

CAUZELE CARE DETERMIN INFRACIIONALITATEA ÎN
RÂNDUL PRIMARILOR

CAUSES THAT DETERMINE CRIMINALITY AMONG
MAYORS

CLAUDIU GEORGE PUPĂZAN¹

Rezumat: Cauzele care determin infracționalitatea în rândul primarilor pot fi clasificate în două mari categorii și anume: cauze subiective, ce privesc aptitudinile profesionale ale alesului local alături de aspirația acestuia spre bună stare și confort, și cauze obiective, externe, ce țin de politica statului în domeniul administrativ și judiciar, de starea socio-economică a colectivității locale dar și naționale, precum și de relațiile inter-umane din sânul comunității teritoriale².

Cuvinte-cheie: primar, ales local, cauzele infracționalității, administrație publică locală.

Abstract: Causes that determine criminality among mayors can be classified in two categories: subjective causes, concerning professional skills of local elected along with its aspiration towards welfare and comfort, and objective or external causes, related to state policy in administrative and legal field, socio-economic status of local and national community and the human relationships within the administrative-territorial unit.

Keywords: mayor, local elected, causes of criminality, local public administration.

I. Infracționalitatea în rândul primarilor comunelor, orașelor și municipiilor reprezintă, la momentul actual, un fenomen social cu o largă răspândire, constituind o problemă majoră cu care se confruntă autoritățile judiciare ale statului român. Acest fapt, se datorează atât complexității fenomenului în sine, cât și de cauzele care-l determină și de dificultatea

¹ Asistent univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, email: pupazan_claudiu@yahoo.com

² Aspectele prezentate în cadrul acestui articol au fost obiectul unei analize detaliate în cadrul lucrării de doctorat: *Răspunderea penală a aleșilor susinuți* la Facultatea de Drept din cadrul Univ. Al. I. Cuza din Iași în data de 07. 12. 2014.

analizei acestora, cât și pericolului social ridicat pe care îl reprezintă dacă avem în vedere consecințele nocive provocate.

Literatura de specialitate din domeniul dreptului penal nu face o analiză detaliată a cauzelor care determină acest tip de comportament, preferând să insiste doar asupra consecințelor unor asemenea fapte de natură infracțională și anume asupra răspunderii penale și a regimului sancționator. Singurele cercetări ce ating și motivele infracționalității în rândul aleșilor locali și în special a celor cu funcții executive, cum este și cazul primarilor, apar sporadic în studiile de specialitate fiind făcute doar în contextul analizei conceptului de corupție, de altfel amplu dezbătut în doctrină³.

Din această perspectivă, cunoașterea factorilor declanșatori ai acestui fenomen infracțional, precum și analiza lor, înându-se seama de contextul social, economic sau juridic, trebuie să fie prioritar pentru statul român în domeniul politicii sale penale: cercetarea în profunzime a cauzelor infracționalității nu face altceva decât să pună la dispoziția organelor abilitate mijloacele necesare prevenirii și combaterii lor. De altfel, o analiză temeinică și detaliată este pe deplin justificată dat fiind amploarea pe care a luat-o fenomenul în cadrul unităților administrativ-teritoriale, dovadă în numărul ridicat al condamnărilor și a proceselor penale aflate pe rolul instanțelor de judecată în care sunt implicate persoane cu statut de primar.

II. Analiza acestor factori, determinanți în formarea comportamentului infracțional al primarilor, face posibilă clasificarea lor în două mari categorii. În primul rând, întâlnim cauze pe care le putem denumi interne, proprii persoanei alesului local și care stau la baza lui hotărârii de a săvârși fapte antisociale, iar în al doilea rând vorbim de cauze obiective, externe, ce țin de politica statului în domeniul administrativ și judiciar, de starea socio-economică a colectivității locale dar și naționale, precum și de relațiile inter-umane din sânul comunității.

