

# **ATITUDINI**

## **Inadecvarea instituțională, deficiență majoră a sistemului judiciar românesc**

*Mihai Pantelimon Drăguțescu,  
judecător, Tribunalul București*

---

### **Rezumat:**

*Articolul analizează în cheie instituțională una dintre sursele disfuncționalității sistemului judiciar, inadecvarea instituțională, pornind de la arhitectura constituțională a acestui sistem.*

*Perspectiva abordării are ca fundal „noua economie instituțională” (cu reprezentanți David North, Elinor Ostrom, Ronald Coase, Daron Acemoglu, James Robertson), curent politico-economic, în care instituțiile sunt apreciate ca generatoare de progres, respectiv regres (în teorie, instituțiile inclusive vs. extractive), iar justiția din România, ca sistem, aparține, prin fundamentul său filozofico-politic, celui de-al doilea tip de instituții.*

### **Abstract:**

*The article analyses institutional inadequation as one of the main sources of disfunctionality of romanian judicial system, using the „new institutional economics” as theory.*

*According this theory, the institutions are products of political and financial establishment, and the inclusive institutions produce incentives for progress, opposite to extractive institutions, which produce underdevelopment.*

*The Constitution of Romania may be included in the second category, neglecting to construct a social justice, launching the principles of a procedural justice for justice’s sake.*

**Keywords:** constitutional, justice, institutional analysis, new institutional economics, incentives

**N**u face obiectul prezentului articol și, de aceea, nu este necesară în această expunere o incursiune în istoria României pentru a ajunge la concluzia că perioadele de relativă liniște, propice unei dezvoltări durabile, conform unei formulări din terminologia politico-administrativă actuală, au fost destul de puține în ultimii 600 de ani de când există statalitatea

românească, studiile, cel puțin istorice, pe această temă sunt destul de numeroase și bine documentate.

De altfel, analizând dezvoltarea zonelor locuite de români în acest interval de timp, apropiindu-se de România de astăzi, cu prima sa formă statală modernă, Principatele Române și apoi chiar cu mitizata Românie Mare, dar și cu

interregnul (în sens legitimist) comunist, istoricul Bogdan Murgescu și-a argumentat extrem de convingător concluzia expusă în *“România și Europa. Acumularea decalajelor economice (1500 - 2010)”*, referitoare la o cronicizată întârziere, la pierderea trenului dezvoltării și la un *continuum* al măririi decalajului, cel puțin la nivelul culturii materiale, față de Occident.

Cauzele au fost atât interne cât și externe, iar, dacă în ceea ce privește cauzele externe, nu se poate spune, de cele mai multe ori, decât ceea ce zicea cronicarul “Iară nu sunt vremile supt cârma omului, ci bietul om supt vremi.” (Miron Costin *De neamul moldovenilor, din ce țară au ieșit strămoșii lor*), românii având, de prea puține ori, posibilitatea de a se împotrivi cu succes amenințărilor externe, analizând etiologia întârzierii din perspectivă internă, același istoric a subliniat incapacitatea elitelor românești de a gestiona avantajele materiale, politice sau culturale pe care le-a furnizat acest teritoriu în sensul recuperării decalajelor din domeniul economic, domeniu văzut ca o interfață a întregii societăți românești.

De 20 de ani, însă, aparențele, cel puțin la nivelul declarativ al clasei politice românești sunt în sensul unui stat care merge spre modernitate și care are un program de dezvoltare atât pentru cetățenii săi cât și pentru racordarea întregii societăți românești la ritmul dezvoltării organismului suprastatal, în esență occidental, la care s-a propus aderarea, la începutul anilor ‘90.

Deși propunerea de aderare a fost acceptată de clubul european în anul 2007, nu puține voci, atât din interior cât și de afară afirmă că realitatea este alta: în statul român s-a construit doar o societate de supraviețuire, cu o democrație de vitrină, cu o guvernare, indiferent de nuanța politică (pentru că nici nu se poate vorbi de o ideologie proprie valabil

asumată și transpusă în politici publice, ci doar susținută la nivel declarativ și al titulaturii) interesată doar în “cârpirea” rapidă a deficitelor și dezechilibrelor macroeconomice și, ceea ce este mai grav, fără o strategie realistă, globală și pe termen lung, care să așeze în mod temeinic România pe calea modernizării.

