



BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ  
EUROSISTEM

## AVIZUL BĂNCII CENTRALE EUROPENE

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  
(CON/2008/31)**

### **Introducere și teme juridice**

La 12 iunie 2008, Banca Centrală Europeană (BCE) a primit din partea Parlamentului României, Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital a Senatului, o solicitare a unui aviz cu privire la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României (denumită în continuare „proiect de lege”).

Competența BCE de a adopta avize se întemeiază pe articolul 105 alineatul (4) din Tratatul de instituire a Comunității Europene și pe articolul 2 alineatul (1) a treia liniuță din Decizia 98/415/CE a Consiliului din 29 iunie 1998 privind consultarea Băncii Centrale Europene de către autoritățile naționale cu privire la proiectele de reglementare<sup>1</sup>, întrucât proiectul de lege se referă la Banca Națională a României (BNR). În conformitate cu articolul 17.5 teza întâi din Regulamentul de procedură (regulamentul intern) al Băncii Centrale Europene, Consiliul guvernatorilor adoptă prezentul aviz.

### **1. Scopul proiectului de lege**

Proiectul de lege modifică mai multe dispoziții din Legea nr. 312/2004 privind Statutul BNR (denumită în continuare „Statutul BNR”) care se referă la indemnizațiile, salariile și alte drepturi bănești acordate personalului, la recrutarea acestuia, precum și la organizarea BNR<sup>2</sup>. În al doilea rând, exclude posibilitatea reînnoirii mandatului de cinci ani al membrilor Consiliului de administrație al BNR<sup>3</sup>. În al treilea rând, prevede obligația prim-ministrului de a participa la ședințele Consiliului de administrație al BNR, alături de ministrul finanțelor publice și de un secretar de stat din Ministerul Finanțelor Publice<sup>4</sup>. În al patrulea rând, prevede că Parlamentul votează și decide cu privire la raportul anual al BNR, care cuprinde activitățile sale, la situațiile financiare anuale și la raportul de audit, care în prezent sunt doar

---

<sup>1</sup> JO L 189, 3.7.1998, p. 42.

<sup>2</sup> Modificarea articolului 33 alineatul (1) litera (d) din Statutul BNR, care adaugă cerința ca hotărârea privind organizarea internă, indemnizațiile, salariile și alte drepturi bănești ale personalului să se ia de Consiliul de administrație al BNR „conform legii”; modificarea articolului 35 alineatul (2) din Statutul BNR, care prevede că numirea personalului BNR din aparatul central al BNR, precum și a directorilor sucursalelor și ai agențiilor se face de către guvernator „pe bază de concurs” și „în condițiile legii”; și modificarea articolului 53 din Statutul BNR, care limitează nivelul maxim al indemnizațiilor nete ale membrilor Consiliului de administrație al BNR la nivelul indemnizației anuale a președintelui României.

<sup>3</sup> Modificarea articolului 33 alineatul (4) din Statutul BNR.

<sup>4</sup> Modificarea articolului 33 alineatul (10) din Statutul BNR.

dezbătute de Parlament<sup>5</sup>. În al cincilea rând, introduce un nou alineat la articolul 35 din Statutul BNR prin care se încredințează Guvernului misiunea de a propune Parlamentului „soluții constructive pentru îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare economico-socială a României, conform Programului de guvernare”. La sfârșit, introduce conceptele de motive „obiective” și „subiective” în ceea ce privește pierderile înregistrate de BNR în cursul unui exercițiu financiar și răspunderea pentru aceste pierderi<sup>6</sup>.

## **2. Observații cu caracter general**

- 2.1 Compatibilitatea legislației naționale a unui stat membru, inclusiv a statutului băncii sale centrale naționale (BCN), cu cerințele Tratatului și ale Statutului Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene (denumit în continuare „Statutul SEBC”) cu privire la independența băncii centrale (articolul 108 din Tratat) trebuie garantată la aderarea la Uniunea Europeană. În cazul României, cerința asigurării compatibilității (articolul 109 din Tratat) trebuia să fie îndeplinită la 1 ianuarie 2007.
- 2.2 În loc să elimine incompatibilitățile existente între Statutul BNR, pe de o parte, și Tratatul și Statutul SEBC, pe de altă parte, incompatibilități care sunt evidențiate și în Raportul de convergență al BCE din 2008<sup>7</sup>, proiectul de lege introduce noi incompatibilități cu Tratatul și Statutul SEBC prin limitarea independenței BNR. Proiectul de lege este, prin urmare, fundamental incompatibil cu dispozițiile din Tratat legate de Uniunea economică și monetară, iar adoptarea acestuia ar putea conduce la declanșarea în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene a procedurii privind încălcarea dreptului comunitar.
- 2.3 Cerința înscrisă în Tratat privind independența băncii centrale reflectă opinia generală conform căreia obiectivul principal de menținere a stabilității prețurilor este cel mai bine realizat de o instituție pe deplin independentă al cărei mandat este clar definit<sup>8</sup>. Rapoartele de convergență ale Institutului Monetar European și ale BCE, precum și avizele BCE au confirmat în mod constant importanța independenței băncii centrale. Este de cea mai mare importanță ca structura instituțională să fie configurată în așa fel încât să garanteze independența funcțională, instituțională, personală și financiară a BNR.
- 2.4 Contrar cerinței privind independența băncii centrale, modificările propuse în privința Statutului BNR limitează în mod considerabil independența BNR și în mod clar exercită presiuni asupra BNR, organelor sale de decizie, membrilor acestora și personalului BNR. În consecință, proiectul de lege constituie un motiv grav de îngrijorare pentru BCE.

