

THE PUBLIC ADMINISTRATION AND THE CITIZEN IN THE POLITICAL DISPUTE BETWEEN LIBERALS AND CONSERVATIVES

Iulian PÎNIȘOARĂ

„Constantin Brâncuși” University of Târgu-Jiu

ABSTRACT

THE REGULATION IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION CONSTITUTED A REAL “BATTLEFIELD” FOR THE REPRESENTATIVES OF THE TWO GOVERNMENTAL POLITICAL PARTIES FROM THE PERIOD BEFORE THE FIRST WORLD WAR. LIBERALS AND CONSERVATIVES ACCUSED EACH OTHER OF USING VARIOUS STATE INSTITUTIONS FOR PURELY POLITICAL PURPOSES. THE POLICE AND THE GENDARMERIE, INSTITUTIONS WITH POWERS IN THE FIELD OF PUBLIC ORDER, WERE ALWAYS AT THE CENTER OF POLITICAL SCANDALS. SOME ATTEMPTS TO REFORM THE ADMINISTRATIVE SYSTEM, SUCH AS THAT OF VASILE LASCĂR, WERE ALMOST CANCELED BY THE POLITICAL INTERESTS OF LIBERALS AND CONSERVATIVES.

KEY WORDS: ADMINISTRATION, LIBERAL, LAW, CONSERVATIVE, POLICE, DEPUTY.

În sesiunea ordinară 1902-1903 a fost depus în Camera Deputaților un proiect de lege care viza reorganizarea poliției comunale urbane, raportorul proiectului fiind Alexandru Djuvara. În timpul dezbaterilor de fond asupra proiectului de lege, deputatul liberal B. Missir făcea un scurt istoric al evoluției reglementării domeniului ordinii publice.

Legea “comunală” din 1864 cuprindea unele dispoziții care, în esență, erau menite să asigure liniștea publică. Nefiind însă completate cu alte acte normative, care să definească în mod clar competențele și raporturile de subordonare dintre autoritățile administrative și agenții de poliție, dispozițiile legii din 1864 deveneau ineficiente. Acesta era unul dintre aspectele asupra cărora insista deputatul liberal Vasile Missir. Missir arăta că, în timp, din ce în ce mai multe comune au început să aplice dispozițiile legislative privind înființarea, pe lângă aceste unități administrativ-teritoriale, a unor departamente de “poliție comunală”, afectând în bugetul comunelor sumele necesare acestui serviciu. Dispozițiile acestea nu erau însă armonizate cu prevederilor codului de procedură penală. Din această cauză, agenților comunali nu li se recunoștea dreptul de a constata eventualele contravenții sau infracțiuni, iar în cazul în care acești agenți ar fi întocmit procese-verbale de constatare a unor asemenea fapte, instanțele de judecată nu le acordau nici o valoare probatorie.

Aceste imperfecțiuni legislative au fost constatate și în practică. Missir declara că erau numeroase cazurile în care “comunele cheltuiau ca să întrețină o poliție comunală, că aveau agenți, dar cari nu puteau constata comiterea contravențiilor polițienești, spre a se urmări și condamna făptuitorii.”¹

¹ Dezbaterile Adunării Deputaților, sesiunea ordinară 1902-1903, ședința din 16 decembrie 1902,, p. 87.

În acest context, apărea un conflict negativ de competență, deoarece poliția administrativă refuza să dea concursul autorităților comunale “sub cuvânt că comuna are agenții sei speciali.”¹

Un prim pas către rezolvarea acestei disfuncționalități a fost făcut de liberalul Ion. C. Brătianu, cel care a întocmit și a prezentat în Parlament, în iunie 1878, un “proiect pentru instituirea unei poliții judiciare în urbea București”. În primul articol se prevedea înființarea unei “poliții municipale”, iar în articolul al doilea și ultimul erau enunțate competențele și componența acesteia “primarul comunei București, ajutoarele sale, consilierii, comisarii și inspectorii municipali, vor avea dreptul ca și cei-alți agenți ai poliției judiciare, și conform legii de procedură criminală, să constate contravențiunile și delictele ce se vor comite în oraș și să trimită pe abătuiți înaintea justiției spre a’și primi penalitatea, și de a face tote actele ce după lege sunt în drept a forma agenții poliției judiciare.”²

