

### The institutionalisation, deinstitutionalisation and reinstitutionalisation of individual pardon in Romania during 2000-2009

Costea, Vladimir Adrian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Costea, V. A. (2018). The institutionalisation, deinstitutionalisation and reinstitutionalisation of individual pardon in Romania during 2000-2009. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 18(2), 193-212. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58962-9>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

# Instituționalizarea, dezinstituționalizarea și reinstituționalizarea Grațierii individuale în România în perioada 2000-2009

VLADIMIR ADRIAN COSTEA \*  
(Universitatea din București)

## Rezumat

Acest articol investighează evoluția juridică și politică a instituției Grațierii în România în perioada 2000-2009, cu accent special pe schimbările bruște la care instituția a fost supusă în perioada menționată. Două episoade importante trebuie reamintite pentru redefinirea acestui concept: Legea nr. 546/2002 care oferă cadrul de reglementare și instituționalizare al acestei instituții (care a funcționat anterior conform unui decret emis în 1952); respectiv grațierea și revocarea acesteia în cazul lui Miron Cozma. Articolul evidențiază o articulară puternică între cadrul legal evolutiv al instituției Grațierii individuale, dinamica contextului politic și strategiile personale de legitimare utilizate de Președinte.

**Cuvinte-cheie:** grațierea individuală, decret, instituționalizare, dezinstituționalizare, reinstituționalizare.

Obiectivul general pe care îl urmărim în cadrul acestei cercetări constă în analiza evoluției instituției Grațierii individuale<sup>1</sup> în România, pentru a înțelege modul în care se produce instituționalizarea, dezinstituționalizarea, respectiv reinstituționalizarea cadrului normativ al grațierii individuale<sup>2</sup>. Cu alte cuvinte, analizăm evoluția instituției Grațierii individuale în România, din perspectiva modificărilor (treptate sau bruște) survenite asupra instituției.

---

\* Vladimir Adrian Costea este doctorand la Facultatea de Științe Politice, Universitatea din București. Teza de doctorat se focusează pe dinamica măsurilor de clemență în spațiul românesc postcomunist, în raport cu evoluția nivelului de ocupare al penitenciarelor, sub coordonarea Prof. Univ. Dr. Georgeta Ghebrea (costea.vladimiradrian@fspub.unibuc.ro).

<sup>1</sup> În acest articol vom utiliza sintagma de „Grațierea individuală” pentru a ne raporta la dimensiunea instituțională, în timp ce pentru referirea la decretul prezidențial vom utiliza sintagma de „grațiere individuală”.

<sup>2</sup> Johan P. Olsen, „Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government”, *European Political Science Review*, Nr.1, 2009, p. 3-32, apud. Monica Chiffă, „Neoinstituționalism și schimbare instituțională”, *Perspective politice*, mai 2011, pp. 11-12.

Majoritatea studiilor privind măsurile de clemență (în special în ceea ce privește prerogativa Președintelui de a oferi grațieri individuale) utilizează perspectiva juridică împreună cu datele macrosociologice pentru a explica strategiile de legitimare politică utilizate de titularul dreptului<sup>3</sup>. Identificăm o tendință dominantă în privința cercetărilor din spațiul european<sup>4</sup> și american<sup>5</sup> de a se concentra asupra dreptului suveranului de a acorda măsuri de clemență, motiv pentru care principalele studii identifică personalizarea instituției Grațierii individuale. Aceste cercetări nu țin însă cont de dinamica instituției Grațierii individuale în raport cu contextul politic și social.

Studiile din spațiul românesc au aprofundat Grațierea individuală din perspectivă juridică, preluând modelul de analiză utilizat în spațiul european și american, în cadrul cărora activitatea titularul dreptului de a acorda măsuri de clemență este văzută ca autonomă în raport cu condițiile sociale în care se exercită. Într-o amplă cercetare dedicată consacării și utilizării dreptului de a oferi măsuri de clemență, Iancu Mândru<sup>6</sup> consideră că remodelarea instituției Grațierii individuale este dependentă de puterea suveranului, motiv pentru care autorul preia definiția consacrată în limbajul juridic românesc de Constantin Bulai, profesor de drept penal și fost judecător la Curtea Constituțională, conform căruia *grațierea* evidențiază:

„măsura de clemență dispusă de șeful statului, în virtutea căreia un condamnat este scutit, în totalitate sau în parte de executarea pedepsei ce i s-a aplicat sau prin efectul căreia

<sup>3</sup> A se vedea Kathleen Dean Moore, *Pardons. Justice, Mercy, and the Public Interest*, Oxford University Press, New York, Oxford, 1997 [1989]; Chad Flanders, „Pardons and the Theory of the ‘Second-Best’ ”, *Florida Law Review*, Vol. 65, 2013, pp. 1559- 1595; William M. Landes și Richard A. Posner, „The Economic of Presidential Pardons and Commutations”, *The Chicago Working Paper Series*, No. 320 (2D series), January 2007, pp. 1-22; William F. Duker, „The President’s Power to Pardon: A Constitutional History”, *William & Mary Law Review*, Volume 18, Issue 13, Article 3, 1977, pp. 475-538.

<sup>4</sup> A se vedea Anita Nagy, „Presidential Pardon and the European Court of Human Rights”, pp. 1-12; Thomas Austin și Don Hummer, „The Effect of Legal and Extra-Legal Variables on the Recommending and Granting of a Pardon”, *Law and Policy*, Vol. 22, Nr. (1), ianuarie 2000, pp. 49-65; Jody C. Baumgartner și Mark H. Morris, „Presidential Power Unbound. A comparative Look at Presidential Pardon Power”, *Politics & Policy*, Vol. 29, Nr. (2), iunie 2001.

<sup>5</sup> A se vedea Margaret Colgate Love, „Reinventing the President’s Pardon Power”, *American Constitution Society for Law and Policy*, octombrie 2007, pp. 1-19; Margaret Colgate Love, „The Twilight of the Pardon Power”, *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 100, Nr. 3, 2010, pp. 1169-1212; Anthony Eksterowicz și Robert N. Rorerts, „The specter of presidential pardon”, *White house Studies Compendium*, Vol. 6, 2006, pp. 319-331; William F. Duker, „The President’s Power to Pardon: A Constitutional History”, *William & Mary Law Review*, Vol. 18, Nr. 3, 1977, pp. 475- 538; Rachel E. Barkow, „Clemency and Presidential Administration of Criminal Law”, *New York University Law Review*, Vol. 90, iunie 2015, pp. 802-869.

<sup>6</sup> A se vedea Iancu Mândru, *Amnistia și grațierea*, București, All Educațional, 1998.

pedeapsa aplicată de justiție este înlocuită cu o pedeapsă mai ușoară, din sistemul pedepselor privative de libertate”<sup>7</sup>.

Spre deosebire de abordările juridice, acest articol analizează evoluția instituției Grațierii individuale în România între 2000 și 2009 dintr-o perspectivă neoinstituțională<sup>8</sup>. Argumentul principal surprinde limitarea puterii absolute a titularului dreptului de grațiere individuală sub acțiunea factorilor exogeni instituției Grațierii. Cererile privind acordarea măsurilor de clemență, respectiv revocarea acestora sunt dependente de schimbările bruște survenite în cadrul legal evolutiv, contextul politic dinamic și reacția societății civile, ce contribuie la modificarea strategiilor de legitimare politică variate utilizate de titularul dreptului de grațiere individuală în perioada 2000-2009. Astfel, această cercetare se plasează în perspectiva propusă de analiza neo-instituțională<sup>9</sup> a guvernării democratice și a democratizării<sup>10</sup>, detașându-se, în schimb, de studiile tranzitologice centrate exclusiv asupra construcției regimului politic, oferind un statut secundar proceselor de guvernare.<sup>11</sup> Opțiunea pentru analiza neo-instituțională rezidă în urma definirii schimbării instituționale în raport cu schimbările survenite în mediul social.