---

<sup>5</sup> Modificarea articolului 35 alineatul (4) din Statutul BNR.

<sup>6</sup> Modificarea articolului 44 din Statutul BNR.

<sup>7</sup> A se vedea Raportul de convergență al BCE, mai 2008, p. 246-249, disponibil pe site-ul BCE la adresa <http://www.ecb.europa.eu>.

<sup>8</sup> A se vedea Avizul CON/2007/14 al BCE din 24 mai 2007 la solicitarea Ministerului de Finanțe ungar cu privire la un proiect de lege de modificare a Legii privind Magyar Nemzeti Bank.

### 3. Comentarii specifice

#### *Problemele de personal*

- 3.1 În ceea ce privește modificările privind problemele de personal, BCE observă că o BCN nu trebuie să fie pusă în situația de a nu avea control sau de a avea un control limitat asupra personalului său, iar guvernul unui stat membru nu are dreptul de a influența politica BCN privind problemele de personal<sup>9</sup>. În conformitate cu expunerea de motive la proiectul de lege, modificările articolului 33 alineatul (1) litera (d) și articolului 53 din Statutul BNR în ceea ce privește indemnizațiile, salariile și alte drepturi bănești se impun cu scopul de a oferi un temei legal pentru deciziile BNR cu privire la aceste probleme. Cu toate acestea, trebuie observat că versiunea actuală a articolului 33 alineatul (1) litera (d) din Statutul BNR prevede deja un temei legal întrucât stipulează că Consiliul de administrație al BNR hotărăște „în condițiile legii ... organizarea internă, indemnizațiile, salariile și alte drepturi bănești ale personalului”. Scopul adăugării formulării suplimentare „conform legii” este prin urmare neclar. Aceasta creează nesiguranță în ceea ce privește legislația aplicabilă problemelor legate de personalul BNR și relația acesteia cu Statutul BNR.
- 3.2 În plus, pentru a garanta că modificarea articolului 53 privind nivelul maxim al indemnizațiilor nete ale membrilor Consiliului de administrație al BNR este compatibilă cu cerințele Comunității privind independența personală a membrilor organelor de decizie ale BCN, noua lege ar trebui să fie astfel pusă în aplicare încât să garanteze faptul că nu afectează condițiile în care au fost numiți actualii membri ai Consiliului de administrație al BNR. În consecință, acest aspect din noua lege ar trebui să se aplice numai pentru viitoarele numiri ale membrilor Consiliului de administrație<sup>10</sup>.

#### *Participanții la ședințele Consiliului de administrație al BNR*

- 3.3 Proiectul de lege îl include pe prim-ministru în lista terților care participă la ședințele Consiliului de administrație al BNR, alături de ministrul finanțelor publice și de un secretar de stat din Ministerul Finanțelor Publice; de asemenea, introduce pentru aceștia obligația de a participa la ședințele Consiliului de administrație al BNR<sup>11</sup>. Aceste modificări constituie un motiv grav de îngrijorare în ceea ce privește independența instituțională a BNR în două privințe: (i) obligația terților de a participa la ședințele Consiliului de administrație al BNR nu trebuie să împiedice funcționarea acestor ședințe, și, în special, absența acestor terți nu trebuie să împiedice ținerea ședințelor; și (ii) participarea acestor terți nu trebuie să ducă la situația în care terții dau în fapt instrucțiuni directe sau indirecte BNR, organelor sale de decizie sau membrilor acestora.
- 3.4 În contextul cooperării strânse dintre instituțiile Uniunii Europene, se poate observa că președintele Consiliului Uniunii Europene și un membru al Comisiei Comunităților Europene au posibilitatea să

---

<sup>9</sup> A se vedea, în special, Avizul CON/2008/9 al BCE din 21 februarie 2008 la solicitarea Ministerului de Finanțe german cu privire la un proiect de lege de modificare a Legii privind Deutsche Bundesbank și Avizul CON/2008/10 al BCE din 21 februarie 2008 la solicitarea Ministerului Afacerilor Economice și Finanțelor italian cu privire la anumite dispoziții ale Legii privind bugetul anual și multianual al statului (Legea bugetului pe anul 2008).

