



641. 21.10.2020

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 2/6555/20.10.2020

CAMERA DEPUTAȚILOR

Doamnei Secretar General Silvia Claudia MIHALCEA

Stimată Doamnă Secretar General,

Urmare solicitării Dumneavoastră nr.PLX619/12.10.2020, vă transmitem, alăturat, avizul Consiliului Legislativ referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară.

În vederea facilitării analizei juridice a proiectului, vă înaintăm, totodată, fișele actelor normative incidente reglementărilor propuse, cu toate intervențiile legislative suferite, astfel cum rezultă din evidența legislativă a Consiliului Legislativ.

Cu deosebită considerație,

p. PREȘEDINTE,

Toni GREBLĂ



București
Nr.A413/20.10.2020



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.PLX619/12.10.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1111/13.10.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.113/2013, cu modificările și completările ulterioare, intervențiile legislative fiind argumentate în **Expunerea de motive** „în scopul alinierii acesteia cu prevederile legale regăsite în actele normative care reglementează activitatea altor organisme de control, cum ar fi Curtea de Conturi, Banca Națională a României și Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații”.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.117 alin.(3) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

2. La **art.I pct.1**, la textul propus pentru **art.14 alin.(2)**, pentru un plus de rigoare a normei apreciem că este necesar să se prevadă, pe de o parte, care este majoritatea necesară pentru întrunirea valabilă a Consiliului, iar pe de altă parte, care este majoritatea cerută pentru adoptarea hotărârilor, nu pentru deliberare.

La **alin.(5)**, propunem eliminarea **tezei I** ca superfluă.

La **tezele a II-a și a III-a**, menționăm că eliminarea expresiei „*ori s-au abținut de la votul acesteia*”, are ca efect instituirea posibilității angajării răspunderii solidare a membrilor Consiliului A.S.F. care s-au abținut cu privire la anumite hotărâri, alături de acei membri care au votat respectivele hotărâri.

Semnalăm că, la **alin.(4)** al aceluiași articol, alineat care nu este vizat de modificările din prezenta propunere, se prevede că opinia separată a membrilor care au votat împotriva sau *care s-au abținut de la vot* este consemnată în procesul-verbal al ședinței respective. Pe cale de consecință, membrii Consiliului își pot exercita în continuare dreptul de a se abține, însă acest drept este golit de conținut, de vreme ce, chiar și în situația în care se abțin de la vot, aceștia răspund solidar alături de acei membri care au votat pentru respectivele hotărâri.

Precizăm, de asemenea, că în cuprinsul **Expunerii de motive** nu se argumentează, ba mai mult, nici nu se menționează vreuna dintre modificările preconizate pentru **pct.1** al **art.I** din prezenta propunere.

În concluzie, recomandăm revederea și, eventual, renunțarea la soluția legislativă de eliminare a sintagmei menționate.

În subsidiar, la **teza a III-a**, pentru rigoarea normei, sugerăm înlocuirea sintagmei „*actele ce decurg din hotărârea adoptată*”, cu expresia „*actele de punere în executare a hotărârii adoptate*”.

3. La **pct.2**, privitor la introducerea **alin.(6) și (7)** la **art.14**, semnalăm că normele respective reprezintă adaptarea, la situația dată, a dispozițiilor **art.25 alin.(3) și (4)** din **Legea nr.312/2004** privind Statutul Băncii Naționale a României, potrivit căroră „*Membrii Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României și personalul acesteia, însărcinat să exercite atribuții de supraveghere prudențială, nu răspund civil sau penal, după caz, dacă instanțele judecătorești constată îndeplinirea sau omisiunea îndeplinirii de către aceste persoane, cu bună-credință și fără neglijență, a oricărui act sau fapt în legătură cu exercitarea, în condițiile legii, a atribuțiilor de supraveghere prudențială.*”

(4) Cheltuielile de judecată ocazionate de procedurile judiciare inițiate împotriva persoanelor prevăzute la alin.(3) se suportă de Banca Națională a României”.