Din punct de vedere teoretic, folosim schema lui Olsen pentru a explica dinamica Grațierii individuale în funcție de contextul politic și reacția societății civile, care limitează dreptul absolut al titularului dreptului de a acorda măsuri de clemență<sup>12</sup>. Această abordare s-a construit acceptând faptul că instituțiile nu

<sup>7</sup> Constantin Bulai, „Grațierea în doctrină, Legislație și jurisprudență”, în *Revista de drept penal*, Anul II, nr. 4, octombrie-decembrie 1995, p.9.

<sup>8</sup> Johan P. Olsen, „Change ... cit.”, pp. 3-32, apud. Monica Chiffa, „Neoinstituționalism ... cit.”, pp. 11-12.

<sup>9</sup> A se vedea Peter A. Hall și Rosemary C. R. Taylor, „Political Science and the Three New Institutionalisms”, în *Political Studies*, Vol. 44, Nr. 5, Decembrie 1996, pp. 936- 957; Mark Bevir, *Democratic Governance*, Princeton N. J., Princeton University Press, 2010.

<sup>10</sup> A se vedea Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*, Cambridge: Cambridge University Press, 1982; Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992; Martin Shefter, *Political Parties and the State*, Princeton N. J., Princeton University Press, 1994; Juan J. Linz, Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996; Jean-Michel Eymeri-Douzans și Jon Pierre (eds.), *Administrative Reforms and Democratic Governance*, London, Routledge, 2011.

<sup>11</sup> A se vedea Theodore J. Lowi, *Arenas of Power*, introducere de Norman K. Nicholson, Boulder CO, Paradigm Publishers, 2009.

<sup>12</sup> Alte abordări explică dimensiunea schimbării instituționale prin intermediul producerii unui șoc extern sau ca reacție la presiunea fenomenului de subversie instituțională, care determină un proces continuu de interpretare, învățare și adaptare. A se vedea Sven Steinmo, Kathleen Thelen și Frank Longstreth (ed.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1992, p. 15; John Pontusson, „From comparative public policy to political economy: Putting

sunt statice, motiv pentru care *instituționalizarea nu reprezintă un proces inevitabil, unidirecțional, monoton sau ireversibil*<sup>13</sup>. Astfel, regulile, rutinele, normele și identitățile au devenit instrumente care îndeplinesc funcția de stabilitate, reprezentând, în același timp, „arene ale schimbării”<sup>14</sup>. Potrivit lui Johan P. Olsen, crearea unei identități și construirea unei legitimități în cadrul unei culturi se realizează prin intermediul *instituționalizării*. În acest proces se realizează standardizarea și formalizarea regulilor de comportament, precum și formarea consensului, reducând nivelul de incertitudine din cadrul instituției<sup>15</sup>. Ca urmare a apariției acordului cu privire la regulile de comportament, precum și a creșterii clarității aplicării acestora, Johan P. Olsen subliniază faptul că nu mai este necesară utilizarea stimulentei sau a constrângerilor, deoarece membrii din cadrul instituției vor respecta regulile prescrise<sup>16</sup>. În același timp, se reduce nevoia de a explica și justifica acțiunile realizate în cadrul instituțiilor, ca urmare a creșterii consensului în cadrul acesteia<sup>17</sup>. Totodată, perioada instituționalizării se caracterizează drept o perioadă în cadrul căreia observăm un nivel foarte scăzut al contestării membrilor sau acțiunilor realizate de membrii din cadrul instituției respective.

În schimb, *dezinstituționalizarea* se produce în momentul în care „granițele instituționale existente, identitățile, regulile, practicile, explicațiile, justificările, resursele și puterea devin tot mai contestate”<sup>18</sup>. Ca urmare a mobilizării noilor actori este nevoie de oferirea tot mai multor stimulente indivizilor pentru ca aceștia să respecte regulile instituției, fiind necesară sancționarea deviației de la reguli. Schimbarea majoră prin care trece instituția determină o scădere a înțelegerii regulilor acesteia pentru indivizi, generând turbulențe sociale și dezordine. În acest sens, factori exogeni precum schimbările economice, demografice, sociale majore, momentele de criză, pot cauza apariția *dezinstituționalizării*<sup>19</sup>. Pe fondul apariției incertitudinilor,

---

political institutions in their place and taking interests seriously”, *Comparative Political Studies*, Nr. 28, pp. 117-147; Jan Olsson, „Politics as Institutional Subversion - a neglected mechanism in explaining institutional change and continuity”, Örebro University, lucrare susținută la Conferința Internațională de Politici Publice de la Milano, Tema 10, Panel 12: Political Agency in the Policy Process, Italia, 1-4 iulie, 2015, pp. 1-28.

<sup>13</sup> R. Kent Weaver și Bert A. Rockman (eds.) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, DC, Brookings, 1993, apud. James G. March și Johan P. Olsen, „Elaborating the ‘New Institutionalism’ ”, Capitolul I, în R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder și Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford și New York, Oxford University Press, 2006, pp. 3-22.

<sup>14</sup> James G. March și Johan P. Olsen, *Elaborating the ‘New ... cit.*, p. 11.

<sup>15</sup> Johan P. Olsen, “Change ... cit.”, pp. 3-32, apud. Monica Chiffa, „Neoinstituționalism ... cit.”, pp. 11-12.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 11-12

<sup>19</sup> *Ibidem*.

dezorientărilor și conflictelor, își fac apariția noi actori politici. Mobilizarea acestora determină apariția unei competiții cu privire la menținerea, respectiv recrutarea membrilor în cadrul instituțiilor, titularii deciziilor fiind nevoiți să aducă explicații și justificări atât în cadrul instituțiilor respective, cât și în afara acestora. Una dintre principalele mize și provocări pe care le identificăm în perioadele caracterizate de dezinstituționalizarea instituțiilor constă în menținerea legitimității actorilor politici, ținând cont de faptul că erodarea legitimității poate determina înlocuirea acestora<sup>20</sup>. Ca urmare a dezinstituționalizării se produce, conform lui Johan P. Olsen, un *vacuum instituțional*, urmat de un *haos instituțional*. Ulterior, se produce *reinstituționalizarea*, prin crearea unui nou set de instituții care conțin principii diferite de organizare<sup>21</sup>.

Analizând *reinstituționalizarea* în orizont comparativ cu procesul *instituționalizării*, remarcăm faptul că reinstituționalizarea implică regresivitatea sau transformarea instituției la un nou design instituțional<sup>22</sup>, caracterizat printr-un nou set de reguli și un nou acord între membrii instituției cu privire la dimensiunea consensului în raport cu deciziile și acțiunile instituției în cauză. Dimensiunea tensiunilor, nemulțumirilor și a conflictelor înregistrează din nou o valoare scăzută în această perioadă. În raport cu aceste caracteristici, *reinstituționalizarea* prezintă caracteristici asemănătoare pe care le identificăm în cadrul *instituționalizării*. Deosebirea dintre acestea rezidă în funcție de intensitatea și dinamica traiectoriei instituționalizării, întrucât valoarea intensităților instituționalizării în cele două cazuri prezintă diferențe semnificative. În acest sens, exemplul oferit de Konrad Engelbert Oelsner în 1795 privind diferența dintre revoluția descrisă drept o mișcare în spirală, diferită de mișcarea în cerc<sup>23</sup>, oferă o perspectivă mult mai fidelă asupra situației pe paliere diferite ale valorii intensității instituționalizării în privința traiectoriilor instituționalizării și reinstituționalizării. Chiar dacă traiectoriile se plasează pe aceeași axă din punctul de vedere al caracteristicilor instituționalizării, pozițiile acestora nu corespund, situându-se la niveluri diferite. În consecință, *instituționalizarea*, *dezinstituționalizarea*, respectiv *reinstituționalizarea* se produc ca urmare a interacțiunii Grațierii individuale la acțiunea factorilor exogeni cadrului instituțional. Diferitele logici instituționale se adaptează ca urmare a răspunsului pe care mediul exterior le oferă în raport cu practica instituției respective<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Johan P. Olsen, „Institutional sources of change and continuity”, *ARENA Centre for European Studies*, Norvegia, University of Oslo, Nr. 4, 2008, p. 11.

<sup>21</sup> Johan P. Olsen, „Change ... cit.”, pp. 3-32, apud. Monica Chiffa, „Neoinstituționalism ... cit.”, pp. 11-12.

