PRAWORZĄDŹ MY

România fără constrângeri. Cum lipsa separației puterilor în stat și nerespectarea statului de drept păstrează țara la discreția politicienilor.

La 1 octombrie 2021, după ce un incendiu a ucis șapte persoane la un spital din Constanța, președintele Klaus Iohannis a recunoscut că „statul român a eșuat în misiunea fundamentală de a-și proteja cetățenii” (Digi 24 și Presidency). La 29 august 2023, după ce un șofer aflat sub influența unor substanțe interzise a ucis două persoane într-o stațiune de pe litoral, ministrul de interne Predoiu a declarat că România a pierdut lupta împotriva consumului de droguri din rândul adulților (Libertatea și G4Media). În aceeași perioadă, un consultant în afaceri comenta că, atunci când persoane (sau instituții) au un comportament sistematic, atunci acesta nu poate fi explicat doar prin circumstanțe întâmplătoare, ci trebuie luat în considerare sistemul care determină acel comportament (Stanciu).

Acest articol susține că sistemul de la baza instituțiilor din România a cauzat atât de multe eșecuri, la niveluri atât de diverse, încât nu mai putem vorbi despre *rule of law* (statul de drept), ci mai degrabă despre *rule o’flaw* (statul defect) (Vrabie). Problemele României în ceea ce privește statul de drept nu sunt vizibile imediat, dar sunt omniprezente. Aparatul de stat este aproape întotdeauna subfinanțat, slab, inconsecvent, are personal insuficient și este incapabil de a aborda problema inegalităților sociale. Politicienii sunt mai mult parte a problemei, decât a soluției, așa încât eșuează sistematic în a da socoteală pentru acțiunile și deciziilor lor – cerința generală de responsabilitate. Eșafodajul constituțional și/sau cultura politică par să aibă nevoie de reforme.

Abrevieri

CCR Curtea Constituțională a României

CE Comisia Europeană

CEDO Curtea Europeană a Drepturilor Omului

CJUE Curtea de Justiție a Uniunii Europene

CFREU Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene

CoE Consiliul Europei

CSM Consiliul Superior al Magistraturii

DIICOT Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism

DNA Direcția Națională Anticorupție

GRECO Grupul Statelor împotriva Corupției al Consiliului Europei

ÎCCJ Înalta Curte de Casație și Justiție

MCV Mecanismul de Cooperare și Verificare al Comisiei Europene pentru Bulgaria și România

OCDE Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

ONG Organizație neguvernamentală

OUG Ordonanță de urgență

PDL Partidul Democrat Liberal, inițial afiliat PES – Partidul Socialiștilor Europeni, apoi, după 2004, la PPE – Partidul Popular European; a fuzionat cu PNL în 2014

PLUS Partidul pentru Libertate, Unitate și Solidaritate; a fuzionat cu USR în 2021, apoi s-a desprins în 2022 sub noua denumire REPER (Reînnoim Proiectul European al României); afiliat la Renew Europe/ALDE – Alianța Liberalilor și Democraților pentru Europa

PNL Partidul Național Liberal, afiliat PPE din 2014, după fuziunea cu PDL; inițial afiliat ALDE

PNRR Planul Național de Redresare și Reziliență negociat cu UE în 2021

SIE Serviciul de Informații Externe

SIIJ Secțiune specială de parchet, responsabilă cu investigarea infracțiunilor săvârșite de magistrați; reorganizată și redenumită SUPC în 2022

SNA Strategia Națională Anticorupție

SPP Serviciul de Protecție și Pază

SRI Serviciul Român de Informații

STS Serviciul de Telecomunicații Speciale

TUE Tratatul Uniunii Europene

UDMR Uniunea Democrată Maghiară din România, cunoscută și ca RMDSZ, afiliată PPE

USR Uniunea Salvați România, afiliată Renew Europe/ALDE; a fuzionat cu PLUS în 2021

Situația actuală

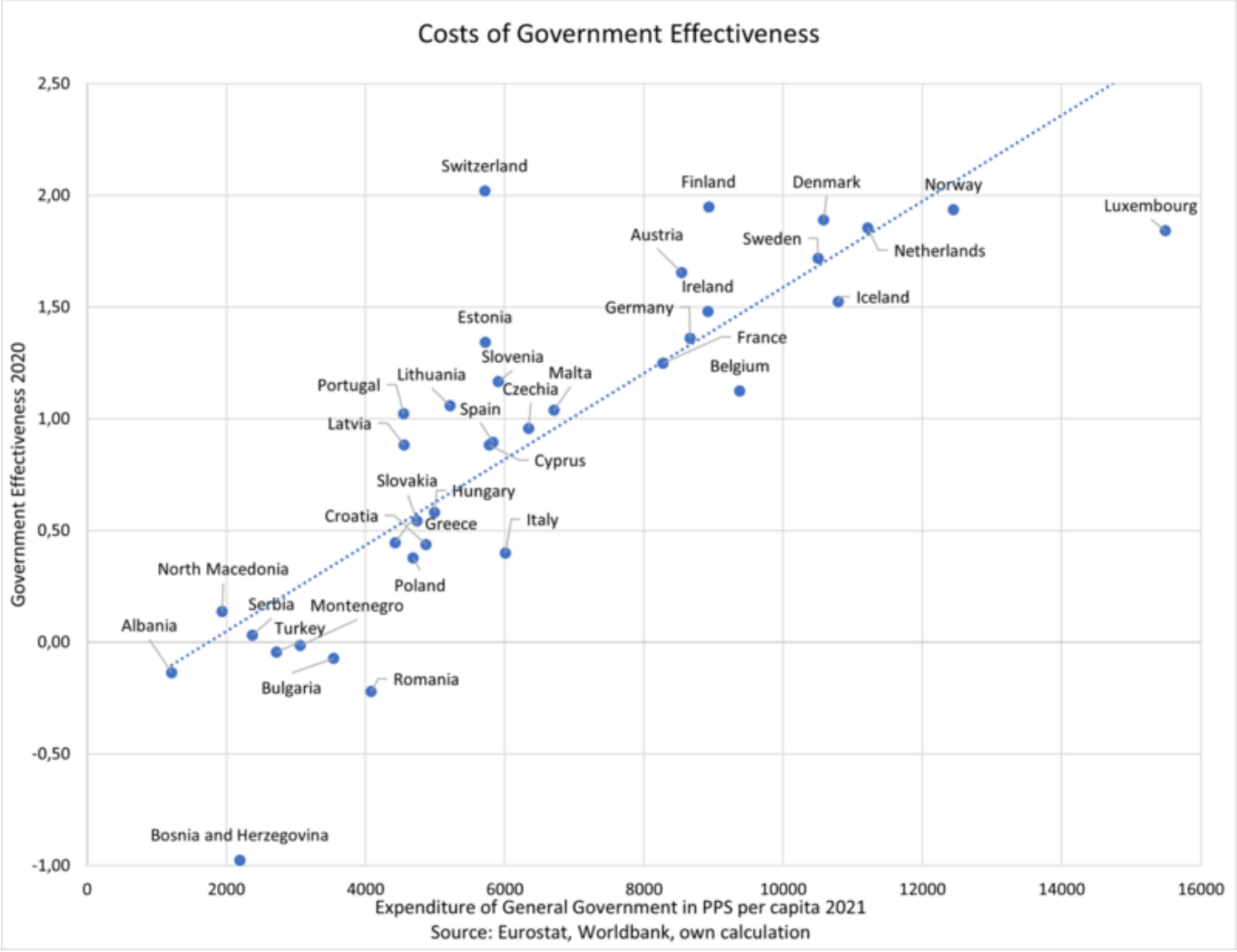
În ultima duminică din august 2023, în urma unei explozii de la o stație de carburanți din apropierea Bucureștiului, cinci persoane au decedat și 57 au fost rănite, dintre care 39 de pompieri (Libertatea și HotNews). Prim-ministrul Ciolacu a anunțat verificări mai riguroase la toate stațiile de carburanți (SpotMedia). Presa locală a analizat situația din teren și a identificat că, din cele 380 de stații similare din București, 226 se aflau în risc de incediu (BdB). În octombrie 2015, un incendiu la clubul Colectiv a ucis 64 de persoane și a rănit alte 146 (Wikipedia). În zilele care au urmat, premierul de la acea dată, Victor Ponta, a solicitat de asemenea mai multe inspecții și controale, însă fără efecte pe termen lung. Îndurerați și frustrați, oamenii au ieșit în stradă în 2015, pentru a protesta împotriva corupției și capturării statului; nu s-a întâmplat la fel și în 2023. Ponta s-a simțit obligat să își dea demisia în noiembrie 2015 (DW); în schimb, în septembrie 2023, Ciolacu a propus un pachet controversat de reforme (Europa Liberă).