Demersul sintetic din prezenta expunere este prilejuit de această observație, grefată pe experiența recentă a ultimului an care confirmă inadecvarea, chiar la nivel formal, a unor instituții ce constituie fundamentul statului, așa cum este, în primul rând, Constituția și, ca o proiecție a acesteia, în raportul direct cu cetățeanul pe care-l deservește, sistemul judiciar.

În fapt, nu numai că există o tensiune latentă între regulile formale ale acestui sistem și nevoile sociale pe care acestea, teoretic, ar trebui să le satisfacă, dar, așa cum sunt stabilite aceste reguli, prin jocul de putere din interiorul elitei politice, fără participare publică și doar prin impunere de sus în jos, acestea conțin, *in nuce*, germenii unui fiasco instituțional.

Această previzibilă nereușită este cu atât mai importantă cu cât funcția sistemului judiciar este una, în primul rând, reglatoare, este o adevărată „supapă” socială, ultima din șirul instituțiilor ce trebuie să asigure, într-un viitor apropiat, condițiile suportabilității reciproce în „satul universal” spre care ne îndreptăm, după expresia lui McLuhan.

Robert Putnam sesizase, în *Making Democracy Work* ca fiind una dintre cauzele eșecului social, economic și politic al zonei de Sud a Italiei, în raport cu cea de Nord, lipsa culturii participative a masei de cetățeni la jocul de putere, și, mai ales, lipsa unei dispersii a puterii de decizie în masa cetățenilor din zona Italiei Meridionale, efect al unei culturi constituite în ultimele sute de ani.

În același sens, dar la o altă scară, de această dată, globală, Daren Acemoglu și James A Robinson, în *Why nations fail*

– *The origins of Power, Prosperity and Poverty* au identificat ca fiind cauza majoră a eșecului sau a succesului unei națiuni, forța instituțiilor acestora, însă tot în legătură cu efectul stimulator (sau inhibitor) al coeziunii și participării unui număr cât mai mare de cetățeni la procesul politic și, prin influența acestuia, la demersul economic al comunității.

Potrivit celor doi autori, instituțiile determină soarta națiunilor, iar succesul vine când instituțiile politice și economice sunt „inclusive” și pluralistice, creând stimulente (incentives) pentru oricine investește în viitor, cu alte cuvinte, forța acestora și, de aici, și forța națiunilor, este cu atât mai mare cu cât mobilizează, în sens constructiv și prin propria voință a cetățenilor lor, energiile acestora, punând la dispoziție cadrul instituțional adecvat, permisiv și incitator la participare, pentru cât mai mulți cetățeni.

Națiunile eșuează când instituțiile sunt „extractive”, protejând puterea economică și politică doar a unei mici elite care culege venituri de la oricine altcineva. Instituțiile politice „inclusive” înseamnă atât o bază largă de distribuție a puterii politice și limitări ale acestei puteri, ca alegeri democratice și constituții scrise<sup>1</sup>.

Această largă distribuție a puterii înseamnă că puterea este chiar faptic împărțită între cei ce sunt denumiți, în sens curent, factori de decizie ai vieții publice - persoane în funcții de conducere în instituțiile ce alcătuiesc, în primul rând, triada putere executivă-putere legislativă și putere judecătorească, după schema lui Montesquieu - și „beneficiarii” măsurilor ce se iau la vârf, ca politici publice.

**Numai un sistem de drept care poate să dea cetățeanului sentimentul că aspirațiile sale legitime pot fi atinse în cadrul instituțional reglementat de legile țării sale poate atrage atât solidaritatea cetățenilor, cât și respectarea contractului dintre cetățean și stat.**

Cu alte cuvinte, succesul apare acolo unde cât mai mulți oameni pot lua decizii de natură politică, în cadrul instituțional oferit pentru exercitarea puterii politice, măsuri care au proiecții economice și, intim legate de acestea, sociale, stabilind astfel sentimentul de apartenență la, în ultimă instanță, o instituție de putere.

