

309
2702/2020



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea Ordonanței de urgență nr.93/2012, privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară*, inițiată de domnul deputat PNL Laurențiu-Dan Leoreanu împreună cu un grup de parlamentari PNL (Plx. 659/2019).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se, în principal, eliminarea autonomiei și independenței Autorității de Supraveghere Financiară (ASF) și trecerea acesteia sub control parlamentar.

II. Observații

1. Potrivit *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 93/2012*, ASF reprezintă autoritatea competentă desemnată în conformitate cu:

- art. 22 alin. (1) din *Regulamentul (CE) nr. 1060/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 privind agențiile de rating de credit*;
- art. 22 din *Regulamentul (UE) nr. 596/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 privind abuzul de piață (regulamentul privind abuzul de piață) și de abrogare a Directivei 2003/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivelor 2003/124/CE, 2003/125/CE și 2004/72/CE ale Comisiei*;
- art. 67 din *Directiva 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE*;

- art. 2 alin. (1) pct. 18 din *Regulamentul (UE) nr. 600/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012.*

Totodată, în baza art. 2 alin. (6) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.93/2012*, ASF este unica autoritate națională competentă pentru reprezentarea intereselor României în cadrul Autorității europene pentru valori mobiliare și piețe – ESMA și al Autorității europene de supraveghere pentru asigurări și pensii ocupaționale – EIOPA.

În acest context, precizăm faptul că, în temeiul art. 1 alin. (6) din *Regulamentul (UE) nr. 1094/2010*¹, obiectivul Autorității europene de asigurări și pensii ocupaționale este acela de a proteja interesul public prin contribuția la stabilitatea și eficacitatea sistemului financiar pe termen scurt, mediu și lung, pentru economia, cetățenii și întreprinderile Uniunii.

În baza considerentului 52 din *Regulamentul (UE) nr. 1094/2010* un consiliu al supraveghetorilor compus din directorii autorităților competente relevante din fiecare stat membru și condus de președintele Autorității europene de asigurări și pensii ocupaționale ar trebui să fie principalul organ decizional al Autorității.

În acest sens, în temeiul art. 42 din regulament, în exercitarea atribuțiilor conferite consiliului supraveghetorilor prin actul legislativ UE, președintele și membrii cu drept de vot ai consiliului supraveghetorilor acționează independent și obiectiv în interesul exclusiv al Uniunii în ansamblul său și nu solicită sau nu acceptă instrucțiuni din partea instituțiilor sau organelor Uniunii, din partea oricărui guvern al unui stat membru sau din partea oricărei entități publice sau private.

Totodată, în conformitate cu art. 81 din același regulament, din trei în trei ani, Comisia publică un raport general prin care se evaluează, printre altele, imparțialitatea, obiectivitatea și autonomia Autorității europene de asigurări și pensii ocupaționale.

În plus, în conformitate cu art. 1 alin. (1) și art. 2 alin. (1) din *Regulamentul nr.1095/2010*², se instituie Autoritatea europeană de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe), care face parte dintr-un Sistem European de Supraveghere Financiară (SESF). Obiectivul principal al SESF este de a asigura aplicarea corespunzătoare a normelor aplicabile sectorului financiar pentru a menține stabilitatea financiară, generând, astfel, încredere în sistemul financiar în ansamblu și asigurând o protecție suficientă pentru clienții serviciilor financiare. Autoritatea cuprinde, printre altele, un consiliu al supraveghetorilor, un consiliu de administrație, un președinte și un director executiv, fiecare supus obligației de independență, după cum rezultă din prevederile art. 42, art.46, art.49 și art.52 din regulament.

În temeiul art. 24 și art. 25 din *Regulamentul (UE) nr. 596/2014*³, autoritățile competente (în cazul României, autoritatea competentă desemnată este ASF) cooperează cu ESMA.

¹ al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale) de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/79/CE a Comisiei

² al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/77/CE a Comisiei

³ al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 privind abuzul de piață (regulamentul privind abuzul de piață) și de abrogare a Directivei 2003/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivelor 2003/124/CE, 2003/125/CE și 2004/72/CE ale Comisiei

De asemenea, în baza art. 26 din *Regulamentul (CE) nr. 1060/2009*, autoritățile competente (în cazul României, autoritatea competentă desemnată este ASF) cooperează, printre altele, cu EIOPA.