Economiștii sunt în consens că economia României merge spectaculos, aproape în ciuda politicilor economice guvernamentale. Un raport Colliers din 2021 a plasat România pe locul cinci la nivel global pentru evoluția sa din perioada 2000-2020 (Economedia). La începutul anului 2023, Atlasul Complexității Economice, publicat de Harvard, a clasat România pe locul 19 la nivel global, cu 20 de poziții mai sus decât în 2000 (Adevărul). Cu toate acestea, directorul unei asociații patronale susține că economia a fost suprasolicitată între 2014-2017 – de creșterea generată prin mărirea salariilor, de nivelurile nerealiste ale pensiilor și salariilor (în special în sectorul public), de importuri, precum și de politicile fiscale care nu au fost susținute de reforme structurale (Burnete).

Conform ministrului finanțelor, deficitul bugetar al României a atins ~9 miliarde de euro (Digi24). Doar evaziunea fiscală cauzează un deficit de venituri bugetare estimat la ~30 de miliarde de euro pe an (Petreanu). Graficul 1 arată că eficacitatea guvernului nu este doar slabă, ci și una foarte costisitoare în comparație cu alte state – ceea ce consolidează

percepția asupra corupției (vezi Graficul 2). O explicație alternativă pentru nivelul scăzut de eficacitate guvernamentală arată în direcția răspândirii generalizate a puterii discreționare: guvernul român este cunoscut pentru adoptarea deciziilor de politici publice fără o bază de informații și date concrete (OCDE), respectiv pentru desconsiderarea proceselor de transparență decizională (Mitruțiu, Dilema Veche, Burnete din nou, OCDE din nou).

Graficul 1. Costul eficacității guvernamentale în Europa, 2020-21.



Sursa: Thomas Prorok, KDZ, august 2022.

Astfel, cele mai mari provocări pentru guvernul român se găsesc la intersecția dintre economie și societate. România se clasează destul de jos pe indicatorii care privesc

distribuția și inegalitatea veniturilor (Eurostat și Monitorul Social), iar deciziile politice care sporesc inegalitățile economice și sociale alimentează un ciclu de știri încărcat emoțional: 69% dintre români le evită (Draft Four și Tabelul 1). Pe cale de consecință, românii fie se orientează către mișcări extremiste, fie se detașează de politică: prezența la vot a scăzut treptat până la 32% în 2020 (Mediafax), în timp ce, în 2023, sprijinul cumulat pentru partidele anti-sistem a crescut la ~25% în rândul celor care intenționează să meargă la urne (HotNews). Acest nivel de absenteism poate fi parțial explicat prin fenomenul migrației – în jur de 4 milioane de români au părăsit țara începând cu 1990 (OCDE; de asemenea HotNews).

Cadru de referință și defecte de concepție

Aproape toate situațiile de urgență (cum ar fi incendiile sau accidentele cu pierderi de vieți omenești) par să implice fie un politician necinstit, fie eșecul unei instituții a statului, ceea ce conduce la erodarea încrederii în orice formă de justiție – un activist pentru reforma judiciară a concluzionat că aplicarea legii este slabă și selectivă (Ștefan). Există foarte puțină implicare civică în procesul de luare a deciziilor, ori în controlul acestuia, iar atunci când se întâmplă, deseori ia forma unor proteste în masă (vezi Calendarul statului de drept în România). În mod nesurprinzător, dintre statele membre UE, România ocupă ultimul loc în Indexul Democrației publicat anual de The Economist, înregistrând un scor scăzut pe dimensiunea „culturii politice” (Romania Insider). România are un scor scăzut și în ceea ce privește „participarea” în indicatorii privind Starea Globală a Democrației (IDEA). În aceste condiții, este ușor de înțeles de ce guvernarea României se bazează îndeosebi pe puterea discreționară. Însă, dacă nu ne putem aștepta la o supraveghere eficace a puterii discreționare cu mijloacele participării civice, atunci ce alte garanții are România pentru a preveni transformarea puterii discreționare într-o guvernare arbitrară?

În epilogul volumului său din 2011, *The Rule of Law*, Tom Bingham scrie că „statul de drept nu este fixat conceptual pentru totdeauna. Unele state nu subscriu pe deplin la acest concept, iar altele subscriu doar cu numele, dacă o fac.” Pentru a analiza statul de drept din România, acest articol nu va urma cadrul de referință format din cele 8+2 principii ale lui Bingham, nici cele șase principii ale Comisiei Meijers (cu analiza lor foarte tehnică asupra jurisprudenței), nici formularea eliptică a Art. 2 din TUE, nici metodologia extinsă din Raportul UE privind statul de drept, nici Lista de Verificare privind statul de drept a Comisiei de la Veneția (CoE). Orice astfel de abordare ar pierde din vedere pădurea din cauza copacilor, așa cum au observat recent mai mulți jurnaliști (Judecata de Acum și Dilema Veche). În schimb, un cadru simplificat (inspirat din toate cele de mai sus) este suficient pentru a concentra atenția cititorului asupra următoarelor trei întrebări specifice:

- Există în România constrângeri eficace asupra exercitării (arbitrare sau abuzive) a puterii politice?
- Are România o regulă generală privind modul în care se pot schimba alte reguli?
- Respectă România demnitatea umană?

