vor impune sancțiuni.
5. **Cale de atac.** Dacă autoritățile locale nu emit decizii în termenele specificate de lege, foștii proprietari vor avea un drept, reglementat clar de lege și prescriptibil în termen de 3 ani, de a se adresa instanței. Instanțele vor fi abilitate să determine existența și întinderea unei proprietăți, de a ordona restituirea proprietății sau de a ordona despăgubirea. Cauzele care se încheie cu decizii finale ale instanței nu vor fi retrimise autorităților administrative pentru noi revizuri. Iar dacă instanțele ordonă despăgubiri, Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor va determina nivelurile despăgubirilor pe baza grilei de evaluare și a documentelor relevante prezentate Comisiei Centrale de către solicitanți.
6. **Grilă de evaluare.** O grilă simplificată pentru determinarea valorilor despăgubirilor pentru imobile se va baza pe factori precum tipul proprietății, materialele de construcție, poziția, vechimea, tipul de construcție, condiția și suprafața. O matrice pentru valori de despăgubire pentru terenuri se va baza pe factori precum destinația, suprafața și poziția.
7. **Se renunță la revizuirea de către prefect.** Se elimină etapa intermediară prin care prefectul verifică legalitatea deciziilor administrative locale înainte de a doua verificare de acest tip efectuată de ANPR.

### **Analiza propunerii Guvernului**

*Cale de atac și termene.* Piese de rezistență ale propunerii guvernului—instituirea unor termene limită administrative prin lege, nerespectarea cărora poate fi atacat în instanța, și abilitarea instanțelor să ia hotărâri finale în privința cererilor de restituire—sunt în conformitate cu cea mai accentuată recomandare a Curții Europene a Drepturilor Omului. Prin atribuirea unei anumite previzibilități procesului de restituire și asigurarea căilor de atac împotriva deciziilor administrative (sau a lipsei acestora), nu există nicio îndoială că aceste măsuri ar ajuta România să pună capăt încălcărilor articolului 6 § 1 privind dreptul un proces echitabil.

Se pare însă că termenele propuse pentru Comisia Centrală ar exprima mai degrabă un deziderat, în condițiile în care nu sunt propuse termene limită obligatorii. Astfel de termene iluzorii au existat până acum și pentru autoritățile locale, și ineficacitatea lor deja a fost demonstrată. Pot crea din nou litigii și jurisprudență neunitară. Iar în ultima perioadă, din ce în ce mai multe dosarele se împotmolesc tocmai la Comisia Centrală. S-ar părea și că nu există termene limită pentru verificarea legalității realizată de ANRP. Dacă este așa, ar fi o lacună importantă, pentru că și aceasta este o etapă administrativă importantă.

De altfel, limita de 150 (90+60) de zile acordată solicitanților pentru a-și completa dosarele

este prea scurtă. În unele cazuri, pentru obținerea documentelor necesare de la alte autorități administrative ar putea fi nevoie de șase luni sau mai mult. Ar fi nedrept ca solicitările să fie respinse din vina altor autorități administrative și ar fi de preferat să se acorde termene limită substanțial mai mari pentru solicitanți.

Alți pași în sensul normalizării procedurii administrative sunt interesanți. ANPR realizează o a doua verificare a legalității deciziilor de restituire ale autorităților locale și eliminarea etapei redundante a reviziei legalității de către prefect ar înlătura o întârziere inutilă. Măsurile administrative nu fac obiectul proiectului de lege, dar merită reamintit că, după cum indică CEDO, termenele limită trebuie însoțite de creșterile necesare de buget și de personal.

Sanctiunile pentru nerespectarea termenelor limită sunt și ele binevenite, cu condiția să aibă un efect disuasiv. Nivelul sancțiunilor impuse în prezent de către ANRP este destul de scăzut și nu stimulează instituțiile sau angajații.

*Despăgubire.* Este ceva mai complicat să se pună capăt încălcărilor de către România a articolului 1 din protocolul 1 care proclamă dreptul de a se bucura în liniște de proprietate, încălcări care nu pot fi eliminate decât prin crearea unui sistem de despăgubiri eficiente și previzibil.

