

*Corneliu-Liviu POPESCU*

## **Restituirea bunurilor confiscate abuziv de statul totalitar comunist - experiența României și exigențele jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului**

### **I. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materia restituirii bunurilor confiscate abuziv de statele totalitare comuniste din Europa Centrală și Orientală**

#### **1. Aspecte generale privind protecția proprietății potrivit art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului**

Articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului vizează protecția proprietății.

În jurisprudența sa, Curtea statuează că textul garantează în substanță dreptul de proprietate. Noțiunea de „bun” este o noțiune europeană autonomă, care nu se limitează la proprietatea bunurilor corporale, ci include, în general, valorile cu caracter patrimonial sau economic.

Pe de altă parte, textul garantează numai protecția bunurilor actuale, iar nu și dreptul la dobândirea, în viitor, a unor bunuri, deoarece este protejat dreptul *de* proprietate, iar nu dreptul *la* proprietate. Totuși, speranța legitimă, care este suficient de stabilă și care are o bază în dreptul intern, este considerată un bun, alături de bunurile actuale, și se bucură de protecție pe terenul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

În structura sa, art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție conține trei norme distincte. Prima, având caracter general, enunță principiul respectării proprietății. A doua vizează privarea de proprietate, pe care o supune anumitor condiții. În sfârșit, cea de-a treia normă recunoaște statelor puterea să reglementeze utilizarea bunurilor conform interesului general sau asigurarea plății impozitelor și amenzilor.

O privare de proprietate care nu satisface exigențele art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, dezvoltate în jurisprudența Curții, constituie o violare a dreptului la respectarea bunurilor. Pentru ca o privare de proprietate să fie convențională, ea trebuie să satisfacă, în mod cumulativ, următoarele condiții: să fie conformă legii interne (care trebuie să fie accesibilă, previzibilă și să conțină garanții împotriva arbitrariului), precum și principiilor generale ale dreptului internațional; să se realizeze pentru o cauză de utilitate publică (statele dispunând în materie de o largă marjă națională de apreciere); să se respecte proporționalitatea, justul echilibru între interesul general și dreptul de proprietate (cu consecința că privarea de proprietate trebuie să însoțească indemnizarea proprietarului, indemnizația trebuind, în principal, să reprezinte valoarea de circulație a bunului, iar, prin excepție, să aibă caracter echitabil sau, la limită, putând chiar să lipsească).

În cazul violării dreptului la respectarea bunurilor, constând într-o privare de proprietate fără respectarea dreptului ori fără existența unui interes legitim, în principiu Curtea consideră că, potrivit principiului *restitutio în integrum*, forma corespunzătoare de reparare a prejudiciului este restituirea bunului, astfel că, pe terenul art. 41 din Convenție privind satisfacția echitabilă, condamnă statul pârât la executarea unei obligații alternative, constând fie în restituirea în natură a bunului (ca primă opțiune), fie la plata unei indemnizații de satisfacție echitabilă, alegerea modalității concrete de executare fiind lăsată în sarcina statului condamnat.

## **2. Incompetența *ratione temporis* a Curții Europene a Drepturilor Omului și inexistența unui bun, precum și excepția de la regulă**

Măsurile abuzive de confiscare a bunurilor, luate de statele totalitare comuniste din Europa Centrală și Orientală, s-au petrecut cu mult timp înainte ca aceste state, revenite ulterior la democrație, să adere la Consiliul Europei și să devină părți la Convenție (și la Protocolul nr. 1), uneori chiar înainte ca aceste tratate internaționale (Convenția și Protocolul nr. 1) să fie adoptate și să intre în vigoare.

În principiu, conform jurisprudenței Curții, privarea de proprietate este un act instantaneu, cu efecte *uno actu*, iar nu o stare de violare continuă a dreptului de proprietate. Pe cale de consecință, în regulă generală, chestiunea deposedărilor abuzive săvârșite de statele totalitare comuniste scapă competenței *ratione temporis* a Curții, iar aceasta se declară incompetentă și respinge plângerile individuale ca fiind inadmisibile.

Astfel, prin Decizia *Malhous*<sup>1</sup>, Curtea a tranșat chestiunea admisibilității unei plângeri individuale privind refuzul autorităților cehe de a-i restitui reclamantului în natură anumite terenuri care fuseseră proprietatea autorului său, în condițiile în care legislația națională permite acest lucru numai pentru acele terenuri care nu au fost între timp legal înstrăinate către persoane fizice. Curtea reține că speranța de a vedea recunoscută supraviețuirea unui drept de proprietate care de multă vreme a fost imposibil de exercitat nu constituie nici un bun actual, nici măcar o speranță legitimă, cu consecința că art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție nu este aplicabil, iar plângerea este inadmisibilă.

Și în ipoteza unui bun confiscat de statul cehoslovac imediat după al doilea Război mondial, pe care fostul proprietar nu a reușit să îl recupereze prin intermediul instanțelor germane, atunci când bunul se afla pe teritoriul Germaniei, Curtea afirmă, prin Hotărârea *Prințul Hans-Adam II de Liechtenstein*<sup>2</sup>, că speranța de a-și vedea recunoscută supraviețuirea unui fost drept de proprietate, pentru care există de multă vreme imposibilitatea exercitării lui efective, nu constituie nici un bun actual, nici o speranță legitimă, deci nu constituie un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la

---

<sup>1</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Decizia din 13 decembrie 2000, Cauza *Malhous contra Cehia*.

<sup>2</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 12 iulie 2001, Cauza *Prințul Hans-Adam II de Liechtenstein contra Germania*.