(Vezi B. Dima în *Eastern Focus*, 2019, alături de S. James în *The Encyclopedia of Political Thought*, 2015; de asemenea L. Sirota în *Verfassungsblog*, 2023; respectiv Articolul 1 CFREU.)

Forma inițială a Constituției din 1991 s-a călăuzit după principiul că niciun actor nu ar trebui să poată prelua integral exercitarea puterii. O astfel de preocupare era de înțeles pentru o țară care, în 1989, lăsa în urmă peste 50 de ani de dictaturi consecutive (fasciste și comuniste). Intențional, puterile executivului, legislativului și sistemului judiciar au fost divizate intern – în executiv, președintele și prim-ministrul au puteri diferite; în legislativ, Parlamentul bicameral și Curtea Constituțională au prerogative opuse; în justiție, Înalta Curte și Consiliul Superior al Magistraturii au competențe separate. Prin revizuirea Constituției, în 2003, au fost introduse trei schimbări semnificative:

- CCR nu se mai limitează doar la împiedicarea intrării în vigoare a legilor neconforme, ci este însărcinată și cu rezolvarea conflictelor dintre cele trei puteri.
- Durata mandatelor Parlamentului și Președintelui sunt decalate (patru, respectiv cinci ani), conducând astfel la apariția unor perioade alternante de sinergie politică și de coabitare (conflict).
- CSM aduce laolaltă judecătorii și procurorii pe poziții (aproape) egale, dar adaugă tensiuni politice, prin adăugarea unor reprezentanți din rândul societății civile (desemnați de Senat).

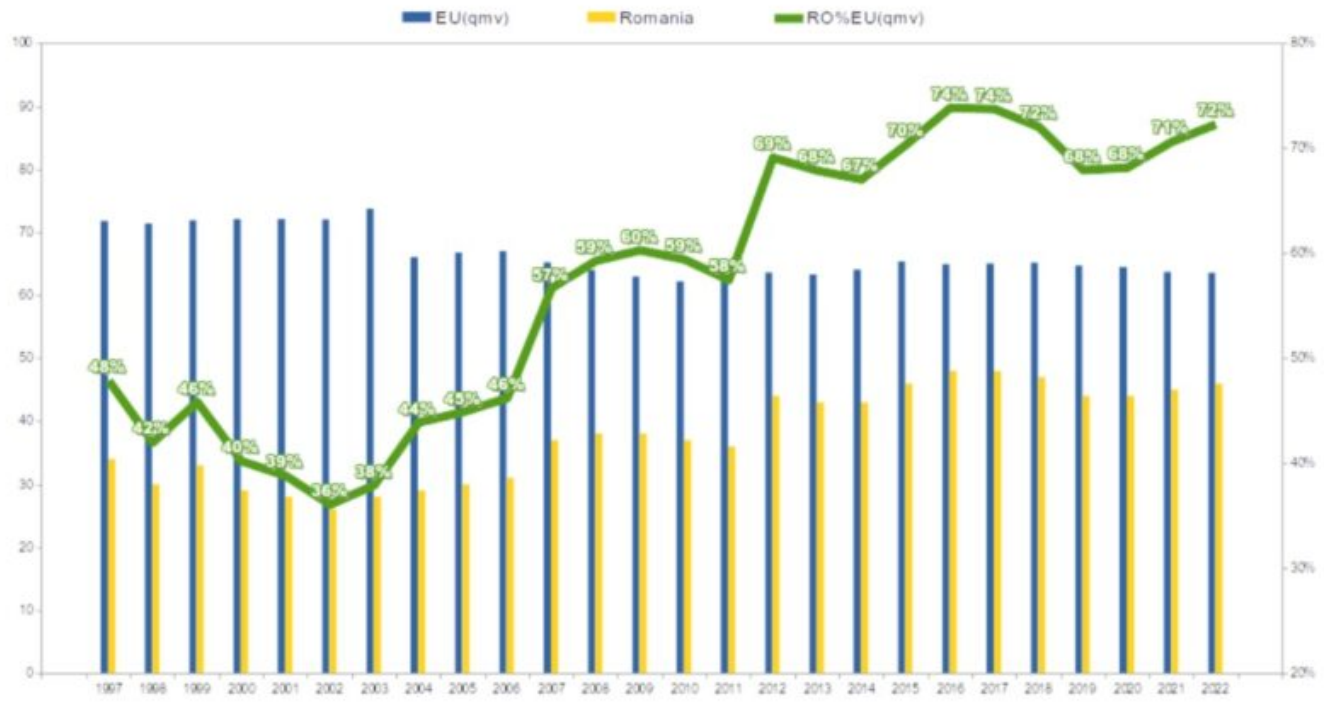
Configurația constituțională post-2003 a creat o oportunitate pentru capturarea statului de către unul dintre actorii politici. PSD s-a dovedit suficient de tenace pentru atingerea acestui obiectiv, chiar dacă mișcările sale nu au reprezentat mai mult decât ajustări tactice, graduale, lipsite de o planificare strategică propriu-zisă (un sens suplimentar pentru termenul *flaw* – defect – din *rule o'flaw*). Până la începutul anilor 2010, PNL a părut să protejeze separația puterilor în stat (sistemul de verificare și contrapondere) împotriva PSD, însă, până la urmă, a cedat sub presiunea celui de-al treilea actor politic: Atunci când, în perioada 2004-2014, fostul președinte Traian Băsescu și fostul său partid politic (PDL) au înclinat sistemul în favoarea lor, contrareacția din partea PNL a fost să-și unească forțele cu PSD.

Fiecare dintre cele trei modificări ale Constituției a avut la bază intenții bune, însă a condus

la decizii defectuoase. Separat, niciuna dintre ele nu ar fi trebuit să afecteze semnificativ constrângerile asupra exercitării (abuzive) a puterii politice; însă, luate împreună, aceste trei modificări au slăbit treptat sistemul de verificare și contrapondere dintre cele trei puteri: „Reprezentanții societății civile" funcționează ca o cârjă politică în CSM, sprijinind coaliția de guvernare în special împotriva procurorilor. Mandatele decalate ale Parlamentului și Președintelui se realiniază în 2024, oferind oportunitatea ca o posibilă alianță PSD-PNL să obțină majorități absolute (de peste 50%) în toate rundele electorale (Libertatea). Iar în rândul judecătorilor CCR există deja o majoritate pregătită să închidă ochii la deciziile toxice ale coaliției de guvernare.

