

I. Bazele terminologice ale dreptului organizațional grecesc. Delimitarea dintre „descentralizare” și „autoadministrare”.

Controversa legată de bazele terminologice ale teoriei organizatorice a dreptului administrativ grecesc poate surprinde la prima vedere, sau chiar deruta, pe juristul străin neavizat, căci separarea conceptuală dintre schema organizatorică a descentralizării și a autoadministrării, care stau la baza sistemului administrativ grecesc, prezintă anumite particularități. Faptul că în Grecia se pornește de la o delimitare terminologică netă între topologia „descentralizare” și „autogovernare”, denotă că în acest domeniu legislația germană nu a constituit un model. Este cunoscut faptul că autoadministrarea germană se prezintă ca o formă de organizare internă a descentralizării.¹ Nu acesta este și cazul de față.

Se poate porni mai degrabă de la percepția grecească a descentralizării, dacă se are în vedere faptul că noțiunea grecească a „descentralizării” provine dintr-o inconsecvență traducere a termenului francez „*déconcentration*”, care prezintă o apropiată înrudire cu termenul german „*Dekonzentration*” (deconcentrare).²

După legislația grecească, criteriul decizional pentru categorizarea unui organ ca „descentralizat”, este acela dacă persoana juridică aparține „statului” (în sens restrâns) fără a fi (organ) central.³

În pofida unor propuneri terminologice divergente, care pledau pentru o ameliorare conceptuală prin intermediul diferențierii între deconcentrare și descentralizare, acest criteriu s-a impus și întărit în mod definitoriu. Pentru aceasta, s-a găsit și o ancorare juridică în articolul 101 al Constituției Greciei. Conform acesteia și împărțirea administrativă a țării este edificată după principiul descentralizării (aliniatul 1). Ea este orientată în funcție de relațiile geoeconomice și sociale, și mijloacele de comunicație (aliniatul 2).

Între criteriile constituționale de evaluare, din perspectiva termenului de „descentralizare” trebuie percepută în Grecia organizarea statală internă, întemeiată pe organele statale „periferice”, cărora administrația centrală le repartizează „competențe decizionale”. Articolul 101, aliniatul 3 al Constituției grecești schițează în domeniul normativ, printr-o formulare concretă, chiar dacă nu una ireproșabilă, caracteristica principală a principiului descentralizării: „*Organele de stat regionale⁴ dețin competența generală în soluționarea problemelor regiunilor lor. Autoritățile administrative centrale au pe lângă competențele lor speciale, acelea de direcționare generală și sînt răspunzătoare de coordonarea și controlul organelor regionale*”.

II. Forme organizatorice mai vechi în administrația descentralizată grecească

Descrierea trăsăturilor specifice ale „regiunii” grecești relevă, între altele, ca element de bază persistența regiunii ca — în principiu — singura unitate organizatorică existentă a administrației descentralizate în Grecia. Ca structuri organizatorice ale administrației descentralizate, existau odinioară, alături de regiune, prefectura (*Nomós*) și provincia. Schițarea caracteristicilor esențiale ale ambelor tipuri organizatorice mai vechi ale administrației descentralizate grecești, reprezintă o condiție indispensabilă pentru o înțelegere temeinică a aspectelor structurale ale regiunii⁵.

1. Prefectura (*Nomós*)

Împărțirea Greciei în 53 de unități administrative descentralizate (*Nomói*), cunoaște o îndelungată tradiție, ce-și are rădăcinile în Ordonanța regenței germane din 06.04.1833⁶. Pentru realizarea acestei structuri organizatorice, modelul folosit a fost de origine franceză. Cu toate acestea, prefectura grecească, corespunzător concepției grecești a descentralizării, spre deosebire față de paradigma franceză, nu posedă personalitate juridică⁷.

Pînă în 1994, a fost desemnat pentru fiecare dintre cele 53 de prefecturi un dirigiuitor de *Nomós* (prefect), a cărui competență nu era rezultanta unui vot național propriu-zis. El era mai mult investit în virtutea articolului 2 din Legea nr. 1235/1982, de către guvernatorul aflat la acea dată la conducere, din dispoziția președintelui statului. Decretul acestuia presupunea, în prealabil, propunerea ministrului de interne și decizia consiliului de miniștri.

