

# CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND AUTORITĂȚILE ADMINISTRATIVE AUTONOME

DR. EMÓD VERESS

---

## 1. Caracteristici generale

Modelul de autoritate administrativă independentă a fost creat în Statele Unite ale Americii. Prima „independent agency” (agenție independentă) a fost Interstate Commerce Commission, înființată prin Interstate Commerce Act, adoptat în anul 1887.<sup>1</sup> La baza acestei mutări semnificative în administrația publică americană, a fost neîncrederea Congresului în viitorul șef al administrației, Președintele Benjamin Harrison, care a fost avocat al societăților feroviare, în timp ce Interstate Commerce Commission avea chiar misiunea reglementării activității de transport feroviar.<sup>2</sup> Astfel, s-a creat o autoritate, aparținând puterii executive, dar care dispune de o independență (relativă) față de președinte și puterea executivă subordonată președintelui, pentru a crea un pol de „independență” chiar în cadrul puterii executive. Prin această mutare a început o transformare spre o complexitate și mai mare a organizării puterii executive.

Această agenție independentă a fost urmată de altele: Consumer Product Safety Commission, Federal Energy Regulatory Commission, Security and Exchange Commission etc.<sup>3</sup> Motivarea creării acestor agenții în Statele

---

<sup>1</sup> Această agenție a fost desființată în 1995, competențele sale rămase fiind transferate către Surface Transportation Board.

<sup>2</sup> T. Zwart: *Independent Regulatory Agencies in the US*, în: *Agencies in European and Comparative Perspective*, Ed. Intersentia, Antwerp-Oxford-New York, 1997, p. 5–6.

<sup>3</sup> La clarificarea statutului lor juridic a contribuit justiția americană, prin soluționarea speței *Humphrey's Executor v. United States* (1935), unde s-a stabilit că Președintele nu poate revoca discreționar membrii unei agenții independente, în speță autoritatea de concurență din SUA, Federal Trade Commission, Congresul având puterea de a crea astfel de agenții și de a stabili cazurile în care membrii acestora pot fi revocați din funcție. Pentru detalii a se vedea: Joseph F. Menez, John R. Vile:

Unite ale Americii este una complexă, pornind de la slăbirea „instituției Președintelui, în urma episodului „Watergate”, altele trădează incapacitatea Congresului de a reglementa el însuși o anumită problemă (cum este cazul domeniului de protecție a consumatorilor), în timp ce o altă categorie a avut rolul de a reduce influența serviciilor „integrate” ale administrației tradiționale (de exemplu, Securities and Exchange Commission).”<sup>4</sup> Rolul agențiilor independente este de asemenea diversificat: supervizarea anumitor sectoare economice, reglementarea raporturilor sociale în domeniul lor specific de activitate, prestări de servicii speciale.<sup>5</sup>

Această formă de administrație a fost receptată și în Europa, modelul român fiind inspirat în special de către sistemul autorităților administrative independente din Franța. „Elementele care le asigură independența comportă un dublu aspect: independența organică (apreciată în funcție de mai mulți factori, precum modalitatea de compunere, regulile statutare și caracteristicile mandatului) și independența funcțională (care se bazează pe două elemente: absența oricărui control ierarhic asupra acestor autorități, precum și autonomia de organizare și funcționare).”<sup>6</sup>

Carl Schmitt a formulat teoria neutralității statului „și necesitatea de a crea centre de decizie autonome pentru a contrabalansa coalițiile politice care slăbesc puterea etatică într-un stat pluripartizan. În plus, neutralitatea instrumentală (de care beneficiază anumite organisme calificate drept autorități administrative independente) este o garanție a acestora. Desigur că independența lor nu este decât relativă și nu trebuie să pună în pericol unitatea acțiunii statale, însă rolul esențial pe care trebuie să îl îndeplinească este acela de a funcționa în afara turbulențelor și capriciilor politice care se succed.”<sup>7</sup>

În dreptul comparat, se formulează și critici împotriva introducerii acestor autorități, a căror existență ar submina unitatea puterii executive, și ar

---

*Summaries of leading cases on the Constitution*, fourteenth edition, Rowman& Littlefield Publishers, INC., 2004, p. 88–89; Richard J. Ellis (red.): *Judging executive power: sixteen Supreme Court cases that have shaped the American presidency*, Rowman& Littlefield Publishers, INC., 2009, p. 17–26.