În lipsa unor constrângeri efective asupra exercitării (abuzive) a puterii politice, corupția a prins avânt. Percepția publică asupra corupției a suferit schimbări minore în ultimul deceniu (vezi Graficul 2). Raportul privind statul de drept al CE este mai degrabă indulgent în privința corupției (a se vedea capitolul despre România), probabil pentru a justifica deciziile politice din noiembrie 2022 și septembrie 2023 privind ridicarea MCV după 15 ani (CE și Agerpres). Totuși, GRECO este mai exigent și critică deficiențele explicite din sistemul românesc de verificare și contrapondere între puterile statului (CoE). Strategia Națională Anticorupție nu menționează niciuna dintre constrângerile asupra exercitării (abuzive) a puterii politice, astfel că, nesurprinzător, niciuna dintre instituții nu se simte obligată să acționeze (SNA). Evoluția României în raport cu Indicele Statului de Drept tinde să confirme concluziile GRECO, mai degrabă decât pe cele ale CE, din moment ce România înregistrează constant scoruri sub media regională la toți cei opt factori (WJP).

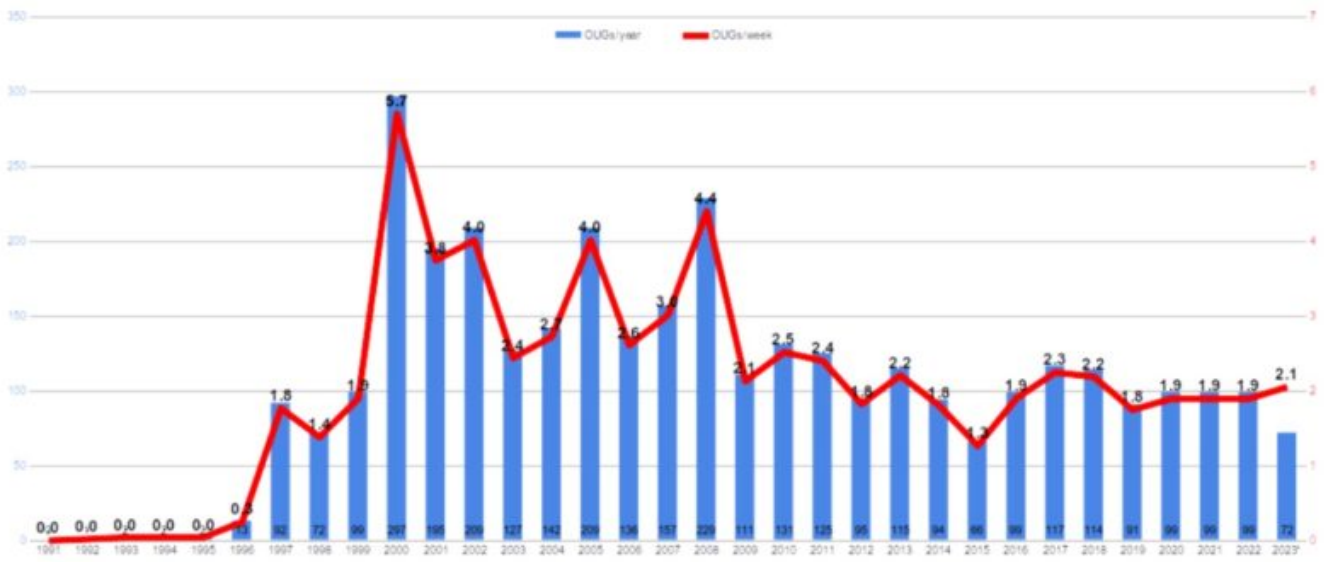
Graficul 2. Indicele de Percepție a Corupției (IPC) și evoluția relativă în raport cu media europeană, 1997-2022.



Sursă: date de la Transparency International, Indicele de Percepție a Corupției (CPI); metodologie de la Piața de șpagă; detalii suplimentare la Vrabie, ianuarie 2023.

Alături de cele trei modificări din 2003, ordonanțele de urgență și Avocatul Poporului sunt încă doi parametri constituționali care necesită atenție. OUG-urile au fost din nou criticate (recent) în raportul GRECO (CoE), dar ele sunt o pacoste cel puțin din vremea „listei lui Barroso," întocmită de CE în 2012 (Euractiv). În teorie, OUG-urile sunt adoptate atunci când Parlamentul își deleagă competențele legislative Cabinetului de miniștri; în practică, delegarea acestor puteri este aproape nerestricționată și nelimitată, fiind prin urmare abuzată în mod constant de toate guvernele, din 1997 încoace: Pe parcursul ultimului deceniu, țara pare că s-ar fi confruntat, în medie, cu câte două situații de urgență săptămânale care să necesite acțiuni de reglementare (vezi Graficul 3).

Graficul 3. Ordonanțe de urgență (OUG-uri) pe an și mediile săptămânale aferente, 1991-2023.



Sursă: Vrabie în Eastern Focus, 2019, actualizat; date de la Consiliul Legislativ procesate până la sfârșitul lunii august 2023. De observat că urgențele reale, precum COVID-19 sau invazia Rusiei în Ucraina, nu au avut un impact asupra mediilor săptămânale din perioada 2020-2023.

Deși sunt adoptate de Cabinetul de miniștri, OUG-urile au aceeași putere legală ca și legile adoptate de Parlament; însă, publicarea în Monitorul Oficial, respectiv intrarea lor în vigoare, nu depinde de promulgarea acestora de către Președinte. Avocatul Poporului este singura instituție care poate împiedica (sau întârzia) publicarea OUG-urilor în Monitorul Oficial – aceasta are la dispoziție posibilitatea directă și nerestricționată de a sesiza CCR pentru exercitarea unui control de constituționalitate *ex-ante*. Însă, având în vedere că Avocatul Poporului este numit sau revocat de cele două Camere ale legislativului, acesta se vede adesea nevoit să servească interesele majorității parlamentare care susține Cabinetul de miniștri. Abia în 2021, CCR a hotărât că revocarea Avocatului Poporului nu se afla la discreția deplină a Parlamentului (Europa Liberă).

Cele cinci elemente prezentate mai sus descriu o imagine destul de sumbră a eșafodajului constituțional: Dacă un Cabinet are o majoritate fragilă în Parlament, prim-ministrul încă își poate folosi puterea discreționară prin intermediul OUG-urilor. Într-un astfel de caz, cu președintele efectiv exclus din joc, prim-ministrul are șanse pentru a învinge atât Avocatul Poporului, cât și CCR. Dacă un astfel de prim-ministru ar fi destul de abil pentru a obține câteva victorii, acesta și-ar putea forma o altă majoritate în Parlament (cumpărarea de voturi nu este neobișnuită, dar nu a fost niciodată dovedită în instanță). În ultimul deceniu,

Victor Ponta (PSD) a condus patru Cabinete, Liviu Dragnea (PSD) a produs trei, iar Ludovic Orban (PNL) a format alte trei. Nicolae Ciucă (PNL) și Marcel Ciolacu (PSD) au ocupat pe rând poziția de premier în două Cabinete consecutive, bazate în mare parte pe aceeași majoritate (vezi Calendarul statului de drept în România).

