



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1373
21072016

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
404/04.08.2016

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind modificarea Legii nr. 312 din 28 iunie 2004 privind Statutul Băncii Naționale a României*, inițiată de doamna senator ALDE Cristiana Irina Anghel (**Bp. 216/2016**).

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea *Legii nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, cu modificările și completările ulterioare*, prevăzându-se, în principal, următoarele:

- schimbarea statutului juridic al Băncii Naționale a României (BNR), din instituție publică independentă, cum este în prezent, în instituție administrativă publică autonomă;
- introducerea reglementării potrivit căreia, respingerea de către Parlament a raportului anual al BNR, atrage demiterea de drept a consiliului de administrație;
- abrogarea prevederii care dispune că hotărârea de revocare din funcție a membrilor consiliului de administrație al BNR poate fi atacată la Înalta Curte de Casație și Justiție, în termen de 15 zile de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României.

II. Observații

1. BNR este organizată și funcționează în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 312/2004 și ale Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE), inclusiv ale Protocolului nr. 4 privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene (Statutul SEBC și al BCE), anexat acestuia.

Conform prevederilor articolului 131 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene: „Fiecare stat membru asigură compatibilitatea legislației sale interne, inclusiv a statutului băncii sale centrale naționale, cu tratatele și cu Statutul SEBC și al BCE”.

De asemenea, articolul 2 din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană, anexat la Tratatul de aderare a României și Bulgariei la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005, ratificat prin Legea nr. 157/2005¹, prevede: „De la data aderării, dispozițiile tratatelor originare și actele adoptate de instituții și de Banca Centrală Europeană înainte de aderare sunt obligatorii pentru Bulgaria și România și se aplică în aceste state în condițiile stabilite prin aceste tratate și prin prezentul act.”

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene consacră la art.130 principiul independenței băncilor centrale: „În exercitarea competențelor și în îndeplinirea misiunilor și îndatoririlor care le-au fost conferite prin tratate și prin Statutul SEBC și al BCE, Banca Centrală Europeană, băncile centrale naționale sau membrii organelor lor de decizie nu pot solicita și nici accepta instrucțiuni din partea instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii, a guvernelor statelor membre sau a oricărui alt organism. Instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, precum și guvernele statelor membre se angajează să respecte acest principiu și să nu încerce să influențeze membrii organelor de decizie ale Băncii Centrale Europene sau ale băncilor centrale naționale în îndeplinirea misiunii lor.”

¹ pentru ratificarea Tratatului dintre Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polona, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005

Principiul independenței băncilor centrale este prevăzut totodată la articolul 7 din Statutul SEBC și al BCE (articol care reia prevederile art.130 din Tratat) și detaliat în rapoartele de convergență ale Comisiei Europene și ale Băncii Centrale Europene.

Conceptul de independență a băncilor centrale include patru tipuri de independență: funcțională, instituțională, personală și financiară, descrise în rapoartele de convergență ale Băncii Centrale Europene. Analiza aspectelor legate de independență are un rol important în evaluarea nivelului de convergență dintre legislația națională a statelor membre care nu au adoptat moneda euro, pe de o parte, și Tratatul și Statutul SEBC și al BCE, pe de altă parte.

Ca element esențial al conceptului de independență a băncii centrale, *independența personală* rezultă din prevederile articolului 14.2 din Statutul SEBC și al BCE, potrivit cărora statutele băncilor centrale naționale trebuie să specifice o durată minimă de cinci ani pentru mandatul guvernatorilor. De asemenea, prevederile acestui articol oferă protecție împotriva demiterii arbitrare a guvernatorilor, precizând faptul că guvernatorii pot fi eliberați din funcție doar în cazul în care nu mai îndeplinesc condițiile necesare exercitării îndatoririlor ce le revin sau în cazul în care se fac vinovați de abateri grave, și menționează posibilitatea de a introduce o acțiune la Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