Convenție, iar exproprierea s-a produs înainte de intrarea în vigoare a Protocolului nr. 1 la Convenție, deci textul nu a fost violat.

În același sens, Curtea a statuat în cauzele românești, care priveau refuzul instanțelor judecătorești, care s-au declarat necompetente, să tranșeze litigiile privind recunoașterea calității de proprietar a persoanelor deposedate abuziv de statul comunist ori a succesorilor acestora. Astfel, prin Hotărârea *Canciovici și alții*<sup>3</sup> și prin cele ulterioare, instanța de la Strasbourg constată că ea nu este competentă *ratione temporis* să examineze împrejurările naționalizării operate de statul comunist și că procedura judiciară internă, care viza recunoașterea unui drept de proprietate care aparținuse autorului reclamantului, dar care nu mai era proprietatea acestuia, nu se raporta nici la un bun actual, nici la o speranță legitimă. Acest capăt de cerere a fost declarat inadmisibil, ca fiind incompatibil temporal cu dispozițiile Convenției.

Similar, imposibilitatea succesorului fostului proprietar de a-și redobândi unele monede de aur confiscate în timpul regimului comunist cehoslovac, ca urmare a neîntrunirii condițiilor legale, este apreciată de Curte, prin Hotărârea *Kopecky*<sup>4</sup>, ca o situație în care, întrucât reclamantul încerca doar să redobândească anumite bunuri, dar care nu puteau să îi aparțină fără intervenția unei instanțe, este vorba doar de o creanță, deci nu de un bun actual. Mai mult, atunci când interesul vizat este de natura unei creanțe, el nu poate fi considerat o valoare patrimonială decât dacă are o bază suficientă în dreptul intern, spre exemplu, atunci când este confirmat de o jurisprudență bine stabilită a instanțelor judecătorești, ceea ce în concret nu era cazul, reclamantul nedispunând nici măcar de o speranță legitimă. Concluzia Curții este că art. 1 din Convenție nu este aplicabil și, deci, el nu a fost violat.

Totuși, de la această regulă generală, Curtea a admis o excepție deosebit de importantă. Astfel, atunci când deposedarea nu a avut nicio urmă de legalitate potrivit dreptului național, deci ea nu a avut nicio aparență de bază legală în dreptul intern, ea generează o situație continuă, ale cărei efecte se produc și în prezent. Consecința este că, fiind vorba de o violare continuă, care subzistă și după intrarea în vigoare a Protocolului nr. 1 pentru statul în cauză, operează o extindere a competenței *ratione temporis* a Curții.

Astfel, prin Hotărârea *Vasilescu*<sup>5</sup>, Curtea a constatat competența sa temporală într-o cauză privind confiscarea ilegală de miliția română a unor monede de aur, în perioada comunistă, ilegalitate recunoscută chiar de autoritățile naționale. Pe fondul cauzei, Curtea a reținut violarea art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, condamnând statul român.

---

<sup>3</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 26 noiembrie 2002, Cauza *Canciovici și alții contra România*.

<sup>4</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 28 septembrie 2004, Cauza *Kopecky contra Slovacia*.

<sup>5</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 22 mai 1998, Cauza *Vasilescu contra România*.

### 3. Absența unei obligații generale specifice de restituire a bunurilor confiscate de statul totalitar comunist

Cu caracter de principiu, Curtea statuează, prin Hotărârea *Kopecky*<sup>6</sup>, absența unei obligații generale a statelor foste comuniste de a restitui în natură sau de a-i desdăuna prin echivalent pe foștii proprietari ai bunurilor confiscate de fostul stat totalitar comunist. Astfel, instanța de contencios european arată că dispozițiile Convenției nu impun statelor părți nicio obligație specifică de a redresa injustițiile sau de a repara pagubele produse înainte de ratificarea Convenției. Articolul 1 din Protocolul nr. 1 nu se poate interpreta ca limitând libertatea statelor de a-și alege condițiile în care acceptă să restituie bunurile care le-au fost transferate înainte de ratificarea Convenției. Faptul că legea națională are o sferă de aplicare limitată și că restituirile pe care le prevede sunt supuse anumitor condiții nu aduce atingere în sine drepturilor decurgând din art. 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție.

Totuși, în aceeași cauză, jurisdicția de contencios european subliniază că această concluzie nu înseamnă însă că aplicarea, de autoritățile naționale, a dispozițiilor juridice pertinente într-un asemenea caz nu ar putea ridica o chestiune pe terenul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Ceea ce trebuie determinat în prealabil este faptul dacă respectiva creanță de restituire litigioasă poate sau nu să fie considerată un bun în sensul acestui articol.

Similar, prin Deciziile *von Maltzan și alții*<sup>7</sup>, *von Zitzewitz și alții*<sup>8</sup> și *Man Ferrostaal și Alfred Töpfer Stiftung*<sup>9</sup>, Curtea reține că indemnizarea și compensarea de către Germania, după reunificare, a expropriierilor efectuate în zona de ocupație sovietică a Germaniei și în fosta RDG se efectuează într-un context unic, Germania nefiind răspunzătoare nici pentru actele forțelor de ocupație sovietice, nici pentru actele RDG față de proprii ei cetățeni, deși i-a succedat, deoarece în cauză este vorba de obligații politice, deci ea dispune de o marjă mare de apreciere. Prin urmare, reclamanții nu au nicio speranță legitimă pentru a obține restituirea în natură a bunurilor ori o indemnizație la valoarea de circulație a acestora, ei nefiind deci titularii unor creanțe suficient de bine stabilite pentru a putea fi exigibile, neputând astfel să se prevaleze de un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. În consecință, textul nu este aplicabil, iar plângerile sunt inadmisibile.

