



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind modificarea și completarea Legii nr. nr. 93/2009 privind instituțiile financiare nebancare, cu modificările și completările ulterioare

Analizând propunerea legislativă privind modificarea și completarea Legii nr. nr. 93/2009 privind instituțiile financiare nebancare, cu modificările și completările ulterioare (b81/26.02.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1137/04.03.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D217/05.03.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Legii nr. 93/2009 privind instituțiile financiare nebancare, cu modificările și completările ulterioare, în vederea *„afilierii ca membru la o federație constituită ca fond de garantare al caselor de ajutor reciproc la nivel național, una pentru salariați în baza dispozițiilor Legii nr. 122/1996 privind regimul juridic al caselor de ajutor reciproc ale salariaților și al uniunilor acestora, republicată și alta pentru pensionari în baza dispozițiilor Legii nr. 540/2002 privind casele de ajutor reciproc ale pensionarilor”*, astfel cum se prevede în **Expunerea de motive**.

Totodată, potrivit **Expunerii de motive**, „*Casele de ajutor reciproc desfășoară activitate de creditare cu respectarea afilierii la o federație pentru salariați și pentru pensionari, care să înființeze un fond de garantare al caselor de ajutor reciproc la nivel național în scopul garantării integrale a economiilor membrilor săi și a asigurării restituirii sumelor garantate în caz de dificultate financiară*”.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare, prevăzută la art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu prezintă în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ, în special, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi.

Totodată, menționăm insuficiența argumentelor prezentate în cadrul instrumentului de motivare și prezentare, care este inconsistent în raport de schimbările preconizate la nivel legislativ.

Astfel, potrivit inițiatorului, prin argumentele prevăzute, se arată că „*Fondul de Garantare a Caselor de Ajutor Reciproc are ca scop ca membrii care fac parte din fond să nu ajungă în starea de insolvență și pentru îndeplinirea acestui scop realizează o supraveghere atentă și controale periodice; (...) dispune de un fond propriu, denumit Rezerva mutuală de întrajutorare, constituit din contribuțiile membrilor, în vederea acoperirii riscului de rambursare masivă a fondurilor sociale și de Rezervă mutuală de garantare;*”, „*Dacă o casă de ajutor reciproc ajunge să cheltuiască pentru activitatea de funcționare curentă, din fondurile sociale ale membrilor, atunci aceasta se află în situație de insolvabilitate și Fondul de Garantare a Caselor de Ajutor Reciproc declanșează lichidarea juridică în instanță a casei de ajutor reciproc în cauză;*”, iar „*Fondul de Garantare a Caselor de Ajutor Reciproc (...) acoperă din Rezerva mutuală de garantare valoarea fondurilor sociale ale membrilor, cheltuite nejustificat de către casa*

de ajutor reciproc în cauză, în condițiile stabilite prin contractul care s-a încheiat cu respectiva casă de ajutor reciproc”.

Soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare ar trebui să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne.

În concordanță cu aceste deziderate, dispozițiile art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, impun ca instrumentul de motivare să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă – cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi – și să cuprindă secțiuni distincte privind impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și măsurile de implementare, respectiv modificările instituționale pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

5. Referitor la soluțiile preconizate în prezenta propunere, subliniem că, potrivit art. 6 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

Astfel, semnalăm că **textul propunerii legislative** este redactat într-o manieră care nu este specifică normelor de tehnică legislativă și nu respectă prevederile art. 8 alin. (2) și (4) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora *„prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu”, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce (...)”, iar „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic normativ, concis, sobru și clar, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”.*

6. În ceea ce privește fondul reglementării, apreciem că actul normativ asupra căruia se intervine legislativ, respectiv **Legea nr. 93/2009 privind instituțiile financiare nebancare,** cu modificările și completările ulterioare, **nu poate constitui obiectul modificărilor și al completărilor preconizate,** întrucât aceste

intervenții legislative se referă la *„afilierea ca membru la o federație constituită ca fond de garantare al caselor de ajutor reciproc la nivel național, una pentru salariați în baza dispozițiilor Legii 122/1996 privind regimul juridic al caselor de ajutor reciproc ale salariaților și al uniunilor acestora, republicată și alta pentru pensionari în baza dispozițiilor Legii 540/2002 privind casele de ajutor reciproc ale pensionarilor”*, astfel cum se prevede în **Expunerea de motive**.

Totodată, în susținerea acestui argument, menționăm și intervenția legislativă adusă **art. 14 alin. (1) lit. e)** prin proiect (**art. I pct. 2)**, care vizează *„acordarea de credite către membrii asociațiilor fără scop patrimonial organizate pe baza liberului consimțământ al salariaților/pensionarilor, în vederea sprijinirii prin împrumuturi financiare a membrilor lor de către aceste entități, organizate sub formă juridică a caselor de ajutor reciproc, în condițiile afilierii ca membru la o federație constituită ca fond de garantare al caselor de ajutor reciproc la nivel național, una pentru salariați în baza dispozițiilor Legii nr. 122/1996 privind regimul juridic al caselor de ajutor reciproc ale salariaților și al uniunilor acestora, republicată și alta pentru pensionari în baza dispozițiilor Legii nr. 540/2002 privind casele de ajutor reciproc ale pensionarilor”*.