Prin contrast, dacă prim-ministrul ar avea o majoritate stabilă în Parlament, un Avocat al Poporului de partea sa, un Președinte favorabil, suficientă influență în CSM și o CCR cooperantă, sistemul separației și echilibrului puterilor în stat ar ceda facil. Este doar o întâmplare faptul că România încă nu a avut parte de o astfel de concentrare a puterii. În medie, guvernele formate începând cu februarie 2012 au durat doar câte 10 luni, ceea ce înseamnă că exercitarea deplină a puterii politice are viață scurtă. Astfel, deși România este destul de permeabilă la tendințele autoritare (Vrabie), politicienii români încă nu au reușit să alinieze toate elementele din acest scenariu de coșmar. Totuși, în cele patru runde de alegeri ale anului 2024, o alianță electorală între PSD și PNL ar putea reprezenta o amenințare serioasă pentru statul de drept (Libertatea; de asemenea, Monitorul Social). Cu toate acestea, e posibil ca alegerile din 2024 să fie ferite de pericolul autoritar, deoarece aproximativ jumătate din populația României încă asociază lipsa democrației cu sărăcia severă din anii 1980 (În Centru).

Analiză și discuție

Caracteristicile constituționale analizate mai sus oferă deja răspunsuri la două dintre întrebările inițiale: Din cauza OUG-urilor, România nu are cu adevărat o regulă clară privind modul de schimbare a celorlalte reguli. Și, în mare parte din același motiv, România nu are constrângeri eficace privind exercitarea (abuzivă) a puterii politice. Puterea discreționară este alarmant de răspândită în toate cele trei puteri, iar cei care iau decizii nu au obiceiul de a verifica dacă ar putea exista eventuale consecințe nedorite ale acțiunilor lor.

În timpul primului său mandat (2004-2009), președintele Băsescu și-a folosit puterea discreționară pentru a modifica majoritatea în Parlament, ignorând efectele potențiale ale antagonizării PSD. Apoi, a declarat corupția un pericol pentru securitatea națională, fără a lua în considerare faptul că SRI ar putea să-și facă loc în sistemul judiciar. De asemenea, a manevrat sistemul de numiri, obținând o majoritate favorabilă la CCR, ceea ce a avut consecințe negative în 2014, când Parlamentului i s-a permis să numească un nou Cabinet (Ponta III) fără un program de guvernare (Digi24).

În 2012, prim-ministrul Ponta din PSD și aliații săi din PNL au decis asupra unui set de acțiuni care au fost percepute ca o lovitură de stat (Euractiv). Situația a escaladat până la stadiul în care președintele CE s-a văzut nevoit să intervină cu cele 11 puncte din „lista lui

Barroso” (din nou, Euractiv). Prin urmare, puterea de negociere a lui Ponta a fost diminuată: în 2012-2013, a încercat să numească un procuror general favorabil (Digi24), dar Băsescu a impus-o drept noua șefă a DNA (2013-2018) pe fosta procuroare generală Kövesi (2006-13).

Posibil încă din 2005, dar documentat doar din 2011, SRI a semnat protocoale secrete cu Parchetul de pe lângă ÎCCJ, apoi cu CSM, poate chiar și cu instanța supremă. Protocoalele au fost divulgate presei în 2018, creând impresia că SRI era pe deplin implicat în manipularea investigațiilor penale (Curaj Înainte). Unii politicieni au afirmat că SRI și DNA ar fi avut o înțelegere pentru „curățarea” clasei politice, însă astfel de solicitări, atunci când au fost adresate instanțelor, nu au condus la anularea vreunei condamnări penale.

Scandalul SRI din 2018 a fost precedat de două decizii ale CCR din 2016:

- Într-una dintre deciziile sale, CCR a interzis implicarea SRI în cauzele penale, astfel încât interceptările și alte echipamente de supraveghere ar fi trebuit să fie predate către poliția judiciară, în timp ce poliția judiciară însăși ar fi trebuit să migreze de la Ministerul de Interne la parchete; niciuna dintre aceste măsuri nu a fost încă implementată integral.
- CCR a impus, de asemenea, o nouă interpretare a Codului Penal cu privire la infracțiunea de abuz în serviciu. Cu această ocazie, DNA a acuzat CCR de colaborare cu politicienii vinovați de corupție, susținând că, drept urmare a acestei decizii, bugetul de stat ar fi urmat să piardă aproximativ 260 de milioane de euro (Republica).

După alegerile din 2016, Liviu Dragnea (PSD), alături de cei trei prim-miniștri consecutivi pe care i-a păstorit, au profitat de situația creată în ceea ce privește DNA, SRI și CCR: Fiind incapabil să devină prim-ministru el însuși (din cauza condamnării sale pentru corupție din 2016, Mediafax), Dragnea a creat o narațiune despre „statul paralel” care ar fi trimis politicienii după gratii (în mod discreționar și abuziv), respectiv a declanșat un proces politic cu scopul de a elimina controlul judiciar asupra executivului. Acest demers a implicat modificarea celor trei legi ale justiției, schimbări în codurile penale și destituirea lui Kövesi de la conducerea DNA.

Ca rezultat, CSM nu mai funcționează în plen din 2017-2018, ci în două secții separate, ceea ce diminuează statutul de magistrați al procurorilor (Comisia de la Veneția, 2018 și 2022) și subminează independența judecătorilor (Chiș). SIIJ, înființată în aceeași perioadă, ar fi trebuit să echilibreze DNA – în teorie, SIIJ era menită să ancheteze infracțiunile comise de magistrați; în practică, a hărțuit magistrații care au închis politicieni. Deși, acum, SIIJ lasă timpul să treacă, astfel încât prescripția să conducă la clasarea dosarelor (Digi24, RFI și

Europa Liberă), magistrații tot nu sunt protejați cu adevărat împotriva politicienilor.

Cu o majoritate diferită, CCR a modificat regulile privind prescripția printr-o decizie din 2018 și una din 2022. În esență, Codul de Procedură Penală acordă acum un timp foarte scurt pentru descoperirea unei infracțiuni, investigare, trimitere în judecată, proces, apel, recurs, condamnare și punerea în aplicare a hotărârii instanței. Cele mai afectate de aceste schimbări sunt dosarele complexe de fraudă și corupție, care implică politicieni (Judecata de Acum). În mod evident, nu există niciun stimulent pentru ca Parlamentul să legifereze niște măsuri extinse de protecție pentru procurori, în confruntarea cu frauda și corupția politică.

Deși statul de drept nu se bazează doar pe procurori, deciziile politice din 2017-2018 (cele trei legi ale justiției, CSM și SIIJ, prescripția și destituirea lui Kövesi) au avut un efect inhibitor asupra sistemului judiciar (FJR și Funky Citizens): Concluzia intermediară este că politicienii au suficientă putere discreționară pentru a-și supune justiția, în ciuda garanțiilor internaționale pentru statul de drept. Iar principalele partide politice (în special PSD și PNL) își mențin poziția că nu ar trebui să existe restricții privind exercitarea puterii politice.