---

<sup>6</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea *Kopecky*, *supracit.*

<sup>7</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Decizia din 30 martie 2005, Cauza *von Maltzan și alții contra Germania*.

<sup>8</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Decizia din 30 martie 2005, Cauza *von Zitzewitz și alții contra Germania*.

<sup>9</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Decizia din 30 martie 2005, Cauza *Man Ferrostaal și Alfred Töpfer Stiftung contra Germania*.

#### **4. Protecția acordată de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului în cazul restituirii bunurilor prin măsuri interne luate de state**

Cu totul alta este situația în care dreptul intern al unui stat prevede restituirea bunurilor. Precizăm dintru început că dreptul intern poate fi nu numai de natură legislativă, ci și jurisprudențială, constând într-o practică uniformă a instanțelor judecătorești. În acest caz, este vorba de un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, cu consecința că textul devine aplicabil, protecția oferită de el fiind efectivă.

În prima cauză - devenită cauză-pilot - împotriva României, privind situația imobilelor preluate abuziv de stat în perioada regimului comunist, apoi redobândite de proprietari prin justiție, Curtea reține, prin Hotărârea *Brumărescu - principal*<sup>10</sup>, că persoana (fostul proprietar ori succesorul acesteia) care, prin hotărâre judecătorească irevocabilă, a obținut constatarea calității sale de proprietar și obligarea statului la restituirea bunului, în condițiile în care hotărârea este irevocabilă, investită cu formulă executorie, executată prin restituirea în natură și urmată de efectuarea formalităților de publicitate imobiliară, de deschidere de rol fiscal și de plată a impozitului pe proprietate, dispune de un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție și, prin urmare, se bucură de protecția recunoscută de acest text. Ca urmare, anularea ulterioară a acestei hotărâri judecătorești irevocabile, prin admiterea de către instanța supremă a unui recurs în anulare declarat de procurorul general, constituie o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor care nu a servit niciunei cauze de utilitate publică și s-a făcut fără nicio indemnizare, așa încât art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție a fost violat.

Aceeași soluție este repetată de Curte în nenumăratele hotărâri ulterioare, în care instanța europeană constată că situația de fapt este, dacă nu identică, măcar analogă celei din Cauza *Brumărescu*.

Soluția de principiu a aplicabilității art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție este reafirmată de Curte în Cauza *Wittek*<sup>11</sup>, într-o cauză privind imposibilitatea unor cetățeni ai fostei RDG de a-și redobândi bunul imobil pe care, la părăsirea țării și stabilirea în străinătate, au fost obligați, conform legii atunci în vigoare, să îl doneze. Curtea reține că instanțele naționale germane actuale au declarat ca nulă înstrăinarea bunului din perioada comunistă, deci reclamantii dispuneau de un bun, iar imposibilitatea pentru ei de a-și valorifica dreptul de restituire constituie o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor. În concret însă, jurisdicția de la Strasbourg constată că ingerința s-a bazat pe dreptul intern (rolul principal în interpretarea acestuia revenind autorităților naționale, în special jurisdicțiilor, Curtea verificând doar ca interpretarea acestuia să nu fie arbitrară), viza un scop legitim (reglarea conflictelor patriomoniale în urma reunificării Germaniei și stabilirea unui echilibru social acceptabil între interesele divergente) și a fost proporțională (reclamanții primind în realitate de

<sup>10</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 28 octombrie 1999 - principal, Cauza *Brumărescu contra România*.

<sup>11</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 12 decembrie 2002, Cauza *Wittek contra Germania*.

la persoanele cărora le donaseră fictiv bunul imobil o sumă de bani sensibil egală cu aceea cu care ei înșiși îl achiziționaseră), astfel încât, luând în special în calcul împrejurările excepționale legate de reunificarea Germaniei, ea concluzionează că art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție nu a fost violat.

Și în ipoteza în care dreptul național prevede despăgubiri pentru anumite bunuri, dar proprietarii sau succesorii acestora nu primesc - din cauza inacțiunii statului și unor practici de ocolire a legii - decât o compensație cu mult inferioară, Curtea apreciază, în Hotărârea *Broniowski*<sup>12</sup>, că persoanele respective dețin un bun, deci că art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție este aplicabil, iar acțiunile și inacțiunile statului constituie o ingerință în exercitarea dreptului de proprietate. În concret, instanța de contencios european reține că justul echilibru între interesele generale ale societății și dreptul la respectarea bunurilor a fost rupt, în special din cauza consecințelor pentru reclamant, timp îndelungat, ale legislației și modului în care ea a fost aplicată, el suportând o sarcină specială și excesivă, art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție fiind astfel violat.

Prin urmare, în ipoteza în care, ulterior desființării regimului totalitar comunist, statul înțelege, prin dreptul său intern (legislativ sau jurisprudențial), să repare nedreptățile anterioare și să restituie bunurile confiscate abuziv proprietarilor sau succesorilor acestora, persoanele în cauză devin titulari ai unor bunuri în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție și, deci, beneficiază de protecția recunoscută de acest text.

##### **5. Conflictul dintre veritabilul proprietar sau succesorii acestuia și dobânditorul de la stat al bunului**

O situație specifică se întâlnește în cazul conflictului dintre calitatea de proprietar - deci de titular al unui bun - a fostului (și veritabilului) proprietar (ori a succesorilor acestuia) și calitatea de proprietar a persoanei care, ulterior confiscării bunului de statul comunist, a dobândit respectivul bun de la stat.

