

ALEȘII LOCALI. DIFERENȚIERI ȘI SIMILITUDINI

Author: Adelin UNGUREANU *

Abstract: *“The last decade of the XXth century represented a new stage in the evolution of local Romanian administration. Nowadays the administrators of free public authorities are chosen directly by the citizens by vote, for a limited time, existing a series of incompatibilities to determine the local elected to concentrate on the aspects concerning the local community. The local elected can be found at both the county and locality level”.*

Keywords: *Local Administration, Direct Vote, Local Community, Local Elected.*

JEL Classification: *K23*

Decembrie '89 a fost un nou moment al evoluției, moment ce a generat schimbări de fond în privința modalităților de asigurare a organizării etatice în spațiul situat de jur-împrejurul Carpaților.

Înlocuirea sistemului comunist și centralizat cu unul democratic, bazat pe alegeri libere și cu deschidere către descentralizare, a vizat în mod nemijlocit administrația publică. Astfel într-un interval scurt de timp, cetățenii s-au găsit în situația (care altă dată părea ipotetică) de a putea accede în ierarhiile autorităților publice, fără a fi agreeați de către unica formațiune politică de odinioară și fără a avea nevoie de avize sau alte acorduri pentru a beneficia de o numire într-o funcție de conducere administrativă. De acum singura cale posibilă devine aceea a alegerilor, a voinței comunităților, pentru ca *X* sau *Y* să devină ori să rămână întâiul sau al II-lea gospodar al localității ori să dețină o altă demnitate, evident tot la nivel local.

Dreptul subiectiv de a fi ales ori de a alege este prevăzut și în reglementările internaționale. Astfel sub o altă formulare, Declarația Universală a Drepturilor Omului prevede: *„orice persoană are dreptul să participe la conducerea treburilor publice ale țării. Orice persoană are drept de acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice din țara sa”*¹. Legea fundamentală a României a consacrat expres această libertate subiectivă² stabilind totodată și cine sunt aceia, care dețin prerogativa legală de a alege (persoanele

* Ph.D. Candidate, „Constantin Brâncuși” University of Tîrgu-Jiu, Romania.

¹ Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 21.

² Constituția României, art. 37.

care ating vârsta majoratului, cel târziu până în ziua desfășurării alegerilor)³ și în favoarea cărora trebuie sau ar trebui să fie orientate atenția și interesul instituțiilor administrației publice.

Cu privire la administrația publică locală, Constituția României a enumerat doar principiile de bază ale acestui domeniu de activitate, precum și autoritățile locale (comunale, urbane și județene). Organizarea efectivă, din punct de vedere normativ, fiind realizată prin lege organică.

Asemenea prevederilor legii supreme românești și Constituția italiană prevede că exercitarea votului se efectuează exclusiv de către persoanele majore, însă dreptul de vot se transformă într-o datorie cetățenească⁴. Accesul către funcțiile eligibile se face necondiționat pentru toți cetățenii, italienii inserând inclusiv o dispoziție fundamentală conform căreia „*oricine este chemat să ocupe funcții publice eligibile are dreptul de a dispune de timpul necesar pentru îndeplinirea acestora și de a-și păstra locul de muncă*”⁵. Iată așadar că se consacră o garanție a locului de muncă, pentru persoana care, pe durata unui mandat, va deține o demnitate publică, asigurându-se astfel o stabilitate a deținătorului unei demnități locale, în sensul că odată cu încetarea stării de ales într-o funcție publică, cel ce a ocupat-o își va relua ocupația anterioară, va reveni la fostul loc de muncă, acest lucru fiindu-i garantat prin Constituție. De altfel și în țara noastră există o reglementare similară în acest sens, doar că aici avem de-a face cu o normă juridică organică, și nu cu una fundamentală.

Dreptul de a alege și de a fi ales este reglementat, inevitabil, și în alte state democratice, acesta fiind recunoscut și garantat de către legislațiile naționale.