Factorii interni, subiectivi, se reflectă în personalitatea celui care exercită funcția de demnitate locală și privesc atât aptitudinile lui profesionale, cu precădere în materie de administrație publică, dar și latura intrinsecă a acestuia legată de aspirația spre bună stare și confort, într-un timp scurt, raportat la durata mandatului.

³ A se vedea: C. Danile, *Corupția și anticorupția în sistemul juridic*, Ed. C. H. Beck, București, 2009, pp. 41-54, C. -F. Uvat, *Infracțiunile de corupție în contextul reglementărilor europene*, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 38 și urm. și V. Dobrinoiu, *Corupția în dreptul penal român*, Ed. Atlas Lex, București, 1995.

Nivelul sczut de pregătire profesională în rândul primarilor și în general al aleșilor locali, a reprezentat dintotdeauna o problemă majoră pentru administrația publică locală românească. Acest fapt a devenit tot mai vizibil după anul 1990 în condițiile creșterii gradului de autonomie locală, când nevoia unei administrații profesioniste și implicit de aleși locali competenți și bine pregătiți s-a manifestat în mod stringent. Concret, acest deficit se întâlnește cu precizie la nivelul comunelor și al orașelor mici și mijlocii, iar principalul responsabil de această situație se face chiar legiuitorul care, în legislația administrativă, nu a impus, între condițiile⁴ pentru ocuparea funcției de primar, și pe aceea al unui anumit nivel al studiilor sau a unei anumite pregătiri de specialitate. Drept consecință, au devenit eligibili pentru postul de edil-efi ai unităților administrativ-teritoriale persoane care nu aveau experiență și cunoștințele necesare desfășurării unei activități de natură administrativă, urmările fiind dintre cele mai grave: necunoașterea sistemului administrativ din punct de vedere organizatoric și funcțional și la bază neștiința emiterii actelor administrative de autoritate - dispoziții - proprii activității lor sau de a încheia contracte administrative ori apariția unor situații improprii unei ierarhii funcționale unde, spre exemplu, funcționarii publici, subordonați primarului, au o pregătire și experiență profesională net superioară acestuia. Pericolul poate fi și mai mare și efectele negative și mai însemnate însă, atunci când peste această cauză se suprapun și alte elemente care o agravează precum: lipsa posibilității sau deficitul de informare, multitudinea de atribuții stabilite de lege ce determină o aglomerare a sarcinilor sau lipsa acut de personal calificat în cadrul instituției primăriei.

Demersuri în vederea remedierii unor astfel de probleme au fost totuși făcute. Legea administrației publice locale acordă⁵ primarilor comunelor dreptul să încadreze, în baza unui contract individual de muncă încheiat pe durata mandatului, un consilier personal, iar primarilor orașelor, municipiilor și ai municipiilor reședințe de județ, să înființeze un compartiment distinct în cadrul aparatului de lucru, numit: cabinetul primarului, din care să facă parte persoane calificate în principalele domenii de activitate ce interesează colectivitatea locală, încadrate tot cu contract de muncă în baza încrederii primarului. Asemenea persoane vor sta la dispoziția

⁴ Art. 4, Legea nr. 115 din 2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale.

⁵ A se vedea art. 66 din Legea nr. 215 din 2001 a administrației publice locale.

demnitarului local, acesta fiind și cel care le stabilește în concret atribuțiile⁶. Pe de altă parte, Statutul ale ilor locali instituie o îndatorire generală pentru ale ii locali, aceea de a- i perfec ționa preg țirea în domeniul administra iei publice locale urmând cursuri de specializare⁷. Astfel, în sarcina ale ilor locali, inclusiv în cea a primarilor, există obliga ția de a participa, în decursul primului an de mandat, la cel puțin un curs de preg țire în domeniul administra iei publice locale, organizat de institu țiile abilitate de lege, și a căror costuri vor fi suportate de către autoritatea locală⁸. Sunt excepta i⁹ de la îndeplinirea acestei obliga ții ale ii locali care au de înut anterior un alt mandat de consilier local, consilier jude ean, pre edinte al consiliului jude ean, primar sau au exercitat func ția de prefect, au fost func ționari publici, au de înut un mandat de parlamentar sau au studii economice, juridice sau administrative.

