

Autonomia regiunilor în concepția Consiliului Europei și în legislația României

ISTVÁN HALLER

Cadrul constituțional românesc al autonomiei locale

Conform **Constituției**, România este un stat „unitar și indivizibil” (art. 1 alin. 1), cu teritoriul organizat, „sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe” (art. 3 alin. 3). „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice” (art. 119), existând în acest sens:

a) consilii locale și primari aleși, „ca autorități administrative autonome”, care „rezolvă treburile publice din comune și din orașe” (art. 120 alin. 2);

b) consilii județene alese „pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean” (art. 121 alin. 1);

c) prefect numit de Guvern, ca „reprezentantul Guvernului pe plan local”, care „conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale” (art. 122 alin. 2), cu dreptul de a ataca „în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal” (art. 122 alin. 4).

Privind bugetele, impozitele și taxele locale, **Constituția** face trimitere la legislația care stabilește limitele și condițiile lor (art. 137 alin. 4 și art. 138 alin. 2).

Astfel **Constituția** definește următoarea arhitectură a administrației publice locale: există două structuri alese, una la nivelul comunităților (comune, orașe) și una la nivelul județelor, iar o structură numită de Guvern la nivelul județelor, le supraveghează pe primele două. Nu se specifică nici acceptul, dar nici interdicția formării altor structuri, grupări — fie în mod spontan, fie prin recunoașterea unui statut oficial — la nivelul localităților sau/și cel al județelor.¹

Autonomia în *Legea administrației publice locale*

Legea administrației publice locale² enunță în primul articol autonomia administrației publice:

„Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care le reprezintă.

Aplicarea principiilor enunțate nu poate aduce atingere caracterului de stat național unitar al României.”

Unitățile administrativ-teritoriale sînt comunele, orașele și județele (art. 2), care au personalitate juridică (art. 4), iar autoritățile administrației publice „prin care se realizează autonomia locală” sînt consiliile locale — „ca autorități deliberative” — și primarii — „ca autorități executive” (art. 5). În fiecare județ se alege un consiliu județean „care coordonează activitatea consiliilor locale” (art. 7), dar „în relațiile dintre administrația publică locală și cea județeană nu există raporturi de subordonare” (art. 8). Prefectul, ca „reprezentantul Guvernului”, „coordonează și supraveghează serviciile publice ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației centrale organizate în unitățile administrativ-teritoriale” (art. 11), totodată, el „poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, actele autorităților administrației publice locale, în cazul în care consideră că acestea sînt ilegale. Actul atacat este suspendat de drept.” (art. 12).

În acest prim capitol al legii — *Dispoziții generale* — se poate observa o gravă contradicție care reflectă fie o incoerență, fie o duplicitate a legislatorului. Se recunoaște principiul autonomiei locale, dar acest principiu nu poate afecta caracterul „național unitar” al României. Astfel autonomia poate fi invocată în funcție de o interpretare politică, și nu una juridică.³ Consiliile locale nu sînt subordonate celor județene, dar activitatea lor este „coordonată” de acestea din urmă, în funcție de interesele județelor.⁴ Deși legea, într-o formulare similară celei din **Constituție**, acordă prefectilor dreptul de a supraveghea doar serviciile publice ale ministerelor și administrației centrale, această supraveghere se extinde și asupra autorităților administrației publice locale, aceștia avînd dreptul de a ataca în contencios administrativ actele lor, suspendînd și întîrziînd efectul acestora.

Mult disputata **Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale**⁵ oferă o mai largă autonomie administrației publice locale.

Ordonanța introduce un nou alineat la art. 1: „*Autoritățile administrației publice centrale nu intervin în domeniile care nu țin de competența lor exclusivă, decât dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii nu pot fi realizate de autoritățile administrației locale datorită dimensiunilor sau efectelor pe care ar urma să le producă.*” Mai mult, „*prefectul răspunde, conform legii, la cererea autorităților administrației publice locale, în cazul în care instanța de contencios administrativ stabilește că actul acestora a fost atacat în mod abuziv sau cu rea-credință*” (art. 12 alin. 3). Aceste completări aduse legii sînt menite să elimine intervențiile nejustificate ale prefectului în exercitarea autonomiei locale.