Curtea reține, prin Hotărârea *Străin*<sup>13</sup>, că o persoană care a obținut o hotărâre judecătorească prin care s-a admis acțiunea în revendicarea unei construcții și s-a constatat ilegalitatea naționalizării dispune de un bun. Vânzarea de către stat, pe parcursul acestui proces judiciar, către un terț a unui apartament din construcția respectivă și respingerea de instanță a cererii de anulare a contractului de vânzare-cumpărare constituie o ingerință în dreptul la respectarea bunului, sub forma privării de proprietate. Ingerința nu respectă justul echilibru dintre interesul general și protecția dreptului de proprietate, întrucât persoana în cauză nu a primit nicio indemnizație și nu există nicio împrejurare excepțională care să justifice absența indemnizării, comportamentul statului de a vinde un apartament în timpul judecării acțiunii fiind de natură să compromită efectivitatea puterii judiciare, deci supremația dreptului. În plus,

<sup>12</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 22 iunie 2004, Cauza *Broniowski contra Polonia*.

<sup>13</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 21 iulie 2005, Cauza *Străin contra România*.

împrejurarea că statul a vândut doar un apartament (către chiriașul care îl ocupa, o persoană dispunând de influență), în timp ce a refuzat vânzarea către chiriași a celorlalte apartamente, pe motivul existenței pe rol a procesului, constituie o discriminare. În consecință, art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție a fost violat.

Prin Hotărârea *Jahn și alții*<sup>14</sup>, Curtea se pronunță într-o cauză în care unele terenuri agricole, pentru care o lege a RDG din anul 1990 îi stabilea ca proprietari deplini pe deținătorii lor, sunt trecute în proprietatea fiscoșului printr-o lege germană (ulterioară reunificării), din anul 1992. Curtea reține că, prin efectul legii din 1990, reclamanții au devenit proprietarii terenurilor agricole, deci că ei dispuneau de un bun, iar obligația instituită prin legea din 1992 de a ceda terenurile către fisc reprezintă o ingerință sub forma unei privări de proprietate. Totuși, în concret, această ingerință s-a întemeiat pe lege, a urmărit o cauză de utilitate publică (ceea ce legiuitorul a considerat a fi corectarea efectelor injuste ale legii din 1990 asupra reformei agrare, care ea însăși producea efecte injuste în raport cu in justiția inițială făcută foștilor proprietari ai acestor terenuri la reforma agrară din 1945) și, cu toate că nu s-a însoțit de nicio despăgubire, a fost totuși proporțională, dar numai în contextul excepțional al reunificării germane (având în vedere faptul că legea din 1990 a fost votată de un parlament care nu a fost ales în mod democratic, într-o perioadă de tranziție marcată de bulversări și incertitudini, deci cei interesați nu puteau avea certitudinea menținerii poziției lor juridice; faptul că legea din 1992 a fost adoptată într-un termen scurt de la reunificarea germană, legiuitorul intervenind într-un termen rezonabil pentru corectarea legii anterioare, considerate injuste; intenția legiuitorului din 1992 de a corecta pentru motive de justiție socială legea din 1990). Concluzia Curții este că art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție nu a fost violat.

Evident, există și situații cu totul excepționale, precum aceea reținută în Decizia *Manoilescu și Dobrescu*<sup>15</sup>. Astfel, deși persoanele în cauză dețin o hotărâre judecătorească irevocabilă prin care se constată calitatea lor de proprietari asupra unui imobil naționalizat de statul român și devenit ulterior proprietatea URSS, care este în prezent afectat locuințelor diplomaților ruși la București, deci reclamanții au o creanță împotriva statului român care constituie un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, totuși imposibilitatea de executare a hotărârii judecătorești servește unei cauze de utilitate publică, anume necesității de a nu perturba relațiile dintre România și Rusia și a nu stânjeni funcționarea misiunii diplomatice a Rusiei în România, iar reclamanții nu și-au pierdut creanța împotriva statului român, deoarece ei pot cere măsuri reparatorii prin echivalent, astfel încât acest capăt de cerere împotriva României, cu privire la pretinsa violare a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, este vădit neîntemeiat, el fiind declarat inadmisibil.

Rezultă că, în condițiile concrete ale cauzelor cu care a fost învestită, Curtea a înclinat în general spre soluția în care a acordat protecție proprietarului inițial al

<sup>14</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 30 iunie 2005, Cauza *Jahn și alții contra Germania*.

<sup>15</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Decizia din 15 martie 2005, Cauza *Manoilescu și Dobrescu contra România și Rusia*.

bunului confiscat abuziv în timpul regimului comunist, iar nu persoanei care a dobândit ulterior același bun de la stat.

## **II. Experiența României în materia restituirii bunurilor confiscate abuziv de statul totalitar comunist**

### **1. Pionieratul jurisprudenței judiciare**

Imediat după înlăturarea regimului comunist din România, persoanele care au fost proprietare ale unor bunuri confiscate în mod abuziv de statul român (sub diferite forme juridice: confiscare propriu-zisă, expropriere, naționalizare, trecere silită în proprietatea statului pe cale administrativă, rechiziționare neurnată de restituire, considerarea bunurilor ca fiind abandonate etc.) ori succesorii acestora s-au adresat instanțelor judecătorești (prin acțiuni în revendicare, în constatare, în anularea actului de confiscare abuzivă, acțiuni specifice regimului de carte funciară etc.), pentru a se constata calitatea lor de proprietari și pentru a obliga statul sau alți deținători actuali să le restituie respectivele bunuri.