Ocuparea unei func ții de primar are de cele mai multe ori, drept motiv, nu atât punerea la dispozi ția cet ățeanului a unei persoane devotate și dedicat serviciului public, cât aspira ția la bun stare și confort personal, prin mijloace care vin în v dit contradic ție cu normele morale dar mai ales cu cele legale¹⁰. Accederea la asemenea func ții publice nu reprezintă, după cum vedem, numai o rampă de afirmare în plan social, dar în același timp constituie pentru unii și o sursă însemnată de obținere a unor avantaje de natură patrimonială și nepatrimonială. De altfel, dorința de înăvuire reprezintă principalul motiv care-l determină pe alesul local să ia hotărârea de a s vâri infracțiuni, fapt facilitat, după cum s-a mai afirmat, de pozi ția privilegiat ocupat în cadrul administra iei publice locale și impulsivat de durată, de principiu limitat, a mandatului la 4 ani. Starea de pericol va fi cu atât mai mare și riscul de s vârire de infracțiuni cu atât mai ridicat dacă urmărirea, în mod ilegal, a beneficiilor func ției în plan personal are la bază o slabă preg țire și o experiență deficitară în plan profesional, consecințele fiind dintre cele mai grave și putând afecta în mod iremediabil colectivitatea locală din toate punctele de vedere.

⁶ Art. 66, al. 4 din Legea nr. 215 din 2001.

⁷ Art. 51 din Legea nr. 393 din 2004 privind Statutul ale ilor locali.

⁸ Art. 41, al. 1,2, și 4 din Legea nr. 393 din 2004.

⁹ Art. 41, al. 3 din Legea nr. 393 din 2004.

¹⁰ M. Murea, *Luarea de mit și primirea de foloase necuvenite – infracțiuni de corupție*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2009, p. 40.

Factorii externi, obiectivi se prezintă ca și situații ale realității sociale, independente de persoana primarului, dar care prin influența pe care o au, determină în mod decisiv comportamentul infracțional al alesului local.

Lipsa echilibrului dintre puterea discreționară de care dispune primarul în îndeplinirea sarcinilor sale ce se întemeiază pe dreptul de autonomie locală și eficiența controlului de tutelă administrativă asupra activității autorităților publice locale exercitat de prefect¹¹, poate constitui un factor favorizant în ceea ce privește sârbierea de infracțiuni. Dreptul de apreciere de care dispune primarul în realizarea competențelor sale este unul firesc, benefic și totodată necesar pentru o corectă, promptă și oportună soluționare a problemelor ce pot apărea în plan local. Acest drept poate fi exercitat uneori și abuziv ajungându-se la exces de putere sau detournare de putere din partea primarului, încălcări ale legii care pot îmbrăca și forma unor infracțiuni. În aceste condiții este obligată reprezentanțul Guvernului în teritoriu: prefectul, să intervină și să cenzureze activitatea ilegală a aleșilor locali cu funcții executive, prin intermediul instanțelor de contencios administrativ, dar și în timpurile, dacă este cazul, organele de urmărire penală atunci când există indicii cu privire la sârbierea de infracțiuni.

Eficiența acestei activități este însă redusă simțitor în condițiile unui blocaj de natură administrativă la nivel județean dat de numărul mare de acte administrative ce se impun a fi verificate, dar și impreciziei legiuitorului constituant în redactarea normelor ce vizează atribuțiile prefectului, care prevăd în sarcina acestuia doar posibilitatea, nu și obligația de a ataca un act administrativ emis de primar „în cazul în care consideră actul ilegal”¹².