<sup>22</sup> Johan P. Olsen, „Institutional sources ...cit.”, p. 11.

<sup>23</sup> Reinhart Koselleck, *Conceptele și istoriile lor*, trad. Gabriel H. Decuble, Mariana Oruz, București, Art, 2009 [2006], p. 216.

<sup>24</sup> Monica Chiffa, „Neoinstituționalism ... cit.”, p. 16.

La nivel metodologic, în prima parte analizăm evoluția cadrului legal pentru a identifica poziția și rolul pe care instituția Grațierii individuale le exercită în cadrul schemei instituționale, urmând ca, în a doua parte, să analizăm rolul factorilor exogeni cu privire la instituționalizarea, dezinstituționalizarea, respectiv reinstituționalizarea Grațierii individuale. În cea de-a treia parte vom avea în vedere strategiile de legitimare politică, pentru a analiza gradul de personalizare a instituției Grațierii individuale în funcție de profilul titularului dreptului de a acorda măsuri de clemență. La finalul acestei cercetări vom constata faptul că există o articulare puternică între cadrul legal evolutiv al instituției Grațierii individuale, contextul politic dinamic, reacția societății civile și strategiile de legitimare politică ale Președintelui. În analiza noastră identificăm trei etape ale evoluției instituției Grațierii individuale în România. Prima etapă constă în instituționalizarea Grațierii individuale din perspectiva cadrului legal evolutiv, culminând cu reglementările produse de *Legea nr. 546/2002*. Cea de a doua etapă constă în dezinstituționalizarea Grațierii individuale, ca urmare a acțiunii factorilor exogeni, momentul culminant fiind reprezentat de presiunea societății civile ca urmare a grațierii lui Miron Cozma<sup>25</sup> de către Ion Iliescu. În cea de-a treia etapă, reinstituționalizarea Grațierii individuale se realizează prin intermediul redefinirii cadrului normativ, necesar pentru a restabili consensul cu privire la natura și funcționarea instituției Grațierii individuale<sup>26</sup>.

Justificăm alegerea acestui subiect ca urmare a poziției și rolului pe care instituția Grațierii individuale o exercită în cadrul statului de drept, prin redefinirea raportului penal, raportându-ne la reglementările produse de *Legea nr. 546/2002 privind grațierea și procedura acordării grațierii*. Un alt argument care justifică opțiunea noastră constă în complexitatea instituției Grațierii individuale care produce, în anumite contexte, un nivel ridicat de contestare în cadrul societății. Opțiunea pentru perioada 2000-2009 rezidă în modificările identificate în cadrul prevederilor de redactare a decretelor de grațiere, precum și a nivelului ridicat de contestare identificat în spațiul public în urma utilizării de către Ion Iliescu a prerogativei de a acorda grațieri individuale. Originalitatea acestei cercetări constă în plasarea evoluției instituției Grațierii individuale în raport cu traiectoriile instituționalizării,

<sup>25</sup> Miron Cozma s-a născut la 25 august 1954 în localitatea Derna, județul Bihor, fiind condamnat la închisoare prin *Sentița penală nr. 8/1998* a Curții de Apel București, modificată și definitivă prin *Decizia penală nr. 486/1999* a Curții Supreme de Justiție și prin *Sentița penală nr. 1.574/2002* a Judecătorei Sectorului 5 București, modificată, definitivă prin *Decizia penală nr. 776/2004* a Curții de Apel București.

<sup>26</sup> Hotărârile instanțelor judecătorești contribuie la redefinirea instituției Grațierii individuale, precum și la schimbarea strategiilor de legitimare politică ale titularului dreptului grațierii individuale. În etapa reinstituționalizării constatăm existența unui nivel ridicat al consensului cu privire la natura și funcționarea instituției Grațierii individuale, simultan cu un nivel scăzut al contestării și al acțiunii factorilor exogeni.

dezinstituționalizării și reinstituționalizării, determinate de acțiunea factorilor exogeni instituției Grațierii care duc la apariția diferitelor momente de tensiune. Această cercetare se deosebește de celelalte cercetări realizate asupra spațiului românesc prin faptul că intenționează să fie prima încercare de a centraliza totalitatea decretelor de grațiere, cu scopul de a evalua modul în care titularul dreptului de a acorda grațierea individuală respectă prevederile în vigoare.

## Instituția Grațierii individuale

Kathleen Dean Moore, cea care a teoretizat problematica măsurilor de clemență, a pornit de la ipoteza conform căreia clemența este o practică comună pentru toate culturile, existând în toate perioadele istorice. În plus, completează Kathleen Dean Moore, cu excepția Constituției Chinei, toate statele din lume au prevăzute în propria Constituție puterea de clemență a suveranului. În schimb, chiar dacă aceste prevederi există în toate statele, există perspective diferite (uneori contradictorii) prin intermediul cărora statul se raportează la măsurile de clemență. Prin urmare, însăși cultura și structura regimului statului respectiv influențează percepția asupra acceptării acestor măsuri. În timp ce Herbert Lionel Adolphus Hart consideră că legea este cea care delimitează puterea suveranului în privința măsurilor de clemență, Kathleen Dean Moore constată faptul că, din punct de vedere al evoluției istorice, măsurile de clemență sunt influențate de sistemul legal, regimul (existența sau nu a unui stat de drept), sistemul economic, social și cultural al statului respectiv<sup>27</sup>.

În doctrina dreptului prevalează teoria renunțării pentru ilustrarea naturii juridice a amnistiei și grațierii. Potrivit acestei teorii, reglementarea măsurilor de clemență se bazează la renunțarea din partea statului a dreptului „de a trage la răspundere penală sau de a supune pe condamnat la executarea pedepsei”<sup>28</sup>. Totodată, este important să problematizăm importanța instituției grațierii în cadrul funcționării statului de drept, fiind necesară, pe de o parte, înțelegerea temeiurilor sociale și politice ale acordării clemenței, precum și efectele pe care acestea le produc asupra societății. În legătură cu acest aspect, ne atrage atenția observația profesorului Iancu Mândru, potrivit căruia „instituțiile de clemență sunt nu numai perfect pertinente statului de drept, ci și necesare bunei funcționări”<sup>29</sup>. Principalul argument este reprezentat de nivelul scăzut de contestare pe care grațierile individuale le generează asupra ordinii de drept și opiniei publice, având în vedere faptul că prezintă o rezonanță diminuată

---

<sup>27</sup> Kathleen Dean Moore, *Pardons. Justice, Mercy, and the Public Interest*, Oxford University Press, New York, Oxford, 1997 [1989], pp. 7-13, 52-69.

<sup>28</sup> Iancu Mândru, *Amnistia ... cit.*, pp. 114-115.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 54.



(întrucât „privesc o singură persoană sau un grup de persoane nominalizate”) și presupun o procedură nepublică (deoarece titularul prerogativei grațierii individuale nu trebuie să motiveze deciziile luate în acordarea măsurilor de clemență)<sup>30</sup>. În momentul în care s-a realizat resocializarea condamnatului, utilitatea pedepsei dispare, fiind privită mai degrabă ca o nedreptate de către societate și persoana condamnată<sup>31</sup>. Cu toate acestea, semnalăm posibilitatea compromiterii autorității justiției, eroziunii sistemului de drept penal și subminării principiului separării funcției puterii, în momentul în care titularii dreptului de grațiere se constituie „în instanțe *sui generis*, distribuind ei înșiși justiția”<sup>32</sup>. Afluxul actelor de clemență este specific regimurilor totalitare sau de derută politică care au facilitat apariția acestor practici discreționare<sup>33</sup>. Prin urmare, măsurile de clemență trebuie să constituie excepția, acestea fiind acordate „numai în cazuri excepționale și atipice”, fără a leza grav ordinea de drept<sup>34</sup>, „numai după ce condamnatul se va fi prevalat de toate mijloacele procedurale de natură a-i ușura executarea pedepsei”, reprezentând „ultimul refugiu al condamnatului, în situații excepționale”<sup>35</sup>.

