



15 06 2018

Dj/8 nr. 228

AVIZ

**la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative
(nr.197 din 08.06.2018)**

Direcția generală juridică a examinat în regim de urgență proiectul de lege menționat, prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii privind actele legislative nr.780/2001, și comunică următoarele.

1. Aspecte cu caracter general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat spre examinare în Parlament cu titlu de *inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova, aprobat prin Hotărîrea nr.540 din 08.06.2018*, în temeiul prevederilor art.73 din Constituție și art.47 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului.

2. *Obiectul de reglementare* al proiectului de lege este modificarea și completarea a 4 acte legislative (Legea instituțiilor financiare nr.550/1995, Legea privind piața de capital nr.171/2012, Legea privind redresarea și rezoluția băncilor nr.232/2016, Legea privind activitatea băncilor nr.202/2017), precum și reglementarea unor norme de dispoziție finale și tranzitorii cu caracter special ce ar permite acționarilor care, în urma acțiunii concertate dețin dețineri calificate fără aprobarea prealabilă a Băncii Naționale a Moldovei să se conformeze prevederilor legale în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a legii.

3. *Scopul normelor de modificare și completare*, potrivit Notei informative, este de eliminare a acționarilor necorespunzători din sectorul bancar, prin reglementarea exhaustivă a etapelor necesare de parcurs, oferind totodată, o claritate în finalizarea procesului respectiv.

4. *Importanța* proiectului de lege, potrivit autorilor, este majoră pentru Banca Națională a Moldovei în contextul asigurării gestionării afacerii în sectorul bancar de către acționarii care întrunesc cerințele prevăzute de legislația bancară, proiectul fiind elaborat în cadrul programului cu Fondul Monetar Internațional.

5. Potrivit clauzei de adoptare, proiectul de lege este atribuit la categoria legilor organice, *adoptarea acestuia fiind de competența exclusivă a Parlamentului*. Conform art.9 alin.(4) din Legea nr.780/2001 și art.87 din Regulamentul Parlamentului legile organice se adoptă *cu votul majorității deputaților aleși, ce constituie votul a cel puțin 51 de deputați, după examinare în cel puțin două lecturi*.

6. Cu referire la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament, menționăm că proiectele de legi cu un asemenea impact urmează a fi înaintate cu respectarea tuturor etapelor procesului legislativ stabilite de legislație, în

vederea asigurării respectării principiilor generale ale legiferării prevăzute de Legea nr.780/2001.

7. Reieșind din considerentul că proiectul de lege prevede modificarea și completarea unor acte legislative adoptate în scopul transunerii legislației comunitare, este necesară respectarea procedurii de evaluare a nivelului de concordanță a normelor juridice de modificare și completare cu actele comunitare transpuse. Astfel, pentru a fi acceptat spre examinare în Parlament, la proiectul de lege urmează a fi anexate următoarele documente:

1) *Tabelul de concordanță* la proiectul de lege care, conform prevederilor pct.21 din Hotărîrea cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară nr.1345 din 24.11.2006, *însoțește în mod obligatoriu actul normativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa, după caz, de către Guvern sau Parlament*, pentru a demonstra compatibilitatea unui act normativ național cu legislația comunitară;

2) *Declarația de compatibilitate* a Centrului de Armonizare a Legislației care, conform pct.5 lit.b) din Regulamentul Centrului de Armonizare a Legislației, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.190 din 21.02.2007, are atribuția să se expună asupra proiectelor actelor legislative și normative, cu relevanță comunitară, elaborate de autoritățile administrației publice centrale, emițînd, în ultima instanță, declarația de compatibilitate a proiectului de act legislativ și normativ cu legislația comunitară;

3) *Avizul Ministerului Afacerilor Externe și Integrări Europene* la proiectul de lege, în calitate de autoritate competentă responsabilă de controlul asupra executării Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017–2019, aprobat prin H.G. nr.1472/2016;

4) *Tabelul divergențelor cu argumentări*, care conform art.44 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr.317/2003, se include în dosarul de însoțire a proiectului de act normativ prezentat autorității publice spre emitere.

8. Reieșind din informația prezentată în Nota Informativă la proiectul de lege privind elaborarea acestuia în cadrul programului cu Fondul Monetar Internațional, este importantă prezentarea informațiilor de ultimă oră a angajamentelor asumate și a recomandărilor primite în acest sens, pentru a se asigura respectarea întocmai a viziunii conceptuale asupra soluțiilor juridice propuse. Aceasta va permite redactarea proiectului de lege în sensul necesar atingerii scopului definit, oferind posibilitatea determinării oportunității acestuia, precum și va exclude riscurile unor interpretări ulterioare.