Este o schemă care, deși cei doi autori nu o amintesc, poate fi identificată în statul atenian, care atinge apogeul în perioada lui Pericle, prin angrenarea celei mai mari mase de persoane în politica pe care o desfășoară o cetate antică sunt celebre dezbaterile publice în agora, unde orice cetățean își poate exprima punctul de vedere și, mai ales, posibilitatea votului „universal”, prin care pot fi revocați magistrații cetății sau poate fi adoptată o politică sau alta, pe plan intern sau extern (desigur, cu excepția punctată de mulți specialiști ai istoriei antice și nu numai, privitoare la excluderea femeilor și a sclavilor, specifică însă epocii).

Deși, din punct de vedere metodologic, *Why nations fail* ar putea fi încadrată categoriei tipului de analize

<sup>1</sup> We call such institutions, which have opposite properties to those we call inclusive, extractive economic institutions - extractive because such institutions are designed to extract incomes and wealth from one subset of society to benefit a different subset.

Inclusive economic institutions create inclusive markets, which not only give people freedom to

pursue the vocations in life that best suit their talents but also provide a level playing field that gives them the opportunity to do so. - Daren Acemoglu, James A Robinson, *Why nations fail, The origins of Power, Prosperity and Poverty* pe [www. eforobolivia.org/ wp.../08/Why-Nations-Fail-Daron-Acemoglu.pdf](http://www.eforobolivia.org/wp.../08/Why-Nations-Fail-Daron-Acemoglu.pdf) [accesat la 03.01.2013].

sociologice calitative (autorii afirmă că este un studiu istorico-economic și politic), ea aparține, după definiția autorilor, curentului „noii economii instituționale” (new institutional economics), iar anumite direcții deschise de aceasta pot fi convertite în metode cantitative, plecând de la ipoteza că, prin identificarea și contabilizarea instituțiilor de tip inclusiv, sau, ca revers, a celor de tip extractiv, după criteriile enunțate de cei doi autori, se poate stabili, cu aproximație, și probabilitatea succesului, în rigorile lumii actuale, a fiecărei societăți constituite în limitele granițelor statale.

Prin restrângere la setul de norme și reguli ce constituie cadrul instituțional al sistemului judiciar român actual, concluzia se poate desprinde ca fiind una singură, lipsește o adevărată „justiție socială”, efectuată în sensul unei cât mai mari apropieri de solicitările concrete ale celor ce au nevoie de actul de justiție.

Discrepanța dintre aspirațiile cetățenilor și mijloacele pe care statul le pune la dispoziția acestora în vederea atingerii dezideratelor lor legale, consecință a inadecvării instituțiilor juridice create după 1989 este una dintre cauzele instabilității instituționale, văzută ca tendința de a schimba, cu orice prilej, cadrul instituțional, în funcție de eșichierul politic de moment, contribuind astfel la perpetuarea unei stări de **anomie** (noțiune folosită în sensul introdus de Emile Durkheim, referitor nu la absența normelor - gr. *a nomos* = fără lege - ci la starea de ambivalență atitudinală în care se găsesc indivizii atunci când normele sunt confuze sau conflictuale între ele și, ca efect al acestei stări, la slăbirea legăturilor sociale) **subiectivă**, așa cum este teoretizată aceasta de Robert K. Merton în 1957 în *Social Structure and Anomie*, în sensul discrepanței dintre scopurile culturale (valorile societății sau aspirațiile comunitare) și mijloacele legitime de obținere a succesului social.

Numai un sistem de drept care poate să dea cetățeanului sentimentul că aspirațiile sale legitime pot fi atinse în cadrul instituțional reglementat de legile țării sale poate atrage atât solidaritatea cetățenilor cât și respectarea contractului dintre cetățean și stat, în logica rousseau-istă, potrivit principiului natural valabil al reciprocității, *do ut des*, convenția dintre cei doi fiind, în termeni juridici, sinalagmatică, cu drepturi, dar și îndatoriri reciproce.

În cazul României, deși declamatoriul statul a afirmat ca fiind legitimă dorința cetățenilor săi de a-și dori și a atinge fericirea personală, în condițiile limitelor fixate de democrație, întregul construct juridic pus la dispoziția cetățenilor în vederea realizării acestui scop este lipsit de logica instrumentală minim necesară, aspect reliefat foarte clar chiar de vârful unui asemenea sistem, Constituția României.