Prin ordonanță se elimină și o serie de formulări vagi, improprii. Spre exemplu, conform legii, comunele, orașele și județele „*au deplină capacitate, posedă un patrimoniu și au inițiativă în tot ce privește administrarea intereselor publice locale*” (art. 4, s.n.), dar prin ordonanță „*ele au patrimoniu, un buget propriu și hotărăsc în tot ceea ce privește administrarea intereselor publice locale*” (s.n.).

Un alt element important al ordonanței este recunoașterea specificului etnic al unor regiuni, unde, conform prevederilor tratatelor internaționale în domeniu, limba maternă a minorităților naționale trebuie să fie folosită în comunicarea dintre cetățeni și autoritatea publică locală.

Reglementările legale în contextul Cartei europene a autonomiei locale

Carta europeană a autonomiei locale definește în art. 3 conceptul autonomiei locale ca fiind „*dreptul și capacitatea efectivă ale administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona [...] o parte importantă a treburilor publice*” (s.n.).

Articolele 5-11 prevăd drepturile administrației publice locale: protecția limitelor teritoriale (art. 5), formarea unei structuri administrative interne conform nevoilor specifice (art. 6), exercitarea liberă și recompensată a mandatului de ales local (art. 7), limitarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale (art. 8), accesul la resurse financiare (art. 9), asocierea liberă a autorităților (art. 10), dreptul de a se adresa instanțelor judecătorești în scopul asigurării respectului principiilor de autonomie (art. 11).

Prin **Legea 199/1997**⁶, România a ratificat⁷ **Carta europeană a autonomiei locale**, cu următoarele specificări: se ratifică documentul „*cu excepția art. 7 paragraful 2*” (art. 1) și „*România declară că prin noțiunea autoritate regională, prevăzută la art. 4 paragrafele 4 și 5 din Carta europeană, se înțelege, potrivit legislației sale în vigoare, autoritate județeană a administrației publice locale*”.

Excepția ridicată face imposibilă recompensarea materială a consilierilor,⁸ iar prin lege, noțiunea de regiune este echivalată cu cea de județ.⁹

Legea de ratificare a **Cartei** a fost urmată, după scurt timp, de **Hotărîrea Guvernamentală nr. 761/1997**¹⁰, al cărei articol unic stabilește: „*Departamentul Administrație Publică Locală va îndeplini atribuțiile privind promovarea politicii de dezvoltare regională, pînă la adoptarea legii privind dezvoltarea regională în România, care va stabili cadrul instituțional, principiile, obiectivele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională în România.*”

Legea privind dezvoltarea regională în România¹¹ înțelege prin regiuni de dezvoltare structuri formate din mai multe județe¹², și consideră că aceste regiuni „*nu sînt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică*” (art. 4 alin. 2). În acest context, **Carta europeană a autonomiei locale** nu este aplicabilă acestor regiuni (**Legea 199/1997** punînd sub semnul egalității regiunile — al căror statut este reglementat de **Cartă** — și județele). Deși regiunea de dezvoltare nu este unitate administrativ-teritorială și nu are personalitate juridică (ceea ce are, la fel, efecte negative asupra aplicabilității **Cartei**), din considerente funcționale, ea are nevoie de structuri regionale, cum este Consiliul pentru dezvoltare regională, „*ca organ deliberativ*” (art. 6 alin. 1), Agențiile pentru dezvoltare regională, ca „*organisme neguvernamentale*¹³, *nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică*” (art. 7 alin. 2). Aceste structuri regionale sînt subordonate structurilor naționale: Consiliului Național pentru Dezvoltare Regională și Agenției Naționale pentru Dezvoltare Regională. Această ierarhizare a structurii, în mod evident, este contrară spiritului **Cartei europene a autonomiei locale**. În ce mod se va reuși, în aceste condiții, să se atingă obiectivele politicii de dezvoltare regională (prevăzute la art. 2 al **Legii nr. 151**), rămîne de văzut.

Legea privind dezvoltarea regională în România prin art. 16, a dat naștere unui alt act legislativ: **Ordonanța de urgență privind regimul zonelor defavorizate**¹³. Ordonanța definește zona defavorizată ca o arie geografică „*strict delimitată teritorial*” (art. 1). Cum cartierul unui oraș este delimitat teritorial la fel ca și,

spre exemplu, Valea Jiului, zona defavorizată poate fi o structură mai mică decât localitatea, dar și mai mare ca județul. Ea trebuie însă să facă parte dintr-o regiune de dezvoltare (art. 2).