De asemenea, menționăm că dispoziții similare au fost prevăzute în actele normative care reglementau statutul membrilor Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare (Ordonanța de urgență a Guvernului nr.25/2005 - normă introdusă prin Legea nr.237/2015), ai Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor (Legea nr.32/2000 - normă introdusă prin Legea nr.76/2003), precum și ai Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private, (Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2005 - normă introdusă prin Legea nr.237/2015), entități care s-au desființat potrivit art.24 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.93/2012, și ale căror atribuții și prerogative au fost preluate de Autoritatea de Supraveghere Financiară potrivit dispozițiilor art.1 alin.(2) din același act normativ.

Cu toate acestea, este de analizat dacă norma nu este superfluă, fiind evident că, în lipsa constatării unei forme de vinovăție de către instanță, membrii nu vor răspunde civil sau penal.

4. La pct.4, constatăm că potrivit textului propus pentru **alin.(1)** al **art.17³** membrii Consiliului A.S.F. și angajații acesteia au obligația să păstreze „*stricta confidențialitate a oricărei informații obținute în cursul sau ca urmare a exercitării funcției ori a prerogativelor prevăzute expres în prezenta ordonanță de urgență*” iar la **alin.(2)** se prevede că obligația păstrării confidențialității acestor informații subzistă indiferent dacă persoana mai deține sau nu calitatea de membru al Consiliului A.S.F., respectiv de salariat.

Menționăm că domeniul protejării informațiilor confidențiale la nivelul A.S.F. este reglementată de Regulamentul nr.14/2020 privind obligația păstrării secretului profesional și a protejării informațiilor nedestinate publicității ale Autorității de Supraveghere Financiară, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.647 din 22 iulie 2020.

Precizăm că enunțul **art.17³** din prezenta propunere este similar cu textul art.8 din regulamentul menționat mai sus, cu diferența că, în conformitate cu cel din urmă, membrii Consiliului A.S.F. și angajații acesteia au obligația păstrării secretului profesional cu privire la categoria *informațiilor sensibile*, care sunt definite la art.4 alin.(1) din regulament.

Având în vedere cele de mai sus, cu privire la normele propuse pentru cele **două alineate** ale **art.17³**, recomandăm revederea textului, întrucât actuala formulare este generală, putând crea confuzii în interpretare și aplicare, sfera semantică a expresiei „oricărei informații obținute în cursul sau ca urmare a exercitării funcției” fiind mai cuprinzătoare decât cea a sintagmei „oricărei informații *sensibile* obținute în cursul sau ca urmare a exercitării funcției”.

În sprijinul celor de mai sus, subliniem faptul că prevederi similare se regăsesc și în Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, la **art.52 alin.(1)**, cu mențiunea că, și în acest caz, se face referire la sferă restrânsă a informațiilor ce se impune a rămâne confidențiale și după încetarea activității membrilor consiliului de administrație și a salariaților în cadrul băncii, și anume „informații nedestinate publicării”.

Clarificarea acestui aspect este importantă și în raport de eventuala incidență a dispozițiilor referitoare la incriminarea divulgării secretelor de stat (art.303 din Codul penal), a divulgării informațiilor secrete de serviciu sau nepublice (art.304 din Codul penal), precum și a divulgării secretului profesional (art.227 din Codul penal).

5. La pct.5, referitor la introducerea unui nou articol care prevede asigurarea pazei A.S.F. de către structurile specializate ale Jandarmeriei Române, în mod gratuit apreciem că norma excedează domeniului de reglementare al legii asupra căreia se intervine prin prezenta propunere, fiind un domeniu de reglementare secundară, prin hotărâre a Guvernului. Astfel, potrivit **art.6 alin.(3)** din această lege, **Legii nr.333/2003** privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „unitățile bugetare și sediile misiunilor diplomatice, precum și unitățile de interes strategic care dețin instalații ori obiective de o deosebită importanță națională, beneficiare de pază cu efective de jandarmi, care sunt exceptate de la plată, **se stabilesc prin hotărâre a Guvernului**”.

În temeiul acestei dispoziții legale a fost adoptată **Hotărârea Guvernului nr.1486/2005** privind asigurarea pazei și protecției obiectivelor, bunurilor și valorilor cu efective de jandarmi, care cuprinde în **anexa nr.1** lista obiectivelor la care se asigură paza și protecția cu efective de jandarmi, **cu exceptare de la plată**. Prin urmare, apreciem că soluția legislativă preconizată ar putea face obiectul completării anexei nr.1 la hotărârea menționată, prin adoptarea unui proiect de hotărâre inițiat de Guvern, și nu al completării

Ordonanței de urgență a Guvernului nr.93/2012, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.113/2013, cu modificările și completările ulterioare.