<sup>10</sup> A se vedea Avizul CON/2008/10 al BCE din 21 februarie 2008 la solicitarea Ministerului Afacerilor Economice și Finanțelor italian cu privire la anumite dispoziții ale Legii privind bugetul anual și multianual al statului (Legea bugetului pe anul 2008), punctul 3.2.2.

<sup>11</sup> Modificarea articolului 33 alineatul (10) din Statutul BNR.

participle, fără drept de vot, la reuniunile Consiliului guvernatorilor BCE<sup>12</sup>. Totuși, acești terți nu sunt obligați să participe la reuniuni. Aceasta reflectă alte forme de interacțiune, în special faptul că președintele BCE este invitat să participe la reuniunile Consiliului în cazul în care acesta deliberază asupra problemelor referitoare la obiectivele și misiunile SEBC. Astfel, BCE recomandă cu fermitate să se clarifice sfera obligației prim-ministrului și a reprezentanților Ministerului Finanțelor Publice de a participa la ședințele Consiliului de administrație al BNR.

*Votul și decizia Parlamentului cu privire la raportul anual, la cel de audit și la situațiile financiare anuale*

3.5 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.

3.6 BCE reamintește că, în general, dialogul dintre BCN și terți este binevenit și compatibil cu independența băncii centrale, cu condiția ca:

- această situație să nu aducă atingere independenței membrilor organelor de decizie ale BCN;
- să se respecte cu strictețe statutul special al guvernatorilor, în calitate de membri ai Consiliului general al BCE;
- să se respecte obligațiile de confidențialitate decurgând din Statutul SEBC.

3.7 O decizie a Parlamentului în privința acestor documente nu trebuie să ducă la situația în care în fapt se dau instrucțiuni (de exemplu, să modifice raportul anual) directe sau indirecte BNR, membrilor organelor sale de decizie sau membrilor acestora<sup>13</sup>. Mai mult, orice drept al Parlamentului de a aproba, suspenda, anula sau amâna deciziile BNR ar fi contrar independenței instituționale a BNR.

*Obiectivele statutare ale BNR*

3.8 Proiectul de lege introduce un nou alineat la articolul 35 din Statutul BNR care privește atribuțiile guvernatorului BNR. Acesta prevede că Guvernul propune Parlamentului „soluții constructive pentru îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare economico-socială a României, conform Programului de guvernare”. Această dispoziție se poate interpreta în sensul că stabilește noi obiective pentru BNR, precum și că permite Guvernului să dea instrucțiuni indirecte sau să influențeze BNR, organele sale de decizie sau pe membrii acestora. Ca atare, dispoziția ar fi contrară principiului independenței instituționale a BNR. Mai mult, aceasta ar compromite, de asemenea, independența funcțională a BNR întrucât ar contraveni articolului 105 alineatul (1) din Tratat și articolului 2 din Statutul SEBC în ceea ce privește obiectivul principal de menținere a stabilității prețurilor, precum și obiectivul secundar de susținere a politicilor economice generale din Comunitate.

---

<sup>12</sup> A se vedea articolul 113 alineatul (1) din Tratat.

<sup>13</sup> A se vedea, în special, Avizul CON/2001/17 al BCE la solicitarea Ministerului de Finanțe german cu privire la proiectul celei de a șaptea legi de modificare a Legii privind Deutsche Bundesbank, punctul 11.

### *Acoperirea pierderilor*

- 3.9 Conform proiectului de lege, pierderea înregistrată de BNR „din motive obiective” se acoperă, ca și în prezent (fără nicio distincție), din sursele disponibile, în următoarea ordine de prioritate: a) contul special de reevaluare; b) rezervele statutare. Dacă BNR înregistrează pierderi „din motive subiective, stabilite de Curtea de Conturi”, acestea se acoperă de persoanele găsite vinovate pentru pierderile înregistrate<sup>14</sup>.
- 3.10 BCE observă că o asemenea răspundere personală pentru pierderile cauzate de „motive subiective, stabilite de Curtea de Conturi” periclitează independența organelor de decizie și a personalului BNR. În cazul în care ar trebui să suporte răspunderea financiară în legătură cu îndeplinirea sarcinilor băncii centrale, care sunt complexe, supuse unei importante marje de apreciere și dependente de mediul economic și financiar național și internațional, capacitatea acestora de a funcționa pe deplin și independent ar fi serios compromisă ca o consecință a efectului inhibitor pe care l-ar avea riscul de a suporta pagubele. Într-adevăr, BCN nu pot fi împiedicate în luarea deciziilor de perspectiva răspunderii personale a personalului care acționează cu bună credință.

Prezentul aviz va fi publicat pe site-ul BCE.

Adoptat la Frankfurt pe Main, 21 iulie 2008.

[semnat]

*Președintele BCE*

Jean-Claude TRICHET

---

<sup>14</sup> Modificarea articolului 44 din Statutul BNR.