Făcând o operă meritorie de pionierat, dar absolut firească, instanțele judecătorești, inclusiv suprema noastră instanță, s-au întemeiat pe dispozițiile Codului civil în materia dreptului de proprietate (aplicabile și în perioada confiscărilor abuzive din perioada statului totalitar comunist), precum și pe competența generală a jurisdicțiilor judiciare de a tranșa conflictele de norme juridice (în concret, de a verifica validitatea normelor juridice care prevedeau aceste măsuri de confiscare abuzivă cu dispozițiile constituționale sub imperiul cărora au fost emise și cu angajamentele internaționale ale statului român din respectiva perioadă) și s-au recunoscut competente să statueze pe fond în aceste litigii civile. În concret, dacă a fost cazul, instanțele au constatat calitatea de proprietar a reclamanților și au ordonat restituirea bunurilor în litigiu.

Abia în anul 1995, în urma unei instigări publice vădit anticonstituționale și de clară inspirație totalitară comunistă a Președintelui României din acea perioadă, domnul Ion Iliescu, Secția civilă a Curții Supreme de Justiție decide să sesizeze Secțiile Unite în vederea schimbării jurisprudenței constante de până atunci, iar Secțiile Unite (cu o majoritate la limită) decid în mod rușinos (o pată de neșters în anele judiciare române), prin Decizia nr. I/1995, că instanțele judecătorești nu sunt competente în aceste litigii (încălcându-se astfel evident dreptul constituțional și convențional de acces la justiție). Pe baza acestei soluții de principiu, procurorul general declară pe bandă rulantă, în mod absolut iresponsabil, recursuri în anulare împotriva hotărârilor judecătorești irevocabile, iar Secția civilă le admite în masă, încălcând atât dreptul la stabilitatea autorității de lucru judecat, element al dreptului la un proces echitabil, cât și dreptul de proprietate, consacrat constituțional și convențional.

Aceste abuzuri ale unor robe negre sau violete a costat statul român zeci de condamnări din partea Curții Europene a Drepturilor Omului, cu obligații de plată de mai multe milioane de euro.

Abia în anul 1998, prin Decizia nr. I/1998, Curtea Supremă de Justiție, tot în Secția Unite, revine la o normalitate pe care nu trebuia să o părăsească vreodată și



schimbă din nou jurisprudența, decizând că instanțele judecătorești sunt competente să judece aceste cauze, urmând a decide liber asupra fondului.

## **2. Evoluția soluțiilor normative privind restituirea bunurilor confiscate abuziv de statul totalitar comunist**

În perioada care a urmat imediat după înlăturarea regimului totalitar comunist în România, legiuitorul a intervenit pentru prima dată pentru a reglementa restituirea unor bunuri confiscate abuziv sau despăgubirea foștilor proprietari, prin Legea nr. 18/1991 a fondului funciar<sup>16</sup>.

Concepția inițială a Legii nr. 18/1991 este extrem de restrictivă. Ea nu vizează decât o singură categorie de bunuri, și anume terenurile. Restituirea în natură a terenurilor se face numai în situațiile limitativ prevăzute de lege, și anume numai dacă este vorba de terenuri care se găsesc în patrimoniul cooperativelor agricole de producție sau, în unele ipoteze, și în proprietate de stat. Dimpotrivă, pentru terenurile agricole aflate în administrarea unităților agricole de stat, se interzice restituirea în natură, singura despăgubire constând în posibilitatea fostului proprietar sau a moștenitorilor acestuia de a deveni acționar. Legea instituie un plafon superior al restituirii în natură sau prin echivalent, care este foarte scăzut, și anume maximum 10 hectare de familie (nu de persoană), în echivalent arabil. Conflictul dintre proprietarul inițial al unui teren intravilan, devenit proprietate de stat, și proprietarul actual al unei construcții aflate pe respectivul teren, atribuit lui în folosință de stat, este rezolvat în favoarea actualilor proprietari ai construcțiilor, care sunt împrăștiți.

În aceeași perioadă, legiuitorul își rezervă chestiunea reparării prejudiciilor aduse proprietarilor de regimul totalitar comunist, stabilind, prin art. 77 al Legii nr. 58/1991 privind privatizarea societăților comerciale<sup>17</sup> (în prezent abrogată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997), că reparațiile pentru bunurile preluate de stat în mod abuziv se vor reglementa printr-o lege specială, respectiv, prin art. 26 alin. (3) teza a II-a din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale<sup>18</sup>, că repararea daunelor suferite anterior intrării în vigoare a Constituției din 1991 se reglementează prin lege.

O a doua lege care se dorește a fi de reparație este Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului<sup>19</sup>. Și această lege are un obiect foarte limitat, ea referindu-se exclusiv la imobilele cu destinația de locuință. Concepția acestui act normativ rămâne, în continuare, extrem de restrictivă. În primul rând, sunt îndreptățiți să beneficieze de măsuri reparatorii numai cetățenii români. În al doilea rând, regula nu este reprezentată de restituirea în natură (care are numai caracter de excepție, și anume numai dacă apartamentul în cauză este locuit în calitate de chiriaș de fostul proprietar ori de succesori acestuia sau dacă respectivul apartament este liber), ci doar

<sup>16</sup> Monitorul Oficial al României nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

<sup>17</sup> Monitorul Oficial al României nr. 169 din 16 august 1991.

<sup>18</sup> Monitorul Oficial al României nr. 643 din 16 iulie 2004.