În primul rând, merită remarcat că trimiterea ordinelor finale ale instanței înapoi la Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor pentru determinarea valorii despăgubirii (și plata ulterioară prin sistemul românesc întortocheat de titluri de despăgubire, urmat de acțiuni/numerar, cândva mai târziu) reprezintă o soluție care nu oferă neapărat solicitantului o reparație rapidă. Să ne gândim la solicitantul bucureștean în vârstă de 90 de ani, care deja așteptase 10 ani o soluție înainte ca noua lege să intre în vigoare și ar putea să mai aștepte patru ani fără nicio notificare din partea biroului primarului general înainte de a avea dreptul să se adreseze instanței. După ce instanța i-a dat câștig de cauză, această persoană ar putea să mai aștepte încă doi ani, fără rezultat, emiterea de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor a unui titlu de despăgubire, după care să fie obligat să revină din nou în fața instanței. Dacă CCSD nu a decis nimic în 24 de luni, judecătorii ar trebui să aibă competența de a acorda despăgubiri. Ar fi mult mai eficient ca instanța să fie lăsată să facă acest lucru la primul proces după expirarea termenelor administrative.

Aparenta lipsă de voință de a extinde despăgubirea prin alte bunuri (proprietăți de stat), conform dispozițiilor Legii 10/2001, reprezintă o greșeală. Aceasta ar putea să fi fost omisă pentru accelerarea procesului: se consideră că este dificil să se încheie inventarele de proprietate necesare, iar despăgubirea prin proprietăți de stat nu poate rezolva întreaga problemă. Acestea nu sunt motive suficient de bune pentru a nu se încerca, ținând cont că aceste soluții pot reduce semnificativ costul despăgubirilor pentru bugetul de stat și pot

contribui la minimalizarea impactului unei eventuale plafonări.

Plafonarea despăgubirilor este probabil cel mai controversat aspect al proiectului de lege. Curtea Europeană a Drepturilor Omului și-a acordat acceptul față de o astfel de soluție. Aceasta înseamnă că un nivel de despăgubire legat în mod rezonabil de valoarea proprietății naționalizate a solicitanților, chiar dacă nu este cel promis de Legea 10/2001, nu ar însemna, probabil, o încălcare a Convenției. Aceasta nu înseamnă că va fi acceptat de instanțele românești.

Dacă se consideră doi solicitanți ipotetici care au depus amândoi o cerere de restituire în 2005 pentru vile în București care au aceeași valoare, cel care a avut norocul (sau relațiile necesare) ca autoritățile românești să îi rezolve cererea înainte de intrarea în vigoare a unei limite asupra despăgubirilor, ar primi o despăgubire mult mai generoasă. O astfel de schimbare a politicii s-ar putea confrunta cu două probleme:

1. **Constituționalitatea.** Limita asupra despăgubirilor s-ar aplica după ce au fost deja în vigoare vechile legi privind despăgubirea, care au promis o despăgubire la valoarea întreagă a pieței. Atunci când s-au depus cererile de restituire la autoritățile locale în termenul legal de depunere a dosarului, solicitanții au obținut drepturi în temeiul Legii 10/2001, inclusiv pe acela de despăgubire la valoarea întreagă a pieței. Constituția României oferă garanții împotriva legilor retroactive (art. 15 al. 2). O limitare retroactivă asupra despăgubirilor poate fi atacată la Curtea Constituțională.
2. **Atac în instanță.** Codul civil (art. 1) oferă și el garanții împotriva legilor retroactive. Solicitanții nemulțumiți de limită se vor adresa, probabil, instanței și unii judecători ar putea să recunoască drepturile obținute în temeiul vechilor legi. Aceasta ar putea contribui la o jurisprudență și mai haotică și la supraîncărcarea instanțelor.

Astfel, în plus față de impopularitatea în rândurile foștilor proprietari, o politică de limitare a despăgubirilor ar putea submina obiective politice esențiale pentru reforma restituirii: descărcarea sistemului judiciar românesc de povara acestor dosare, promovarea unei practici juridice coerente și instituirea unei soluții durabile și finale. În plus, s-ar repeta viciul legilor românești ale restituirii: instabilitatea politicilor.

Ar mai fi și problema corectitudinii, despre care CEDO și Guvernul au indicat că ar trebui să fie o preocupare „pusă în balanță” cu alte interese. În acest caz, incorectitudinea de a primi mai puțin decât ești îndreptățit pentru că Guvernul a rămas fără bani înainte de a veni rândul tău, este dublată de incorectitudinea de a rămâne în ultima parte a cozii pentru că alții au avut influență și au intrat în față. Astfel, dacă Guvernul dorește să pledeze cauza plafonării, ar fi bine să demonstreze că face eforturi de bună credință pentru a extinde la maximum restituirea, pentru a stabili plafonul pentru despăgubiri la nivel maxim și pentru a lupta împotriva corupți