Desigur, în urma acestui vechi statut, dirigiuitorul unui *Nomós* avea o poziție importantă, dar în același timp oarecum paradoxală. În timp ce, era subordonat ierarhic pe de o parte, ministrului de interne, beneficia pe de altă parte, ca reprezentant al guvernului în *Nomós*, de multe din competențele acestuia, ca și din competențele altor miniștri. În timp ce, în virtutea competențelor sale, putea fi un cvasi-subordonat ierarhic al primului-ministru, caracterizîndu-se prin aceasta ca un organ tipic centralizat, era concomitent, prins prerogativele sale de șef de *Nomós*, organul principal al administrației descentralizate în Grecia.⁸

Această situație s-a schimbat fundamental prin Legea nr. 2218/1994. Prin această lege, s-a introdus în Grecia instituția autoadministrării de gradul II. În articolul 1 al Legii nr. 2218/1994, prefecturile (*Nomói*) devin pentru prima oară în această țară organisme autoguvernabile. Organele abilitate ale prefecturilor sînt conducătorul *Nomós*-ului (prefectul), consiliul prefecturii și comitetul (restrîns) al prefecturii (conform articolului 4). Astfel, de aici înainte, pe lîngă „orașe” și „comune”, care constituie, tradițional, autoadministrările de gradul I, avem și autoadministrări de gradul II, care, pînă în 1994, constituiau forme organizatorice tipice ale autoadministrării descentralizate.

Conducătorul *Nomós*-ului și membrii consiliului prefecturii sînt aleși pe patru ani prin vot direct, secret și universal. Aceste alegeri au loc concomitent cu cele pentru unitățile autoadministrative de gradul I (orașe și comune). O serie de prevederi speciale ale noii legi nr. 2218/1994 reglementează particularitățile acestor proceduri.

În această lege, sînt reglementate detaliat și multe din competențele celor trei organe de autoguvernare de al II-lea grad. Pentru înțelegerea relației dintre regiune și aceste unități autoadministrative, trebuie scos în evidență faptul că stabilirea competențelor nu este „enumerativă”. Este valabilă prevederea generală din articolul 4, aliniatul 1, conform căreia administrarea tuturor problemelor locale, din domeniul (geografic) al prefecturii, este atribuită unităților autoadministrative ale *Nomós*-urilor. Pe baza acestei prevederi, se poate merge mai departe, revendicîndu-se pentru unitățile autoadministrative de gradul II, aidoma orașelor și comunelor, principiile universalității și a propriei responsabilități, aflate în vigoare. La această decizie ar trebui să se ajungă și prin interpretarea articolului 102 al Constituției Greciei, în care sînt apărute și legiferate aceste garanții de autoguvernare. Totodată, această decizie este importantă în caz că s-ar dori dezbaterile legate de suprapunerea competențelor conducătorului de *Nomós* și ale celui de regiune.

Important pentru înțelegerea sistemului de organizare grecesc este pe mai departe faptul că garanția autoadministrării (aceeași la ambele grade), „nu cuprinde” autonomia reglementărilor, adică posibilitatea de a emite ordonanțe la nivel local.⁹ Conform articolului 42, aliniatul 22, al Constituției grecești, o autoritate autoadministrată poate emite ordonanțe cu caracter juridic, doar după o împuternicire făcută în virtutea unei legi formale. Această prerogativă este valabilă și pentru unitățile administrative descentralizate ale „regiunilor”. În

acest articol 42 se manifestă pregnant, din punct de vedere constituțional, o situație dogmatică monocentrică, care, din viziunea politică dominantă, redă apreciablele joc de putere dintre stat și unitățile descentralizate.¹⁰

2. Provincia

Structurarea prefecturilor (*Nomói*) în unități administrative descentralizate, „provinciile”¹¹, s-a dovedit o întreprindere inadecvată în asigurarea preconizatei coordonări dintre organele regionale pe tărâm local și, pe baza unei administrări descentralizate cvasi-civice, în neignorarea, în același timp, a particularităților geoeconomice ale unor prefecturi. De acum înainte, conform Legii nr. 1416/1984, vor putea fi constituite provincii doar pe insule și în *Nomós*-urile nordice ale Greciei (*Evros*), pentru care trebuie desemnat un conducător de provincie, a cărui competențe sînt comparabile cu cele ale unui diriguitor de *Nomós* cu vechime, și un consiliu provincial.