<sup>19</sup> Monitorul Oficial al României nr. 279 din 29 noiembrie 1995.

acordarea unei indemnizații. În al treilea rând, indemnizația nu este în niciun caz stabilită la valoarea reală de circulație a bunurilor, ci plafonată în mod arbitrar la valori cu mult sub valoarea venală. În sfârșit, legea dă o preferință clară nu foștilor proprietari (în realitate, veritabilii proprietari) sau succesorilor acestora, ci chiriașilor actuali, care pot cumpăra de la stat, la prețuri cu mult sub prețul pieței, bunurile pe care acesta, în timpul regimului totalitar comunist, și le-a apropiat cu forța în mod abuziv.

Acte normative cu soluții mult mai normale pentru repararea prejudiciilor suferite de proprietarii de drept sunt cele cu domenii mult mai limitate de aplicare, fie *ratione personae*, cu privire la comunitățile etnice – Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/1999 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România<sup>20</sup> – și la cultele religioase – Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România<sup>21</sup> –, fie *ratione materiae*, cu privire la terenuri agricole și forestiere - Legea nr. 1/2000<sup>22</sup> pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și a celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997.

### **3. Concepția generală actuală în materia restituirii bunurilor confiscate abuziv de statul totalitar comunist**

O schimbare radicală a concepției generale cu care statul român privește problema reparării abuzurilor, în materie de proprietate, săvârșite în timpul regimului totalitar comunist, este realizată de Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989<sup>23</sup>.

Cu excepția unor dispoziții reziduale restrictive, filosofia Legii nr. 10/2001 este cu adevărat de reparare a nedreptății istorice săvârșite de regimul totalitar comunist față de proprietari.

În primul rând, obiectul legii vizează, în principiu, toate imobilele, fără excepție, iar nu doar unele categorii determinate limitativ [art. 1 alin. (1) și art. 6]. Pe cale de consecință, în principiu nu prezintă niciun fel de importanță deținătorul actual al bunului (statul sau un alt subiect de drept), destinația actuală a bunului, forma de proprietate (publică sau privată) sau altele asemenea.

Concepția legii este că preluarea bunurilor de statul totalitar comunist a fost abuzivă, ceea ce atrage nevaliditatea de principiu a actului de preluare, cu consecința că statul nu a fost în realitate proprietar, așa că nici el, nici subdobânditorii, nu se pot prevala de calitatea de proprietar. Cu atât mai puțin, statul ori unitățile administrativ-teritoriale nu pot opune excepția de domencialitate publică, deci inalienabilitatea proprietății publice, întrucât pentru a vorbi de proprietate publică trebuie întâi să existe dreptul de proprietate în sine, ceea ce nu este cazul.

---

<sup>20</sup> Monitorul Oficial al României nr. 797 din 1 septembrie 2005.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Monitorul Oficial al României nr. 8 din 12 ianuarie 2000.

<sup>23</sup> Monitorul Oficial al României nr. 798 din 2 septembrie 2005.

În al doilea rând, sunt avute în vedere toate formele prin care statul totalitar comunist a preluat în mod abuziv imobilele de la proprietari. Mai important chiar, toate formele de trecere forțată în proprietatea statului, care sunt contrare regulilor statului de drept și democratic, sunt considerate drept abuzive și dau dreptul la măsuri reparatorii [art. 1 alin. (1) și art. 2].

Având în vedere obiectul reparator al legii, cazurile de confiscare abuzivă a proprietăților imobiliare trebuie interpretate extensiv, pentru a permite cu adevărat repararea tuturor abuzurilor regimului totalitar comunist.

Pe cale de consecință, chiar măsurile abuzive neprevăzute expres de text sunt luate în considerare pentru beneficiul măsurilor reparatorii, ele fiind vizate de ultimele ipoteze ale textului, cu caracter foarte general, acoperind orice imobile și orice formă de preluare abuzivă. Cu titlu de exemplu, indicăm ipoteza specifică a dizolvării abuzive a unor persoane juridice, cu consecința trecerii bunurilor acestora în domeniul statului. Și această situație constituie o modalitate de preluare abuzivă a bunurilor imobile de statul totalitar comunist, care trebuie să beneficieze de reparațiile stabilite de lege. La această concluzie se ajunge și utilizând argumentul *a fortiori*. Dacă „simpla” preluare abuzivă de stat a bunurilor imobile dă dreptul la reparații, cu atât mai mult aceasta este situația când statul a procedat la o măsură abuzivă și mai radicală, și anume suprimarea unei persoane juridice, când preluarea bunurilor, și ea tot abuzivă, a fost consecința automată a acestei măsuri radicale.

În al treilea rând, regula în materie de reparație este expresia principiului *restitutio în integrum*, deci restituirea în natură a bunurilor imobile [art. 1 alin. (1) și (2) și art. 7 alin. (1)].

Numai în situația în care restituirea în natură nu este posibilă, ea se face prin echivalent, în cazurile expres și limitativ prevăzute de lege [art. 1 alin. (2) și (2<sup>1</sup>) și art. 7 alin. (2)]. Formele reparației prin echivalent sunt variate, nelimitându-se la despăgubiri bănești, ci incluzând și compensarea cu alte bunuri ori servicii. În principiu, reparația prin echivalent se face la valoarea actuală de piață a imobilului.

Modalitățile și condițiile de reparare prin echivalent sunt prevăzute de Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente<sup>24</sup>.