În plus, completarea **art. 38 alin. (1)** cu o nouă literă, respectiv **lit. e)**, propusă de inițiator (**art. I pct. 3)**, confirmă argumentele menționate *supra*, în sensul că *„afilierea la o federație pentru salariați și pentru pensionari, care să înființeze un fond de garantare al caselor de ajutor reciproc la nivel național în scopul garantării integrale a economiilor membrilor săi și a asigurării restituirii sumelor garantate în caz de dificultate financiară” nu prezintă legătură tematică cu prevederile art. 38 din Legea nr. 93/2009 privind instituțiile financiare nebancare, cu modificările și completările ulterioare, care se referă la activitatea de creditare a caselor de ajutor reciproc desfășurată cu respectarea anumitor condiții*.

Prin urmare, în considerarea argumentelor prezentate *supra*, este de analizat dacă nu este oportună modificarea și/sau completarea Legii nr. 122/1996 privind regimul juridic al caselor de ajutor reciproc ale salariaților, republicată și a Legii nr. 540/2002 privind casele de ajutor reciproc ale pensionarilor, cu modificările și completările ulterioare, în sensul preconizat de inițiator, iar nu a Legii nr. 93/2009, cu modificările și completările ulterioare.

7. În ceea ce privește completarea Legii nr. 93/2009, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou articol, respectiv **art. 38¹ (art. I pct. 4)**, semnalăm că normele sunt formulate într-o manieră generală și conțin termeni care nu sunt specifici legislației privind instituțiile financiare nebancare. Exemplificăm, în acest sens, dispoziția **alin. (5)**, care prevede faptul că „Dacă o casă de ajutor reciproc realizează venituri mai mici decât cheltuielile lunare, dar are rezerve statutare constituite și/sau dobândă de încasat, care acoperă pierderea lunară, primește recomandări din partea Fondul de Garantare a Caselor de Ajutor Reciproc, care trebuie să ducă la redresarea balanței financiare”.

Referitor la **modalitatea de redactare** a dispozițiilor din cuprinsul **art. 38¹**, subliniem că aceasta nu este specifică stilului normativ și juridic, care trebuie să fie concis, sobru, clar și precis, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie, astfel cum prevede Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Menționăm, cu titlu de exemplu, norma de la **alin. (3)**, care nu este redactată potrivit rigorilor gramaticale, respectiv „Fondul de Garantare a Caselor de Ajutor Reciproc are ca scop ca membrii care fac parte din fond să nu ajungă în starea de insolvență și pentru îndeplinirea acestui scop realizează o supraveghere atentă și controale periodice”.

De asemenea, termenii de specialitate trebuie să fie utilizați numai dacă sunt consacrați în domeniul de activitate la care se referă reglementarea.

În plus, redactarea textelor se face prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română, cu evitarea regionalismelor. Precizăm că redactarea este subordonată înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarii acestuia, precum și faptul că, în limbajul normativ, aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni.

În considerarea acestor observații, menționăm că normele de la **alin. (1) și (5) ale art. 38¹** nu sunt redactate astfel încât să asigure dispozițiilor un caracter obligatoriu, fiind declarative, procedeu interzis de normele de tehnică legislativă.

Totodată, precizăm că textele **alin. (2), (3), (6) și (8) ale art. 38¹** sunt formulate în termeni generali și nu asigură claritate și predictibilitate normelor în aplicare, neputând fi aplicate în practică.

Mai mult, dispoziția **alin. (3)** este insuficient conturată, în sensul că nu este detaliată modalitatea în care Fondul de Garantare a Caselor de Ajutor Reciproc „realizează o supraveghere atentă și controale periodice”, pentru ca membrii care fac parte din fond „să nu ajungă în stare de insolvență”.

Reținem observația și pentru **alin. (4)**, în ceea ce privește modalitatea în care Fondul de garantare a Caselor de Ajutor Reciproc „va acoperi pierderea casei de ajutor reciproc și va declanșa procedurile legale specifice, astfel încât fondurile sociale ale membrilor acesteia să nu fie afectate și să poată fi restituite integral”.

Subliniem că prevederea **alin. (7)** nu instituie o reglementare accesibilă și predictibilă, întrucât nu indică în mod expres actul/actele normative care au în vedere „reglementările interne”, iar textul **alin. (9)** este redactat într-o manieră neinteligibilă, fiind imposibil de aplicat în practică.

8. Referitor la **art. II**, precizăm că acesta nu este redactat potrivit rigorilor de tehnică legislativă, prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluția legislativă preconizată nu poate fi promovată în forma prezentată.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București
Nr. 267/20.03.2024