Concluzii

Conform legislației în vigoare, în România structura administrativă are două nivele: cel al localităților și cel al județelor. Nici regiunilor — care reunesc mai multe județe —, nici zonelor defavorizate — care pot fi anumite părți din structurile administrative — nu le sînt impuse aplicarea prevederilor **Cartei europene a autonomiei locale**, în sens strict juridic, deoarece ele nu au personalitate juridică; totodată, prin modul în care **Carta** a fost ratificată de România, ea se aplică doar autorităților locale și celor județene.

Totuși, în ce măsură respectă **Legea privind dezvoltarea regională în România** principiile **Cartei europene a autonomiei locale**? Tabelul de mai jos compară prevederile celor două documente:

Se observă trei mari diferențe de principiu între cele două documente:

- a) autonomia regiunilor nu este protejată față de autoritățile administrative centrale;
- b) populația nu este consultată în stabilirea limitelor teritoriale și în modificarea lor;
- c) întreaga structură administrativă este definită de o serie de acte juridice, stabilirea acestei structuri nu revine regiunii.

Aceste trei diferențe majore arată că, deși **Legea 151/1998** se referă la *dezvoltarea regională*, legiuitorii nu au reușit să depășească o mentalitate centralistă, fapt care va îngreuna mult atingerea scopurilor pentru care legea a fost elaborată. Dacă a fost elaborată în scopurile enunțate și nu doar pentru a atrage fonduri PHARE... □

NOTE

1. Spre exemplu, **Constituția Spaniei** (din 1978), care definește Spania ca „*patria [...] indivizibilă a tuturor spaniolilor*”, în același articol 2 „*recunoaște și garantează dreptul la autonomie al naționalităților și regiunilor care o compun*”, stipulînd: „*se vor putea crea grupări de comune, diferite de provincie*” (art. 141 alin. 3 — provinciile în Spania sînt unități aproximativ similare, din punct de vedere administrativ, cu județele din România). Pentru ca aceste grupări să primească un statut oficial și să se autoguverneze ca și comunități autonome, este prevăzută o procedură de autorizare (art. 143-147). Nu se admite federația comunităților autonome (art. 145 alin. 1). Afiți competențele comunităților autonome, cît și competențele statului sînt clar stabilite (art. 148 și 149, cu 22 respectiv 32 de subpuncte).

2. **Legea nr. 69** din 26 noiembrie 1991 a fost publicată în **Monitorul oficial** nr. 238 din 28 noiembrie 1991.

3. Împotriva unor acte considerate ilegale ale primarului din Cluj, Gheorghe Funar, Guvernul nu a intervenit, considerînd că nu poate încălca principiul autonomiei locale, dar fostul ministru de interne, Gavril Dejeu, a interzis modificarea denumirii unor străzi în județul Harghita și Covasna, caz în care s-a dat uitării acestui principiu.

4. Pe baza unor legi se poate clarifica în mare măsură modul în care legislatorii interpretează relațiile dintre diferitele autorități ale administrației publice. Spre exemplu, **Legea pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinație de locuințe, trecute în proprietatea statului (Legea nr. 112** din 25 noiembrie 1995, publicată în **Monitorul oficial** nr. 279 din 29 noiembrie 1995) stabilește următoarele atribuții: consiliile locale „*propun constituirea comisiilor speciale investite cu competența de a primi cererile și a verifica actele*” (s.n.) depuse de cetățeni, dar „*consiliile se numesc din ordinul prefectului*” (art. 16, s.n.). Hotărîrea finală privind retrocedarea imobilelor trecute în proprietatea statului nu aparține comisiei consiliului local, ci consiliilor județene (art. 16-18).

5. **Ordonanța de urgență nr. 22 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 69/1991** din 26 mai 1997 a fost publicată în **Monitorul oficial** nr. 105 din 29 mai 1997.

6. **Legea nr. 199** din 17 noiembrie 1997 a fost publicată în **Monitorul oficial nr. 331** din 26 noiembrie 1997, împreună cu **Carta europeană a autonomiei locale**.