În acest context, arătăm că propunerea de modificare a **art.33 alin.(6)** din *Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României*, astfel încât revocarea din funcție a oricărui membru al Consiliului de administrație să se facă de către Parlament, la propunerea comună a comisiilor permanente de specialitate ale celor două Camere ale Parlamentului, fără a se mai menționa *motivele de revocare* reglementate în actuala formă a art.33 alin.(6), afectează independența personală a băncii centrale și contravine art.14.2 din Statutul SEBC și al BCE care prevede că „*Un guvernator poate fi eliberat din funcție numai în cazul în care nu mai îndeplinește condițiile necesare exercitării îndatoririlor sale sau în care a comis o abatere gravă.*”

Totodată, Raportul de Convergență al BCE din 2014² prevede că „*Statutele băncilor centrale naționale trebuie să asigure faptul că guvernatorii nu pot fi eliberați din funcție în baza altor motive decât cele menționate la articolul 14.2 din Statut.*”

² <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201406ro.pdf?6009e715c095dac658f3521a4fd89023>

Aceste aspecte se aplică și în privința mandatului și motivelor eliberării din funcție a *celorlalți membri ai Consiliului de administrație al BNR*. Astfel, BCE arată că „*în situația în care aceleași norme privind stabilitatea mandatului și motivele eliberării din funcție a guvernatorilor nu s-ar aplica și în cazul celorlalți membri ai organelor de decizie ale băncilor centrale naționale implicați în îndeplinirea misiunilor legate de SEBC, independența personală ar fi compromisă*³. Diverse dispoziții ale Tratatului și ale Statutului impun un nivel comparabil de stabilitate a mandatului. Articolul 14.2 din Statut nu restrânge stabilitatea mandatului exclusiv la nivelul guvernatorului, iar articolul 130 din Tratat și articolul 7 din Statut se referă la „membrii organelor de decizie” ale băncilor centrale naționale, și nu în mod expres la guvernatori.”

De asemenea, propunerea de modificare a **art.33 alin.(7)** din Legea nr.312/2004, în sensul eliminării mențiunii că *membrii Consiliului de administrație nu pot fi schimbați din funcție din alte motive decât cele prevăzute la alin.(6)*, este incompatibilă cu prevederile art.14.2 din Statutul SEBC și al BCE. După cum am arătat anterior, Raportul de Convergență al BCE din 2014 prevede că „*guvernatorii nu pot fi eliberați din funcție în baza altor motive decât cele menționate la articolul 14.2 din Statut*”, concluzie valabilă și în cazul celorlalți membri ai Consiliului de administrație.

2. În ceea ce privește propunerea de abrogare a prevederilor **art.25 alineatele (3) și (4)**, menționăm că *principiul protecției legale a autorității de supraveghere* este recunoscut pe plan internațional, fiind reflectat în cuprinsul *Principiilor de Bază pentru o Supraveghere Bancară Eficientă*, emise de Comitetul de la Basel, revizuite și publicate în septembrie 2012.

În acest sens, este de arătat că în cadrul *Principiului 2 - Independență, responsabilitate, resurse și protecția legală pentru supraveghetori* se regăsesc cerințe de asigurare a protecției legale a supraveghetorului și a personalului acestuia pentru procesele în instanță intentate în legătură cu îndeplinirea sau omisiunea îndeplinirii cu bună-credință a atribuțiilor de supraveghere prudențială, inclusiv protecție legală sub aspectul cheltuielilor de judecată ocazionate de astfel de litigii. Menționăm că verificarea preluării în cadrul național a principiilor de la

³ Principalele avize BCE cu rol formator în acest domeniu sunt: CON/2004/35, CON/2005/26, CON/2006/32, CON/2006/44 și CON/2007/6.

Basel se realizează în cadrul evaluărilor FSAP⁴ efectuate de către Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială. De altfel, prevederile art.25 alin.(4) din Legea nr. 312/2004 au fost introduse în baza recomandărilor efectuate în anul 2003 de Fondul Monetar Internațional, în urma evaluării FSAP.