9. Sub aspect procedural, atenționăm următoarele:

- potrivit art.22 din Legea nr.780/2001, pentru evaluarea proiectului de act legislativ, se efectuează expertiză juridică, anticorupție, economică, financiară, științifică, ecologică și de alt gen, inclusiv în ce privește compatibilitatea cu legislația comunitară, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate, precum și o expertiză lingvistică. Din cele menționate au fost prezentate doar *expertizele juridică și anticorupție care sunt obligatorii pentru toate actele legislative*.

- potrivit art.7 alin.(2) din Legea nr.192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, Guvernul, Banca Națională a Moldovei, ministerele, alte autorități ale administrației publice coordonează cu Comisia Națională proiectele actelor normative ce vizează piața financiară nebancaară. Informația privind coordonarea proiectului de lege cu CNPF nu este prezentată.

10. *Totodată, cu referire la respectarea regulilor privind limbajul și expresia juridică, stabilite la art.19 din Legea nr.780/2001, menționăm că, textul proiectului de lege necesită a fi ajustat cerințelor de tehnică legislativă și de redactare specifice cadrului juridic existent, reieșind din necesitatea respectării principiului accesibilității actului legislativ, stabilit la art.4 alin.(3) lit.c) din aceeași Lege.*

Domeniul de reglementare este unul special ce impune utilizarea unui limbaj juridic specific domeniului financiar, însă, la aplicarea acestuia urmează a se ține cont nu doar de capacitatea profesională a autorității publice de reglementare, de supraveghere și de control, ci și de drepturile altor subiecți ai actului legislativ respectiv.

În acest sens, urmează a se ține cont de opinia Curții Constituționale, expusă prin pct.10 din Hotărârea nr.26/2010, potrivit căreia, 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. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile. În special ne referim la normele de reglementare cuprinse în art.V din proiect, care prevăd dispoziții finale și tranzitorii.

11. Concomitent, la examinarea în Parlament se află proiectul de lege nr.190/2018 privind interpretarea articolului III din Legea nr.273/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative care vizează modul de aplicare a art.15⁶ din Legea instituțiilor financiare nr.550/1995, abrogat din 01.01.2018, și art.11¹ din Legea privind piața de capital nr.171/2012, ce se propune a fi abrogat prin art.II din prezentul proiect de lege.

Potrivit art.4 alin.(3) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, la elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile principiilor de bază ale legiferării:

- a) oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente;
- b) consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice;
- c) transparenței, publicității și accesibilității.

12. Totodată, în Parlament a fost înregistrat proiectul de lege nr.189/2018 privind modificarea și completarea unor acte legislative, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a deputaților în Parlament, cu un conținut similar și având la bază același concept.

În acest caz, art.56 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului prevede că dacă există mai multe proiecte de acte legislative în aceeași problemă, bazate pe aceeași concepție, comisia examinează fiecare proiect în parte și le propune Parlamentului pentru a fi înglobate în cel mai cuprinzător și rezonabil proiect pentru lectura a doua.

13. *Atenționăm asupra faptului că procedura de examinare a proiectului de lege este guvernată de perioada tranzitorie de punere în aplicare a Legii cu privire la actele normative nr.100/2017 și, respectiv, de abrogare a Legii nr.780/2001 începînd cu 12.07.2018. În cazul acceptării acestuia spre examinare în cadrul ședinței plenare ale Parlamentului, se va ține cont de prevederile Legii nr.100/2017.*

II. Obiecții și propuneri de ordin tehnico-juridic

Art.I, Legea instituțiilor financiare nr.550/1995, la art.38¹¹ norma de dispoziție ce prevede completarea cu alin.(7) și alin.(8) nu este corectă și urmează a fi concretizată, deoarece articolul respectiv în redacția în vigoare este constituit din 10 alineate și nu poate fi completat cu alin.(7) și alin.(8).

În cazul expunerii alin.(7) și alin.(8) în redacție nouă, se va examina necesitatea menținerii în tot textul Legii nr.550/1995 a normelor de trimitere la articolele abrogate. Nemijlocit, la art.38¹¹ alin.(3³) se conține o normă de trimitere la art.15⁶, care a fost abrogat din 01.01.2018.

