SINTEZA
obiecţiilor şi propunerilor (recomandărilor) la proiectul Legii privind modificarea articolului 35 din Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Naţională a Moldovei (număr unic 370/MJ/2020)

Participantul la avizare (expertizare)/consultare publică	Conţinutul obiecţiei/ propunerii (recomandării)	Argumentarea Ministerului Justiţiei
Banca Naţională a Moldovei	Nu susţinem acest proiect din următoarele considerente: Banca Naţională a Moldovei este autoritatea publică mandatată să exercite un şir de atribuţii complexe, printre care stabilirea şi implementarea politicii monetare şi valutare, reglementarea, supravegherea şi rezoluţia bancară, monitorizarea infrastructurilor pieţelor financiare. Având în vedere dubla ipostază de autoritate monetară şi prudenţială, Banca Naţională are un rol intrinsec în contribuirea la menţinerea stabilităţii financiare. În această ordine de idei, semnalăm, că stabilitatea financiară comportă toate trăsăturile unui bun public, care transcende domeniul particularului şi vizează societatea în întreg ansamblul ei. În virtutea caracteristicilor inerente bunurilor publice – non-rivalitate şi non-excluziune - care reclamă intervenţii regulatorii ferme întru asigurarea furnizării continue a acestor bunuri, menţinerea stabilităţii financiare depinde, în mare parte, de existenţa unui cadru de reglementare cu mecanisme instituţionale robuste şi instrumentar adecvat pentru exercitarea funcţiilor complexe antrenate în acest proces[1]. În acelaşi timp, stabilitatea financiară are o importantă dimensiune anticipativă, orientată spre viitor: unele ineficienţe curente, aparent minore, pot fi cauza unor vulnerabilităţi viitoare majore şi pot compromite stabilitatea sistemului financiar şi, pe cale de consecinţă, stabilitatea economică naţională. Interesul public pregnant în menţinerea	**Se acceptă parţial.** La elaborarea prezentului proiect, s-a reieşit din considerentul că norma actuală din cuprinsul art. 35 alin. (2) din Legea cu privire la Banca Naţională a Moldovei nu asigură o transpunere judicioasă şi echitabilă în cadrul legislativ naţional a standardelor internaţionale în materie (chiar şi în contextul existenţei unor norme similare în legislaţia altor state). Astfel, potrivit prevederilor din criteriul 9 al principiului 2 din cadrul *Principiilor – cheie pentru supravegherea bancară eficientă*, enunţate de Comitetul Basel pentru Supraveghere Bancară, legislaţia statală urmează să includă prevederi vizând protecţia autorităţii de supraveghere şi a angajaţilor acesteia împotriva proceselor intentate în privinţa acţiunilor şi omisiunilor admise de aceştia în exercitarea ***cu bună credinţă*** a atribuţiilor de serviciu, iar autoritatea de supraveghere şi angajaţii acesteia urmează ***să***

[1] A se vedea, spre exemplu, F. Ulgen, "Public Good, Public Action and Financial Regulation", 2020, Universite Grenobles Alpes; M. Andenas, "The Foundation and Future of Financial Regulation", 2014.