Altă cauză este reprezentată de relația de subordonare în fapt a primarului față de partidul politic sau organizația minorităților naționale care l-a susținut în dobândirea mandatului. Surprinzătoare este poziția legiuitorului român care, în loc să garanteze independența exercitării mandatului prin înlăturarea influenței factorului politic, procedează exact contrar, condiționând practic statutul de ales local de deținerea calității de membru de partid sau, după caz, de membru a organizației aparținând minorităților naționale. Această subordonare poate fi lesne observată parcurgând dispozițiile Legii privind Statutul aleșilor locali unde, în art. 15

¹¹ Art. 19, al. 1, lit. e din Legea nr. 340 din 2004 privind prefectul și instituția prefectului, în Monitorul Oficial. nr. 225 din 24 martie 2008.

¹² Art. 123, al. 5 din Constituția României.

al. 2 lit. g¹, se prevede că pierderea de către primar, prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe care listă a fost ales, determină încetarea de drept a mandatului, dar și mai evident, în situația consilierilor locali sau județeni unde pierderea, prin orice modalitate, inclusiv excludere, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe care listă a fost ales consilierul, are același efect: încetarea mandatului¹³. Existența subordonării se manifestă prin exercitarea de presiuni asupra primarului în vederea promovării politicii partidului în teritoriu prin „antajul politic” la care este supus în ceea ce privește obținerea capitalului electoral și a sprijinului organizației politice în vederea realegerii.

În același timp, relațiile inter-umane din sânul colectivităților teritoriale cu un număr redus de cetățeni, unde există o comunitate strânsă de tradiții și interese, pot reprezenta un motiv care să influențeze și chiar să determine un comportament infracțional al primarului. Astfel, acesta poate neglija voit atribuțiile ce reies din calitatea sa de reprezentant al statului în unitatea administrativ-teritorială, cum ar fi aceea de agent constatator pentru constatarea și sancționarea contravențiilor și încălcărilor de cetățeni locali, sau poate să încalce atribuțiile ce înzesc calitatea sa de reprezentant al colectivității locale, săvârșind în acest fel infracțiuni de abuz în serviciu, nesocotind interese generale, scopul fiind acela de a favoriza cetățeni cu drept de vot, potențiali alegători, pe care s-ar putea bizui în eventualitatea participării la o nouă cursă electorală în vederea reînnoirii mandatului.

Nu în ultimul rând, lipsa unei politici penale coerente care să stabilească fie o reglementare distinctă a infracțiunilor ce îl au ca subiect activ pe primar sau pe alesul local în general, fie introducerea în legea penală a unor agravante la infracțiunile ce se săvârșesc cu predilecție în administrația publică și care să-i aibă în prim plan pe funcționarii publici cu acest statut, se constituie ca un alt motiv care favorizează acțiunea infracțională a unui primar.

III. Diversitatea și complexitatea cauzelor care determină infracționalitatea în rândul primarilor face destul de dificil nu numai identificarea măsurilor care, odată luate, ar putea combate sau cel puțin limita acest fenomen, dar și implementarea lor efectivă. Însă, chiar depășit acest impediment, în sensul că ar fi identificate și aplicate acele soluții

¹³ Art. 9, al. 2, lit. h¹ din Legea nr. 393 din 2004.

legislative care ar răspunde cel mai bine specificului administrației publice locale, asigurând o protecție eficientă a valorilor sociale ale unei colectivități locale, problemele de natură penală tot nu și-ar găsi rezolvarea. Eliminarea lor definitivă este în esență de o anumită mentalitate a colectivității locale conturată de experiența și tradiția democratică a acesteia, precum și de responsabilitatea fașă de cetățeni, principii în temeiul cărora pot fi promovate reprezentanții aleși dedicați serviciului public, cu experiență profesională în gestionarea problemelor de interes local și care manifestă respectul cuvenit față de colectivitate. Practic, această ultimă trăsătură lipsește majorității colectivităților teritoriale din România. De aceea, considerăm că înlăturarea factorilor ce determină infracționalitatea în rândul aleșilor locali în general și a primarilor, în mod special este o problemă de durată care, în condițiile domniei legii, de acumularea experienței în gestionarea sarcinilor administrației publice locale.