O greșeală de concepție la nivelul unui act fundamental - Constituția este, potrivit doctrinei politico-administrative, un asemenea act - nu este o simplă greșeală, parafrazându-l pe Talleyrand, pentru că principiile superiorității sale absolute la nivelul statului și, mai ales, al obligativității conformității tuturor celorlalte legi și acte normative cu constituția, atrag o propagare a erorilor sale de concepție, putând cauza o adevărată defecțiune de sistem, iar în cazul Constituției României, această reacție în lanț ce a “defulat” în viața publică nici nu mai trebuie dovedită.

S-a arătat, cu privire la aceste erori de sistem, că, “din nefericire, în textul Constituției din 1991 lipsesc prescripțiile prin care să fie garantate principiile justiției distributive și reparatorie (egalitatea reală și efectivă a indivizilor din punctul de vedere al drepturilor și libertăților fundamentale, prin includerea lor, fără nici o excepție, la sistemul general de drepturi, obligații, îndatoriri și contribuții, asigurarea egalității șanselor de promovare și

discriminare pozitivă în favoarea celor defavorizați)<sup>2</sup>, sau că “în sistemul de drept românesc, justiția este o întreprindere strict formală, și nu un demers substanțial”<sup>3</sup> pentru că, “potrivit art. 123 alin. 1 din Constituție, justiția nu se exercită în numele suveranului adică al poporului ci în numele legii”<sup>4</sup>.

Într-adevăr, această formulare se transformă, în viața reală, într-o disfuncționalitate gravă a sistemului, împiedicând magistratul roman să soluționeze altfel contenciosul judiciar decât din postura unui “simplu administrator al legii. Raportul său cu cetățeanul este unul mediat de norma de drept, iar justiția română operează exclusiv cu texte, fiind indiferentă la echitate”<sup>5</sup>, un fel de *fiat justitia, pereat mundus*, ceea ce o depărtează de rațiunea ei de a fi, în primul rând, putere publică, construct în care termenul esențial ar trebui să fie *public*, adică afectat unei nevoi publice, cu toate atributele acestui termen.

Se ajunge la o justiție exclusiv formală, autoritatea judecătorească fiind obligată la aplicarea mecanică a actelor normative, indiferent că rațiunea lor vine în contradictoriu cu măsurile necesare unei dezvoltări viabile a societății pe care o deservește sau cu dezideratul “justiției în slujba cetățenilor”, forța legii fiind dată de procedura de adoptare și de aranjamentul politic, nu de corespondența sa reală cu nevoile concrete ale societății, sau cu rațiuni de echitate.

Totodată, se produce un adevărat efect pervers în sensul teoriei lui Raymond Boudon, ce constă într-un blocaj al procesului prin care, din solidaritatea mecanică, bazată pe asemănare și cea organică, bazată pe comple-

mentaritate, a cetățenilor, excelent descris de Durkheim în *Diviziunea muncii sociale* emerge instrumentul legal prin care dreptul represiv și dreptul retributiv răspund sentimentului general al cetățenilor al nevoii de protecție pe care o asigură dreptul în toate domeniile sale - penal, civil, administrativ etc.

Această depersonalizare a actului de justiție este accentuată de faptul că, “în Constituție, România nu este definită drept o comunitate de cetățeni, adică o republică, ci ca un stat ce se hrănește dintr-o materie organică și etnică, materie care este poporul roman.” și pentru că “În România de azi, subiectul aranjamentului constituțional din 1991 este statul, nu cetățeanul. Acesta apare în textele fundamentale sub forma unei simple extensii a funcțiilor statului”<sup>6</sup>, iar consecința directă este că “o asemenea construcție nu poate trezi în cetățean sentimentul apartenenței”<sup>7</sup>.