<sup>4</sup> I. M. Lazăr: *Studiu comparativ asupra autorităților administrative independente/ autonome*, Revista de Drept Public nr. 2/2010, p. 47.

<sup>5</sup> I. M. Lazăr: op. cit., p. 47.

<sup>6</sup> I. M. Lazăr: op. cit., p. 54–55; Carl Schmitt: *Der Hüter der Verfassung*, 1931.

<sup>7</sup> I. M. Lazăr: op. cit., p. 59.

aduce o atingere unicității acțiunii administrative a statului, respectiv contravine principiului răspunderii Guvernului față de Parlament etc. Totuși, existența acestui tip de autorități s-a consacrat cu titlu definitiv, aceste autorități au un rol important de control, de reglementare și de administrare în unele domenii în care este necesară o „neutralizare politică”, adică o limitare categorică a influenței Guvernului, organ care esențialmente, prin natura sa, are un pronunțat caracter politic.<sup>8</sup> Aceste autorități administrative, prin specializare și prin autonomia de care dispun, pot să contribuie la o administrare eficientă într-o societate tot mai complexă. Problemele actuale sunt ridicate eventual de numărul prea mare al acestor autorități (și prin aceasta, banalizarea rolului lor)<sup>9</sup>, de asigurarea unui statut cât de cât unitar acestor autorități, respectiv de asigurare permanentă a unei reale autonomii, fiindcă în practică Președintele, Guvernul și partidul (partidele) de guvernământ încearcă să își extindă influența în permanență și asupra acestor autorități, în special prin numirile partizane în funcțiile de conducere.<sup>10</sup>

Spre deosebire de modelul francez, unde s-a consacrat denumirea de autorități administrative independente, în România legiuitorul constituant din 1991 a optat pentru termenul de autorități administrative autonome.<sup>11</sup>

Caracteristicile comune ale acestor autorități în sistemul juridic românesc pot fi rezumate în modul următor:

---

<sup>8</sup> Cu excepția unor guverne, care, cel puțin aparent, sunt formate din experți în diferite domenii, în special în situații de criză.

<sup>9</sup> A se vedea Tudor Drăganu: Tendințe de limitare a rolului în Stat a Guvernului, prin multiplicarea exagerată a autorităților centrale autonome ale administrației publice, Revista Română de Drept Comercial, nr. 12/2000 și nr. 1/2001.

<sup>10</sup> Iar „independența declarativă, care nu este însoțită de garanții reale devine literă moartă”, arată I. M. Lazăr: op. cit., p. 56.

<sup>11</sup> În doctrină această opțiune s-a explicat în modul următor: „răspunsul nu poate fi decât unul nuanțat și, probabil, nu foarte precis din punct de vedere juridic. Cei doi termeni reprezintă o diferență semantică: independent „sună” mai puternic decât autonom; independent conduce cu gândul la o nondependență de tip absolut, autonom la una relativă. Momentul Revoluției române din 1989 probabil că era prea aproape de cel în care constituantul a decis ca prin adoptarea Constituției din 1991 să consacre posibilitatea de creare a unor organisme care la prima vedere ar părea că scapă controlului etatic. Conștiința constituantului român, cu siguranță, era încă impregnată de efectele negative rezultate din experiența societății românești condusă de instituții și persoane care scăpau efectiv oricărui control”. A se vedea I. M. Lazăr: op. cit., p. 55–56.