Succesul candidaturii lui Kövesi, în octombrie 2019, la conducerea Parchetului European nu a fost suficient pentru a le permite magistraților români să se „răzbune” față de propriii lor politicieni. Din contră, destituirea ei de la DNA în 2018 (HotNews) a avut consecința neintenționată de a crea și mai multă putere discreționară, de data asta în justiție: Din cauza unei combinații a următoarelor trei decizii judiciare luate la nivel european, judecătorii români pot extinde soluționarea cauzelor dincolo de restricțiile legale din normele de procedură:

- În 2020, CEDO a condamnat România pentru neanularea deciziei ilegale de destituire a procurorului-șef DNA și pentru neadoptarea unor măsuri care să prevină un astfel de abuz de putere în viitor (Europa Liberă).
- În 2022, analizând un caz referitor la SIIJ și CSM, CJUE a decis că judecătorii pot ignora deciziile CCR care contravin dreptului UE (de asemenea, Europa Liberă).
- În 2023, CJUE a hotărât din nou că judecătorii pot ignora deciziile CCR referitoare la prescripție, în cazurile de fraudă și corupție (G4Media și HotNews).

Peisajul puterii discreționare descris mai sus afectează inevitabil și drepturile omului. Tabelul 1 conturează o imagine sumbră a unei societăți afectate de violența sistemică, iar efectele acesteia sunt foarte grave pentru minoritatea romă (și cea maghiară) (CRJ), unele minorități religioase (Să fie lumină), comunitatea LGBT+ (Monitorul Social), imigranți (Recorder și Digi24), persoane cu dizabilități (CRJ), respectiv pentru femei și tineri/copii în general (Filia și Eurostat). Avocatul Poporului ar trebui să joace un rol-cheie, dar această

instituție este mai apreciată pentru rolul său privind OUG-urile decât pentru protejarea drepturilor omului și demnității umane. Nici măcar CCR nu e suficient de preocupată cu protejarea drepturilor omului și/sau demnității umane (V. Perju în Dima & Perju, 2023).

Acolo unde Avocatul Poporului și alte autorități nu reușesc să protejeze demnitatea umană, intervin ONG-urile. Dar guvernul detestă respectul pe care organizațiile internaționale îl poartă ONG-urilor, astfel că a încercat în mod repetat să le reducă la tăcere. Activiștii civici au avut cel mai mult de suferit în timpul Cabinetelor lui Dragnea, însă, acum, pachetul legislativ al premierului Ciolacu din septembrie 2023 vizează (printre altele) redirecționarea fondurilor din sponsorizări pentru acoperirea deficitului bugetar (G4Media). Una dintre organizațiile (potențial) cele mai afectate construiește în prezent primul spital nou din România în mai bine de 30 de ani, în timp ce guvernul a renunțat recent la 740 de milioane de euro din PNRR pentru infrastructura de sănătate (Economedia).

„Referendumul pentru familie" din 2018 ilustrează interacțiunea dintre drepturile omului și puterea discreționară: Prezența la vot nu a atins pragul de validare, deoarece referendumul a fost boicotat de societate (DW). Dar interpretarea CCR, conform căreia căsătoria unește un bărbat și o femeie, este încă valabilă din punct de vedere legal, chiar dacă termenul utilizat în Constituție (art. 48) este „soți". De asemenea, în ciuda unei decizii a CJUE din 2018 (Curia), România încă nu oferă suficientă protecție cuplurilor LGBT+, constatare confirmată de o hotărâre a CEDO din 2023 (CEDO). În loc să se conformeze hotărârilor de la instanțele europene, România a jucat cartea tradiționalistă și a atacat decizia la Marea Cameră a CEDO (G4Media).

Disprețul față de demnitatea umană a atins apogeul în timpul pandemiei de COVID-19. Președintele Iohannis, premierul Orban și majoritatea CCR au sprijinit întărirea rolului serviciilor secrete (și a armatei) în societate. La începutul anului 2020, România a notificat o derogare de la Convenția Europeană a Drepturilor Omului (HotNews), efectiv trecând la secret toate deciziile și achizițiile legate de gestionarea crizei sanitare (Rise Project). Ca rezultat, „personalul esențial" (serviciile secrete și armata) și apropiații guvernului au fost prioritizați față de cetățenii obișnuiți, ba chiar și față de personalul medical, încă de la începutul campaniei de vaccinare din 2021 (SpotMedia).

Pe parcursul pandemiei, Serviciul de Telecomunicații Speciale și-a crescut influența. STS a început cu platforma de vaccinare, dar s-a extins treptat în alte domenii ale administrației centrale, cu „sprijin privind infrastructura pentru digitalizare," alături de SRI și SIE, posibil și SPP. O singură organizație este specializată în supravegherea juridică și civică a securității cibernetice (ApTI), iar aceasta abia ține pasul cu toate schimbările, atât la nivel intern, cât și european (Context). Încă o dată, vedem cum puterea discreționară creează

consecințe neintenționate, mult dincolo de domeniul inițial afectat.

De la începutul invaziei ruse în Ucraina, armata și serviciile secrete par să aibă o influență și mai puternică asupra procesului de luare a deciziilor. Având în vedere că premierul Ciucă (2021-2023) era un general în rezervă, guvernul român a adoptat recent o narațiune de securitate (privind instituțiile de forță) care întărește două atitudini opuse, dar excesive și costisitoare, în rândul demnitarilor și funcționarilor publici: fie «mi-e frică să iau decizii (chiar corecte), pentru că aplicarea legii este discreționară și mă va zdrobi», fie «nu mi-e frică să iau decizii (chiar ilegale), pentru că aplicarea legii este discreționară și nu mă va atinge» (Judecata de Acum). Aceste atitudini, respectiv noțiunea de „impunitate selectivă" pe care ele se bazează, ilustrează cât de ineficace au devenit parchetele în ultimii ani (în special DNA și DIICOT).

Ambele atitudini sunt larg răspândite în sânul celor trei puteri ale statului și pot fi puse în legatură cu alte decizii discreționare care nu au luat niciodată în calcul consecințele neintenționate:

- Din 2015, când Parlamentul a reformat legea privind finanțarea partidelor politice, subvențiile pentru partidele politice au crescut dramatic, de la aproximativ 1,2 milioane de euro la aproximativ 50 de milioane de euro pe an, cu 57% din acești bani mergând către media și publicitate (Expert Forum). Ca rezultat, instituțiile media s-au transformat în mașini de propagandă, iar capacitatea publică de supraveghere a fost forțată să se îndrepte către identificarea dezinformării și a informațiilor eronate, în loc să se concentreze asupra eficacității guvernului.
- Tot în 2015, când Parlamentul a reformat legile electorale, partidele politice au primit un fel de bonus electoral pentru decidenții deja aflați în funcție, la toate nivelurile administrației (Politică fără Bariere). Alături de efectele toxice ale subvențiilor pentru media, acest bonus a făcut ca partidele politice să devină magneți pentru personaje-marionetă și impostori, în loc de persoane capabile să dezvolte politici publice. Conducerea partidelor politice este acum strâmbă, fiind concentrată asupra deciziilor menite să-i păstreze aproape pe votanții fideli și să-i respingă pe cei indecișI (DoR).