6. La **pct.7**, în ceea ce privește modificarea **alin.(1)** al **art.21²**, prin care se definește, în cadrul tezei a doua, sintagma „control permanent”, pentru unitate în redactare cu definițiile „control periodic” și „control inopinat” care sunt prevăzute la **alin.(2) și (3)** ale **art.21²**, propunem ca teza a doua să fie redactată ca **alineat distinct** în cuprinsul art.21².

7. La **pct.9**, referitor la norma propusă pentru **art.21^{1a} alin.(1)**, precizăm că instituirea respectivelor obligații în sarcina entităților reglementate și/sau supravegheate de A.S.F. reprezintă o **reglementare paralelă** în raport cu dispozițiile similare din actele normative aplicabile respectivelor entități. Întrucât, potrivit art.16 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în două sau mai multe acte normative, este necesară eliminarea normei propuse, precum și a alin.(2), care se referă la aplicarea sancțiunilor prevăzute în legile speciale.

Referitor la infracțiunea prevăzută la **art.21^{1a} alin.(3)**, astfel cum este propus la **pct.9**, semnalăm că redactarea normei nu îndeplinește condițiile de claritate, accesibilitate și previzibilitate specifice unei norme de incriminare.

În acest sens, precizăm, că, în jurisprudența Curții Constituționale s-a constatat că „*dispozițiile art. 23 alin. (12) din Constituție impun garanția reglementării prin lege a incriminării faptelor și stabilirea sancțiunii corespunzătoare și, în mod implicit, obligația în sarcina legiuitorului de a adopta legi care să respecte cerințele de calitate ale acestora, care se circumscriu principiului legalității prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție*”. (Decizia nr.363/2015).

Astfel, în primul rând, semnalăm că textul propus prin proiect se referă la „continuarea nerespectării obligațiilor”, deși este evident că se are în vedere situația **săvârșirii din nou** a uneia dintre faptele care constituie contravenție potrivit legislației specifice la care se face trimitere generică în alin.(2), întrucât, așa cum se prevede în mod expres, sancțiunea a fost deja aplicată.

În ceea ce privește stabilirea drept infracțiune a săvârșirii din nou a uneia dintre faptele care constituie contravenție, soluție legislativă

care reprezintă, potrivit doctrinei¹, incriminarea unei infracțiuni de simplă repetare (categorie subsumată unității legale de infracțiune), semnalăm că, în forma propusă prin proiect, norma nu este suficient de clară și nici nu este completă. Avem în vedere următoarele aspecte:

- din text nu reiese dacă se are în vedere numai încălcarea aceleiași obligații care a atras aplicarea sancțiunii contravenționale sau și situațiile în care au fost încălcate alte obligații, dintre cele prevăzute la alin.(1);

- norma instituie o agravare perpetuă a răspunderii după săvârșirea pentru prima dată a unei contravenții, neprevăzând niciun termen în care săvârșirea din nou a faptei atrage incidența răspunderii penale;

- textul nu are în vedere situațiile în care, prin hotărâre judecătorească definitivă, sunt anulate deciziile de aplicare a respectivelor sancțiuni contravenționale.

Pentru aceste motive, este necesară reanalizarea normei propuse pentru **art.21^{1a} alin.(3)**, precum și a **alin.(4)**, care are în vedere incriminarea faptelor săvârșite din culpă.

8. La **art.21⁵**, astfel cum este prevăzut la **pct.10**, precizăm că, prin formularea generică referitoare la nerespectarea „prevederilor prezentei ordonanțe, precum și a reglementărilor și hotărârilor Consiliului A.S.F., în cazurile în care nu cad sub incidența legislației care reglementează activitatea entităților prevăzute la art.21² alin.(1)”, norma propusă este lipsită de previzibilitate și accesibilitate, întrucât faptele avute în vedere de text nu sunt definite cu precizia necesară unei norme sancționatorii. Precizăm că respectarea acestei cerințe nu este limitată la normele prin care se instituie răspunderea penală sau contravențională, ci trebuie îndeplinită și în cazul prevederilor prin care se stabilesc sancțiuni administrative, așa cum este cazul reglementării propuse prin proiect.