### Evoluția cadrului normativ în România postcomunistă

Până în anul 2002, instituția Grațierii nu a dispus de o reglementare adecvată în România postcomunistă, cadrul normativ fiind neunitar, oferind posibilitatea apariției de disfuncționalități ca urmare a adoptării unor soluții contradictorii. Acest aspect este sesizat în cadrul *Expunerii de motive a Proiectului de Lege privind grațierea și procedura acordării grațierii*<sup>36</sup>, inițiat de către deputatul Acsinte Gaspar, conform căruia depășirea cadrului normativ în privința acordării grațierii rezidă în faptul că era reglementat, în plan procedural, de un singur decret emis în anul 1952<sup>37</sup>, ce conținea dispoziții sumare, neadaptate actualului cadru normativ și instituțional. În cadrul sistemului juridic românesc, reglementarea Grațierii individuale și a Grațierii colective se realizează prin intermediul *Legii nr. 546/2002*. Printre altele, legea urmărește crearea unui cadru transparent de utilizare a prerogativei titularului,

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 196.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 200-201.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>36</sup> Proiect promulgat la 10 octombrie 2002 de Președintele Ion Iliescu, devenit *Legea nr. 546/2002 privind grațierea și procedura acordării grațierii*, publicată în *Monitorul Oficial*, Partea I, Nr. 755 din 16.10.2002.

<sup>37</sup> Este vorba de *Decretul nr. 302/1952 privind procedura grațierii*, publicat în *Buletinul Oficial*, Partea I, Nr. 46 din 9 septembrie 1952.

pentru evitarea disfuncționalităților cu privire la apariția oricăror confuzii în aplicarea decretelor emise de Președinte, deoarece fiecare dintre acestea trebuie să conțină, potrivit art. 8, următoarele elemente:

- „a) datele de identificare ale persoanei condamnate (numele, prenumele, prenumele părinților, data și locul nașterii);
- b) elementele de identificare a hotărârii judecătorești de condamnare;
- c) pedeapsa aplicată de instanță, care face obiectul grațierii;
- d) modalitatea grațierii – totală sau parțială, indicându-se partea de pedeapsa grațiată, pentru grațierea parțială”<sup>38</sup>.

Chiar dacă nu a devenit dominantă, în doctrina grațierii s-a susținut irevocabilitatea decretelor de grațiere individuală, întrucât revocarea presupune aplicarea unei noi sancțiuni condamnatului, în absența unui suport juridic. Revocarea este imposibilă de aplicat ca urmare a stingerii raportului penal prin intermediul grațierii<sup>39</sup>.

## Instituționalizarea Grațierii individuale

Practica utilizării decretelor de grațiere individuale emise în perioada 1992-2000 evidențiază posibilitatea apariției unor confuzii cu privire la beneficiarii acestor decrete, întrucât în cadrul acestora era menționat doar numele beneficiarilor, fără a se menționa datele de identificare ale persoanei condamnate (prenumele părinților, data și locul nașterii), elementele de identificare a hotărârii judecătorești de condamnare, respectiv pedeapsa aplicată de instanță, care face obiectul grațierii. Începând cu anul 2000, decretelor de grațiere individuală acordate de Ion Iliescu prezintă parțial elementele menționate mai sus, fără a menționa de fiecare dată toate elementele necesare pentru a evita apariția confuziilor în privința aplicării decretelor respective. Chiar dacă decretelor de grațiere menționează datele de identificare ale persoanei condamnate (prenumele părinților, data nașterii) și elementele de identificare a hotărârii judecătorești de condamnare, o parte dintre acestea nu menționează infracțiunile comise de persoanele condamnate, respectiv pedeapsa pe care aceștia o au de executat. Până la publicarea în *Monitorul Oficial* a Legii nr. 546/2002, toate cele 12 decrete de grațiere individuală acordate de Ion Iliescu cuprindeau numele și data nașterii condamnaților, pedeapsa primită și infracțiunea săvârșită de acestea<sup>40</sup>. După publicarea în *Monitorul Oficial* a Legii,

<sup>38</sup> A se vedea *Legea nr. 546/2002 privind grațierea și procedura acordării grațierii*, publicată în *Monitorul Oficial*, Partea I, Nr. 755 din 16.10.2002.

<sup>39</sup> Iancu Mândru, *Amnistia ... cit.*, p. 25.

<sup>40</sup> Pentru decretelor de grațiere individuală acordate de Ion Iliescu până la publicarea în *Monitorul Oficial* a Legii nr. 546/2002, a se vedea: *Decretul Nr. 5/2001*; *Decretul Nr.*

din cele 20 de decrete de grațiere individuale emise de Ion Iliescu până în 2004, doar 5 dintre acestea prezentau toate informațiile necesare<sup>41</sup>, în timp ce în 7 decrete de grațiere nu se menționa infracțiunile săvârșite de beneficiarii măsurilor de clemență<sup>42</sup>, iar în alte 7 decrete s-a omis menționarea pedepselor primite și a infracțiunilor săvârșite de persoanele grațiate<sup>43</sup>. Un singur decret de grațiere individuală, acordat de Ion Iliescu în perioada în care *Legea nr. 546/2002* se afla în vigoare, nu prezenta vârsta beneficiarilor măsurii de clemență, pedepsele primite și infracțiunile săvârșite de persoanele condamnate<sup>44</sup>. Remarcăm astfel faptul că Ion Iliescu nu a respectat în totalitate prevederile *Legii nr. 546/2002*, chiar dacă toate decretul de grațiere individuale au făcut trimitere la hotărârea definitivă a instanțelor judecătorești de condamnare a persoanelor asupra cărora măsurile de clemență își produceau efecte. Dificultatea accesului la respectivele hotărâri poate contribui la apariția unor confuzii la nivelul opiniei publice.

Ulterior, în perioada 2005-2014, toate decretul de grațiere individuală acordate de Traian Băsescu, urmau să prevadă toate elementele necesare pentru evitarea unor confuzii în aplicarea acestora, menționând datele de identificare ale persoanei condamnate (prenumele părinților, data și locul nașterii, prenumele părinților), elementele de identificare a hotărârii judecătorești de condamnare, respectiv pedeapsa aplicată de instanță, care face obiectul grațierii<sup>45</sup>. Până la intrarea în vigoare a *Legii nr. 546/2002*, în absența unui

---

25/2001; Decretul Nr. 92/2001; Decretul Nr. 211/2001; Decretul Nr. 250/2001; Decretul Nr. 365/2001; Decretul Nr. 555/2001; Decretul Nr. 689/2001; Decretul Nr. 1101/2001; Decretul Nr. 194/2002; Decretul Nr. 378/2002; Decretul Nr. 712/2002.

<sup>41</sup> Pentru decretul de grațiere individuală acordate de Ion Iliescu după publicarea în *Monitorul Oficial* a *Legii nr. 546/2002*, a se vedea: Decretul Nr. 805/2002; Decretul Nr. 945/2002; Decretul Nr. 952/2002; Decretul Nr. 1/2003; Decretul Nr. 77/2003.

<sup>42</sup> Pentru decretul de grațiere individuală acordate de Ion Iliescu după publicarea în *Monitorul Oficial* a *Legii nr. 546/2002*, care omit menționarea infracțiunilor comise de persoanele condamnate, a se vedea: Decretul Nr. 229/2003; Decretul Nr. 250/2003; Decretul Nr. 513/2003; Decretul Nr. 520/2003; Decretul Nr. 568/2003; Decretul Nr. 607/2003; Decretul Nr. 50/2004.

<sup>43</sup> Pentru decretul de grațiere individuală acordate de Ion Iliescu după publicarea în *Monitorul Oficial* a *Legii nr. 546/2002*, care omit menționarea pedepselor primite și a infracțiunilor comise de persoanele condamnate, a se vedea: Decretul Nr. 793/2003; Decretul Nr. 933/2003; Decretul Nr. 237/2004; Decretul Nr. 426/2004; Decretul Nr. 793/2004; Decretul Nr. 956/2004; Decretul Nr. 1164/2004.

<sup>44</sup> A se vedea Decretul Nr. 727 privind acordarea unor grațieri individuale din 31 iulie 2002, publicat în *Monitorul Oficial*, Partea I, Anul XIV, Nr. 589 din 8 august 2002.