Punând paie pe foc, cadrul legal le permite partidelor politice să primească un bonus de subvenție pentru femeile care candidează pe locuri eligibile din lista partidului. Cu toate acestea, nu se impune restituirea bonusului, în cazul în care candidatele demisionează. Ca urmare, strategiile interne ale partidelor, în special la nivel local, „încurajează" femeile să demisioneze din funcțiile pentru care au fost alese, în favoarea candidaților bărbați plasați mai jos pe listă (Vrabie; de asemenea, FES). Nu numai că femeile sunt subreprezentate în politică (Expert Forum), dar acest comportament sistemic împiedică și adoptarea deciziilor

care chiar ar servi interesele femeilor (Filia).

Seria de decizii proaste pe care am prezentat-o mai sus pune sub semnul întrebării competențele reale ale politicienilor din România. Această problemă este în atenția publicului de ceva timp (Calendarul Statului de drept în România, Șercan și Nicolae), dar nici măcar președintele Iohannis nu a fost de acord cu cererea societății civile din 2015, de a introduce criterii de integritate și competență pentru miniștri (Mediafax). Partea regretabilă a acestui eșec este că PSD și PNL au devenit, treptat, partide iliberale „din greșeală" (Vrabie): Lipsa de integritate le determină să-și acopere greșelile, în loc să fie responsabile și să dea socoteală pentru ele; iar deciziile luate pentru a-și acoperi greșelile creează un cerc vicios al anti-responsabilității.

Concluzii

Deficiențele sistemice ale textului constituțional permit exercitarea discreționară a puterii în toate ramurile guvernării. OUG-urile împiedică efectiv existența sau aplicarea unei reguli generale privind modul de schimbare a celorlalte reguli. Pe lângă OUG-uri, interacțiunea dintre autoritățile de la vârful celor trei puteri ale statului a slăbit din ce în ce mai mult orice constrângere asupra exercitării abuzive a puterii politice. De fapt, principalele două partide politice, care guvernează împreună acum (PSD și PNL), demonstrează că nu-și doresc niciun fel de restricții privind exercitarea puterii politice. Singurul obiectiv politic care ar mai putea să le înfrâneze pare să fie angajamentul de aderare la OCDE, prezentată ca parte a „ordinii internaționale bazate pe reguli" (OCDE).

Cu OUG-uri atât de frecvente (vezi Graficul 3) și cu puterea discreționară atât de răspândită, guvernarea ia decizii care nu arată niciun fel de respect față de demnitatea umană. Fie din cauza corupției (Graficul 2), fie din incompetență, guvernarea României este mai slabă și mai costisitoare decât în țările învecinate (Graficul 1). Disoluția sistemului de verificare și contrapondere între puterile statului (în special pe palierul judiciar din perioada 2017-2022) a transformat România într-un loc atractiv pentru tot felul de escroci (vezi frații Tate la BBC, în Tabelul 1). Revenind la puterea discreționară și la lipsa de respect față de demnitatea umană, în 2022, dintre toate statele membre UE, România a primit cele mai multe condamnări la CEDO pentru tratamente inumane și degradante (Europa Liberă). Rezultă că, în timp ce sistemul judiciar ar trebui să fie un factor decisiv pentru separația și echilibrul puterilor în stat, magistrații înșiși nu sunt chiar lipsiți de vină.

Deși majoritatea analiștilor consideră PSD-ul ca fiind personajul negativ în povestea României despre statul de drept, succesiunea de decizii și alegeri politice din perioada 2012-2023 poate fi interpretată și altfel: PSD (și aliații săi) nu au avut un plan strategic, ci

au răspuns față de evoluția mediului politic, cu ajustări tactice și graduale. PSD a fost doar tenace în urmărirea agendei sale și isteț în împărțirea puterii cu PNL – alegerea rațională pentru a profita de cele patru runde de alegeri programate în 2024. Doar timpul poate spune dacă această ultimă manevră va funcționa în favoarea lor sau dacă următoarea criză va pune pe foc întregul sistem. Dacă următorul regim politic poate evita constrângerile asupra exercitării puterii politice și, respectiv, poate ocoli regula generală privind schimbarea celorlalte reguli, România ar putea deveni un stat capturat, ceea ce va avea efecte grave inclusiv asupra demnității umane.

Ultimul raport GRECO recomandă ca România să rezolve problema fundamentală a ordonanțelor de urgență; OCDE are o solicitare similară. Cel mai bun curs de acțiune ar fi o modificare a Constituției, dar politicienii nu vor fi ușor de convins să renunțe la „jucăria" lor preferată. Nu există niciun stimulent nici pentru ca partidele politice să-și îmbunătățească selecția candidaților, în ciuda solicitărilor societății civile referitoare la competența și integritatea decidenților. În aceste circumstanțe, instituțiile-cheie sunt CCR și Avocatul Poporului, dar numai dacă acestea aleg să-și asume niște responsabilități mai mari (de ordin mai înalt). Din punct de vedere constituțional, acestea sunt singurele entități care pot restricționa abuzul de putere, pot aplica regulile fundamentale privind deciziile politice și pot restabili respectul față de demnitatea umană.

Notă despre autor

Codru Vrabie este un activist independent, trainer și consultant în domeniul bunei guvernări, concentrat pe reforme judiciare și administrative. Codru a colaborat cu diverse organizații ale societății civile din 1998, însă din 2020 nu mai este afiliat cu niciun ONG. A scris acest articol pentru Kultura Liberalna/Let Law Rule, ca o continuare a colaborării sale cu GlobalFocus Center. Din 2010, Codru este colaborator extern în cadrul Programului Statul de Drept Europa de Sud-Est al Fundației Konrad Adenauer , în calitate de trainer în programul Leaders for Justice. În 2021, a moderat podcastul *Rule of Law Rules* (în limba română), produs de KAS/RLPSEE.

Codru Vrabie își exprimă recunoștința față de Oana Popescu-Zamfir, Radostina Pavlova, Doru Toma și, în special, față de Cristian Lupșa, pentru ajutorul acordat în editarea și perfecționarea versiunii finale a acestui articol. Toate informațiile utilizate în acest articol erau la zi în perioada redactării, în septembrie-octombrie 2023.

Tabelul 1.

Dată & sursă Subiect

6 iulie 2023, CIM & BdB DIICOT investighează un caz de crimă organizată legat de mai multe azile din Voluntari, lângă București, unde persoane în vârstă și cu dizabilități erau „îngrijite” în condiții deplorabile; 24 de persoane sunt reținute. Proprietarii centrelor primiseră subvenții de la stat pentru servicii de îngrijire, beneficiind de protecție politică. Cazul a fost denumit inițial „Lagărele Cristinei” (o referire directă la lagărele de concentrare), apoi „Lagărele Ilfovului,” devenind ulterior scandalul „azilelor groazei.”