	stabilității financiare, pe de o parte, și complexitatea evaluărilor calitative și prospective necesare în acest domeniu, pe de altă parte, conferă un statut *sui generis* autorităților cu atribuții conexe domeniului stabilității financiare. Acest statut special, precum și necesitatea existenței unor mecanisme de protecție pentru asigurarea exercitării plenipotențiare a atribuțiilor corespunzătoare sunt recunoscute și consacrate la nivel internațional în principalele documente sectoriale. Astfel, pe dimensiunea **supravegherii bancare**, Principiile – cheie pentru o supraveghere bancară eficientă, enunțate de Comitetul Basel pentru Supraveghere Bancară (în continuare – Principiile - cheie) statuează expres, că legislația urmează să includă prevederi vizând protecția autorității de supraveghere și a angajaților acesteia împotriva proceselor intentate în privința acțiunilor și omisiunilor admise de aceștia în exercitarea cu bună credință a atribuțiilor de serviciu. Autoritatea de supraveghere și angajații acesteia urmează să fie protejați în mod adecvat de costurile inerente exercitării dreptului la apărare în cadrul acestor procese[2]. Menționăm, că evaluarea corespunderii cadrului legal național și a practicilor de supraveghere cu Principiile – cheie reprezintă o parte componentă a Programelor de evaluare a sectorului financiar (în continuare -FSAP), realizate de Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială, iar rezultatele acestor evaluări constituie o premisă importantă pentru dialogul cu aceste instituții financiare internaționale. În această ordine de idei, consemnăm, că absența prevederilor legale privind suportarea de către autoritatea de supraveghere a costurilor derivate din procesele intentate împotriva angajaților acesteia a fost calificată în cadrul rapoartelor FSAP drept deficiență, conducând în unele cazuri la calificarea jurisdicției drept neconformă Principiului 2 (pentru unele exemple și raționamentele	***fie protejați în mod adecvat*** de costurile inerente exercitării dreptului la apărare în cadrul acestor procese („*9. Laws provide protection to the supervisor and its staff against lawsuits for actions taken and/or omissions made while discharging their duties* ***in good faith****. The supervisor and its staff* ***are adequately protected*** *against the costs of defending their actions and/or omissions made while discharging their duties in good faith.*"). În plan intern, principiul dat și-a găsit oglindirea în cadrul prevederilor de la art. 35 alin. (1) și (2) din Legea nr. 548/1995, și dacă prevederea de la alin. (1) asigură o preluare fidelă a standardului internațional enunțat anterior, în cuprinsul alin. (2), constatăm că este consacrată într-o manieră generală, fără nici o excepție/derogare, obligația Băncii Naționale de a asigura achitarea cheltuielilor ocazionate de proceduri penale, civile, administrative inițiate împotriva personalului BNM, care vizează actele sau faptele îndeplinite de către acesta ori omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte de către acesta în exercitarea atribuțiilor conferite prin lege Băncii Naționale. Recunoscând faptul existenței unei varietăți de soluții pe marginea reglementării acestui subiect în legislația altor state, inclusiv a unor soluții similare cu cea

[2] Basel Committe on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision, 2012, Principiul 2, subcriteriul 9.