## Sumar

**La nouă luni după ce soluția în cauza *Atanasiu* a devenit definitivă, măsura cea mai semnificativă adoptată de autoritățile românești a fost listarea Fondului Proprietatea la bursă în ianuarie 2011.** La prima vedere, acesta este un pas important pentru România, care eficientizează mecanismul de despăgubire, după cum a sugerat în mod explicit Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Listarea a asigurat că (1) acțiunile la Fondul Proprietatea pot fi vândute imediat la prețuri de piață și că (2) noile acțiuni emise de ANPR sunt la prețuri de piață și nu la vechiul preț indice de 1 leu per acțiune, care s-a dovedit a fi iluzoriu. Cu toate acestea, astăzi Fondul Proprietatea nu mai are mare relevanță în calitate de mijloc de despăgubire. În august 2011, statul mai avea doar 150 de milioane euro de oferit din Fondul Proprietatea<sup>61</sup> și nu anunțase încă noi surse de despăgubire. În plus, prețurile scăzute ale acțiunilor FP au creat o limită *de facto* de 50 % a despăgubirilor pentru solicitanții anteriori, ceea ce a dus la acțiuni în justiție.

**Elaborarea unui proiect legislativ de către grupul de lucru interministerial și realizarea de proiecții bugetare de către Ministerul Finanțelor, reprezintă pași importanți în direcția cea bună.** Cu toate acestea, reamintim că munca grupului de lucru din 2009 nu s-a concretizat niciodată într-o propunere legislativă, din lipsă de voință politică. România mai are 9 luni până la expirarea termenului impus prin hotărârea-pilot nu numai să adopte noi măsuri administrative și legislație, dar și să dezbată public substanța acestora și să le implementeze.

---

<sup>61</sup> „Statul mai are acțiuni FP de doar 150 mil. € pentru despăgubiri,” Ziarul Financiar, 26 august 2011.

## Recomandări

Ținând cont de problemele mecanismului de restituire și despăgubire și de orientările prezentate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, recomandăm mai multe măsuri de reformă care ar trebui implementate înainte de 12 iulie 2012.

### Măsuri administrative

#### **Termene administrative**

Termene limită obligatorii pentru fiecare etapă administrativă sunt esențiale pentru deblocarea accesului solicitanților la o instanță, una dintre cerințele fundamentale ale hotărârii *Atanasiu*. Intenția Guvernului de a le propune pentru autoritățile locale este foarte încurajatoare, dar trebuie termene pentru toate fazele administrative.

#### **Creșterea bugetului și a personalului la ANRP și autoritățile locale.**

Termenele trebuie să se coreleze cu o capacitate suficientă la ANRP și la autoritățile locale cu un număr mare de cazuri nerezolvate, cum sunt cele de la Primăria București, care sunt răspunzătoare și pentru blocajul la nivel național. Capacitatea de prelucrare a cererilor într-un termen rezonabil și previzibil va folosi, în plus, la limitarea corupției.

#### **Audituri.**

Ar trebui să se realizeze un audit independent pentru evaluarea blocajelor instituționale, de personal și financiare care împiedică ANRP și autoritățile locale (mai ales cele din București) să prelucreze cereri în termenele propuse. Ar trebui să se aloce resursele umane și financiare necesare. De asemenea, procesele interne ar trebui să fie eficientizate.

#### **Sancțiuni și stimulente administrative.**

Dacă se asigură suficiente resurse, ar trebui să se ajusteze stimulentele. Abordarea precedentă de impunere a unor amenzi modeste instituțiilor s-a dovedit a fi ineficientă. Ar trebui, în schimb, să fie penalizați salariai angajații autorităților locale și centrale de restituire care nu îndeplinesc cotele de performanță în termenele stabilite și ar trebui ca aceste penalizări să fie asociate unor prime pentru depășirea substanțială a obiectivelor.

#### **Prelucrarea cererilor de restituire în ordinea primirii. Fără excepții.**

Unii solicitanți au un interes legitim să obțină o soluție prioritară. Totuși, acest interes este contrabalansat într-o mare măsură de potențialul pentru abuzuri și discriminare creat prin excepțiile la prelucrarea cererilor în ordinea în care au fost înregistrate.



te. Puterea ANRP de a prelucra unele cereri peste rând a susținut corupția și a semănat frustrare și cinism în rândurile foștilor proprietari. Dacă despăgubirile se limitează pentru foștii proprietari care au dreptul la despăgubire și nu au primit-o încă, insatisfacția va deveni și mai profundă. De asemenea, un portal online securizat, care ar permite tuturor solicitanților să verifice situația cererilor lor ar promova transparența și ar contribui la sporirea încrederii.