Totodată, precizăm că prevederile art.25 alin.(3) au fost preluate din *Legea nr.101/1998 privind Statutul Băncii Naționale a României*, în prezent abrogată.

3. Referitor la propunerea de abrogare a **art.33 alin.(9)**, care prevede că hotărârea de revocare din funcție a membrilor Consiliului de administrație al BNR poate fi atacată la Înalta Curte de Casație și Justiție, în termen de 15 zile de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, arătăm că articolul 14.2 din Statutul SEBC și al BCE prevede că guvernatorii băncilor centrale naționale care au fost eliberați din funcție dispun de dreptul de a ataca această decizie în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene. Raportul de Convergență al BCE pe anul 2014 prevede că „*membrii organelor de decizie ale băncilor centrale naționale trebuie să aibă dreptul de a ataca orice decizie prin care sunt eliberați din funcție la o instanță judecătorească independentă, pentru a limita posibilitatea factorilor politici de a evalua în mod discreționar motivele eliberării acestora din funcție. Articolul 14.2 din Statut prevede că guvernatorii băncilor centrale naționale care au fost eliberați din funcție dispun de dreptul de a ataca această decizie în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene. De asemenea, legislația națională ar trebui să prevadă dreptul la o cale de atac în fața instanțelor judecătorești naționale împotriva deciziei de eliberare din funcție a oricărui alt membru al organelor de decizie ale băncilor centrale naționale implicat în îndeplinirea misiunilor legate de SEBC. Acest drept fie poate constitui o problemă de drept comun, fie poate face obiectul unei dispoziții speciale. Chiar dacă dreptul comun prevede acest drept, din rațiuni de certitudine juridică, este recomandabilă includerea unei dispoziții specifice referitoare la acesta.*”

În contextul celor menționate anterior, adoptarea propunerii legislative ar putea conduce la declanșarea împotriva României a procedurii de infringement, în baza art.258 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* care prevede: „În cazul în care Comisia consideră că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi

⁴ Programul Băncii Mondiale și al Fondului Monetar Internațional de evaluare a sectorului financiar (Financial Sector Assessment Program - FSAP).

revin în temeiul tratatelor, aceasta emite un aviz motivat cu privire la acest aspect, după ce a oferit statului în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile. În cazul în care statul în cauză nu se conformează acestui aviz în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene”.

4. Referitor la propunerea de amendare a **art.35 alin.(4)** din Legea nr.312/2004, astfel încât respingerea de către Parlament a raportului anual al BNR să atragă demiterea de drept a Consiliului de administrație, nu este compatibilă cu prevederile art.14.2 din Statutul SEBC și al BCE. În ceea ce privește competența Parlamentului de a vota și de a adopta o decizie cu privire la raportul anual al BNR, amintim opinia pe care BCE a exprimat-o în cadrul avizului CON/2008/31⁵, emis la cererea Parlamentului României: „Competența Parlamentului de a vota și de a adopta o decizie cu privire la raportul anual al BNR care cuprinde activitățile sale, la situațiile financiare anuale și la raportul de audit poate afecta independența instituțională a BNR, întrucât trece de limitele transparenței și responsabilității unei bănci centrale în fața Parlamentului.” De asemenea, menționăm avizul BCE CON/2005/60⁶, de unde rezultă că existența unor prevederi legislative naționale care ar permite ca guvernatorul să fie demis în urma unui vot de neîncredere nu sunt compatibile cu articolul 14.2 din Statutul SEBC și al BCE.

5. Menționăm faptul că perspectiva aderării României la zona euro va impune realizarea unei modificări ample a Statutului băncii centrale, având drept scop soluționarea tuturor aspectelor de neconformitate semnalate în rapoartele instituțiilor europene. În același timp, preconizata aderare a României la primii doi piloni ai Uniunii Bancare, respectiv Mecanismul Unic de Supraveghere și Mecanismul Unic de Rezoluție, va necesita, de asemenea, realizarea unui demers legislativ de anvergură, care va include operarea unor modificări semnificative asupra Statutului BNR. În acest context, este absolut necesar ca modificarea legii băncii centrale să se realizeze pe baza unei viziuni de ansamblu, integratoare, cu luarea în considerare a tuturor soluțiilor de natură legislativă care vor contribui la

⁵ Avizul BCE din 21 iulie 2008 la solicitarea Parlamentului României cu privire la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, pct.3.5.