	aplicabile, a se vedea Raportul FSAP Bulgaria, 2015; Raportul FSAP Georgia, 2015; Raportul FSAP Moldova, 2014; Raportul FSAP Rusia, 2016). Important, în cazul Moldovei, articolul 35 din Legea nr. 548 – XIII din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei a fost revizuit integral ca urmare a Programului de evaluare a sectorului financiar desfășurat în anul 2014, care **a recomandat expres stabilirea unui mecanism legal de compensare a cheltuielilor de judecată suportate de angajații BNM, conform Principiului – cheie 2.** În acest context, precizăm că unul dintre fundamentele supravegherii bancare moderne îl constituie abordarea proactivă, orientată spre viitor, care presupune evaluarea în perspectivă a situației unei bănci, a riscurilor la care aceasta este expusă, pe de o parte, și a riscurilor la care banca poate expune sectorul bancar, pe de altă parte, precum și aplicarea măsurilor de supraveghere și intervenție la o etapă timpurie, când riscurile asociate nu s-au materializat (a se vedea, în acest sens, Principiile – cheie 8,9,11 ale Comitetului Basel). Această abordare presupune realizarea unor evaluări complexe, calitative, aplicarea raționamentelor de supraveghere și a judecăților de valoare într-un domeniu caracterizat printr-un înalt nivel de sofisticare și modelat de evoluții zilnice. Din acest motiv, acțiunile sau inacțiunile supraveghetorului bancar sunt susceptibile contestării în instanțele de judecată într-o măsură mult mai mare, decât conduita altor autorități de supraveghere. Potențialul litigios sporit are un efect descurajator asupra activității de supraveghere bancară, încurajând pasivitatea, caracterul reactiv, *post factum*, al măsurilor de supraveghere și împăcând, într-un final, eficiența mecanismelor de supraveghere. Aceste particularități au determinat consacrarea cu titlu de principiu a protecției conferite autorității de supraveghere și angajaților acestora, inclusiv prin recuperarea cheltuielilor de judecată, și monitorizarea atentă a respectării	existentă la moment în legislația națională (spre exemplu, cazul României), subliniem totuși că modalitatea în care este reglementată această garanție în cuprinsul art. 35 alin. (2), fără prevederea unor condiții/excepții justificate sau cel puțin a unui drept de regres a BNM împotriva persoanei care a acționat cu rea-credință prin care să se solicite de la aceasta rambursarea cheltuielilor efectuate cu apărarea sa (cum este spre exemplu prevăzut în art. 45 alin. (3) din Legea privind Banca Lituaniei nr. I-678/1994; art. 64^1 din Legea privind Banca Națională a Ucrainei; art. 86b din Legea privind Banca Națională a Serbiei etc.) poate genera consecințe inechitabile, legate de suportarea de către Banca Națională (și în ultima instanță de către stat) a cheltuielilor ocazionate cu apărarea în procedurile de judecată (care se pot dovedi adeseori a fi consistente) a unor persoane în privința cărora se constată o rea-credință în exercitarea atribuțiilor de serviciu. În acest sens, atenționăm că nici un standard internațional în materie nu stabilește un asemenea grad de protecție pentru angajații unei bănci naționale. Cu referire la raportul FSAP Moldova din 2014, la care face referință autorul avizului, remarcăm din conținutul acestuia că într-adevăr au fost constatate probleme legate de gradul adecvat de protecție al personalului BNM,

	acestui principiu de către organismele internaționale. La acest capitol mai enunțăm faptul, că în Memorandumul suplimentar cu privire la politicile economice și financiare[3] din 3 septembrie 2019 încheiat între Republica Moldova și Fondul Monetar Internațional, este statuat expres, că "supravegherea atentă și profesionistă a sectorului financiar va continua să fie fundamentul stabilității financiare naționale... În particular, acordarea unor competențele juridice mai extinse și mai temeinice organului de supraveghere, **precum și protecția juridică corespunzătoare a angajaților BNM, constituie premise importante pentru asigurarea capacității autorității de supraveghere de a acționa în mod imparțial și profesionist.**" (pct. 12). Pe dimensiunea **rezoluției bancare**, standardele internaționale aplicabile – Atributele Cheie ale Regimurilor Eficiente de Rezoluție (2014) enunțate de Comitetul de Stabilitate Financiară[4] prevăd că autoritatea de rezoluție și angajații acesteia nu poartă răspundere pentru acțiunile săvârșite și omisiunile admise în exercitarea cu bună credință a atribuțiilor de rezoluție (Atributul – cheie 2.6). În același timp, Metodologia de evaluare a implementării Atributelor -cheie în sectorul bancar stabilește, că la evaluarea conformării unei jurisdicții Atributului - cheie 2.6 este examinată și existența în cadrul legal a normelor privind compensarea de către autoritatea de rezoluție a cheltuielilor suportate de angajați pentru exercitarea dreptului la apărare în procesele intentate împotriva acestora[5]. În practică, în cadrul evaluărilor mutuale realizate sub egida Comitetului de Stabilitate Financiară (*Peer Reviews*), lipsa acestor prevederi este semnalată drept o deficiență a cadrului legal, care urmează a fi remediată (a se vedea, spre exemplu, Raportul de evaluare mutuală, Argentina, 2017; Raportul de evaluare mutuală, Africa de Sud,	venindu-se cu recomandarea de ajustare a cadrului normativ existent, dar totodată subliniindu-se faptul că nu a fost atins un consens printre autorități cu referire la acest aspect (conform pct. 12 din Raport). Recomandările respective au fost implementate, inclusiv prin modificările operate la art. 35 din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei prin Legea nr. 147/2015 **pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Prin urmare, nu considerăm că prin intermediului prezentului proiect de lege se aduce o încălcare a recomandărilor conținute în raportul FSAP** Moldova 2014 și în standardele internaționale sau se generează o revenire la situația existentă în anul 2014, or situația existentă la moment în materie de reglementare legislativă a garanțiilor în exercitare a atribuțiilor BNM este diferită de cea din 2014. În acest context, considerăm că referințele autorului avizului la rapoartele FSAP referitoare la alte state (Bulgaria, Georgia, Rusia) sunt doar parțial relevante și pot fi opuse situației din Republica Moldova existente pe parcursul anului 2014, nu și celei actuale (spre exemplu, în raportul FSAP pentru Rusia 2016,