III. Regiunea ca unitate administrativă descentralizată

1. Dezvoltarea istorică

a) Două tentative eșuate (1913-1953 și 1970-1973)

Crearea unității administrative descentralizate supraregionale, care să cuprindă mai multe prefecturi, reprezintă o concepție relativ veche a legislativului grec, concepție ce-și are originea în necesitățile de reorganizare a teritoriilor eliberate în urma războaielor balcanice din 1912-1913. Istoria acestui tip de organizare teritorială va fi marcată de două tentative eșuate, exprimate printr-un torent de reglementări și de modificări aferente, care vor avea ca urmare, în final, demolarea în două rînduri a acestor instituții.¹²

Nici schema organizatorică a „administrației generale” (1913-1955), și, cu atît mai puțin, asemănătoarea „administrație regională”, care a fost dezvoltată în perioada dictaturii, n-au putut funcționa ca liant între prefecturi și autoritățile centrale. În optica actuală, insuccesul acestei întreprinderi poate fi clarificat relativ ușor. În timp ce la începutul dezvoltării istorice a acestei forme de organizare, competențele șefului unității supraregionale au fost stipulate prin enumerare, pe parcursul timpului au intrat în vigoare reglementări care au introdus principiul universalității. Astfel, în virtutea Legii nr. 4537/1930, „gubernatorului general al regiunii” i-au fost repartizate toate competențele care prezentau un caracter regional. Din cauza greutății în delimitarea clară între o problemă cu caracter „regional” și „local”, respectiv între „supralocal” — la nivel regional — și „local”, nu este de mirare că în toate cazurile această neclaritate terminologică a dus la suprapunerea în domeniul competențelor unui diriguitor de „*nomós*”, pe de-o parte, și a unui șef de regiune, pe de altă parte. Iar această luptă politică latentă avea nevoie de un câștigător. A fost mult mai simplu și adecvat să se suprimă instituția regiunii, aflată în faza de probă, decît instituția tradițională a prefecturii. Aceasta s-a făcut odată cu Legea nr. 1673/1951, și apoi prin Decretul lege nr. 241/1973.¹³

b) Legea nr. 1662/1986 — revigorarea „regiunilor”

Legea nr. 1622/1986 prevedea revigorarea „regiunilor” în Grecia. Se prevedea constituirea „regiunilor” cu o structură organică lărgită. Scopul acestei așa-numite descentralizări de gradul II (în contextul în care prefecturile constituiau descentralizarea de gradul I) era, după articolul 61, aliniatul 1, al Legii nr. 1622/1986, „*coordonarea, planificarea și programarea dezvoltării regionale*” în Grecia. De remarcat este faptul că, după o mai veche deprindere a legislativului grec, activarea reglementărilor era lăsată în voia executivului, care fără o delimitare prealabilă intra în funcție prin intermediul ordonanțelor executive.

Organul principal al noii forme de organizare descentralizată era secretarul general al regiunii, care în privința statutului juridic și a dependenței sale de statul central era analog prefectului (diriguitorul *nomós*-ului) pe tărâm supraregional. Formularea neclară a legii nu făcea distincția dacă secretarului general îi erau subordonate toate autoritățile prefecturilor regiunii sale, sau cele de nivel propriu-zis supraregional. Desigur, valabilă era doar a doua interpretare, pentru înlăturarea amintitelor suprapuneri de competențe dintre diriguitorul *nomós*-ului și secretarul general al regiunii și facilitarea, fără asperități, a reușitei intențiilor legislativului¹⁴, care dorea din start o delimitare clară a competențelor.

Conform articolului 62 al Legii nr. 1622/1986, secretarul general era, în afară de aceasta, președinte al „consiliului regional”, al doilea organ principal al regiunii. În virtutea acestei legi, consiliul regional era alcătuit din următoarele persoane:

- a) secretarul general ca președinte;
- b) toți prefectii (conducătorii de *nomós*) ai fiecărei regiuni;
- c) câte un reprezentant al tuturor uniunilor comunale sau orașenești ale circumscripțiilor prefecturilor regionale; și
- d) președinții unităților administrative autogouvernate ale regiunii.

La alineatul d), sub termenul de „*unități administrative autogouvernate*” se înțelegeau, la acea vreme, doar orașele și comunele, autoadministrarea de gradul II nefiind la acea dată realizată. O structură lărgită a consiliului regional a fost prevăzută prin articolul 1 al Legii nr. 1515/1985, pentru regiunea Atenei. Această reglementare specială ținea în principal să asigure o mai puternică participare a organizațiilor profesionale în această regiune principală a Greciei. Toți membrii consiliului regional erau desemnați pentru doi ani.