#### **Tratament egal pentru foștii proprietari și foștii chiriași.**

În temeiul Legii 1/2009, foștii chiriași care și-au cumpărat apartamentele în temeiul Legii 112/1995 și apoi le-au pierdut în favoarea foștilor proprietari au obținut dreptul de a primi despăgubiri la valoarea pieței. Acestea se plătesc în numerar dintr-un fond extrabugetar, în timp ce despăgubirile pentru foștii proprietari se plătesc în acțiuni la FP și prin fonduri alocate ANRP. Nu există niciun motiv pentru acest tratament inegal. Și foștii proprietari ar trebui să fie despăgubiți prin ANRP, iar locul lor la rând ar trebui, de asemenea, să fie determinat de data la care s-au primit cererile.

### **Măsuri judiciare**

#### **Căi de atac.**

Foștii proprietari trebuie să aibă dreptul la un proces în instanță atunci când autoritățile administrative nu dau soluții într-un termen rezonabil, iar termenele obligatorii sunt esențiale în acest sens. Ar trebui instituit dreptul statutar de a primi hotărâri finale ale instanței pe fond. De asemenea, instanțele ar trebui autorizate să hotărască în privința nivelurilor de despăgubire, eventual aplicând o grilă de evaluare, pentru a evita întârzieri administrative suplimentare.

#### **Norme clare.**

O nouă lege a restituirii trebuie să ofere norme clare pentru a contribui la eliminarea surselor conflictuale de jurisprudență în ceea ce privește restituirea, precum blocarea sau nu a cererilor bazate pe codul civil prin legile speciale ale restituirii.

#### **Control de constituționalitate.**

Este probabil ca orice încercare de a plafona despăgubirile să fie atacată drept neconstituțională pentru că ar fi, de fapt, o plafonare retroactivă impusă asupra drepturilor pe care solicitanții le-au obținut în temeiul Legii 10/2001 odată cu depunerea dosarelor lor în termenele legale. Parlamentul sau Guvernul ar trebui să solicite Curții Constituționale un aviz de constituționalitate înainte de adoptarea oricăror măsuri de limitare a valorii despăgubirilor, astfel încât să nu apară mari surprize mai târziu.

## Soluții bugetare

### **Realizarea de studii de impact și publicarea unor analize de cost transparente.**

Practica legiferării de mari cheltuieli guvernamentale fără estimarea sau alocarea fondurilor necesare, a făcut ca România să promită ceea ce unii observatori susțin că e mai mult decât își poate permite. România trebuie să evalueze în mod credibil costurile remanente ale implementării legilor sale privind restituirea, dacă dorește să ducă la un bun și previzibil sfârșit restituirea proprietăților.

Aceasta este o întreprindere complexă, cu foarte multe necunoscute. O grila standard de evaluare a proprietăților și o limită aplicată valorilor despăgubirilor ar putea elimina unele dintre necunoscute, dar nu pe toate. În orice caz, orice încercare de limitare a despăgubirilor trebuie să fie bine justificată.

Ministerul Finanțelor ar trebui să publice analize de cost și să își transparentizeze premisele. Guvernul a estimat totalul costurilor la o sumă uluitoare, de 21 miliarde de euro, dar nu și-a publicat metodologia. Deși această cifră a fost pregătită de către ANRP, această instituție a recunoscut că de fapt „nu este posibilă efectuarea unei estimări globale”.<sup>62</sup> Estimările de calitate sunt esențiale în dezbateră publică a acestei probleme importante și o cauză bine argumentată ar putea promova acceptarea publică a unor măsuri altfel controversate.

### **Identificarea surselor de finanțare disponibile.**

Valoarea acțiunilor la Fondul Proprietatea aflate în posesia Guvernului este mai mică decât valoarea estimată totală a cererilor cu câteva miliarde de euro. Guvernul nu a identificat o soluție pentru momentul în care acțiunile FP se vor termina, ceea ce este foarte probabil să se întâmple în 2011. Ministerul Finanțelor ar trebui să publice un plan pentru rezolvarea cererilor rămase.

### **Extinderea despăgubirilor cu proprietăți publice.**

Legea 247/2005 cere despăgubirea de către autoritățile locale cu „alte bunuri sau servicii”, ceea ce înseamnă proprietăți private deținute de stat (a nu se confunda cu proprietățile din domeniul public). În practică, aceasta se întâmplă foarte rar.