[3] https://www.imf.md/press/Moldova_LOI_SMEFP_TMU_Sep2019_ROM.pdf

[4] Instituție internațională, care monitorizează și emite recomandări privind sistemul financiar global

[5]Financial Stability Board, Key Attributes for Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 2014, Atributul 2.6; Financial Stability Board, Key Attributes Assessment Methodology for the Banking Sector, 2016.

	2020). Remarcăm, că funcția de rezoluție bancară presupune aplicarea, adeseori urgentă, a unui șir de instrumente și măsuri cu un grad înalt de intruziune în unele drepturi fundamentale (spre exemplu, dreptul la proprietate privată) în vederea protecției interesului public în menținerea stabilității financiare și presupune efectuarea unor estimări tehnice și evaluări complicate într-un termen extrem de restrâns și, uneori, în absența unor informații depline. Riscul de a fi expus unor litigii costisitoare și de durată descurajează personalul autorității de rezoluție în a adopta deciziile necesare pentru salvgardarea stabilității financiare, și conduce la luarea unor decizii tardive, abia atunci, când riscurile s-au materializat și stabilitatea financiară a fost împăcată. Din acest motiv, protecția adecvată a autorității de rezoluție, inclusiv prin mecanisme de compensare a cheltuielilor de judecată ale angajaților acesteia, constituie o preocupare la nivel internațional. În acest sens, reținem că prin Memorandumul încheiat la 24.10.2016 cu Fondul Monetar Internațional, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a „finaliza elaborarea unei Legi privind Redresarea și Rezoluția Băncilor, vom asigura punerea în aplicare a acestei legi și modificarea de rigoare a legislației conexe (acțiune prealabilă). Vom modifica proiectul actual al Legii privind Redresarea și Rezoluția Băncilor pentru a ne asigura, că în text au fost incluse competențe suficient de largi ce țin de intervenție și de rezoluție, în conformitate cu cele mai bune practici internaționale... **Modificările vor include, dar nu se vor limita la asigurarea protecției juridice a angajaților implicați în rezoluția băncilor care își îndeplinesc cu bună-credință atribuțiile de serviciu**." (pct. 13). Din perspectiva de **autoritate monetară**, atenționăm că, prin calitatea sa de stat asociat al UE, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de apropiere a legislației naționale la legislația Uniunii Europene (UE), precum și de asigurare a unei capacități administrative și instituționale	cu referire la acest aspect, se evidențiază că personalul autorităților de rezoluție bancară urmează a fi protejat prin lege împotriva angajării răspunderii pentru acțiuni comisive sau omisive făcute cu ocazia exercitării atribuțiilor lor cu bună-credință (fapt care, după cum s-a menționat, este reglementat deja în legislația Republicii Moldova în art. 35 alin. (1) din Legea nr. 548/1995); iar în raportul FSAP pentru Bulgaria din 2015 notăm că se face referință la o cu totul altă soluție a legiuitorului național, dar care la fel diferă conceptual de soluțiile din art. 35 alin. (2) al legii moldovenești - anume că există posibilitatea suportării costurilor legate de examinarea unui litigiu judiciar împotriva unui angajat al Băncii Naționale Bulgare, însă această posibilitate este lăsată la discreția Consiliului de Guvernare a Băncii). Observăm, deci și aici o diferență de soluții și de particularități în reglementările naționale ale statelor invocate, ceea ce credem că nu permite formularea unei concluzii generice și incontestabile cu privire la caracterul contrar al prevederilor prezentului proiect față de principiul 2 criteriul 9 din setul de *Principii – cheie pentru supravegherea bancară eficientă*. Cu referire la Atributele-Cheie ale Regimurilor Eficiente de Rezoluție (2014) enunțate de Comitetul de Stabilitate Financiară,

