



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege cu privire la interpretarea articolelor 45-49, 51 din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor (nr.159 din 29.05.2023)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii cu privire la actele normative nr.100/2017, și comunică următoarele.

Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a deputaților în Parlament R. Marian și O. Stamate, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. În vederea aplicării corecte și unitare a prevederilor Legii nr.202/2017 privind activitatea băncilor, prin proiectul de lege se reafirmă că în sensul articolelor 45-49, 51 din Legea nr.202/2017, conceptele de „achiziție”, „achiziționare”, „dobândire” a acțiunilor unei bănci cuprind inclusiv situațiile în care acționarii unei bănci decid să-și exercite în mod concertat drepturile legate de acțiunile deja deținute, constituind astfel o deținere calificată în bancă sau o deținere care atinge ori depășește nivelul de 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% sau astfel încât proporția drepturilor de vot exercitate concertat ating sau depășesc nivelurile de 1%, 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% din capitalul băncii sau astfel încât banca devine o filială a lor.

Potrivit autorilor, proiectul de lege a fost elaborat în baza articolului 66 lit. c) din Constituția Republicii Moldova și al art.72 alin. (2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și are ca scop aplicarea unitară a prevederilor art.45-49, 51 din Legea nr.202/2017, în concordanță cu interesele publice urmărite prin aceste norme.

3. Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament, atenționăm următoarele:

Potrivit art.32 alin.(1) din Legea nr.100/2017, proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului avizele la proiect;

- potrivit art.6 alin.(3) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548/1995, orice proiect de act normativ al autorităților publice care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții va fi adoptat după ce, în prealabil, s-a solicitat avizul Băncii Naționale. Avizul va fi transmis în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare;

- reieșind din considerentul că proiectul de lege prevede interpretarea normei juridice din actul normativ ce transpune parțial legislația comunitară este necesară respectarea procedurii de evaluare a nivelului de concordanță a normelor supuse interpretării cu actele comunitare transpuse, în conformitate cu art.36 alin.(2) din Legea nr.100/2017;

- conform pct.46 din Regulamentul privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene, aprobat prin H.G. nr.1171/2018, în conformitate cu principiul ireversibilității procesului de armonizare legislativă și pentru asigurarea compatibilității legislației naționale cu legislația Uniunii Europene, Centrul de armonizare a legislației avizează în mod obligatoriu toate proiectele de acte normative, inclusiv cele de modificare a legislației armonizate, care nu au ca scop armonizarea directă a legislației naționale, dar se circumscriu politicilor Uniunii Europene și domeniilor de cooperare cu Uniunea Europeană, în baza acordurilor bilaterale. În procesul de avizare, Centrul determină dacă prevederile proiectelor de acte normative se încadrează spiritului legislației Uniunii Europene, dacă nu contravin principiilor fundamentale stabilite la nivelul Uniunii Europene și dacă nu afectează nivelul de armonizare realizat.

- expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament, potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017.

5. Art.71 din Legea nr.100/2017 prevede că, interpretarea este oficială când se efectuează prin acte normative de interpretare cu scopul clarificării sensului unui act normativ sau al unor dispoziții din acesta. Prin interpretare se oferă soluții juridice de aplicare a normei de drept în sensul exact al acesteia. La interpretarea actului normativ se ține cont de nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ respectiv și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ.

Atenționăm că Nota informativă la proiect nu conține informații concrete privind constatarea unor situații de aplicare diferită sau de tălmăciri diferite a sensului normei interpretate, care ar permite determinarea oportunității de adoptare a proiectului de lege.

6. Cu referire la practica jurisdicției constituționale ținem să amintim că prin Hotărârea nr.20/2006 Curtea Constituțională a menționat asupra necesității de examinare a proiectului legii de interpretare ținând cont de următoarele criterii:

a) respectarea voinței (poziției) inițiale a legislatorului, adică asupra faptului a fost sau nu a fost schimbat conceptul normei interpretate;

b) denaturării voinței inițiale a legislatorului și impactului asupra normei în întregime;

c) instituirii unei norme noi, modificării sau anulării normei legale în vigoare.

Prin urmare, în vederea determinării nivelului de corespundere a proiectului de lege criteriilor menționate, proiectul de lege urmează a fi supus expertizei juridice, potrivit prevederilor art.37 din Legea nr.100/2017.

Sub aspect conceptual, proiectul de lege se va examina, inclusiv, ținând cont de constatările Curții Constituționale expuse prin Hotărârea nr.16/2002, care prevede că *interpretarea constituie o premisă a bunei aplicări a normelor juridice. Ea dă o explicație*

corectă înțelesului, scopului și finalității unui act normativ emis anterior. De menționat că legea de interpretare nu stabilește norme noi, nu modifică sau completează legea interpretată, ea trebuie doar să limpezească înțelesul acesteia, ascuns într-o redactare insuficient de clară.

Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

1. Atenționăm că din titlul proiectului de lege rezultă caracterul normelor juridice *de interpretare* a art.45-49, 51, iar conținutul Art.1 vorbește despre înțelesul unor noțiuni în procesul *de aplicare* a acestora.

Totodată, textul "deținerile deja deținute", în raport cu textul "orice act sau fapt juridic" și textul "realizate sau în curs de realizare" conferă normelor de drept un sens neclar și caracter discreționar, care poate conduce la apariția unor tălmăciri diferite și contradictorii. Considerăm că normele juridice de interpretare în redacția propusă comportă riscuri de modificare a sensului acestora și, ca urmare, a scopului final propus.

2. De asemenea, urmează a fi examinat suplimentar aspectul de aplicare a normelor juridice în timp și a efectului de aplicare cu caracter retroactiv al acestora, asupra unor raporturi juridice apărute în condițiile legii de până la modificare.

Observăm că normele juridice interpretate au ca finalitate aplicarea unor măsuri de sancționare. În acest sens, atribuirea normelor respective a caracterului retroactiv, indiferent de gradul de evoluare în timp a cadrului normativ în scopul îndeplinirii cerințelor legii față de subiecți, riscă a fi apreciată drept ingerință în garanția de neretroactivitate a legii, stabilită la art.22 din Constituție.

Este de reținut că prin Hotărârea Curții Constituționale nr.26/2002 Curtea a declarat că „Dispozițiile art. 22 din Constituție (privind neretroactivitatea legii) se rezumă la aceea că nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos”. Or, art.22 din Constituție prevede retroactivitatea normelor juridice penale mai favorabile. În afară de aceasta, teoria contemporană a dreptului admite ca excepții de la principiul neretroactivității legii normele juridice cu caracter imperativ - legile interpretative, precum și normele juridice în care legiuitorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv”. În concluzie, legile (stricto sensu) ar putea fi aplicate cu caracter retroactiv în cazurile în care acest lucru va fi prevăzut expres de legiuitor cu condiția că norma privind caracterul retroactiv al legii nu este neconstituțională. *Dreptul de a se pronunța privind neconstituționalitatea legii o are doar Curtea Constituțională* (art.134 al Constituției Republicii Moldova). Alte acte normative nu vor putea fi aplicate retroactiv chiar dacă autorul a prevăzut expres caracterul retroactiv, deoarece aceste acte normative trebuie să nu contravină Codului civil, inclusiv art. 6.

3. Considerăm că, normele de interpretare propuse în proiectul de lege urmează a fi examinate suplimentar prin prisma respectării celor trei criterii de calitate a legii, specificate de Curtea Constituțională în Hotărârea nr.10/2017, care prevede:

”40. ... Exigența calității legii este conturată prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii.

41. ... pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.”.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție Generală

Ex. I. Gălușcă
Tel.579