În acest sens, în jurisprudența constantă a Curții Constituționale s-a subliniat că „*orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat*” (Decizia nr. 363/2015).

¹ Florin Streteanu, Daniel Nițu - *Drept penal. Partea generală*, vol.II, Editura Universul Juridic, București, 2018, p.81 și 82.

Prin urmare, pentru respectarea condițiilor calitative impuse de Constituție, textul ar fi trebuit să indice în mod expres dispozițiile din cuprinsul actului normativ de bază a căror nerespectare este sancționată administrativ. În plus, conturarea sferei reglementărilor și hotărârilor Consiliului A.S.F. avute în vedere ar fi trebuit realizată prin trimiterea expresă la dispozițiile legale în aplicarea cărora sunt emise respectivele acte și nu prin excluderea, din totalitatea acestora, a celor care „nu cad sub incidența legislației care reglementează activitatea entităților prevăzute la art.21² alin.(1)”, așa cum se prevede în proiect.

9. La **art.II**, semnalăm că art.IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.94/2013, potrivit căruia „Numărul total de 718 posturi existente la data de 30 aprilie 2013 se va diminua la maximum 609 posturi, după aplicarea unei reduceri de 15% stabilite la data înființării Autorității de Supraveghere Financiară” **și-a produs deja efectele**, în prezent fiind aplicabile dispozițiile art.15 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.93/2012, potrivit cărora structura organizatorică, **numărul de posturi**, atribuțiile de conducere și de execuție ale personalului, criteriile de angajare și selectare a personalului care să asigure desfășurarea în bune condiții a activității se stabilesc de către Consiliul A.S.F.

Apreciem, de aceea, că abrogarea art.IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.94/2013 nu este necesară, astfel încât propunem eliminarea din proiect a **art.II**.

10. **Sub rezerva celor de mai sus**, din punct de vedere al redactării și al respectării normelor de tehnică legislativă, la actuala formă a proiectului se rețin următoarele:

11.1. La **pct.1-5, 7 și 8 ale art. I**, în acord cu uzanțele normative, **părțile dispozitive** se vor redacta astfel:

„1. **Alineatele (2) și (5) ale articolului 14** se modifică și vor avea următorul cuprins:”;

„2. **După alineatul (5) al articolului 14** se introduc două noi alineate, alin.(6) și (7), cu următorul cuprins:”;

„3. **După alineatul (3) al articolului 15** se introduce un nou alineat, alin.(4), cu următorul cuprins:”;

„4. **După articolul 17²** se introduce un nou articol, **art. 17³**, cu următorul cuprins:”;

„5. **După articolul 21¹** se introduce un nou articol, **art. 21^{1a}**, cu următorul cuprins:”;

„7. **Alineatul (1) al articolului 21²** se modifică și va avea următorul cuprins:”;

„8. **După alineatul (7) al articolului 21²** se introduce un nou alineat, alin.(7¹), cu următorul cuprins:”.

11.2. La **pct.6 al art.I**, întrucât se preconizează introducerea în structura actului normativ de bază a unui nou capitol, alcătuit din unele articole existente în cuprinsul actului (art. 21², 21³ și 21⁴), dar și un articol nou introdus (art. 21^{2a}), pentru rigoare normativă, intervenția va viza introducerea **titlului** noului capitol, iar nu a unui capitol nou. Astfel, propunem ca **partea dispozitivă** să fie redactată după cum urmează:

„6. După articolul 21^{1a} se introduce **titlul unui** nou capitol, **cap.IV¹**, **alcătuit** din articolele 21², 21^{2a}, 21³, 21⁴ și 21⁵, cu următorul cuprins:”.

Menționăm că, întrucât și norma preconizată pentru art.21⁵ vizează aplicarea unor sancțiuni, aceasta trebuie să fie inclusă în cap.IV¹.

11.3. La **pct.10 al art.I**, pentru respectarea stilului de redactare a celorlalte dispoziții, este necesară eliminarea denumirii marginale „Sancțiuni”.

11.4. La **art.II**, pentru un spor de rigoare redacțională, sintagma „art. IV” se va redacta sub forma „**articolul IV**”, iar după sintagma „Monitorul Oficial” se va insera sintagma „**al României**”.

p. PREȘEDINTE,

Tomă GREBĂ



București

Nr. 1070/20.10.2020.