	adecvate pentru implementarea eficientă a *acquis*-ului UE transpus. Cadrul legal pertinent activității Băncii Naționale, în calitate de bancă centrală a statului, urmează modelul aplicabil unei bănci centrale independente, reprezentat de Banca Centrală Europeană (BCE) și de băncile centrale ce fac parte din Sistemul European al Băncilor Centrale. În acest sens, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (art.130) și Protocolul nr.4 privind statutul Sistemul European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene (art.7) instituie principiul independenței băncilor centrale naționale din UE. Semnificația acestui principiu, precum și componentele acestuia – independența funcțională, instituțională, personală și financiară – au fost explicate de-a lungul timpului în Rapoartele de convergență și avizele BCE. Primordial, acest principiu reclamă desfășurarea activității băncii centrale fără admiterea oricăror influențe interne sau externe și necesită existența unor mecanisme legale viguroase întru asigurarea acestui imperativ. Concomitent, pe lîngă importanța configurării cu atenție a cadrului legal privind guvernanța și activitatea băncii centrale a statului, în egală măsură este importantă și asigurarea stabilității acestuia. În acest context, Raportul de convergență din 2018 al BCE statuează: „Cadrul juridic privind activitatea băncii centrale trebuie să furnizeze o bază stabilă pe termen lung pentru funcționarea acesteia. Un cadru juridic care permite modificări frecvente la nivelul structurii instituționale ale unei bănci centrale naționale, afectând astfel stabilitatea organizării și a guvernanței acesteia, ar putea avea un impact nefavorabil asupra independenței instituționale ale respectivei bănci centrale naționale.”.[6] Spre exemplu, în opinia BCE nr.CON/2011/104, BCE reține că „2.1 Avizele anterioare ale BCE au subliniat în mod repetat rolul-cheie al credibilității politicii monetare în controlarea așteptărilor inflaționiste și în promovarea unei convergențe durabile către stabilitatea prețurilor. O	constatăm că în Atributul-cheie 2.6 la fel se subliniază faptul că autoritatea de rezoluție și angajații acesteia nu poartă răspundere pentru acțiunile săvârșite și omisiunile admise în exercitarea ***cu bună credință*** a atribuțiilor de rezoluție. Metodologia de evaluare a implementării Atributelor - cheie în sectorul bancar, cu referire la acest aspect stabilește inclusiv că este necesară și o indemnizare a costurilor pentru apărare în asemenea acțiuni (acțiuni întreprinse sau omisiuni făcute cu ocazia îndeplinirii ***cu bună credință*** a atribuțiilor sale și acționând în sfera de competență a sa, ceea (aspectul legat de bună-credință) ce nu poate fi cunoscut la momentul intentării unei acțiuni, ci doar cu ocazia finalizării judecății). Un argument în plus care consolidează constatările noastre expuse anterior sunt și considerentele din avizul Băncii Centrale Europene nr. CON 2018/56 din 11 decembrie 2018 cu privire la modificările aduse regimului răspunderii membrilor consiliului de administrație al Băncii Naționale a României și al personalului acesteia. Menționăm că, referitor la inițiativa legiuitorului român de a elimina alin. (4) din art. 25 din Legea privind statutul Băncii Naționale a României, unde se prevede că BNR suportă cheltuielile de judecată ocazionate de procedurile judiciare inițiate împotriva