– au caracter autonom, în sensul că nu sunt subordonate Guvernului și nu au nici o altă autoritate administrativă supraordonată ierarhic;

– autonomia acestor autorități nu exclude existența unui control parlamentar asupra activității acestora, și nici obligația autorităților administrative de raportare asupra activității desfășurate către Parlament.<sup>12</sup> Prin aceste obligații nu se creează raporturi de subordonare, ierarhice, între legislativ, pe de o parte, și autoritățile administrative autonome, ci este vorba despre un control ce se include în conceptul controlului exercitat de către legislativ asupra executivului în cadrul sistemului separației puterilor în stat. Este improprie utilizarea noțiunii de „dependență” față de Parlament, fiindcă aceasta sugerează că ar exista o subordonare între aceste autorități și Parlament, ceea ce nu este cazul.<sup>13</sup> Mult mai precisă este afirmația că aceste autorități sunt supuse controlului parlamentar, constând din obligația lor de a prezenta rapoarte de activitate anuale sau la solicitare;

- sunt autorități administrative, adică se includ în sfera puterii executive, exercitând o activitate executivă, având ca obiect organizarea aplicării și aplicarea în concret a legilor, precum și asigurarea bunei funcționări a serviciilor instituite în cadrul lor.<sup>14</sup> Activitatea lor se desfășoară în temeiul și în condițiile legii;
- pot avea rol de reglementare (pot adopta acte administrative normative în domeniul lor de activitate), acte subordonate legii și, prin aceste acte administrative normative, de obicei sunt reglementate raporturi sociale ultraspecializate, în cazul cărora sunt necesare cunoștințe specifice (piața de capital, audiovizualul, concurența etc.);<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Pentru detalii de drept comparat a se vedea Gül Sosay: *Delegation and Accountability: Independent Regulatory Agencies in Turkey*, Turkish Studies, Vol. 10, No. 3, September 2009, 341–363.

<sup>13</sup> Nici numirea conducerii acestor autorități de către Parlament, nu creează în sine raporturi juridice de subordonare.

<sup>14</sup> Tudor Drăganu: *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Editura Lumina Lex, București, 2008, 326.

<sup>15</sup> În acest sens, Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă stabilește obligativitatea publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I-a a actelor normative ale autorităților administrative autonome. Însă nu se pot include în această categorie hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii prin care se adoptă Codul deontologic al magistraților, Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, așa cum se procedează în doctrină (V. Vedinaș: *Drept administrativ*. Ed. a V-a revăzută și actualizată. Universul Juridic, București, 2010, 366), pentru

- pot emite, în limitele competenței lor, acte administrative individuale;
- de asemenea, legalitatea actelor acestor autorități este controlat de către puterea judecătorească;
- apar ca organe de domeniu, care la rândul lor pot fi de trei categorii: organe de sinteză (de exemplu, Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal), organe de coordonare (de exemplu, Consiliul Suprem de Apărare a Țării) și organe de control (de exemplu, Curtea de Conturi);<sup>16</sup>
- dispun de o înaltă specializare, în domenii în care este dezirabil ca punerea în executare a legilor să se facă mai degrabă de persoane neutre politic, decât de către persoane angajate politic;<sup>17</sup>
- mecanismul de desemnare a conducătorilor trebuie să asigure neutralitatea politică a acestora, independența lor față de partidele politice (deziderat care se realizează în practică doar parțial). Însă generalizarea potrivit căreia conducerea acestor autorități este desemnată de către ambele camere ale Parlamentului sau de una din Camere, pe baza unor propuneri venite din interiorul sau din exteriorul acestuia,<sup>18</sup> nu corespunde în totalitate realității. De regulă, într-adevăr Parlamentul este autoritatea care are rolul central în desemnarea conducerii autorităților administrative autonome. Dar există autorități administrative autonome, în cazul cărora Parlamentul nu are nici un rol în procedura de desemnare a conducerii. De exemplu, numirea membrilor Plenului Consiliului Concurenței se realizează de către Președintele României, la propunerea Guvernului. Adică, desemnarea de către Parlament a conducerii acestor autorități nu este de esența statutului acestor autorități, cel puțin în sistemul administrativ român actual;
- conducătorii acestor autorități în general nu pot avea calitatea de membru în partide politice, astfel asigurând o autonomie inclusiv față

---

simplul fapt că C.S.M. nu este o autoritate administrativă autonomă, ci aparține puterii judecătorești.