Nu în ultimul rând, în temeiul art. 87 din *Directiva 2014/65/UE*, autoritățile competente (în cazul României, autoritatea competentă desemnată este ASF) cooperează cu ESMA.

Prin urmare, apreciem că obligația de independență a ESMA și EIOPA ar trebui prezervată și în ceea ce privește autoritățile competente naționale, având în vedere atât rolul acestora în funcționarea piețelor instrumentelor financiare, cât și obligația de cooperare cu ESMA și EIOPA, a căror imparțialitate și obligativitate este reglementată prin actele legislative UE enumerate mai sus.

Reglementarea prin propunerea legislativă a demiterii de drept a Consiliului ASF, ca urmare a respingerii de către Parlament a raportului anual de activitate al ASF, precum și a încetării calității de membru executiv al Consiliului ASF, în situația în care există documente care atestă măsurile defectuoase, cu puternic impact negativ asupra pieței de care sunt responsabili, introduce un element de incertitudine cu privire la continuitatea activității ASF și, în acest sens, cu privire la posibilitatea îndeplinirii, de către această autoritate, a competențelor atribuite prin actele legislative UE enumerate anterior.

Precizăm, în acest context, și faptul că prezenta inițiativă nu stabilește niciun reper obligatoriu, cu caracter obiectiv, pentru organul legislativ (Parlamentul) în ipoteza respingerii raportului anual al ASF și nicio măsură/soluție tranzitorie, în cazul demiterii Consiliului ASF sau al încetării calității de membru executiv al Consiliului ASF, în ciuda efectelor acestor decizii asupra derulării activității ASF.

2. Referitor la *Expunerea de motive*, precizăm că aceasta nu a fost elaborată cu respectarea cerințelor prevăzute de *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, și anume:

Potrivit dispozițiilor art. 31 alin. (1), instrumentul de prezentare și motivare trebuie să includă cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul socioeconomic, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

Din analiza instrumentului de prezentare și motivare se observă lipsa elementelor concrete care să motiveze în mod obiectiv soluțiile legislative preconizate.

În considerarea celor menționate mai sus, invocăm Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019 prin care s-a reținut că „*motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.*”. În aceeași decizie a fost statuat și că „*fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și*

dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății”.

Prin urmare, în lipsa unei fundamentări temeinice, prezenta inițiativă legislativă poate fi susceptibilă de vicii de neconstituționalitate în raport de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

3. Conform jurisprudenței⁴ Curții Constituționale, „În cadrul controlului de constituționalitate, principiul legalității a fost analizat inclusiv prin încorporarea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Temeiul constituțional al valorificării normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate a fost identificat așadar în dispozițiile art. 1 alin. (3) „România este stat de drept [...]”, precum și ale art. 1 alin. (5), „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. (...) Corelația dintre cele două componente - principiul statului de drept și principiul legalității - cuprinse în art. 1 din Constituție este realizată de Curtea Constituțională prin faptul că principiul legalității este unul de rang constituțional⁵ (...), astfel încât încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art. 1 alin. (5) din Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție⁶ (...).”

De aceea, una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative⁷, respectiv să fie clar, precis și previzibil⁸.

În acest sens, arătăm că măsura referitoare la angajarea răspunderii individuale a membrilor executivi, potrivit intenției de reglementare așa cum rezultă din Expunerea de motive și din dispozițiile pct. 6 ce vizează noua literă g) adăugată la ar. 12 alin. (1), „în situația în care există documente care atestă măsurile defectuoase, cu puternic impact negativ, asupra pieței de care sunt responsabili” nu întrunește condițiile de claritate și previzibilitate necesar a fi întrunite de către normele legale.

Astfel, este neclar dacă documentele care atestă aceste măsuri sunt întocmite de către membri executivi sau sunt documente ce atestă „măsurile defectuoase”. Totodată, arătăm că noțiunea de „măsură defectuoasă” este una generică ce ar putea da posibilitatea aplicării în mod arbitrar a prezentei dispoziții.