<sup>45</sup> A se vedea următoarele Decrete privind acordarea unor grațieri individuale: Decretul Nr. 506/2005; Decretul Nr. 839/2005; Decretul Nr. 1023/2005; Decretul Nr. 429/2006; Decretul Nr. 841/2006; Decretul Nr. 926/2006; Decretul Nr. 927/2006; Decretul Nr. 1240/2006; Decretul Nr. 1241/2006; Decretul Nr. 1242/2006; Decretul Nr. 81/2007; Decretul Nr. 136/2007; Decretul Nr. 990/2007; Decretul Nr. 991/2007; Decretul Nr. 295/2008; Decretul Nr. 296/2008; Decretul Nr. 297/2008; Decretul Nr. 298/2008;

cadru legal și a presiunii societății civile, titularul dreptului de a acorda grațieri individuale dispunea de un drept absolut. Din acest motiv, principalul factor al evoluției instituției a fost reprezentat de strategiile de legitimare politică ale titularului dreptului de grațiere individuală. Totodată, subliniem absența unui cadru legal care să reglementeze instituția Grațierii individuale în această perioadă. Cu toate acestea, prerogativa Președintelui este percepută asemenea unui drept absolut, motiv pentru care acordarea măsurilor de clemență nu generează un nivel ridicat de contestare în cadrul societății.

Specificul instituționalizării Grațierii individuale<sup>46</sup> este caracterizat de acțiunea simultană a următoarelor trei principii internalizate în cadrul instituției, după cum urmează:

- a) un nivel cât mai ridicat de transparență în privința redactării decretelor de grațiere, pentru a permite corecta aplicare a acestora și informarea corespunzătoare a opiniei publice;
- b) un nivel cât mai scăzut al personalizării instituției ca urmare a strategiilor diverse ale titularului dreptului de a acorda grațieri individuale;
- c) o delimitare între gravitatea pedepselor și infracțiunilor beneficiarilor măsurilor de clemență, pentru a putea asigura un nivel cât mai scăzut de contestare, permițând astfel reintegrarea celor eliberați în societate.

## Dezinstituționalizarea Grațierii individuale

Spre deosebire de perioada instituționalizării, în cadrul căreia am identificat o rată de peste 90% în privința menționării tuturor informațiilor necesare pentru corecta aplicare a decretelor de grațiere, în perioada 16 octombrie 2002 – 17 decembrie 2004, aceasta a coborât la 25%. Este vorba despre o urmare a faptului că doar în cazul a 5 decrete de grațiere, din totalul celor 20 emise de Ion Iliescu, menționează numele și data nașterii beneficiarilor grațierii individuale, pedeapsa primită, respectiv infracțiunea săvârșită de aceștia, chiar dacă cadrul legal aflat în vigoare în această perioadă constrângea voința titularului dreptului de a acorda grațiere individuală să menționeze aceste informații în cuprinsul decretului<sup>47</sup>.

---

*Decretul Nr. 299/2008; Decretul Nr. 438/2014; Decretul Nr. 577/2014; Decretul Nr. 595/2014; 672/2014.*

<sup>46</sup> Vladimir-Adrian Costea, *Traectorii de evoluție ale instituționalizării. Grațierii individuale și Grațierii colective în România în perioada 2000-2004*, lucrare de disertație în specializarea Științe Politice, realizată sub coordonarea Prof. Univ. Dr. Georgeta Ghebreă, susținută la Universitatea din București, Facultatea de Științe Politice, 2017, p. 87.

<sup>47</sup> Pentru decretul de grațiere individuală acordate de Ion Iliescu după publicarea în *Monitorul Oficial a Legii nr. 546/2002*, a se vedea: *Decretul Nr. 805/2002; Decretul Nr. 945/2002; Decretul Nr. 952/2002; Decretul Nr. 1/2003; Decretul Nr. 77/2003.* Pentru decretul de grațiere individuală acordate de Ion Iliescu după publicarea în *Monitorul Oficial a Legii nr. 546/2002*, care omit menționarea infracțiunilor comise de

*Traectoria dezinstituționalizării Grațierii individuale*<sup>48</sup> este determinată de acțiunea simultană a următoarelor trei principii internalizate în cadrul instituției, după cum urmează:

- a) un nivel scăzut de transparență în privința redactării decretelor de grațiere, reprezentând un obstacol în privința aplicării corecte a acestora și informării corespunzătoare a opiniei publice;
- b) un nivel ridicat al personalizării instituției ca urmare a strategiilor diverse ale titularului dreptului de a acorda grațieri individuale;
- c) o delimitare inechitabilă între gravitatea pedepselor și infracțiunilor beneficiarilor măsurilor de clemență, generând un nivel ridicat de contestare cu privire la reintegrarea celor eliberați în societate.

Problematica definirii cadrului normativ cu privire la instituția Grațierii individuale a fost declanșată de revocarea de către Președintele Ion Iliescu la 17 decembrie 2004 a *Decretului de grațiere nr. 1164* emis la 15 decembrie 2004, în urma căruia Miron Cozma a fost reîncarcerat, după ce acesta a fost pus în libertate în ziua anterioară. Acest fapt l-a determinat pe Miron Cozma să conteste reîncarcerarea sa în fața instanțelor la 24 decembrie 2004, susținând că a fost încălcat art. 5 (privind interzicerea detenției ilegale) din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenție)*. Opțiunea pentru figura liderului Ligii Sindicatelor Miniere „Valea Jiului”, Miron Cozma<sup>49</sup>, o explicăm prin intermediul relației acestuia cu Președintele Ion Iliescu<sup>50</sup>. Demisia guvernului Petre Roman din 1991, precum și declararea stării de urgență din 1999, au generat un puternic climat de instabilitate politică, afectând, totodată, statul de drept și menținerea ordinii sociale. Privind din

---

persoanele condamnate, a se vedea: *Decretul Nr. 229/2003; Decretul Nr. 250/2003; Decretul Nr. 513/2003; Decretul Nr. 520/2003; Decretul Nr. 568/2003; Decretul Nr. 607/2003; Decretul Nr. 50/2004.*

Pentru decretele de grațiere individuală acordate de Ion Iliescu după publicarea în *Monitorul Oficial a Legii nr.546/2002*, care omit menționarea pedepselor primite și a infracțiunilor comise de persoanele condamnate, a se vedea: *Decretul Nr. 793/2003; Decretul Nr. 933/2003; Decretul Nr. 237/2004; Decretul Nr. 426/2004; Decretul Nr. 793/2004; Decretul Nr. 956/2004; Decretul Nr. 1164/2004.*

<sup>48</sup> Vladimir-Adrian Costea, *Traectorii ... cit.*, p. 97.

<sup>49</sup> Miron Cozma a fost condamnat la 18 ani de închisoare pentru subminarea puterii de stat, fiind ulterior condamnat pentru instigare la nerespectarea hotărârilor judecătorești. În urma contopirii pedepselor, în momentul emiterii *Decretului de grațiere cu nr. 1164* emis la data de 15 decembrie 2004, Miron Cozma mai avea de executat 15 ani și 10 luni de închisoare. Sub presiune, Ion Iliescu revocă la 17 decembrie 2004 *Decretul de grațiere*, motiv pentru care Miron Cozma a fost reîncarcerat.

<sup>50</sup> „Raport – rechizitoriu despre fratricidul din 13-15 iunie 1990” elaborat de Departamentul pentru analiza crimelor neocomunismului în România din cadrul Asociației 21 Decembrie 1989 în parteneriat cu Institutului de Investigare a Crimelor Comunismului și Memoria Exilului Românesc, coordonatori Conf.dr. Sorin Ilieșiu, membru de onoare al Asociației 21 Decembrie 1989, și Dr. Alin Rus, antropolog, membru de onoare al Asociației 21 Decembrie 1989, versiune 2010, p. 4.

această perspectivă, grațierea lui Miron Cozma de către Președintele Ion Iliescu, la finalul celui de-al doilea mandat constituțional, a dobândit o puternică conotație simbolică în rândul societății civile și a partidelor din opoziție, având în vedere rolul lui Ion Iliescu în participarea minerilor conduși de liderul Miron Cozma la mineriadele din anii 1990.