Competențele consiliului regional erau enumerate în articolul 66 al Legii nr. 1622/1986 după cum urmează:

- proiectarea unui plan de dezvoltare regional;
- conceperea unui plan de dezvoltare la nivelul prefecturii;
- partajul alocațiilor regionale.

Metoda specială pentru dezvoltarea planurilor în domeniul regional și al prefecturilor regiunii a fost reglementată în detaliu în articolul 71 al aceleiași legi. Nu se poate oricum evita faptul că formularea generalizată a reglementărilor privind competențele consiliului regional lasă loc unor interpretări diverse.

Prin Decretul guvernamental nr. 23 din 19 ianuarie 1987, Grecia a fost împărțită în următoarele 13 regiuni: Macedonia de Est și Tracia, Macedonia Centrală, Macedonia de Vest, Epirul, Tesalia, Insulele Ionice, Grecia de Vest, Grecia Centrală, Atica, Peloponesul, Egeea de Nord, Egeea de Sud și Creta.¹⁵

IV. Sistemul organizatoric al regiunii, aflat în vigoare. Legea nr. 2218/1994.

Noua Lege nr. 2218/1994, care prevede pentru prima oară, în Grecia, autoadministrarea de gradul II, a introdus prin articolul 49 noi prevederi privitoare la „regiuni”, modificând concomitent în mod corespunzător Legea nr. 1622/1986. Parte din noile reglementări au intrat în vigoare la 1 ianuarie 1995, iar altele din 1 mai 1995, astfel încât o apreciere a dinamicii noilor posibilități organizatorice în practica cotidiană nu poate fi făcută decât în mod speculativ. Îndeosebi, este vorba de spinoasa problemă a relației dintre secretarul general al regiunii și șeful *nomós*-ului, care, fiind înzestrat cu o serie de noi prerogative în domeniul autoadministrării, îngreunează o prognoză sau jalonare a extinderii problemelor.

Noua lege, care la articolul 49 descrie regiunea ca o unitate administrativă descentralizată, instituie trei organe regionale: secretarul general al regiunii, consiliul regional și caseria regională. Reglementările privind noul organism instituit, și anume acela al „caseriei regionale”, au intrat în funcțiune la 1 mai 1995. Față de Legea nr. 1622/1986 cu privire la secretarul general, noua lege conține doar o mică adăugire. Articolul 61 prevede ca

în lipsa secretarului general, locul său să fie luat de președintele autorității administrative, numit de secretarul general. Altfel, secretarul general rămîne ministrul cu cel mai înalt grad în cadrul regiunii sale.¹⁶

Articolul 51 al Legii nr. 2218/1994, conține, în afară de aceasta, o nouă reglementare privind constituirea consiliului regional, care a intrat în vigoare la 1 mai 1995. Secretarul general al regiunii ca președinte, prefectii regiunii și reprezentanții adunărilor comunale și orășenești rămîn, ca și în virtutea Legii nr. 1622/1986, membrii ai consiliului regional. Noua reglementare se diferențiază de cea veche sub două aspecte:

a) Președintele unității organizatorice autoadministrată de gradul I, respectiv orașele și comunele, nu sînt membrii acestui organ regional. Este vorba despre un avans remarcabil al autoguvernării de gradul II.

b) Organele profesionale la nivel regional vor fi reprezentate nu numai în regiunea Atena, ci și în toate regiunile Greciei. Această alcătuire pluralistă a noilor consilii regionale subliniază în mod marcant principiul democrației și descentralizării.

În sfîrșit, în articolele 53, 54, sînt prevăzute competențele și alcătuirea organelor caseriei regionale. Atribuțiile caseriei regionale, stipulate în articolul 53 al Legii nr. 2218/1994, ar putea fi însumate după cum urmează:

- împărțirea alocațiilor din programul de stat de investiții;
- participarea la programul Uniunii Europene;
- conducerea caseriei și gospodăriei comunale;
- încheierea contractelor de împrumut dintre regiune și întreprinderi din Grecia sau străinătate, ca și
- stabilirea taxelor regionale, cu acordul consiliului regional.

Articolul 54 al Legii nr. 2218 conține o precizare privind constituirea consiliului de administrație al caseriei regionale. Președinte este secretarul general al regiunii, membrii fiind reprezentanții autoadministrării de gradul I, un reprezentant al autoadministrării de gradul II, doi reprezentanți ai organizațiilor profesionale (unul din partea patronatului) și doi reprezentanți ai autorităților administrative ale regiunii. Secretarului general, ca președinte al caseriei regionale, îi sînt reglementate competențe deosebite în articolul 54, alineatul 3.