Proiectul lui Ion C. Brătianu a fost amendat atât în Senat cât și în Camera Deputaților, astfel că, în forma sa finală, acesta prevedea la articolul 1 înființarea unor secții de “poliție municipală” în fiecare comună urbană a țării. La articolul 2 al legii se arăta că “primarii comunelor urbane, ajutoarele lor, comisarii și inspectorii municipali vor avea dreptul, ca și cei-alți agenți ai poliției judiciare, a constata, conformându-se cu procedura penală, contravențiunile la regulamentele și ordonanțele ce consiliile comunale sunt îndrituite de lege a face și trimite pe contravenienți înaintea justiției competente, spre a’și primi penalitatea.”³

Articolul doi al proiectului de lege avea, în formula sa inițială, un ultim aliniat în care se preciza că dispozițiile respectivului proiect urmau a fi completate cu prevederile articolului 14 din Codul de procedură penală, în care erau enumerate elementele componente ale poliției judiciare. În formula adoptată de Parlament, acest aliniat a dispărut. Missir aprecia că acest aliniat doi al celui de-al doilea articol ar fi fost de prisos, și că era normal ca el să fie exclus din textul final al legii: “legea n’are de cât să dispuie, să ordone să se facă sau să nu se facă ceva, și e destul.”⁴ În realitate însă, modificarea sau abrogarea tacită a unui text de lege, trădează lipsa unei baze temeinice, a unei culturi juridice solide a celor ce participau la procesul legislativ.

Necesitatea extinderii competențelor privind constatarea unor fapte ce aduceau atingere ordinii publice și în sarcina altor categorii de funcționari, în afara celor ce făceau parte din poliția judiciară, era subliniată de Ion Brătianu, autorul proiectului de lege, în expunerea de motive prezentată de acesta odată cu textul legii. Liderul liberal arăta că “regulamentele și ordonanțele municipale se calcă neîncetat și abătuiții rămân nepedepsiți din cauză că primăria întâmpină dificultăți în efectuarea lor, pentru că funcționarii comunali nu au dreptul de a încheia procese-verbale cari să aibă valoare înaintea justiției, dar agenții polițienesci cărora legea de procedură penală le dă numai lor dreptul de a constata contravențiunile nu-și îndeplinesc datoriile cum trebuie, sau pote că fiind însărcinați cu prea multe lucrări nu le rămâne timp a se ocupa și de urmărirea abaterilor la regulamentele comunale, ori pentru că, nefiind subordonați de cât prefectului poliției, nu voiesc a asculta și de autoritatea municipală.”⁵

Analiza lui Missir supra istoricului dispozițiilor legislative ce aveau drept obiectiv păstrarea ordinii publice se oprește și asupra modificărilor aduse legii comunelor urbane de către conservatori, în anul 1892, lege ale cărei prevederi erau încă în vigoare la momentul

¹ Ibidem.

² Ibidem, pp. 87-88.

³ Ibidem, p. 88.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

respectiv. Atenția deputatului se oprea asupra prevederilor articolului 60: „primul aliniat proclamă principiul că poliția comunală se exercită de agenții poliției administrative; al doilea aliniat lasă la facultatea orașelor de a avea o poliție comunală specială; și al treilea aliniat recunoște că agenții speciali ai poliției comunale, când vor exista, sunt și ei ofițeri ai poliției judiciare pentru constatarea contravențiilor polițienesci.”¹