Lideri politici importanți (Președintele ales Traian Băsescu, liderul Acțiunii Populare Emil Constantinescu, vicepreședintele Partidului Umanist Codruț Șereș) au formulat critici la adresa decretului de grațiere emis de Ion Iliescu și contrasemnat de Adrian Năstase, menționând „declinul instituțiilor” pe care aceștia le-au condus<sup>51</sup>, efectele dezastruoase asupra statului de drept,<sup>52</sup> precum și „o stagnare a instaurării depline a democrației în România”<sup>53</sup>. În schimb, prim-vicepreședintele PRM, Corneliu Ciontu, considera echitabilă grațierea lui Miron Cozma, întrucât acestuia „i s-au dat prea mulți ani” de închisoare<sup>54</sup>.

Gestul Președintelui de a-l grația pe Miron Cozma a suscitât reacții vehemente din partea societății civile, care a identificat consecințele negative ale grațierii lui Cozma asupra funcționării statului de drept. Pe de o parte, președintele Clubului Român de Presă, jurnalistul Cristian Tudor Popescu a subliniat tentativa „fostului președinte de a ucrainiza România”<sup>55</sup>. Pe de altă parte, președintele APADOR-CH, Monica Macovei, a criticat decizia grațierii lui Miron Cozma ca urmare a faptului că acesta „a fost condamnat de Curtea Supremă de Justiție pentru grave infracțiuni împotriva statului de drept”. Utilizarea prerogativei acordării grațierii individuale în ultimele zile ale mandatului, evidențiază, în același timp, încercarea lui Ion Iliescu de a evita „responsabilitatea politică în fața opiniei publice pentru această decizie”<sup>56</sup>. În plus, Monica Macovei a subliniat încălcarea Președintelui a obligației de neutralitate în raport cu Justiția, „în contextul în care acesta a criticat decizia judecătorească de condamnare a lui Miron Cozma”<sup>57</sup>. Pe baza acestor argumente, Monica Macovei a criticat faptul că Președintele Ion Iliescu a fost motivat de interese politice și personale, motiv pentru care nu a exercitat cu

<sup>51</sup> A se vedea *EurActiv*, „Reacții la grațierea lui Cozma”, publicat la data de 16 decembrie 2004, accesat la 30 septembrie 2016, disponibil la: [http://arhiva.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID\\_1717/Reactii-la-gratierea-lui-Cozma.html](http://arhiva.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID_1717/Reactii-la-gratierea-lui-Cozma.html).

<sup>52</sup> A se vedea Oana Stancu, Dana Piciu și Aniela Nine, „Iliescu, ultima bombă: Miron Cozma, grațiat”, *HotNews*, articol preluat din *Jurnalul Național*, publicat la 17 decembrie 2004, accesat la 30 septembrie 2016, disponibil la: <http://www.hotnews.ro/stiri-arhiva-1607637-iliescu-ultima-bomba-miron-cozma-gratiat.htm>.

<sup>53</sup> A se vedea Oana Stancu, Dana Piciu și Aniela Nine, „Reacții pro și contra în cazul Miron Cozma”, *Jurnalul Național*, publicat la 17 decembrie 2004, accesat la 30 septembrie 2016, disponibil la: <http://jurnalul.ro/special-jurnalul/reactii-pro-si-contra-in-cazul-miron-cozma-54629.html>.

<sup>54</sup> A se vedea Oana Stancu, Dana Piciu și Aniela Nine, „Iliescu .... cit.”.

<sup>55</sup> A se vedea *EurActiv*, „Reacții ... cit.”.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

bună credință dreptul de a acorda grațieri individuale.<sup>58</sup> În același timp, Ambasada Statelor Unite, prin intermediul unui comunicat oficial, își exprima îngrijorarea față de decretul cu numărul 1164 emis de Președintele României:

„Noi recunoaștem pe deplin prerogativele pe care le are un șef de stat de a grația. În același timp, considerăm eliberarea lui Miron Cozma un gest surprinzător și îngrijorător, având în vedere trecutul și activitățile sale, despre care Departamentul de Stat a spus, în 1990, că ,amenință să lovească chiar în inima democrației din România’ ”<sup>59</sup>.

Ca urmare a reacțiilor generate de grațierea lui Miron Cozma, la data de 17 decembrie 2004, Președintele Ion Iliescu revoca *Decretul nr. 1164*<sup>60</sup>, chiar dacă cu o zi înainte declarase faptul că măsura de clemență acordată lui Miron Cozma nu aduce prejudicii statului de drept, întrucât nu atrage anularea vinovăției beneficiarului decretului de grațiere pentru infracțiunea săvârșită de acesta<sup>61</sup>.

Cu privire la gestul Președintelui Ion Iliescu, identificăm două reacții care problematizează din perspective diferite consecințele revocării actului de grațiere. În primul rând, Traian Băsescu consideră că „revocarea decretului reprezintă un succes al societății civile, dar și al democrațiilor europene și al Statelor Unite, care au avut reacții extrem de severe”, menționând, totodată, faptul că „problema rămâne deschisă, deoarece au fost grațiați mult mai mulți infractori - oameni care au delapidat, care au omorât, care au schimbat cursul unor contracte comerciale contra unor sume, astfel că ar trebui revizuită toată lista”<sup>62</sup>. În al doilea rând, identificăm absența comunicării interinstituționale dintre Președinte și primul-ministru în raport cu decretele emise de Ion Iliescu. Un exemplu elocvent în acest sens este reprezentat de afirmația primului-ministru Adrian Năstase, potrivit căreia a contrasemnat decretul de grațiere emis de Ion Iliescu, fără să îl citească<sup>63</sup>. Un alt exemplu semnificativ este ilustrat de faptul că Miron Cozma a înaintat, prin intermediul avocatului său, două cereri de grațiere care au primit avize negative din partea Ministerului Justiției<sup>64</sup>. Menționăm faptul că una dintre cererile de grațiere a fost înaintată la patru zile după declarația lui Ion Iliescu, potrivit căruia, Miron Cozma a primit o sentință

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> „Raport-rechizitoriu ... cit. ”, p. 207.

<sup>60</sup> Stan Stoica, *România, O istorie cronologică 1989-2002*, Meronia, București, 2002, pp. 128-130.

<sup>61</sup> A se vedea *EurActiv*, „Reacții ... cit.”.

<sup>62</sup> „Reacții la revocarea grațierii lui Miron Cozma”, *BBC România*, 17.12.2004, consultat la data de 06.07.2015, disponibil la: [http://www.bbc.co.uk/romanian/news/story/2004/12/041217\\_cozma\\_revocare\\_reactii.shtml](http://www.bbc.co.uk/romanian/news/story/2004/12/041217_cozma_revocare_reactii.shtml).

<sup>63</sup> A se vedea Oana Stancu, Dana Piciu și Aniela Nine, „Reacții pro și contra ... cit.”.

<sup>64</sup> A se vedea „Ministerul Justiției a dat aviz negativ cererii de grațiere a lui Cozma”, *Cronica Română*, accesat la 30 septembrie 2016, disponibil la: <http://cronicaromana.com/2004/04/19/ministerul-justitiei-a-dat-aviz-negativ-cererii-de-gratiere-a-lui-cosma/>.

exagerată<sup>65</sup>. Observăm faptul că acest argument se regăsește în cererea formulată de Miron Cozma, întemeiată pe faptul că pedeapsa de 18 ani închisoare este prea mare, considerând că evenimentele din 1991 au fost declanșate de factorul politic<sup>66</sup>.

În acest context, dezinstituționalizarea Grațierii individuale se realizează ca urmare a pozițiilor de contestare identificate în societatea civilă cu privire la grațierea lui Miron Cozma, în urma cărora identificăm absența unui consens cu privire la natura și funcția instituției Grațierii individuale. Divergența și diversitatea pozițiilor exprimate în legătură cu decretul privind grațierea lui Miron Cozma subliniază absența unui cadru comun de înțelegere a instituției Grațierii individuale, generat de lipsa reglementărilor prin intermediul cărora deciziile Președintelui în privința grațierii să nu perturbe funcționarea statului de drept. Nivelul ridicat al contestării grațierii lui Miron Cozma evidențiază faptul că instituția Grațierii individuale nu urmează o traiectorie liniară pe baza evenimentelor succesive, fiind mai degrabă dependentă de modificările bruște care contribuie la redefinirea instituției.