În cadrul dreptului pozitiv românesc, administrația locală este reglementată prin Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, modificată și republicată în mai multe rânduri, ultimele intervenții asupra respectivului text legislativ fiind introduse prin Legea nr. 286/2006. Conduita alesului local își mai găsește corespondența și în alte texte normative precum: Statutul aleșilor locali, legislația privitoare la organizarea și desfășurarea alegerilor, regulamentele autorităților locale ș.a.m.d.

Autoritățile publice locale autonome sunt: consiliul județean, consiliul local și primarul⁶. Doar în cadrul acestor instituții, la nivel local avem de-a face cu funcții eligibile. Când facem referință asupra primarului avem în vedere un organ unipersonal, în timp ce consiliul (fie local, fie județean) are o componentă colectivă, membrii săi fiind aleși de către comunitate. Corespunzător acestor instituții avem așadar cu statut de ales local: primarul, consilierul local și consilierul județean. Din punct de vedere al modului de ocupare a-l respectivelor funcții, în timp ce primarul este ales prin vot uninominal, consilierii sunt aleși prin scrutin de listă, având și posibilitatea candidaturilor individuale din postura de candidați independenți⁷. Indiferent dacă aceștia dovedesc o anume apartenență politică ori formează un grup al consilierilor independenți sau chiar dacă un singur consilier are statut de independent din punct de vedere politic, aceștia au aceleași drepturi și obligații.

³ *Idem*, art. 36.

⁴ Constituția Italiei, art. 48.

⁵ *Idem*, art. 51.

⁶ Constituția României, art. 121.

⁷ A se vedea Manta Pantelimon, *Tratat de Drept Administrativ*, vol. II, Ed. Academica Brâncuși, Tîrgu-Jiu, 2004, p. 207.

Autoritatea legiuitoare din țara noastră a stabilit și o limită minimă de vârstă pentru a putea candida la o funcție eligibilă locală. Astfel, cel ce aspiră la a deveni primar sau consilier local (județean) trebuie să împlinească vârsta de 23 de ani, cel mai târziu în ziua desfășurării alegerilor⁸. Nu există în schimb o limită superioară de vârstă, astfel cei ce ocupă aceste funcții nu se vor pensiona, chiar dacă în timpul derulării mandatului împlinesc vârsta legală pentru pensionare. Mai mult, chiar și după această vârstă cetățeanul român poate candida și pe cale de consecință poate obține un nou mandat, care-i conferă statutul de ales local.

Pentru activitatea desfășurată, aleșii locali primesc o indemnizație stabilită prin lege. În funcție de demnitatea locală deținută și cuantumul indemnizației este diferențiat, alocându-se sume separate pentru un consilier județean sau pentru unul local. În privința primarului, situația este și mai interesantă, dacă pentru consilierii locali nu există un imperativ în privința suspendării activității de bază (cu condiția ca aceasta să fie compatibilă cu cea de consilier), în schimb primarii nu pot să-și continue activitatea lor de bază (excepție cadrele didactice din învățământul superior), iar indemnizația primită reprezintă unica sursă de remunerare. În acest ultim caz, indemnizația se identifică practic cu salariul, numai că este creată o discriminare și asta, deoarece indemnizației nu i se aplică sporuri salariale (implicit sporul pentru vechimea în muncă)⁹, astfel încât „primul gospodar al urbei” nu poate beneficia de surplusul salarial câștigat în timp, datorită acestei interdicții exprese. S-ar impune ca situația să fie remediată și atâta timp cât s-a stabilit că funcția de primar este incompatibilă cu alte activități, care i-ar permite deținătorului să obțină și alte venituri, măcar să i se acorde posibilitatea încasării altor drepturi acordate restului salariaților, conform legislației specifice dreptului muncii. În prezent, perioada cuprinsă între limitele mandatului de primar este recunoscută doar ca vechime în muncă și în specialitate.