Extinderea acestei practici ar permite mai multe restituiri ale proprietăților fără niciun cost pentru bugetul național. Autoritățile locale trebuie deja să acționeze în acest sens, dar inventarele incomplete le permit să susțină că nu au proprietăți de dat. Ar trebui să se clarifice prin lege că această măsură este obligatorie până la epuizarea bunurilor private deținute de autoritățile locale.

---

<sup>62</sup> Interviu realizat de autor.

### **Încheierea în termen de 2 ani a unui inventar al proprietății publice.**

Pentru a susține despăgubirea prin proprietăți private deținute de stat, trebuie să se încheie inventarierea, altfel autoritățile locale ar putea continua să susțină, în mod eronat, că nu au proprietăți de dat.

Legea 17/1998 a cerut ca inventarul să fie încheiat până în anul 2000, dar acest lucru nu s-a întâmplat. Autoritățile locale au prea puține motive să catalogheze bunurile aflate în posesia lor, dacă aceasta înseamnă ca apoi să le piardă. Sarcina ar trebui contractată unei instituții sau companii independente, căreia să i se asigure accesul la toate bazele de date și arhivele necesare. Cel mai mare număr de cereri nerezolvate și proprietățile neinventariate cele mai valoroase aflate în posesia municipalității se înregistrează în București, care ar trebui să fie tratat cu prioritate.

### **O ofertă de a plăti mai puțin, dar mai repede**

„Dacă îi întrebi pe clienții mei dacă vor să recupereze peste 10 ani imobilul pierdut sau să primească 50% din valoare mâine, răspunsul va fi 50% din valoare mâine.” –  
Mihai Furtună<sup>63</sup>

Limitarea valorilor despăgubirilor ar trebui evitată pe cât posibil. Numeroși foști proprietari ar prefera să accepte o plată mai mică mai curând, decât una mai mare mai târziu. Vânzarea pe scară largă a acțiunilor la Fondul Proprietatea la 0,10-0,62 RON per acțiune înainte de listarea FP la bursă demonstrează că numeroși foști proprietari ar accepta bucuroși reduceri între 40 % și 90 %. Conceperea unei *opțiuni individuale* de limitare a despăgubirilor ar putea să evite discriminarea, dar și să scutească statul de lupte îndârjite în instanță.

## **Soluții politice**

### **Publicarea măsurilor propuse, încercarea de a se ajunge la un consens și respectarea termenului limită iulie 2012.**

Respectarea termenului limită iulie 2012 impus de Curtea Europeană a Drepturilor Omului este importantă. Perioada de 18 luni acordată României pentru implementare a fost cea mai lungă acordată vreodată de o hotărâre-pilot, iar responsabilitatea României de a implementa măsuri generale a început în 2005, odată cu cazul *Străin*. Nu există nicio scuză pentru ratarea de către România a termenului limită, care va atrage alte condamnări internaționale și alte admonestări.

---

<sup>63</sup> Interviu realizat de autor.

Legile anterioare ale restituirii au suferit din lipsa unei viziuni unitare, ceea ce a dus la instabilitate legislativă. O soluție partizană acum, ar putea crea probleme mai târziu. O majoritate puternică ar trimite viitorilor legislatori un semnal că reformele cuprinzătoare au o bază largă de sprijin. Guvernul nu ar trebui să mai întârzie dezbaterile publice a propunerii sale, chiar dacă mai este loc pentru reglaje.

La modul ideal, Guvernul ar trebui să înceapă consultările publice nu mai târziu de ianuarie 2012, lăsând cel puțin șase luni înaintea termenului pentru dezbateri și adoptarea reformelor necesare. Ținând cont că vin alegerile în 2012, cu cât mai curând, cu atât mai bine, iar cea mai proastă soluție este transmiterea unor decizii dificile administrației următoare.

## **Despre autor:**

Andrei Popovici este masterand la Columbia Law School și Harvard Kennedy School of Government. Deține o licență în Economie de la Yale University.

Acest raport apare în cadrul proiectului **„România activă în dezbaterile europene II”** derulat de Centrul Român de Politici Europene (CRPE) și finanțat de Fundația Soros în cadrul Inițiativei de Politică Externă.

Conținutul acestui raport nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Fundației Soros.

Opiniile exprimate nu implică automat poziția tuturor experților afiliați sau a altor instituții și organizații partenere CRPE.

Credit foto copertă: Reinhold Stadler

© CRPE Octombrie 2011

Centrul Român de Politici Europene

Știrbei Vodă nr. 29

ap. 4, București - 1

office@crpe.ro

Tel +4 0371.083.577

Fax. +4 0372.875.089

Pentru mai multe detalii despre CRPE vizitați pagina [www.crpe.ro](http://www.crpe.ro).