## Reinstituționalizarea Grațierii individuale prin redefinirea cadrului normativ

Reinstituționalizarea intensă a Grațierii individuale o identificăm în momentul în care se produce o schimbare la nivelul actorilor implicați în procesul acordării măsurilor de clemență. Astfel, la finalul celui de-al doilea mandat constituțional al lui Ion Iliescu, candidatul Traian Băsescu, susținut de Alianța Dreptate și Adevăr (alcătuită din Partidul Democrat și Partidul Național Liberal) a câștigat turul al II-lea al Alegerilor Prezidențiale desfășurat la 12 decembrie 2004. În perioada următoare s-a format guvernul de coaliție (format din Partidul Democrat, Partidul Național Liberal, Partidul Umanist din România și Uniunea Democrată Maghiară din România) condus de prim-ministrul Călin Popescu-Tăriceanu (Partidul Național Liberal). Singura persoană neafiliată politic care a făcut parte din componența noului cabinet a fost Monica Macovei, care a ocupat funcția de ministru al justiției. Numirea lui Monica Macovei la Ministerul Justiției reprezintă un element important care a influențat traiectoria reinstituționalizării intense a Grațierii individuale, ținând cont de faptul că în decembrie 2004 România se afla în perioada de finalizare a negocierilor de aderare la Uniunea Europeană (UE). În această perioadă, în vederea integrării în UE, Comisia Europeană a marcat cu „stegulețe roșii” domeniile reprezentate de justiție și lupta anticorupție, indicând României să înregistreze progrese în

<sup>65</sup> A se vedea Oana Stancu, Dana Piciu și Aniela Nine, „Reacții pro și contra ... cit.”.

<sup>66</sup> *Ibidem*.



cadrul acestora<sup>67</sup>. În acest context, ministrul Monica Macovei și-a asumat „respectarea angajamentelor pentru reforma justiției și lupta împotriva corupției”<sup>68</sup>. Acest angajament s-a tradus ulterior prin elaborarea Strategiei Naționale Anticorupție, crearea Direcției Naționale Anticorupție, incriminarea infracțiunii de conflict de interese, prin menționarea acesteia în Codul Penal<sup>69</sup>.

Raportându-ne la solicitările Comisiei Europene privind reformarea justiției în vederea reducerii corupției, simultan cu tensiunile apărute în societate ca urmare a grațierilor individuale oferite de Ion Iliescu în ultimele zile ale mandatului de Președinte (printre beneficiari aflându-se și Miron Cozma), și ulterior, a revocării respectivului decret în ziua următoare, constatăm faptul că utilizarea instituției Grațierii individuale în mod excesiv, într-un cadru lipsit de transparență, ar fi reprezentat premisele în vederea escaladării criticilor și a creșterii neîncrederii cetățenilor în instituțiile statului. De altfel, în această perioadă identificăm existența unui nivel foarte ridicat de neîncredere în rândul cetățenilor cu privire la activitatea instituțiilor judecătorești. Un exemplu relevant în acest sens este reprezentat de faptul că la finalul anului 2004, încrederea cetățenilor în justiție atingea o valoare scăzută, situată la 26%<sup>70</sup>.

Un prim indicator care ne oferă încă de la bun început o perspectivă amplă asupra caracteristicilor reinstituționalizării intense constă în nivelul de transparență al decretelor de acordare a grațierilor individuale emise de Traian Băsescu. Cu privire la acest aspect, menționăm faptul că mandatul Președintelui Traian Băsescu contribuie la internalizarea unei reguli în privința redactării decretelor de grațiere, prin faptul că menționează toate informațiile necesare aplicării corecte a acestora, contribuind, totodată, la o corectă informare a opiniei publice. Pentru prima dată, nivelul de transparență cu privire la

<sup>67</sup> Commission of the European Communities, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, Brussels, 6.10.2004, SEC (2004) 1200/2004, {COM(2004) 657 final}, pp. 8, 9, 14, 21, 31, 128.

<sup>68</sup> A se vedea *Descrierea activității lui Monica Macovei* în cadrul căreia sunt menționate realizările din timpul mandatului de ministru al Justiției, disponibilă la: <http://macoveipresedinte.ro/despre/cine-sunt/>, accesată la 8 martie 2017.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Potrivit *Eurobarometrului Nr. 62* realizat de Comisia Europeană în toamna anului 2004, încrederea în justiție era de 26% în România, în timp ce în statele membre ale Uniunii Europene era de 48%. În schimb, Raportul național din primăvara anului 2005 (*Eurobarometrul Nr. 63 privind Opinia publică în Uniunea Europeană*, realizat de Comisia Europeană), încrederea cetățenilor români în justiție crescuse la 35%, în timp ce media UE se situa la 50%. După patru ani, conform datelor prezentate în cadrul *Eurobarometrului Nr. 72* din toamnă anului 2009, încrederea în justiție scade în România la 28%, iar în statele UE la 43%.

A se vedea Comisia Europeană, „Eurobarometrul Nr. 62. Opinia publică în Uniunea Europeană, Raport național – România”, toamna 2004; Comisia Europeană, „Eurobarometrul Nr. 63. Opinia publică în Uniunea Europeană, Raport național – România”, primăvara 2005; Comisia Europeană, „Eurobarometrul Nr. 72. Opinia publică în Uniunea Europeană, Raport național – România”, toamna 2009.

redactarea decretelor de grațiere este de 100%, fără a exista excepții de la respectarea prevederilor *Legii nr. 546/2002*. Un alt indicator care surprinde caracteristicile reinstituționalizării intense este reprezentat de numărul persoanelor grațiate de Traian Băsescu în timpul primului mandat de Președinte. Raportându-ne la numărul beneficiarilor măsurilor de clemență din timpul mandatelor Președinților Ion Iliescu și Emil Constantinescu, constatăm faptul că Traian Băsescu a utilizat instituția Grațierii individuale în foarte puține cazuri, motiv pentru care de măsurile de clemență au beneficiat un număr de 36 de persoane în perioada 2005-2009, trei dintre acestea fiind acordate în primul an de mandat, în timp ce în ultimul an de mandat au fost grațiate zece persoane. Prin urmare, identificăm un grad foarte mare de reticență din partea Președintelui Traian Băsescu în vederea acordării grațierilor individuale.

Astfel, specificul *reinstituționalizării Grațierii individuale*<sup>71</sup> este reprezentat de acțiunea simultană a următoarelor trei principii internalizate în cadrul instituției, după cum urmează:

- a) un nivel maxim de transparență în privința redactării decretelor de grațiere, pentru a permite corecta aplicare a acestora și informarea corespunzătoare a opiniei publice;
- b) un nivel foarte scăzut al personalizării instituției ca urmare a strategiilor diverse ale titularului dreptului de a acorda grațieri individuale;
- c) o delimitare între gravitatea pedepselor și infracțiunilor beneficiarilor măsurilor de clemență, pentru a putea asigura un nivel cât mai scăzut de contestare, permițând astfel reintegrarea celor eliberați în societate.

Raportându-ne la același context, putem să înțelegem mult mai bine rolul instanțelor de judecată naționale (Judecătoria Craiova, Curtea de Apel București, Înalta Curte de Casație și Justiție, Tribunalul București) și internaționale (Curtea Europeană a Drepturilor Omului) în clarificarea cadrului legal referitor la instituția Grațierii individuale în România, oferind o imagine complexă a definiției normative a grațierii individuale, care să ofere un răspuns cu privire la limitele acordării și revocării acesteia de către titularul legal. Contestarea depusă de Miron Cozma în fața instanțelor a condus la problematizarea definirii instituției Grațierii individuale prin intermediul deciziilor emise de instanțele de judecată. Prin hotărârea definitivă din 14 iunie 2005, judecătoria Craiova a considerat că în absența unei dispoziții constituționale, Președintele României nu poate să revoce decretul de grațiere<sup>72</sup>. Ca urmare a acțiunii în contencios administrativ, observăm o nouă definire a

<sup>71</sup> Vladimir-Adrian Costea, *Traietorii ... cit.*, pp. 102-103.