⁴ DCCR nr. 104/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea Legii nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției

⁵ Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009

⁶ Decizia nr. 783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 684 din 3 octombrie 2012

⁷ în acest sens, a se vedea, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragrafele 223-225, Decizia nr. 363 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 6 iulie 2015, paragrafele 16-20, Decizia nr. 603 din 6 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 845 din 13 noiembrie 2015, paragrafele 20-23, sau Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 8 iulie 2016, paragrafele 45, 46, 55

⁸ Decizia nr. 183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 381 din 22 mai 2014: Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul nechevoc al obiectului de reglementare, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează.

4. Din perspectiva modificării art. 1 alin. (2) prin eliminarea dispozițiilor ce consacrau „independența ASF” și reglementarea faptului că aceasta „se află sub controlul Parlamentului”, arătăm că, potrivit prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.93/2012*, ASF este „autoritate administrativă autonomă”. Astfel, potrivit jurisprudenței⁹ Curții Constituționale „deși nu este în mod expres consacrat în Constituție, principiul securității raporturilor juridice se deduce din prevederile constituționale ale art. 1 alin. (3), conform cărora România este stat de drept, democratic și social, și că existența unor soluții legislative contradictorii și anularea unor dispoziții legale prin intermediul altor prevederi cuprinse în același act normativ conduc la încălcarea securității raporturilor juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, principiu ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție. În același sens, este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia principiul securității raporturilor juridice decurge implicit din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților sale fundamentale și constituie unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere obiectul de reglementare, **Parlamentul va decide cu privire la oportunitatea adoptării acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Ludovic ORBAN
PRIM-MINISTRU

Domnului deputat **Ion-Marcel CIOLACU**
Președintele Camerei Deputaților

⁹ DCCR nr. 650/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 5 alin. (1[^])-(1[^]4)], pct. 4 [cu referire la art. 17 lit. a)], pct. 5 [cu referire la art. 35 alin. (1) fraza a doua], pct. 6 [cu referire la art. 39 alin. (1) lit. b), c) și e)], pct. 10 [cu referire la art. 64 alin. (1)], pct. 11 [cu referire la abrogarea art. 64 alin. (6)], pct. 13 [cu referire la art. 75 alin. (1) lit. d)], pct. 14 [cu referire la art. 75 alin. (2) lit. d)], pct. 15 [cu referire la art. 75 alin. (3)], pct. 17 [cu referire la abrogarea art. 91 alin. (1) lit. c)], pct. 20 [cu referire la art. 96 alin. (4)], pct. 21 [cu referire la art. 100], pct. 22 [cu referire la art. 112[^]1 alin. (1) și (2)], pct. 23 [cu referire la art. 112[^]1 alin. (2[^]1)], pct. 24 [cu referire la art. 112[^]1 alin. (3)], pct. 26 [cu referire la art. 154 alin. (1) lit. b) și c)], pct. 27 [cu referire la art. 155 alin. (2) și (3)], art. I pct. 28 [cu referire la art. 159[^]1], pct. 29 [cu referire la art. 173 alin. (2)-(5)], pct. 30 [cu referire la abrogarea art. 175 alin. (2)], pct. 31 [cu referire la art. 177 alin. (1) lit. b) și c)], pct. 32 [cu referire la art. 187[^]1], pct. 33 [cu referire la art. 189 alin. (1) lit. i)], pct. 38 [cu referire la art. 257 alin. (4)], pct. 39 [cu referire la art. 269 alin. (3)], pct. 40 [cu referire la art. 269 alin. (4)-(6)], pct. 41 [cu referire la art. 273 alin. (4)], pct. 42 [cu referire la art. 277 alin. (1)-(3)], pct. 43 [cu referire la art. 277 alin. (3[^]1) și (3[^]2)], pct. 46 [cu referire la art. 290 alin. (3)], pct. 47 [cu referire la art. 291 alin. (1)], pct. 49 [cu referire la art. 295 alin. (3)], pct. 50 [cu referire la art. 297 alin. (1)], pct. 51 [cu referire la art. 297 alin. (3)], pct. 52 [cu referire la abrogarea art. 298], pct. 53 [cu referire la art. 308 alin. (3) și (4)], pct. 54 [cu referire la art. 309] și pct. 62 [cu referire la art. 367 alin. (6)], art. II [cu referire la sintagma „probe certe”] și art. III din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, precum și a Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, precum și a legii în ansamblul său