Deputatul liberal opina că primarii, nu își puteau îndeplini cu eficiență atribuțiile acordate lor prin lege în materie de ordine publică, din cauza unor “cestiuni politice”. Acesta considera că “poliția comunală specială, cu toate atribuțiile sale de poliție judiciară, nu poate să facă ca contravențiile să fie constatate și urmărite, ba chiar constatarea și urmărirea lor cu ușurință au fost părăsite, căci primarul fiind un magistrat ales are multe datorii către alegători și alegătorii sunt aceia cari comit contravențiile. Poliția primarului este foarte delicată în urmărirea acestor contravențiuni, și acesta este una din cauzele pentru cari primarii nu pot să și îndeplinescă misiunea.”²

Înceind analiza evoluției istorice, Missir aborda mai apoi unele chestiuni tehnice. El aducea în discuție diferențele de atribuții între poliția administrativă și cea judiciară “poliția administrativă este ceea care are să preîntâmpine toate crimele, delictele și contravențiile, aceea care are să aplice toate legile, regulamentele și ordonanțele administrative, într’un cuvânt, este aceea care are paza ordinii publice.” Pe de altă parte, “poliția judiciară urmărește descoperirea crimelor, delictelor și contravențiilor, adună probe despre densele și dă pe făptuitorii lor în judecata tribunalelor însărcinate cu aplicarea pedepselor.”³ Aceste precizări erau făcute de Missir deoarece, conform opiniei sale, proiectul de lege nu mai făcea distincția între poliția administrativă și judiciară.

Principala critică a lui Missir avea în vedere menținerea confuziei privind atribuțiile poliției administrative și poliției judiciare. Prima avea în competență, cel puțin teoretic, prevenirea săvârșirii unor fapte contrare legilor existente, motiv pentru care mai era denumită “poliția preventivă”. Cea de-a doua avea ca principală sarcină strângerea de probe și trimiterea celor ce săvârșeau fapte penale sau contravenționale în judecată. Din acest motiv, activitatea poliției judiciare era coordonată de către Curțile de Apel. Noua reglementare menținea această lacună legislativă.

Parlamentarul considera că lucrătorii poliției comunale nici nu ar trebui să aibă atribuții foarte extinse din cauza faptului că se aflau la discreția clasei politice, fiind cunoscuți printre cetățeni drept “lipitori comunale”. Legătura dintre clasa politică și poliția comunală era de notorietate publică în vremea respectivă “locurile din poliția comunală, când să schimbă o administrație, sunt cele d’ânteiu cari sunt solicitate, toată lumea știe acesta.”⁴

Poliția comunală reprezenta ea însăși un pericol pentru ordinea publică deoarece, pe lângă influența politicului, era dominată de corupția generalizată a acesteia.

Vasile Lascăr, ministru de interne și autor al proiectului de lege, lua și el cuvântul în timpul dezbaterii generale asupra proiectului de lege. Aceasta mărturisea că “s’a deslănțuit o adevărată furtună în Cameră. Am fost atacat cu violență și de adversari și de amici.” Pentru a înlătura orice suspiciune în privința unor motive oculte ce l-ar fi determinat să propună reforma cuprinsă în propunerea sa legislativă, Lascăr declara că “n’am fost condus de dorința de a satisface vre-un principiu sau vre-o idee liberală sau de ordine constituțională. De loc.

¹ Ibidem.

² Ibidem, p. 89.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem, p. 91.

Am fost împins numai de nevoia de a pune capăt unei stări de lucruri de fapt, care trebuia să înceteze cu ori ce preț.¹”

Vasile Lascăr menționa că prevederile referitoare la poliția comunală erau “literă moartă”, părere argumentată de numeroasele statistici pe care le și prezentase în ședințele Camerei Deputaților.

Ca motive ale acestei stări de fapt, ministrul de interne reținea, în primul rând, raportul foarte dezechilibrat între numărul de funcționari (143) și suprafața teritorială pe care aceștia trebuiau să o deservească (27.737 ha.). Un alt motiv era reprezentat de nivelul foarte scăzut al veniturilor acestor funcționari. Dintr-un buget total de 157780 de lei, media salarială era de 91 de lei pentru fiecare lucrător.