<sup>72</sup> A se vedea *Contestarea reîncarcerării, Acțiunea vizând anularea decretului de revocare și acordarea de despăgubiri, Acțiunea în despăgubiri pentru detenție ilegală din Decizia cu privire la admisibilitatea cererii nr. 12080/06 formulată de Miron Cozma împotriva României*, Secția a treia, CEDO, 11 octombrie 2011.

grațierii individuale, de data aceasta, oferită prin intermediul *Deciziei din 15 martie 2005* emise de Curtea de Apel București, potrivit căreia:

„decretul prin care fusese acordată grațierea era un act atipic de o natură juridică triplă: în primul rând, era un act administrativ, din moment ce fusese emis de Președintele României, care este o autoritate publică; era, de asemenea, un act de drept penal, grațierea acordată modificând raportul juridic de drept penal prin dispensa de executare a pedepsei; în cele din urmă era un act de clemență, exercitat de Președintele României, care acționase nu numai în calitatea sa de conducător al puterii executive, ci și în calitatea sa de ‚soveran’”<sup>73</sup>.

În lipsa existenței dreptului de a beneficia de grațiere, Curtea de Apel București a respins acțiunea ca inadmisibilă, considerând că reclamantul Miron Cozma nu avea dreptul de a solicita anularea prin intermediul unei acțiuni în contenciosul administrativ a *Decretului din 17 decembrie 2004*<sup>74</sup>. Înalta Curte de Casație și Justiție a confirmat decizia Curții de Apel București, pronunțându-se asupra caracterului complex al instituției grațierii individuale, ca urmare a poziționării acesteia în cadrul „mai multor ramuri de drept”, oferind titularului dreptului de grațiere „libertatea deplină de a evalua temeiurile grațierii”<sup>75</sup>. O altă caracteristică a instituției grațierii individuale, potrivit *Deciziei emise de Înalta Curte de Casație și Justiție*, este reprezentată de caracterul excepțional al acesteia, precum și de rezonanța diminuată pe care o produce, fapt ce a determinat o reglementare „destul de restrânsă a acesteia”<sup>76</sup>. Recursul lui Miron Cozma împotriva statului român a fost parțial admis de Tribunalul București la 18 martie 2009. Ca urmare a constatării deținerii în mod ilegal a reclamantului Miron Cozma de la 17 decembrie 2004 până la 14 iunie 2005, statul român a fost obligat să plătească acestuia suma de 10.000 euro pentru prejudiciul moral suferit (în temeiul art. 504-505 din *Codul de Procedură Penală* și a art. 5 § 5 din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*)<sup>77</sup>. Prin intermediul *Deciziei cu privire la admisibilitatea cererii nr. 12080/06 formulată de Miron Cozma împotriva României*, Curtea

<sup>73</sup> A se vedea *Acțiunea vizând anularea decretului de revocare și acordarea de despăgubiri din Decizia cu privire la admisibilitatea cererii nr. 12080/06 formulată de Miron Cozma împotriva României*, Secția a treia, CEDO, 11 octombrie 2011.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> A se vedea *Decizia nr. 2890/2005* a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, Ședința publică de la 9 mai 2005.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> Art. 5 § 5 din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, formulat după cum urmează: „1. Orice persoană are dreptul la libertate și la siguranță. Nimeni nu poate fi lipsit de libertatea sa, cu excepția următoarelor cazuri și potrivit căilor legale: [...] 5. Orice persoană care este victima unei arestări sau a unei dețineri în condiții contrare dispozițiilor acestui articol are dreptul la reparații”.

<sup>78</sup> A se vedea *Acțiunea în despăgubiri pentru detenție ilegală din Decizia cu privire la admisibilitatea cererii nr. 12080/06 formulată de Miron Cozma împotriva României*, Secția a treia, CEDO, 11 octombrie 2011.

Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a respins cererea reclamantului, întrucât nu a evidențiat încălcări ale drepturilor și libertăților garantate de Convenție. Potrivit Curții, reclamantul Miron Cozma nu este victima unei încălcări a art. 5 § 5 din *Convenție*, ca urmare a faptului că „autoritățile naționale au recunoscut încălcarea în cauză și apoi au reparat-o într-o manieră comparabilă cu reparația echitabilă despre care se vorbește la art. 41 din *Convenție*”<sup>79</sup>.

Reinstituționalizarea Grațierii individuale este determinată și de redefinirea naturii și funcției acesteia prin intermediul hotărârilor emise de instanțele de judecată, menite să reglementeze dreptul titularului grațierii (în special în ceea ce privește natura revocării decretului de grațiere), precum și relația dintre actorii implicați în procesul decizional privind măsurile de clemență.

## Concluziile cercetării

La finalul acestei cercetări constatăm existența unei articulări puternice între cadrul legal evolutiv al instituției Grațierii individuale, în raport cu contextul politic dinamic și strategiile de legitimare politică ale titularului dreptului de a oferi grațieri individuale. În acest sens, reținem faptul că acțiunea factorilor exogeni cadrului instituțional a determinat schimbări bruște cu privire la traiectoria de evoluție a Grațierii individuale în România în perioada 2000-2009. Limitarea puterii titularului dreptului grațierii individuale rezidă în urma interpretărilor oferite de instanțele de apel cu privire la grațierea, respectiv revocarea grațierii lui Miron Cozma, prin intermediul cărora observăm modificările survenite asupra naturii instituției Grațierii individuale. Ca urmare a interacțiunii instituției Grațierii la acțiunea factorilor exogeni reprezentați de cadrul legal evolutiv, contextul politic dinamic și presiunea exercitată de către societatea civilă, am identificat *instituționalizarea*, *dezinstituționalizarea*, respectiv *reinstituționalizarea* Grațierii individuale.

Instituționalizarea Grațierii individuale se produce în contextul diferitelor strategii de legitimare politică utilizate de titularul dreptului grațierii individuale, precum și ca urmare a încercărilor de a încadra instituția Grațierii individuale în cadrul normativ, prin intermediul reglementarilor produse de *Legea nr. 546/2002*. Intensitatea instituționalizării Grațierii individuale se află în relație directă cu dimensiunea funcției reintegrării persoanelor condamnate, asupra căreia există un consens între titularul dreptului de a acorda măsuri de clemență

---

<sup>79</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Decizie cu privire la admisibilitatea cererii nr. 12080/06 formulată de Miron Cozma împotriva României*, Secția a treia, 11 octombrie 2011.

și societatea în ansamblul său. Dezinstituționalizarea o identificăm ca urmare a reacției titularului dreptului grațierii individuale de a se sustrage față de limitele de natură procedurală menționate în cadrul *Legii nr. 546/2002*, culminând cu reacțiile divergente identificate în spațiul public ca urmare a grațierii lui Miron Cozma de către Ion Iliescu. Principala caracteristică a dezinstituționalizării o identificăm în raport cu absența consensului privind natura și funcționarea instituției Grațierii individuale, fapt ce determină un grad ridicat de contestare al deciziilor luate de titularul dreptului de grațiere individuale. Intensitatea dezinstituționalizării se află în strânsă legătură cu dimensiunea tensiunii identificate între Președinte și o parte a societății cu privire la definirea infracțiunilor și pedepselor care permit reintegrarea persoanelor condamnate în afara penitenciarelor. Reinstituționalizarea Grațierii individuale se produce prin intermediul redefinirii cadrului normativ, ulterior revocării grațierii lui Miron Cozma. În această etapă, hotărârile instanțelor judecătorești care analizează recursurile lui Miron Cozma reprezintă principalul factor exogen care contribuie la clarificarea neînțelegerilor privind interpretarea cadrului normativ în privința grațierii și procedurii acordării grațierii. Reinstituționalizarea se detașează de dimensiunea extinsă atribuită funcției reintegrării în perioada instituționalizării, preluând dimensiunea restrânsă promovată de o parte a societății în perioada dezinstituționalizării. Existența consensului între titularul dreptului de a acorda grațieri individuale și societatea în ansamblul său, plasează instituționalizarea și reinstituționalizarea pe același palier.