În textul alin.(8), precum și alte norme ale proiectului de lege urmează a se verifica corectitudinea utilizării noțiunii de *creanță aferentă datoriilor subordonate*, întru atribuirea acestora a unui sens clar și fără echivoc.

La art.II Legea privind piața de capital nr.171/2012 și **art.IV** Legea privind activitatea băncilor nr.202/2017, în contextul modificărilor propuse, atenționăm asupra încălcării principiilor oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice prevăzute la art.4 alin.(3) lit.b) din Legea nr.780/2001 și art.3 alin.(1) lit.d) din Legea nr.100/2017. Ultimele modificări ale actelor legislative menționate au fost efectuate prin Legea nr.273/2017, în vigoare din 29.12.2017, în situația în care, Legea nr.202/2017 a intrat în vigoare la 01.01.2018.

La art.IV, Legea privind activitatea băncilor nr.202/2017:

La art.3, noțiunea "datorie subordonată" urmează a fi verificată compatibilitatea cu legislația comunitară pentru a exclude eventualele riscuri de interpretare în viitor, în special, se va verifica norma propusă la lit.e) și normele art.63 din Regulamentul (UE) nr.575/2013.

Considerăm că norma prevăzută la lit.e) nu poate face parte din definiția noțiunii, ci se referă la ordinea priorităților de onorare a creanțelor validate reglementate la art.38¹¹ din Legea nr.550/2018, ținînd cont de modificările propuse la art.I din prezentul proiect de lege. Considerăm că norma juridică propusă la lit.e) urmează a fi omisă din textul art.IV.

La art.52¹:

La alin.(12):

Termenul de o lună oferit băncii pentru stabilirea prețului de vânzare a acțiunilor nou-emise considerăm a fi nejustificat, în special, în cazul aplicării normei prevăzute la lit.c), care stabilește mai multe condiții obligatorii la efectuarea evaluării acțiunilor respective, precum efectuarea evaluării de către o *entitate cu renume și cu o experiență recunoscută pe plan internațional* în domeniul evaluării valorilor mobiliare *ale entităților de interes public*, dar și cu *notificarea prealabilă a Băncii Naționale a Moldovei cu privire la evaluatorul selectat*. Reieșind din expuse, considerăm că respectarea termenului de 1 lună va fi dificilă, generând consecințe de nerespectare.

Reieșind din importanța respectării condițiilor prevăzute la alin.(12), urmează din start a se preciza care sunt eventualele consecințe și sancțiuni în cazul nerespectării acestora, pentru a exclude interpretările diferite și contradictorii în procesul de aplicare.

La alin.(13) ce permite modificarea de către organul executiv a prețului de vânzare a acțiunilor stabilite anterior reieșind din fezabilitatea tranzacției *în cazul survenirii unor factori ce influențează semnificativ*, urmează a se explica și concretiza în vederea asigurării unei înțelegeri corecte a sensului atribuit normei în raport cu scopul urmărit.

La alin.(15) care stabilește o altă etapă de înstrăinarea a acțiunilor nou-emise *în pachete fracționate* sau ca acțiuni separate, se va explica și argumenta necesitatea normei propuse. Nu este clar modul de fracționare, determinarea mărimii pachetelor, respectarea proporționalității, în raport cu existența posibilității de vânzare concomitent a acțiunilor separate etc., aplicarea acesteia generând dificultăți de interpretare diferită în procesul de aplicare.

Norma alin.(16), se va examina suplimentar în sensul determinării quantumului procentual de diminuare a prețului stabilit anterior pentru vânzarea acțiunilor în vederea neadmiterii perspectivei vânzării acestora la un preț derizoriu reieșind din posibilitatea diminuării conform art.52¹ alin.(13)) și urmare *diminuării lunare a cîte 25 la sută* din prețul anterior în 6 luni (care, în cele din urmă, va fi mai mic decît 18 la sută din prețul inițial stabilit pentru vânzare). În redacția propusă, norma juridică respectivă are caracter imperativ și obligă diminuarea lunară a cîte 25 la sută din prețul de vânzare stabilit anterior, riscînd a fi supusă controlului de constituționalitate privind respectarea dreptului de proprietate privată a acționarilor. Limitarea drepturilor acționarilor băncii în sensul normelor menționate, poate aduce atingere prevederilor art.54 din Constituție în sensul limitării drepturilor garantate, dar respectînd întotdeauna principiile legalității, proporționalității și legitimității scopului urmărit (a se vedea inclusiv H.C.C. nr.19/2011).