În aceste condiții, Lascăr considera că era necesar ca poliției generale a statului să i se permită să intervină, din proprie inițiativă, în problemele care erau în competența poliției comunale, și nu doar la solicitarea primarului. În acest fel ar fi fost excluse orice suspiciuni privind exercitarea arbitrară, de către primar, a atribuțiilor sale “organizația acesta, ca poliția Statului să nu potă interveni de cât după cererea primarului, este vițiosă.”²

Deficiențe de personal erau și în rândul celor însărcinați cu paza regiunilor de periferie ale orașelor. Conform statisticilor, pe teritoriul întregii țări, 861 de funcționari aveau în pază 380 de km., iar în capitală, zona periferică de 28 de km., era deservită de 414 angajați.

Spre finalul discursului său, Lascăr le răspundea ironic celor care se opuneau proiectului său de lege, pe motiv că ar aduce atingere principiului descentralizării administrative, principiu cuprins în Constituția României: “sunt 30 și mai bine de ani de când câți-va omeni, amețesc lumea cu o fraseologie golă și secă, ca autonomia locală și descentralisarea; acesta este singurul lor bagaj cultural.”³

În încheierea intervenției sale, ministrul de interne reitiera faptul că proiectului de lege aflat în dezbatere nu i se putea reproșa neconstituționalitatea pentru că ar fi incompatibil cu principiul descentralizării arătând că, în ceea ce privește poliția comunală, “în loc de o lăsa în mâna unui personal insuficient, am dat-o pe mâna unui personal mai îndestulător. Guardii, făcând parte din poliția Statului, vor fi organizați și împrăștiați ast-fel în cât cu sergenții de oraș și cei-alți sergenți să formeze o rețea de la marginea orașului până la mijloc.”⁴

Primul deputat care a luat cuvântul în timpul discuției generale asupra proiectului de lege a fost Constantin Mille. Acesta se declara împotriva proiectului de lege care ar fi reprezentat, din punctul său de vedere, “o măsură mai mult politică”. Conform părerii lui Mille, partidul liberal urmărea să creeze dificultăți conservatorilor după preluarea puterii de către aceștia din urmă, “o lege care la rendul seu să facă să sară partidul conservator, care să’l facă imposibil la putere, lipsit de unelta cu care se plămădesce corpul electoral, de o poliție politică.”⁵

Cu toate criticile aduse proiectului de lege aflat în dezbatere, C-tin Mille recunoștea neajunsurile ce caracterizau modul de organizare și funcționare al poliției: “poliția este imorală, poliția este incapabilă, ne spune și d. ministru de interne, ne spune și d. raportor și o spunem și noi toți cari știm atâtea pilde, și de o însușire și de alta.”⁶

¹ Ibidem, p. 93.

² Ibidem, p. 97.

³ Ibidem, p. 100.

⁴ Ibidem, p. 102.

⁵ Ibidem, pag. 634.

⁶ Ibidem.

Ineficiența poliției, din punctul de vedere al vorbitorului, nu era o cauză a stadiului de evoluție ce caracteriza societatea românească în general, ci era doar o consecință a acestei stări de fapt, era “fructul bolnav al societății noastre bolnave”.

Același deputat arăta că, în opinia sa, una dintre cele mai importante “sarcini” ale poliției ar fi fost aceea de a participa cât mai activ la educarea corpului electoral “pe acest corp electoral așa cum este el, venal și imoral (întreruperi), cum voiți să’l țineți în frâu, dacă îi dați, în loc de o poliție la fel de imorală și ea, o poliție ideală ? Dacă ați schimba fața masei electorale, dacă ați face’o mult mai largă și deci condusă numai de principii și de interese colective, atunci da, ați putea să faceți și o poliție morală, la fel cu alegătorii adi prin ce mijloce un partid ține pe alegători în jurul seu ? Prin satisfacerea intereselor personale, materiale, ori prin teroare.”¹