Interpretarea ipotezelor de restituire prin echivalent trebuie făcută în mod restrictiv, pe cât posibil trebuind respectată voința legiuitorului, principala formă de reparare fiind în natură. Legea nr. 10/2001 prevede expres [art. 1 alin. (3)] și posibilitatea de combinare a restituirii în natură (ca regulă) cu repararea prin echivalent (ca excepție, acolo unde restituirea în natură nu este posibilă), precum și, evident, a posibilității de combinare a diferitelor forme de reparare prin echivalent.

Pentru satisfacerea nevoilor de interes public, legea, în forma sa originală, stabilea anumite categorii de bunuri pentru care reparația se acordă prin echivalent, bunurile nefiind restituite în natură [art. 16 alin. (1)]. Imposibilitatea restituirii în natură constituie o situație de excepție, de interpretare restrictivă, astfel încât ipotezele trebuie privite în mod strict și numai în măsura în care respectivele bunuri

<sup>24</sup> Monitorul Oficial al României nr. 653 din 22 iulie 2005.

sunt individualizate nu doar generic, ci în concret, în mod individual, prin Hotărâre a Guvernului [art. 16 alin. (2)]. Forma actuală a legii (art. 16) dispune și restituirea în natură a acestor imobile, cu obligația păstrării destinației pentru o perioadă de timp.

În al patrulea rând, sfera persoanelor care beneficiază de reparare completă este foarte largă (art. 3).

În cazul persoanelor fizice, este vorba de orice persoană fizică fost proprietar al bunurilor (sau de succesorii acesteia), indiferent de cetățenie, domiciliu sau alte criterii.

Nici pentru persoanele juridice nu se face niciun fel de distincție, în raport de naționalitate, sediu ori caracter lucrativ (societăți comerciale și altele) sau nu (asociații, fundații, alte stabilimente și altele). Orice excludere a vreunei persoane juridice ar fi discriminatorie și nejustificată.

Cu privire la persoanele juridice, preferință este dată persoanelor fizice din care era constituită respectiva persoană juridică, acest lucru rezultând din faptul că este prima ipoteză avută în vedere de lege pentru persoanele juridice. Legea dă preferință astfel teoriei ficțiunii persoanei juridice, iar nu teoriei realității acesteia, instituind ca primă categorie de beneficiari ai măsurilor reparatorii persoanele fizice care constituiau persoana juridică. Și aici, interpretarea legii trebuie să fie, în raport cu scopul ei foarte clar, extensivă, noțiunea de asociați (care nu trebuie interpretată în sensul strict, dat spre exemplu de dreptul comercial, întrucât domeniul și scopul acestei legi diferă) incluzând orice persoană fizică ce participă la constituirea și existența persoanei juridice în cauză (spre exemplu, acționarii sau asociații societăților comerciale, asociații din asociații, fondatorii fundațiilor) ori succesorii acestora. Legea nu dorește niciun fel de discriminare a persoanelor fizice care constituiau persoanele juridice în beneficiul măsurilor reparatorii. Este însă adevărat că, în cazul reparării prejudiciului în această ipoteză, când beneficiari sunt persoanele fizice care erau membrii persoanei juridice, repararea ca regulă se face prin echivalent, restituirea în natură fiind posibilă doar în ipoteza unui membru unic al persoanei juridice ori al pluralității de membri, dacă aparțin aceleiași familii (noțiunea de familie urmând, la rândul ei, să fie interpretată în mod extensiv).

Numai ca o a doua opțiune, legea prevede repararea prejudiciilor suferite de persoanele juridice prin reparații acordate chiar persoanelor juridice, cu condiția ca ele să fi continuat să existe ori ca ele să se fi reînființat, dar și-au reluat activitatea și sunt veritabilele continuatoare ale persoanei juridice inițiale, proprietară a bunurilor. Faptul că legea face vorbire în mod expres de persoanele juridice interzise în timpul regimului totalitar comunist este dovada că reparația există și în cazul în care trecerea abuzivă a imobilelor la stat nu a constituit o măsură de sine stătătoare, ci doar o consecință a dizolvării persoanei juridice.

În sfârșit, un element esențial care trebuie neapărat subliniat este că dreptul la desdăunare (sub forma principală, a restituirii în natură a bunurilor imobile, ori sub forma subsidiară, a reparațiilor prin echivalent) izvorăște direct din lege. În cazul în care persoanele îndreptățite satisfac cerințele legii, ele au dreptul, *ope legis*, la beneficiul măsurilor reparatorii.

Din păcate, există și unele dispoziții legale care îngrădesc nejustificat reparațiile datorate veritabililor proprietari.

Pe de o parte, în conflictul dintre veritabilul proprietar și cumpărătorul ulterior de la stat, legea dă preferință ultimului, dacă actul a fost încheiat cu bună-credință [art. 18 lit. d), art. 19 alin. (2) și art. 50]. Altfel spus, în această ipoteză, restituirii în natură i se preferă reparația prin echivalent. Soluția reprezintă o validare retroactivă (deci, neconstituțională) a contractelor prin care actualilor deținători statul le-a transferat un drept de proprietate pe care nu îl avea în mod legal și legitim, deoarece, în cazul actelor translative de proprietate, buna-credință unită cu justul titlu (titlul care nu provine de la veritabilul proprietar) sunt translative de proprietate numai în materie mobilă (în materie mobilă posesia valorează titlu), în timp ce în materie imobiliară buna-credință nu este translativă de proprietate în aceste condiții, ci nu face decât să scurteze termenul prescripției achizitive. Totuși, textul trebuie interpretat, în acord cu filosofia generală a legii, adică în favoarea beneficiarilor măsurilor reparatorii, și anume în sensul că, întrucât legea nu distinge, buna-credință trebuie să existe pentru ambele părți, deci nu numai pentru dobânditor, dar și pentru statul care a înstrăinat. Or, întrucât preluarea de stat a bunului imobil a fost abuzivă, statul nu poate fi de bună-credință, astfel încât nici actul de înstrăinare nu este valabil. Din păcate, sub acest aspect, jurisprudența Curții Constituționale, care validează aceste texte legale neconstituționale, este rușinoasă.