Mandatul alesului local este de patru ani¹⁰. Validarea în funcție a acestei categorii de aleși este efectuată de către instanța judecătorească¹¹ în perioada, care succede anunțării oficiale a rezultatelor alegerilor locale. În țara noastră, alegerile locale s-au desfășurat pentru toate cele trei autorități publice, în același timp (excepție făcând alegerile pentru consiliile județene, la nivelul anului 1992; precum și alegerile pentru diferențe de mandat, în cazul dizolvării consiliilor locale ori a pierderii funcțiilor de către primari, anterior încetării mandatului). Cu toate acestea, duratele mandatelor aleșilor locali din România nu se suprapun perfect, existând diferențe (de ordinul zilelor/al săptămânilor) între ședințele de constituire a consiliilor și implicit al momentelor, în care aleșii locali depun jurământul, conform procedurilor legale.

Pentru aleșii locali, dreptul pozitiv românesc a stabilit și unele incompatibilități. Astfel deținerea calității de ales local nu-i dă posesorului acesteia posibilitatea de a efectua anumite tipuri de activități concomitent cu aceasta. Una și aceeași persoană nu va putea fi în același timp ales local dar și înalt funcționar public sau parlamentar ori

⁸ *Idem*, p. 207.

⁹ A se vedea Ungureanu Adelin, Manta Claudiu, *Autorități administrative autonome*, Ed. Rhabon, Tîrgu-Jiu, 2007, p. 64-65.

¹⁰ Legea nr. 215/2001 republicată a administrației publice locale, art. 24.

¹¹ *Idem*, art. 29¹.

deținător al funcției de ministru¹². Evident nu este permisă nici cumularea demnităților locale, un consilier local neputând avea și calitatea de consilier județean sau primar.

A existat totuși o perioadă în trecutul recent al administrației publice locale din România, când viceprimarul își menținea și calitatea de ales local (anterior publicării în Monitorul oficial a Legii nr. 215/2001). Având în vedere că viceprimarul nu este ales prin vot de către populație (fie uninominal – primarul, fie prin vot pe liste – consilierii), acesta nu are același statut cu cei enumerați anterior. În prezent în urma ultimelor modificări ale legislației în privința aleșilor locali s-a revenit la varianta inițială, așa încât un viceprimar al unei localități, în urma alegerii sale în funcție își păstrează și calitatea de consilier local, neavând drept de indemnizație pentru aceasta¹³. Soluția este cel puțin discutabilă ea putând genera păreri diferite asupra unor aspecte precum reunirea celor două calități de către o singură persoană în cadrul aceleiași unități administrative, la nivel de conducere creează viceprimarului o postură superioară, el având putere de decizie atât în forul deliberativ local, cât și la nivelul executivului primăriei. Am putea spune, că are o poziție, care dintr-un anumit punct de vedere este superioară primarului, acesta din urmă neavând calitatea de consilier local și drept urmare nici posibilitatea de a vota în privința luării hotărârilor. Apoi păreri diametrice pot fi expuse și asupra faptului, că deși viceprimarul face parte din consiliul local și desfășoară în această calitate practic același gen de activitate cu cea a consilierilor, totuși doar aceștia din urmă au dreptul de a primi indemnizația¹⁴. În funcție de care din cele trei demnități locale rezultate prin votul populației este deținută de o persoană acesteia îi mai sunt stabilite și alte incompatibilități.

În privința alegerii sau a votării celor care conduc autoritățile publice se poate analiza nuanța celor două verbe folosite (a alege sau a vota). Conform unor opinii, cetățenii aleg atunci când prin intermediul votului sunt desemnați componenții unei autorități publice fie ea locală sau centrală, ori mai nou comunitară și votează atunci când își exprimă părerea asupra unei probleme supusă dezbaterii publice sau în privința unei hotărâri¹⁵. Ținând cont de aceste aspecte, am putea afirma că termenul de alegeri este compatibil, pentru scrutinele electorale, care vizează alegerea membrilor unei autorități, iar termenul de votare se potrivește mai degrabă unor referendumuri sau altor plebiscite, în care populația este invitată să se pronunțe asupra unei idei, a unei inițiative ș.a.m.d. Se folosește și ideea sinonimiei celor două cuvinte¹⁶, considerându-se astfel că utilizarea lor este corectă în ambele contexte. Mergând mai departe cu interpretarea gramaticală, s-ar putea spune că și în cazul variantelor de vot, cele două verbe indisolubile dreptului de a alege au o nuanță diferită. Astfel cetățenii își aleg reprezentanții în cadrul conducerii comunităților locale prin vot uninominal și îi votează prin votul pe liste, deoarece în acest din urmă caz, alegerea a făcut-o deja formațiunea politică, rolul votantului fiind acela de a stabili practic numărul membrilor promovați de partidul *a* sau *b*, în cadrul unui organ colegial al unei autorități publice.