10 iulie 2023, CIM & BdB O serie de articole intitulate „toți știau” expun rețeaua de instituții publice și figuri politice care ar fi trebuit să acționeze în scandalul „azilelor groazei,” dar au ales să ignore situația, cu luni înainte ca articolul original să fie publicat în februarie. Cele mai proeminente figuri politice identificate sunt ministrul Muncii, ministra Familiei și primarul din Voluntari.

13 iulie 2023, HotNews Ministrul Muncii, Marius Budăi, își dă demisia din cauza scandalului cu „azilele groazei.” El susține că responsabilitatea le revine autorităților locale și județene care au jurisdicție asupra Voluntari, dar omite să menționeze că, în aprilie, a decis să interzică toate inspecțiile neanunțate ale societății civile în centrele de îngrijire.

14 iulie 2023, HotNews Ministra Familiei, Gabriela Firea, își dă demisia din toate funcțiile politice, cu excepția celei de senator. Ea afirmă că scandalul „azilelor groazei” a fost orchestrat pentru a-i bloca candidatura la funcția de primar al Bucureștiului în alegerile locale din toamna anului 2024. De asemenea, neagă orice legătură cu centrele de îngrijire din Voluntari, unde soțul ei este primar.

24 iulie 2023, CluJust & PressHub ÎCCJ și CSM restabilesc în funcție o judecătoare, după 9 ani, confirmând că a intervenit prescripția pentru infracțiunea primirii de mită. Inițial, judecătoarea fusese condamnată la șapte ani de închisoare; profitând de diverse apeluri și excepții în fața mai multor instanțe, aceasta nu a executat nicio zi de pedeapsă în închisoare. Odată cu reînvestirea sa, nu doar că a ajuns să conducă secția civilă a Tribunalului Constanța, dar primește și plăți restante de salariu în valoare de aproximativ 600.000 de euro.

27 iulie 2023, Europa Liberă ÎCCJ îi achită pe foștii ofițeri ai Securității care ar fi dat ordinul de torturare și ucidere a disidentului anticomunist Gheorghe Ursu în 1985. În timp ce verdictul poate fi solid din punct de vedere juridic, argumentele prezentate de cei trei judecători demonstrează o gravă neglijare a acțiunilor reprobabile din timpul dictaturii comuniste, respectiv se arată incapabili de a face distincția dintre binele și răul istoriei recente.

28 iulie 2023, ProTV În apropiere de Târgu Mureș, o inspecție neanunțată efectuată de activiști ai societății civile descoperă șapte persoane în subsolul unei unități medicale. 13 persoane sunt imediat evacuate din clădire și transportate la un spital din apropiere. Cazul are loc la mai puțin de o lună după scandalul „azilelor groazei” și la doar două zile după ce unitatea fusese verificată oficial.

31 iulie 2023, ProTV În Urziceni, o tânără naște pe trotuar în fața spitalului, deoarece singurul medic obstetrician de la fața locului nu poate acoperi toate turele; un activist pentru drepturile romilor denunță rasismul și discriminarea din acest caz (Investigatoria).

8 august 2023, Agerpres Foștii șefi ai jandarmeriei sunt inculpați pentru abuz în serviciu în dosarul protestelor din 10 august 2018, când peste 300 de persoane au fost rănite în timp ce protestau împotriva regimului Dragnea și a cabinetului prim-ministrei Dăncilă. DW deplânge faptul că nu toți vinovații sunt puși sub acuzare, în special cei responsabili politic.

8 august 2023, HotNews La sfârșitul unui festival de muzică din Cluj, jandarmeria amendează un artist pentru obscenități și tulburarea liniștii publice, respectiv depune plângere împotriva lui la Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD).

16 august 2023, Adevărul Într-o stațiune de pe litoral, turiștii se bat cu salvamarii din cauza restricțiilor privind înotul indicate de steagurile roșii și galbene. Patru persoane mor

încercând să salveze niște copii de la înec.

21 august 2023, Republica Un fost informator al Securității beneficiază de o înmormântare cu onoruri militare și laude, în ciuda faptului că ar fi contribuit la uciderea în 1988 a unui fost director de la postul de radio Europa Liberă.

22 august 2023, G4Media O tânără moare în spitalul din Botoșani, sufocându-se după ce a suferit un avort spontan, deoarece medicii de acolo nu aveau un protocol medical pentru astfel de situații.

23 august 2023, BBC Dovezi identificate de procurori români dezvăluie violența sexuală și coerciția exercitate de foștii kickboxeri acuzați acum de viol și trafic de persoane.

24 august 2023, Libertatea În stațiunea 2 mai, un tânăr de bani gata, aflat la volan sub influența drogurilor, ucide doi adolescenți, întrucât poliția rutieră nu dispune de echipamente și protocoale pentru prevenirea abuzului de alcool și/sau droguri.

26 august 2023, G4Media Guvernul încearcă să inverseze decizia CEDO din mai, prin care România a fost condamnată pentru neadoptarea unei legislații care recunoaște și oferă protecție legală cuplurilor sau familiilor de același sex (a se nota că un referendum care încerca să interzică căsătoria între persoane de același sex a eșuat în octombrie 2018; totuși, o decizie a CCR din septembrie 2018 permite interpretarea conform căreia cuplurile de același sex pot avea doar acces la o uniune civilă, nu și la căsătorie).

28 august 2023, Libertatea Secretarul de stat din Ministerul Economiei, Lucian Rus, recunoaște că procesul de consultări privind „noua” strategie de turism a României a început cu un document redactat în 2018. Surse din minister subliniază că Banca Mondială a contribuit la documentul original, dar ministerul l-a ignorat timp de 5 ani.

28 august 2023, PressHub Recent-numita ministră a Familiei, Natalia Intotero, atacă reprezentanții societății civile la o consultare publică privind protecția copilului; ea susține că inspecțiile neanunțate ale societății civile în centrele de îngrijire a copiilor ar fi în contradicție cu normele GDPR. Situația este aproape identică cu ceea ce s-a întâmplat în aprilie la Ministerul Muncii (vezi detaliile de mai sus despre scandalul „azilelor groazei”; de asemenea, IPPF).

29 august 2023, Digi24 Ministrul Finanțelor, Marcel Boloș, afirmă că resursele financiare alocate pentru refugiații ucraineni au afectat deficitul bugetar. Context dovedește că banii UE (~1,5 milioane euro) destinați hranei și cazării acestora nu au fost cheltuiți, iar aproximativ 25.000 de refugiați au fost nevoiți să părăsească țara.

29 august 2023, G4Media În urma cazului din stațiunea 2 Mai, ministrul de Interne, Cătălin Predoiu, declară că România a pierdut lupta împotriva consumului de droguri ilegale în rândul adulților. El propune abordarea problemei consumului de droguri de către minori, dar refuză efectiv să-și asume responsabilitatea, aruncând vina asupra părinților și școlilor.

Codru Vrabie, GlobalFocus Center