⁶ Avizul BCE din 30 decembrie 2005 cu privire la proiectul legii de amendare a Statutului băncii centrale din Lituania, pct.5.

conturarea noului rol al băncii centrale în viitorul cadru european de funcționare.

În plus, adoptarea unor amendamente izolate ar duce la instabilitatea cadrului legislativ de organizare și funcționare a băncii centrale, aspect care a format, în mod deosebit, obiectul unor critici clare din partea instituțiilor europene. Astfel, atât în rapoartele de convergență, cât și în avizele⁷ Băncii Centrale Europene, s-a subliniat necesitatea asigurării unui cadru legal stabil de organizare și funcționare a băncii centrale, aducerea unor amendamente repetate și frecvente acestui cadru nefiind compatibilă cu principiul certitudinii juridice, continuității și coerenței, cu impact asupra independenței sale funcționale.

Mai mult, din considerente care țin atât de neretroactivitatea legii, cât și de constrângerile prevăzute în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și Statutul SEBC și al BCE în ceea ce privește motivele demiterii conducerii unei bănci centrale în Uniunea Europeană, prevederile propuse prin propunerea legislativă nu sunt de natură să producă efecte juridice imediate, ci numai odată cu expirarea mandatului actual și numirea unor noi membri ai Consiliului de administrație al BNR, care ar avea loc ulterior intrării în vigoare a amendamentelor propuse. În acest sens s-a pronunțat și BCE, care a opinat că, pentru asigurarea independenței personale a membrilor organelor de conducere ale băncilor centrale, „în situația în care statutul unei bănci centrale naționale este modificat, legea de modificare trebuie să asigure stabilitatea mandatului guvernatorului și al altor membri ai organelor de decizie implicate în îndeplinirea misiunilor legate de Sistemul European al Băncilor Centrale”⁸.

Nu în ultimul rând, subliniem faptul că, în legătură cu orice amendament care urmează a fi adus Statutului Băncii Naționale a României, este necesară derularea procedurii de consultare a Băncii Centrale Europene, potrivit art. 127(4) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și *Deciziei nr. 98/415/CE a Consiliului din 29 iunie 1998 privind consultarea Băncii Centrale Europene de către autoritățile*

⁷ Avizul BCE din 24 mai 2007 emis la cererea Ministerului de Finanțe din Ungaria cu privire la proiectul legii de modificare a Legii privind Banca Centrală din Ungaria (CON/2007/14); Avizul BCE din 2 decembrie 2008 emis la cererea Ministerului de Finanțe din Ungaria cu privire la proiectul legii de modificare a Legii privind Banca Centrală din Ungaria (CON/2008/83); Avizul BCE din 10 noiembrie 2011 cu privire la modificarea regulilor privind distribuția profitului Băncii Centrale din Lituania (CON/2011/91); Avizul BCE din 14 decembrie 2011 cu privire la Banca Centrală din Ungaria (CON/2011/104); Avizul BCE din 31 mai 2012 cu privire la Banca Centrală din Ungaria (CON/2012/43); Avizul BCE 26 iulie 2013 cu privire la noul cadru de supraveghere integrat din Ungaria (CON/2013/56).

⁸ Raportul de Convergență al BCE, iunie 2014, pag.31

naționale cu privire la proiectele de reglementare, care la art. 2(1) liniuța a treia prevede: „autoritățile statelor membre consultă Banca Centrală Europeană în legătură cu orice proiect de reglementare care intră în sfera sa de competență în temeiul Tratatului și, în special, în ceea ce privește: (...) băncile centrale naționale”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,



Dacian Julien CIOLOȘ

Domnului senator Călin-Constantin-Anton Popescu-Tăriceanu
Președintele Senatului