¹² A se vedea Trăilescu Anton, *Drept Administrativ*, ediția a 2-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 57.

¹³ Legea nr. 215/2001 republicată a administrației publice locale, art. 61.

¹⁴ Zicala „La muncă egală, răsplătă egală” este discutabilă în acest caz.

¹⁵ A se vedea Muraru Ioan, Tănăsescu Elena Simina, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția a 12-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 84.

¹⁶ *Idem*, p. 84.

Atât consilieri locali sau județeni, dar și primarii dețin dreptul de a iniția proiecte de hotărâri pentru consiliile din care fac parte (în cazul primarului, pentru localitatea pe care o conduce). Acest drept este deținut în afara aleșilor locali doar de către populație, dar cu îndeplinirea anumitor condiții privind sprijinirea unei inițiative cetățenești.

Anual fiecare consilier local sau județean, precum și primarul ori viceprimarul trebuie să depună un raport de activitate privind modul, în care și-au desfășurat obligațiile ce-le revin în timpul exercitării mandatului, având în vedere că pe toată durata acestuia, ei se află în serviciul comunității locale din care fac parte. Nu de puține ori se întâmplă ca aceste rapoarte să aibă un conținut sec, lipsit de orizont, consilierii mărginindu-se să sublinieze participarea la ședințele de consiliu și implicarea în rezolvarea problemelor comunității fără a fi precizate cu exactitate și rezultatele acestor eforturi.

Dacă în cazul consilierului local, am observat faptul, că acesta va putea deține și calitatea de viceprimar și la consiliile județene, situația nu este foarte diferită sub acest aspect, vicepreședinții acestora, ca și președintele însuși își păstrează și calitatea de consilieri județeni. Cu toții sunt aleși în funcții printr-o versiune indirectă. Mai întâi populația desemnează prin vot componența consiliilor, pentru ca ulterior, membrii aleși și validați în cadrul acestora să aleagă vicepreședinții și președintele consiliului județean, respectiv viceprimarul, în cazul localităților. Rezultă așadar că singurii demnitari locali aleși nemijlocit de către populație sunt primarii, formându-se astfel similitudine cu desemnarea șefului statului, putând afirma că la nivelul cel mai înalt în localitate și în stat, azi cetățenii români își aleg nominal conducătorii.

Toți aleșii locali, la începutul mandatului depun în cadrul unei ședințe solemne jurământul, prin care se obligă să-și dăruiască toată priceperea, pentru binele concetățenilor săi. Refuzul efectuării acestei solemnități atrage demiterea consilierului/primarului respectiv. Textul jurământului se încheie cu o invocare a divinității, care are însă caracter facultativ, nepronunțarea acesteia neatrăgând în vreun fel sancțiuni asupra consilierului ori a primarului în cauză. În fapt în privința consiliilor locale, având în vedere componența numerică a acestora se poate folosi și o altă metodă, operativă, prin care o persoană desemnată (de regulă secretarul localității) citește conținutul în integralitatea sa, fiecare consilier, având apoi obligația să jure că va respecta aspectele reliefate prin lecturarea textului de către persoana desemnată în acest sens.