Susținerea anterioară este una care, încă din anii '90 a fost pusă în discuție, din nefericire, *sotto voce*, în cadrul discuțiilor juridice purtate în cadrul restrâns al lucrărilor de specialitate juridică, deși, prin efectul său, privea societatea în ansamblul ei, fiind frapant faptul că „părinții Constituției din 1991”, nu au construit-o pornind de la afirmarea principiului că poporul sau națiunea adoptă sau își atribuie paternitatea acestui act fundamental (scăpare sau recunoaștere involuntară a faptului că a fost strict rezultatul unui aranjament al clasei politice din acel moment), iar primul articol al Constituției privește statul român, nu suveranitatea poporului, care este trecută în articolul 2, ca și cum obiectul legii fundamentale era, la acel moment,

<sup>2</sup> Angela Banciu, *Constituția României de la 1991 între istorie și actualitate* în *Sociologie românească* VII/3, Polirom, 2009, p.102.

<sup>3</sup> Daniel Barbu, *Republica absentă*, Ed. Nemira, București, 1999, p.128.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p.128.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 238.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 238.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 238.

prezervarea statului (cu sublinierea de rigoare, național-unitar).

Drept contraexemple, pot fi citate două constituții în care este subliniată voința poporului de a-și da, a-și stabili sieși aceste reguli fundamentale, indiferent cât de bune sau de riguroase ar fi la o analiză rigidă, teoretizată, a specialiștilor în drept constituțional, esențială fiind ideea de participare a unei națiuni la adoptarea constituției sale și sentimentul de apartenență al acestui act la cultura națiunii a cărei viață o reglează - Constituția Statelor Unite, cu al său: „Noi, Poporul Statelor Unite (We, the People of United States..), în vederea realizării unei Uniuni mai strânse, așezării dreptății, asigurării liniștii interne, înzestrării pentru apărarea comună, promovării prosperității generale și asigurării binecuvântărilor libertății pentru noi înșine și pentru prosperitatea noastră, decretăm și promulgăm Constituția de față pentru Statele Unite ale Americii”<sup>8</sup> și Constituția Turciei: „În conformitate cu conceptul de naționalism și reformele și principiile introduse de fondatorul Republicii Turcia, **Atatürk**, liderul nemuritor și eroul fără rival, această Constituție afirmă existența veșnică a națiunii turce și a patriei și unitatea indivizibilă a statului turc”.<sup>9</sup>

Tocmai această inexistență a sentimentului de apartenență efectivă a cetățenilor români la statul român este condiția ce întreține starea de anomie endemică a întregii societăți românești, lipsă ce-i va împiedica, în absența unei

răsturnări axiologice, să se identifice cu statul lor, pentru că “într-un stat modern, oamenii iau în serios actele puterii numai dacă se simt, oricât de indirect, ca fiind o parte a acestei puteri, în calitatea lor de cetățeni și doar atâta vreme cât li se pare că pot descifra obiectivele puterii într-o cheie etică”<sup>10</sup>.

Este practic, o altă formulă, aplicată strict cazului românesc, a tezelor lui Acemoglu și James A. Robertson, de identificare a unor instituții „extractive”, ce nu asigură stimulentele participării cetățeanului, iar asta se petrece într-o cultură cu o tradiție îndelungată în ceea ce privește inhibarea demersurilor inițiativei individuale și a unei societăți atomizate, cu experiență în „discreditarea instituțiilor și a legilor”<sup>11</sup>.

În acest moment, deși se pune în discuție revizuirea actualei constituții, nu este previzibil, la orizontul unui viitor apropiat, un demers major al statului român care să creeze cel puțin sub acest aspect, condițiile identificării cetățenilor români cu statul lor, prin sentimentul apartenenței la constructul instituțional al acestuia.

Este menținut, astfel, cadrul pentru ca starea anomică a societății românești să se perpetueze până la apariția unei forme de manifestare socială reactivă grefată pe o modificare de substanță a etosului românesc, schimbare ce necesită o mare perioadă de timp, calculată, în termenii demografiei, în generații.

<sup>8</sup> Cristian Ionescu – *Regimuri politice contemporane*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 24.

<sup>9</sup> The Constitution of the Republic of Turkey - [www.hri.org/docs/turkey](http://www.hri.org/docs/turkey) [accesat la 05.01.2013].

<sup>10</sup> Daniel Barbu, *op. cit.* p. 238.

<sup>11</sup> Lucian Boia, *De ce este România altfel?*, București, Ed. Humanitas, 2012, p. 68.