În ședința Adunării Deputaților din 19 februarie 1903 era prezentat proiectul de lege privind organizarea poliției generale a Statului, proiect ce fusese votat anterior de către membrii Senatului. Raportorul proiectului, Alexandru Constantinescu, declara că proiectul legii de organizare a poliției generale a statului reprezenta “un pas înainte în viața noastră publică”. Un astfel de proiect reprezenta, în opinia lui Alexandru Constantinescu, o garanție pentru cetățenii României în ceea ce privește “dreptul la siguranța persoanei lor”. Raportorul proiectului de lege preciza că “poliția este acea parte a puterii publice care este însărcinată să protejeze persoanele și lucrurile contra tuturor atacurilor, contra tuturor relelor, pe cari prudența umană le pote împedica, sau cel puțin atenua în efectele lor”².

Cunoscut militant socialist al vremii, C-tin Mille opina că, în materie electorală era necesară în primul rând extinderea dreptului de vot precum și conștientizarea alegătorilor cu privire la importanța votului: “aș fi înțeleș, dar, perfect pe domnul ministru de interne, dacă înaintea acestei legi ar fi venit cu o reformă largă care să moralizeze corpul electoral, așa ca să nu mai fim în mijlocul trist al stărei de astăzi când alegetorul nu vede în votul seu de cât doar un chip d’a căpeta avantajii personale, ori unul de a se pune bine cu administrațiunea, ceea ce e preferabil stărei de resboiu cu densa.”³

La începutul dezbaterii pe articole a proiectului de lege, Alexandru Marghiloman recunoștea faptul că prestația poliției era departe de a fi exemplară, putându-i fi reproșate multe lucruri, însă această stare de fapt s-ar fi datorat în mod exclusiv clasei politice, care folosea această instituție în scopuri pur politice. Astfel, Marghiloman declara “că poliția noastră a fost întrebuițată mai de multe ori în scopuri politice de cât în scopuri administrative, vina nu este a agenților care votează de 15 ori la alegeri, vina este a acelor care’i pune să voteze de 15 ori la alegeri.”⁴

În finalul dezbaterii pe articole a proiectului de lege privind organizarea poliției generale a statului, a luat cuvântul și deputatul Alexandru Radovici. Acesta recunoștea, ca și ceilalți vorbitori, că instituției poliției i se puteau aduce, pe bună dreptate, numeroase reproșuri. În discursul său, deputatul atrăgea atenția membrilor camerei asupra faptului că, din dorința de a fi cât mai convingători în timpul dezbaterilor parlamentare asupra proiectului, deputații guvernamentali nu se sfiiseră să facă aprecieri negative la adresa poliției. Radovici arăta că, în ciuda numeroaselor deficiențe, poliția reușise să-și îndeplinească misiunea: “ne-a pădit de rei, și a urmărit câte o-dată chiar cu strălucit succes

¹ Ibidem.

² Dezbaterile Adunării Deputaților, Sesiunea ordinară prelungită 1902-1903, ședința din 19 februarie 1903, p. 604.

³ Ibidem, p. 634.

⁴ Ibidem, p. 656.

pe delicuenți și care, dacă s'a amestecat și unde nu trebuia să se amestece, voiu să dic în alegeri, este pentru că noi, pătura guvernantă, am silit'o să se amestece.”¹

Deputatul opina că strategia urmărită de guvern, de a desconsidera rolul poliției ca instituție a statului, până în momentul punerii în discuție a proiectului de lege, reprezenta un pericol atât pentru situația internă, cât și pentru imaginea țării în afara granițelor: “gândesc că nu e bine nici pentru publicul nostru, nici pentru străinătate, să afirmăm, mai ales oficial, că până adî am fost o țeră pe jumătate selbatecă, lipsită de ori-ce pază și siguranță și că, de adî înainte numai, o să avem și noi o poliție ca în cele alte țeri civilisate.”²