Pe de altă parte, proprietarii imobilelor cu destinație de locuință, ale căror bunuri imobile au fost restituite în natură, dar sunt ocupate de chiriași, trebuie să accepte menținerea pe o anumită perioadă de timp a chirișilor, în condițiile unei plafonări, pe motive sociale, a chiriilor [art. 13 alin. (1) și art. 15 alin. (3)]. Or, dacă menținerea temporară a chirișilor poate constitui o ingerință justificată pe cauze de utilitate publică (pacea socială, criza locuințelor), plafonarea chiriilor este nejustificată și constituie o ingerință disproporționată în dreptul de proprietate, protecția socială trebuind să fie suportată de stat (care trebuie să plătească proprietarilor diferența dintre chiria socială și chiria stabilită pe piață), iar nu de proprietar.

Cu caracter de principiu însă, subliniem faptul că filosofia și concepția generală ale Legii nr. 10/2001 sunt de reparare a unei nedreptăți istorice făcute proprietarilor de regimul totalitar comunist. Pe cale de consecință, textele trebuie interpretate întotdeauna extensiv, când acest lucru este în favoarea beneficiarilor (categorii de bunuri, mijloace de deposedare, categorii de beneficiari, metode de reparare), și întotdeauna restrictiv, atunci când ele sunt în defavoarea lor (excepțiile de la reguli).

Numai în acest mod, interpretarea Legii nr. 10/2001 este conformă principiilor și valorilor constituționale. Or, este de principiu că o normă trebuie interpretată în sensul de a-și produce efecte (în concret, în acest caz, de a fi constituțională), iar nu de a nu produce niciun efect (ceea ce s-ar întâmpla dacă ar fi în dezacord cu Legea fundamentală).

Sub acest aspect, este de subliniat faptul că, potrivit art. 1 alin. (3) din Constituție, România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane și dreptatea reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și ale idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate. Ca stat de drept și democratic, statul român trebuie să respecte preeminența dreptului și să asigure

repararea nedreptăților istorice ale regimului totalitar comunist. Drepturile proprietarilor la reparație integrală decurg din faptul că demnitatea omului, drepturile și libertățile fundamentale și libera dezvoltare a personalității umane sunt valori supreme garantate. Întrucât, la rândul său, dreptatea constituie o valoare supremă constituțională și garantată, dreptul la reparație pentru un grav abuz al statului totalitar comunist are un temei constituțional suplimentar. Nu în ultimul rând, aceste valori constituționale supreme se interpretează în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român (toate Constituțiile române democratice apărau dreptul de proprietate) și ale idealurilor Revoluției din decembrie 1989 (care vizau tocmai un regim democratic, un stat de drept și respectarea drepturilor omului, înfăptuite și prin repararea deplină a abuzurilor și jafurilor regimului totalitar comunist).

#### **4. Corelația dintre concepția generală actuală în materia restituirii bunurilor confiscate abuziv de statul totalitar comunist și jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului**

Întrucât dreptul național român actual, fie el de natură legislativă sau jurisprudențială, a ales soluția reparării confiscărilor abuzive ale bunurilor efectuate în perioada regimului totalitar comunist, fie în natură, fie prin echivalent, rezultă că beneficiarii acestor măsuri reparatorii dispun de un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, fie sub forma unui bun actual, fie măcar a unei speranțe legitime.

Prin urmare, art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție este aplicabil, iar titularii dreptului de proprietate asupra acestor bunuri se bucură pe deplin de protecția acordată de acest text, interpretat în sensul jurisprudenței Curții. Orice eventuală ingerință în dreptul la respectarea bunurilor trebuie să se facă potrivit legii, să urmărească o cauză de utilitate publică și să păstreze justul echilibru între interesele generale și dreptul la respectarea bunurilor, adică, în principiu, să se însoțească de o despăgubire la valoarea venală a bunului.

Aplicarea dispozițiilor de drept intern conținând măsuri reparatorii este, în principal, de competența autorităților naționale, în special a jurisdicțiilor, care dispun de o largă marjă națională de apreciere. Totuși, interpretarea făcută de ele dreptului intern în materie, deci protecția pe care o acordă dreptului la respectarea bunurilor, se află sub cenzura instanței de contencios european al drepturilor omului, în condițiile în care ea ar fi arbitrară sau vădit nerezonabilă.

Mai mult, trebuie respectat atât dreptul la siguranță juridică, prin menținerea soluțiilor decurgând din practica administrativă și din jurisprudență (dacă sunt favorabile beneficiarilor măsurilor de restituire, în sensul de a nu se diminua protecția acordată deja printr-o interpretare anterioară constantă a legii), cât și dreptul de acces la o instanță judecătorească în cazul contestațiilor cu privire la acest drept de proprietate.

Numai în acest mod soluțiile naționale nu vor fi considerate neconvenționale de Curtea de la Strasbourg și se vor evita viitoare condamnări ale statului român.

În caz contrar, persoanele care se pretind victime ale unor violări ale dreptului la protejarea bunurilor lor, consacrat și garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, interpretat în lumina jurisprudenței Curții, au deschisă calea plângerii individuale în contenciosul european al drepturilor omului.