Toți aleșii locali au obligația de a menține legătura cu cetățenii din circumscripția în care au fost aleși, organizând cu regularitate întâlniri cu aceștia. În practică însă se distinge un interes ridicat al oamenilor de a participa la audiențele organizate de către conducătorii autorităților locale (primarii și președinții ori vicepreședinții consiliilor județene) și dovedesc mai puțin interes în privința consultărilor acordate de către consilieri. Situația este explicabilă prin prisma poziției de vârf, la nivelul administrației locale, pe care o ocupă conducătorii instituțiilor administrației publice, deși aspectele de ordin deliberativ prezintă o importanță foarte ridicată, pentru orice comunitate locală și asupra acestor chestiuni, de regulă cetățenii își îndreaptă atenția, tot către organul unipersonal de conducere.

Între modul de exercitare a atribuțiilor există diferențieri astfel: atât primarii cât și președinții/vicepreședinții consiliilor județene desfășoară o activitate curentă la nivelul instituțiilor pe care le conduc, prezența lor având caracter zilnic sau ori de câte ori este nevoie, pentru consilieri există obligația participării lor la toate ședințele fie ele ordinare sau extraordinare ale consiliilor din care fac parte, precum și la lucrările comisiilor de

specialitate, în care au fost repartizați. Desigur aceste aspecte nu denotă faptul, că rolul lor se mărginește doar la participarea acestor evenimente, ci aceștia se găsesc practic permanent la dispoziția cetățenilor, din raza localității sau a județului, în care își au domiciliul.

Documentele emise de către instituțiile administrative, formate din aleși locali sunt: dispozițiile emise de către primari și președinți de consilii județene, precum și hotărâri de consiliu ale celor două tipuri de consilii enumerate, în prezenta lucrare. Aceste acte administrative pot fi atacate, conform dreptului obiectiv în vigoare prin procedura contenciosului administrativ, în cazul în care, cei ce le sunt opozabile, consideră că acestea sunt ilegale ori le restrâng abuziv un drept subiectiv, prevăzut de lege.

Printre cauzele de încetare a calității de ales local se numără: demisia din funcție; decesul; intervenția unei stări de incompatibilitate; schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativă, locală sau județeană după caz; punerea celui vizat sub interdicție judecătorească, prin pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive ori condamnarea la o pedeapsă a cărei executare necesită privarea de libertate¹⁷. Acestor cauze, li se mai adaugă și alte situații, care atrag pierderea demnității locale, însă doar pentru consilieri cum ar fi lipsa nemotivată de la trei ședințe ordinare consecutive sau pentru primari, imposibilitatea exercitării mandatului, pentru o perioadă, care depășește șase luni de zile.

În cadrul consiliilor locale a fost creată și calitatea de delegat sătesc. Această funcție este alocată unui reprezentant al fiecărui sat din localitate, din care în urma alegerilor locale nu a fost desemnat nici un consilier local. Fără a avea drept de vot, delegatul sătesc se bucură de alte drepturi, care le revin consilierilor aleși și acesta trebuie să manifeste o poziție activă, mai ales când sub o formă directă sau indirectă se fac deliberări asupra unor aspecte, care vizează această componentă administrativă, al cărei reprezentant este.

De *lege ferenda* ar fi oportună identificarea unor modalități de desemnare a aleșilor locali, care să-i responsabilizeze mai mult pe aceștia; astfel alegerea lor uninominală ori alocarea retribuțiilor în funcție de activitatea individuală și de finalitatea acestora ar putea fi soluții, al căror randament să fie superior celui actual.

Referințe bibliografice:

1. Constituția Italiei;
2. Constituția României;
3. Declarația Universală a Drepturilor Omului;
4. Legea 215/2001 republicată a administrației publice locale;
5. Manta Pantelimon, *Tratat de Drept Administrativ*, vol. II, Ed. Academica Brânciși, Tîrgu-Jiu, 2004;
6. Muraru Ioan, Tănăsescu Elena Simina, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția a 12-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2006;
7. Trăilescu Anton, *Drept Administrativ*, ediția a 2-a, Ed. All Beck, București, 2005;
8. Ungureanu Adelin, Manta Claudiu, *Autorități administrative autonome*, Ed. Rhabon, Tîrgu-Jiu, 2007.

¹⁷ A se vedea Trăilescu Anton, *Drept Administrativ*, p. 56.