La art.V Dispoziții finale și tranzitorii:

Menționăm că, conținutul reglementărilor propuse la Art.V este unul complex, normele cuprinse fiind de două categorii:

Prima categorie sunt cele prevăzute la alin.(1) - (5) care se conțin reglementări tranzitorii ce țin de aplicarea prevederilor proiectului de lege situațiilor juridice în curs de realizare.

A doua categorie sunt normele prevăzute la alin.(6) – (12) care conțin reglementări ce nu sunt în legătură directă cu reglementările cuprinse în proiectul de lege supus avizării.

Norma de reglementare a alin.(2) prevede că pentru băncile ale căror acțiuni au intrat sub incidența prevederilor art.III din Legea nr.373/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, termenul de vânzare al acțiunilor expuse spre vânzare ca pachet unic continuă să curgă în condițiile reglementărilor Comisiei Naționale a Pieței Financiare. Considerăm că necesitatea normei în cauză urmează a fi explicată și argumentată suplimentar, în vederea determinării oportunității acesteia, ținând cont și de faptul aflării în proces de examinare în Parlament a proiectului de lege nr.190/2018 privind interpretarea articolului III din Legea nr.273/2017. Din punct de vedere juridic nu este clar, de ce se solicită concretizarea modului de aplicare a unei norme juridice atribuită la categoria de dispoziții finale și tranzitorii a unui act legislativ de modificare și completare, care la etapa actuală se presupune a fi consumat, precum și reieșind din considerentul că, norma de trimitere cuprinsă în textul normei art.III al Legii menționate, a fost abrogată la 01.01.2018. Considerăm că adoptarea unei norme juridice suplimentare în acest sens nu este justificată din punct de vedere juridic și poate conduce la apariția unor tălmăciri diferite și contradictorii în viitor. În lipsa unor documente justificative ce ar permite înțelegerea corectă a sensului exact și finalităților urmărite, nu este posibilă determinarea oportunității acesteia. Normele tehnicii legislative și principiile generale ale legiferării stabilite la art.4 din Legea nr.780/2001 nu permit adoptarea de către Parlament a unor norme juridice cu un conținut neclar, contradictoriu.

Această obiecție se referă în egală măsură și la prevederile alin.(5) care se referă la norma alin.(2). La fel, urmează a se concretiza sensul exact și scopul urmărit în sensul determinării ultimului preț de vânzare a acțiunilor din cadrul expunerii spre vânzare anterioare, pentru a exclude interpretările diferite ale acesteia în procesul de aplicare.

La alin.(6) - (12) se conțin norme de stimulare a acționarilor băncilor care în urma acțiunilor concertate dețin dețineri calificate fără aprobarea prealabilă a Băncii Naționale a Moldovei, și care nu au comis alte fapte sancționabile prevăzute la art.52 alin.(1) și art.140 alin.(2) din Legea nr.202/2017, de a se conforma cerințelor legale în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

Urmează a se explica în ce constă stimularea exactă dacă, concomitent, în perioada atribuită pentru conformare subiecților vizați, Banca Națională va efectua controale la aceste bănci, iar sancțiunile ce urmează a fi aplicate vor fi aplicate în orice caz, atât la prezentarea benevolă a informațiilor privind încălcarea admisă, cât și în cazul depistării acesteia de către BNM.

Considerăm că normele juridice urmează a fi revăzute în totalitate și redactate în mod corespunzător pentru a se asigura respectarea tuturor rigorilor de tehnică juridică, în partea ce ține de procedura de *determinarea faptelor sancționabile*, constatarea încălcărilor și, în special, de aplicare a sancțiunilor la discreția Băncii Naționale a Moldovei.

La alin.(8) – (10), urmează a se menționată perioada de aplicare a normelor, 3 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

La alin.(12) normele se vor examina suplimentar în vederea neadmiterii aplicării dublei sancțiuni pentru aceeași încălcare.

Concluzii

Reieșind din timpul limitat atribuit procedurii de avizare a proiectului de lege de către Direcția generală juridică conform art.54 din Regulamentul Parlamentului, ce nu a permis efectuarea unei avizări complexe a acestuia, atenționăm asupra necesității îmbunătățirii acestuia reieșind din obiecțiile expuse în prezentul aviz.

Determinarea oportunității proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.



**Șef Direcție Generală
Ion CREANGĂ**

Ex. I. Gălușcă
Tel.820-579