<sup>16</sup> Verginia Vedinaș: op. cit., 363.

<sup>17</sup> Lucian Bojin: Câteva observații despre organizarea puterii executive, în Gabriel Andreescu, Miklós Bakk, Lucian Bojin, Valentin Constantin: Comentarii la Constituția României, Editura Polirom, Iași, 2010, 163.

<sup>18</sup> Verginia Vedinaș: op. cit., 363–364.

de influența directă a sferei politice asupra activității acestor autorități, depolitizarea activității acestor autorități fiind esența acestora;

- pot fi înființate prin Constituție sau prin lege organică.<sup>19</sup> În cazul autorităților administrative autonome înființate prin Constituție, „faptul că aceste autorități centrale de specialitate autonome sunt opera legiuitorului constituant înseamnă că desființarea lor nu se poate face decât printr-o lege constituțională, prin care să se modifice legea fundamentală”;<sup>20</sup>

În practică se pune întrebarea dacă posibilitatea de a se înființa autorități administrative autonome prin lege organică institue o competență exclusivă în favoarea Parlamentului sau și Guvernul, prin adoptarea unor ordonanțe de urgență poate, substituindu-se în locul legislativului în temeiul unei situații de urgență, să creeze astfel de autorități.

S-a considerat, după aprecierea mea în mod justificat, că sintagma de „lege organică” trebuie interpretată într-o manieră restrictivă, în sensul că, pentru ca independența (vizavi de Guvern) să nu devină pur declarativă, Guvernul nu poate emite ordonanțe de urgență (chiar dacă acestea au valoare juridică similară cu legile organice) prin care să înființeze și să reglementeze regimul juridic al acestor autorități.”<sup>21</sup>

Totuși, există ordonanțe de urgență care nu respectă acest deziderat, și a căror constituționalitate se pune astfel sub semnul întrebării: de exemplu, Ordonanța de urgență nr. 50/2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private sau Ordonanța de urgență nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, care reglementează autoritatea administrativă autonomă Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității.

Curtea Constituțională, singura autoritate care ar putea tranșa această problemă, a soluționat această problemă în mod criticabil. În considerentele Deciziei nr. 16/2007<sup>22</sup>, Curtea Constituțională arată că autoritățile

---

<sup>19</sup> Art. 117 alin. (3) din Constituție.

<sup>20</sup> Verginia Vedinaș: op. cit., 364.

<sup>21</sup> I. M. Lazăr: op. cit., 56.

<sup>22</sup> Decizia nr.16 din 10 ianuarie 2007 referitoare la constituționalitatea Legii privind înființarea Autorității Naționale pentru Turism, în subordinea Guvernului României, M.Of. nr. 66/29 ian. 2007.

administrative autonome se pot înființa prin lege organică, Constituția consacrand principiul potrivit căruia acest domeniu este de competența exclusivă a Parlamentului. Decizia arătată nu se referă însă la problematica aici analizată. În Decizia nr. 134/2005 se admite că Legea concurenței nr. 21/1996 poate fi modificată – inclusiv prevederile care se referă la înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Concurenței – prin Ordonanța de urgență nr. 121/2003, fiindcă prin ordonanță de urgență se pot modifica legi organice. Se pune însă întrebarea dacă printr-o asemenea interpretare nu se încalcă chiar esența existenței acestor autorități: autonomia lor față de Guvern.

- consider că este discutabilă includerea în categoria autorităților administrative autonome a unor instituții, ca Societatea Română de Televiziune, Societatea Română de Radiodifuziune, Agenția Română de Presă sau Consiliul Economic și Social, fiindcă aceste instituții publice, într-adevăr, au caracter autonom, dar nu exercită atribuții de putere publică, nu sunt autorități publice. Aceste instituții publice trebuie analizate separat de autoritățile administrative autonome, chiar dacă prezintă unele caracteristici comune.