Ca și alți membrii ai Camerei Deputaților, Al. Radovici vorbea și el despre problema folosirii lucrătorilor de poliție de către partidele politice în timpul campaniilor electorale, dar și cu ocazia desfășurării alegerilor. Deputatul considera că aceste derapaje nu puteau fi puse exclusiv în sarcina poliției, ele datorându-se, în primul rând, faptului că partidele istorice înțelegeau să folosească administrația în scopul obținerii sau păstrării puterii politice “poliția noastră a avut multe lipsuri, a fost insuficientă, dar dacă printre cusururile ei ‘i imputăm mai ales pe acela că s'a amestecat în politică, acesta încă odată nu se pote pe drept pune exclusiv pe sema funcționarilor netitrați, căci de sigur ei au lucrat în profitul altora, și vinovați și mai vinovați de cât poliția, au fost aceia cari au amestecat'o în politică.”³

Radovici era de acord cu ministrul de interne Vasile Lascăr, care arătase că în mentalitatea funcționarilor publici de la noi era puternic înrădăcinată ideea că, servind unul sau altul dintre partidele politice, își îndeplineau sarcinile de serviciu.

Tot Al. Radovici critica și obiceiul celor două partide politice de a schimba funcționarii publici și, odată cu aceștia, o mare parte a corpului polițienesc, astfel de practici neputând duce la crearea unui corp polițienesc profesionist, aducând în discuție problema reprezentată de “funcționarii pe cari fluctuațiile politice ‘i-au înlocuit, plus supra-numerării ambelor partide de guvernământ, pe cari i'a creiat desele nostre schimbări politice, dorința unor omeni politici de ași creia omenii lor și obiceiul de a mătura pe acești bieți omeni cu mătura mare la fie-care schimbare de regim, ba câte-odată chiar la schimbarea ministrului de interne.”⁴

Cu ocazia dezbaterii pe articole a proiectului de lege s-a iscat un mic incident între primul-ministru D. A. Sturdza și Alexandru Radovici. Acesta din urmă depusese un amendament la articolul 63 al proiectului, amendament ce fusese semnat de 31 de deputați. Acest lucru ar fi fost determinat de faptul că discuția în secțiuni s-ar fi desfășurat foarte repede, motiv pentru care nu toți deputații avuseseră timp să-și exprime punctul de vedere. În același timp, deputatul ținea să-i amintească primului-ministru faptul că “Parlamentul acesta a dat atâtea dovedi de devotament către șeful partidului”.⁵ Acest gen de atitudine devoalează o atitudine caracteristică unei mari părți a clasei politice din acea perioadă, anume aceea că pentru mulți oameni politici, activitatea parlamentară era privită ca o formă de recunoștință la adresa șefului de partid și nu ca o activitate de reprezentare a intereselor cetățenilor din partea cărora primea un asemenea mandat.

Abordând și el problema utilizării funcționarilor polițienești de către partidele politice în timpul alegerilor, primul-ministru constata că se discutase mai mult despre desfășurarea alegerilor decât despre organizarea corpului polițienesc și se întreba “ce au a face alegerile cu poliția ? Dar mi se va raspunde că a avut a face. Atunci eu dic: acesta este o Plevnă internă,

¹ Ibidem, p. 662.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem, p. 661.

care se derîmă prin legea ce se discută. E una din cetățile cele mici care dispare. Partidul național-liberal, în tot cazul, nu pote să se mai sprijinescă pentru alegeri pe poliție, nici deschisă, nici închisă. Acesta este cert.”¹

Sturdfa atrăgea atenția colegilor săi asupra importanței proiectului de lege aflat în dezbateră Camerei Deputaților, și asupra importanței poliției în cadrul instituțiilor statului, arătând că “poliția e o instituțiune din cele mai gingașe, pentru că prin poliție se pote face abusurile cele mai mari, nedreptățile cele mai strigătoare la Cer, pentru că prin poliție se pote încuiba imoralitatea cea mai distrugătoare a unei societăți.”²

La finalul dezbaterii pe articole a proiectului de lege, acesta a fost supus la vot, fiind adoptat cu un număr de 63 de voturi pentru și 19 voturi împotrivă³.

¹ Ibidem, p. 664

² Ibidem.

³ Ibidem, p. 668.