V. Perspectivele noii instituții

Cît de performantă va fi schema de organizare a noii legi este greu de prevăzut în momentul de față. Contează foarte mult dacă secretarul general al regiunii, care reprezintă un organ guvernamental descentralizat, va putea obține o coordonare judicioasă cu organele autoadministrării de gradul I și II, și — îndeosebi — cu prefectul. Dezvoltarea istorică a instituției regiunii arată că îmbinarea activității președinților de regiune cu cea a prefecturii a jucat întotdeauna un rol important. Din punct de vedere politic, nu sînt excluse viitoare fricțiuni între cele două organe, mai cu seamă din cauză că secretarul general și conducătorul *nomós*-ului pot proveni din tabere politice radical opuse. Enumerarea relativ clară a atribuțiilor celor două organe în noua lege nu permite decît un optimism rezervat în această privință. Important este faptul că, în cadrul controlului necesar al actelor administrative ale prefectului, secretarul general al regiunii se va abține să efectueze un simplu control de fond¹⁷. Gradul de înfăptuire a „schimbării fundamentale” în tradiționala și monocentrica schemă organizațională, la care țintea noua lege, pune la încercare maturitatea politică și conduita morală a administrației grecești.

NOTE

1. A se vedea în Stern, **Dreptul Constituțional al RFG**, 1984, articolul 12.
2. Flogaitis, **Sistemul administrativ grecesc**, 1987, p. 116.

3. A se vedea monografiile detaliate ale lui Malhioudakis/Andronopoulos, **Descentralizarea și autoadministrarea**, 1974, p. 137; Phokas, **Descentralizarea în Grecia**.
4. Sintagma „organ de stat” conține ideea fundamentală că organele descentralizate aparțin persoanelor juridice ale statului. A se vedea Dagtoglou, **Dreptul administrativ general**.
5. A se vedea schițarea făcută de Lazaratos în **Descentralizarea comunală în Grecia**, 1988, p. 432.
6. Despre competența prefectșilor și despre serviciile prefecturii.
7. Aceasta a fost situația între anii 1887-1890. Pentru documentare în istoria prefecturii grecești vezi S. Delinikos, „*Descentralizarea și sistemul administrativ în Grecia*” în **Revista pentru autoadministrare regională**, 1957, p. 49, p. 177.
8. Dagtoglou.
9. A se vedea **Înaltul Contencios Administrativ Grecesc — Symboylioti Epikratias**.
10. Interesantă este problema dacă o astfel de reglementare lezează substanța autogovernării așa cum este ea garantată, între altele, și în articolul 3 al **Cartei Europene a Autogovernării Regionale**. Pentru aceasta vezi Lazaratos, p. 437; Forsthoff, **Manualul Dreptului Administrativ**, 1973, p. 480.
11. S. Phokas, „*Provincia ca unitate administrativă descentralizată*” în **Revista pentru autoadministrare regională**, 1966; Flogaitis.
12. Flogaitis.
13. A se consulta Lazaratos.
14. A se vedea Flogaitis, Lazaratos, cu exemplificări.
15. Despre împărțirea exactă a prefecturilor în cadrul regiunilor, a se vedea în Flogaitis, p. 164.
16. A se vedea detalii în Spiliotopoulos **Manualul dreptului administrativ**, sau Lazaratos.
17. A se vedea pentru aceasta articolul 18, alineatul 13 și articolul 19 al Legii nr. 2218/1994.

Traducere de Mircea Suhăreanu

George KASSIMATIS este profesor la Facultatea de Drept a Universității din Atena și autor al studiilor **Administrative Modernisation and Party Competition in Greece** (1995) și **Regional Consequences of Non-Regional Decisions** (1996).

P. LAZARATOS, profesor la Universitatea din Atena, autor al volumului **Policy Paradigms and Ideas of National Exceptionalism: Lessons from Southern Europe** (1996).

George Kassimatis/P. Lazaratos, *Der reichliche und institutionelle Status der Regionen in Griechenland*, apărut în volumul **The Regions — Factors of Integration of Disintegration in Europe?**, Editura Nomos, Baden-Baden, 1996, și preluat cu permisiunea editurii.