7. Conform înregistrării la Consiliul Europei, România a semnat documentul la 4 octombrie 1994, l-a ratificat în 28 ianuarie 1998, intrînd astfel în vigoare la 1 mai 1998.

8. Excepții similare au fost ridicate de Bulgaria, Cipru, Grecia, Olanda, iar pe baza art. 12 al **Cartei**, următoarele țări nu au ratificat art. 7 alin. 2: Austria, Lituania, Liechtenstein, Malta. Din 30 de state europene care au ratificat **Carta**, 9 sînt în situația de a nu acorda recompensă materială exercitării mandatului de ales local.

9. Specificarea se datorează fricii legislatorului față de noțiunea de „autoritate regională”. Articolul 4. al **Cartei**, practic, dorește să protejeze autonomia locală față de autoritățile centrale, sau, unde există acestea, față de autoritățile regionale. Conform formulării **Legii 199/1997**, *autoritatea regională este autoritate județeană a administrației publice locale*. În legislația românească însă, consiliile județene nu pot limita activitatea consiliilor locale, iar prefecturile reprezintă — conform **Constituției** — Guvernul, deci autoritatea centrală. Alte țări (Danemarca, Germania, Ungaria, Olanda, Suedia, Regatul Unit) au desemnat teritoriile cu privire la care se va aplica **Carta** conform art. 13 și 16. Nici o țară nu a considerat necesar să dea explicații sensului de *autoritate regională*. Legea a omis totodată faptul că acest termen apare și la art. 13 al **Cartei**, la care precizarea termenului de autoritate regională — strict juridic — nu se referă.

10. **Hotărîrea Guvernamentală nr. 761** din 21 noiembrie 1997 a fost publicată în **Monitorul oficial nr. 338** din 2 decembrie 1997.

11. **Legea nr. 151** din 15 iulie 1998 a fost publicată în **Monitorul oficial nr. 265** din 16 iulie 1998.

12. Conform **Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 151/1998**, aprobate prin **Hotărârea Guvernamentală nr. 634** din 24 septembrie 1998 și publicate în **Monitorul oficial nr. 379** din 5 octombrie 1998, „regiunile de dezvoltare [...] sînt zone ce corespund unor grupări de județe, constituite prin asocierea voluntară a acestora pe bază de convenție semnată de reprezentanții consiliilor județene” (art. 2 alin. 1), cu specificarea că „fiecare județ poate face parte dintr-o singură regiune” (art. 3 alin. 4), dar „constituirea regiunilor nu exclude posibilitatea asocierii localităților din județe diferite pentru realizarea unor lucrări de interes comun” (art. 3 alin. 4). Legea nu prevede modalitatea ca un județ să-și reevalueze opțiunea de a aparține uneia sau alteia dintre regiunile de dezvoltare. Restricția ca un județ să aparțină unei singure regiuni de dezvoltare poate crea disensiuni între diferite zone ale județului (vezi Gábor Kolombán, *România într-o „Europă a regiunilor”*, publicat în **Alteră 9**). Conform art. 10 al **Cartei**, județelor nu li se poate interzice asocierea neîngrădită cu județe aflate în alte regiuni de dezvoltare.

13. Cînd se referă la *organisme neguvernamentale, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică*, prin ele se înțelege, în terminologia internațională, organizații neguvernamentale, create de societatea civilă ca grupuri independente de oameni care se asociază în sprijinul unor idei. Formularea folosită de lege creează imaginea falsă al unui „ONG”, deși Agențiile de dezvoltare regională sînt create prin lege și supuse unor structuri guvernamentale sau ale administrației publice locale. Au existat și există încă organisme create prin lege, finanțate de bugetul de stat, care se prezintă ca „organizații neguvernamentale”, promovînd interesele guvernului în numele societății civile.

*

István HALLER (n. 1962) a absolvent al Facultății de Geologie din Cluj. După 1990 a fost reporter și redactor la mai multe reviste (*Erdélyi Figyelő*, *Gazeta de Mureș* etc.). Din 1993 este referentul Biroului pentru Drepturile Omului din cadrul Ligii Pro Europa. A publicat studii și articole în reviste din România și Ungaria (*22, Beszélő*), multe dintre ele fiind axate pe cazurile de violență comise împotriva comunităților de romi.