În doctrină s-a propus o diferențiere juridică între autoritățile administrative autonome de rang constituțional, create de legiuitorul constituant, a căror organizare și funcționare face obiectul unor legi organice adoptate ulterior, și autorități centrale autonome create prin lege organică.<sup>23</sup> Deosebirile esențiale ar exista din punctul de vedere al gradului de dependență.

„Astfel, autoritățile centrale de specialitate autonome de rang constituțional se supun Guvernului numai în măsura în care acesta adoptă ordonanțe sau hotărâri normative care le sunt obligatorii și opozabile ca oricărui subiect de drept (exemplu cele care privesc numărul minim de funcționari de execuție care trebuie să existe într-o structură – birou, serviciu, direcție, direcție generală – a unei autorități sau instituții publice). În schimb, pentru autoritățile centrale de specialitate autonome create prin lege organică, regula instituită prin art. 102. alin. (1) potrivit căreia Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice are un grad mai

---

<sup>23</sup> Verginia Vedinaș: op. cit., 364–366.

mare de extensie și aplicabilitate. Astfel, aceste autorități publice nu pot, în activitatea lor, să facă abstracție de programul de guvernare acceptat de către Parlament în baza căruia își exercită rolul de conducere generală a administrației publice. Ele exercită o competență formată din atribuții de complementaritate cu Guvernul, astfel încât nici nu se pot substitui atribuțiilor Guvernului și nici nu pot decide ignorând ceea ce Guvernul a stabilit pentru domeniul respectiv. Fără a se afla sub tutela Guvernului, autoritățile administrative autonome cu statut legal nu pot să acționeze în afara cadrului creat de Guvern prin ordonanțele și hotărârile cu caracter normativ pe care acesta le adoptă.”<sup>24</sup>

Această diferențiere între autoritățile administrative autonome de rang constituțional și autoritățile administrative create prin lege organică trebuie analizată cu precauție. În primul rând, nu există nici un temei constituțional care să consacre un grad diferit de dependență pentru cele două categorii de autorități administrative autonome. În al doilea rând, art. 102. alin. (1) din Constituție, potrivit căruia Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice, consacră un principiu constituțional, adică un principiu care se impune nu numai în cazul autorităților administrative create prin acte inferioare Constituției, ci și autorităților administrative create prin însăși legea fundamentală. În al treilea rând, conducerea generală a administrației publice de către Guvern, suportă o excepție constituțională: autoritățile administrative autonome. Conducerea generală a administrației publice de către Guvern, în cazul autorităților administrative autonome, poate fi exercitată numai cu luarea în considerare a statutului special al acestor autorități: autonomia lor. Aceste autorități sunt supuse în primul rând legilor ce le reglementează activitatea, fără a se putea face o diferențiere din acest punct de vedere între autorități administrative autonome create prin legea fundamentală și cele create prin lege organică. În consecință, nu pot accepta teoria gradului diferit de dependență, arătat mai sus.

Având în vedere importanța și rolul acestor autorități în stat, s-a concluzionat în mod justificat că potențialul autorităților administrative autonome în redesenarea relațiilor sau structurii instituționale din Româ-

---

<sup>24</sup> Virginia Vedinaș: op. cit., 365. Opinia a fost exprimată și într-o altă lucrare de către autoarea citată, în Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coordonatori): *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, 1125–1126.



nia constă în crearea unui compartiment executiv cu caracteristici distincte de cele ale Guvernului: în principal, cu o dependență mai redusă față de imperativele momentului (deci mai puțin înclinate spre atingerea de obiective pe termen scurt) și față de interesele particulare sau de grup politic.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Lucian Bojin: Câteva observații despre organizarea puterii executive, în Gabriel Andreescu, Miklós Bakk, Lucian Bojin, Valentin Constantin: *Comentarii la Constituția României*, Ed. Polirom, Iași, 2010, p. 160.