[6] Secțiunea 2.2.3

	politică monetară credibilă își are rădăcinile într-o bancă centrală independentă cu un mediu instituțional stabil. Cerința Tratatului privind independența băncii centrale reflectă viziunea că obiectivul primar al stabilității prețurilor este cel mai bine servit de o instituție complet independentă cu un mandat precis definit. Este de o importanță crucială să fie configurată o structură instituțională care separă politica monetară de influențele intereselor politice de termen-scurt. 2.2. BCE reiterează observațiile sale anterioare privind modificările frecvente ale Legii privind Banca Națională a Ungariei. În contextul independenței băncii centrale, cadrul legal privind banca centrală trebuie să furnizeze o bază stabilă pentru funcționarea băncii centrale.". [7] Într-un alt aviz, nr.CON/2013/41, privind schimbările în guvernanța băncii centrale a Ciprului, BCE menționează că „Independența băncii centrale are nevoie de un cadru legal stabil pentru a asigura funcționarea băncii centrale. Schimbările frecvente ale cadrului legal pot afecta negativ stabilitatea organizațională și de guvernare a unei bănci centrale naționale și ar putea afecta astfel independența instituțională a acesteia" (p.2.5).[8] În această ordine de idei, reținem, că potrivit Opiniei BCE nr. CON/2018/56 din 11 decembrie 2018 pe marginea unui **proiect de lege care prevedea excluderea prevederilor legale privind compensarea de către Banca Națională a României (BNR) a cheltuielilor de judecată ocazionate de procedurile judiciare inițiate împotriva angajaților acesteia,** "BCE observă avantajele menținerii articolului 25 alineatul (4) în Legea privind Statutul BNR. În acest mod, atât securitatea juridică, cât și stabilitatea cadrului juridic sunt asigurate în ceea ce privește răspunderea personală a membrilor Consiliului de administrație și a personalului BNR însărcinat să exercite atribuții de	personalului BNR, Banca Centrală Europeană a recunoscut avantajele menținerii acestuia. Totodată, însă, Avizul mai menționează că „ *[...] în timp ce proiectul de lege ar impune membrilor Consiliului de administrație și personalului BNR să-și suporte propriile cheltuieli de judecată, BCE recunoaște că aceste cheltuieli pot fi recuperate în conformitate cu legislația națională aplicabilă și că, în principiu,* ***ține de dreptul național să stabilească întinderea unor asemenea modalități de recuperare.***", considerent care este pe deplin aplicabil și în cazul legislației din Republica Moldova (în contextul existenței art. 94 și 96 din Codul de procedură civilă). Concluzionând, reținem argumentele expuse anterior prin care se justifică intervenția realizată de acest proiect, însă recunoaștem și pertinența unor observații făcute de autorul avizului, motiv pentru care proiectul a fost ajustat, cu oferirea unei redacții noi a alineatului (2) din articolul respectiv și completarea acestuia cu unele prevederi noi, după cum urmează: alineatul (2) se modifică și va avea următorul cuprins: *„(2) Cheltuielile de judecată ocazionate de procedurile judiciare inițiate împotriva persoanelor prevăzute la alin. (1), care vizează actele sau faptele îndeplinite de către acestea ori omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte de către acestea în exercitarea atribuțiilor*

[7] A se vedea și avizul BCE nr. CON/2017/34

[8] A se vedea și avizul BCE nr.CON/2017/34, p.3.2.2; avizul BCE nr.CON/2014/8 – pct.2.1

	supraveghere prudențială pentru cheltuielile ocazionate de procedurile judiciare referitoare la răspunderea personală a acestora."[9]. Pe plan național, semnalăm că necesitatea unui regim special aplicabil Băncii Naționale și, implicit a unor garanții în exercitarea atribuțiilor acesteia, a fost recunoscută și prin hotărârile Curții Constituționale. În Hotărârea sa nr.29 din 06.11.2017, Curtea reține: „46. Curtea menționează că un rol determinant în menținerea stabilității financiare îl are Banca Națională a Moldovei [...]. Atribuții subsumate obiectivelor de stabilitate financiară sunt exercitate atât prin reglementarea și supravegherea prudențială a instituțiilor financiare, cât și prin formularea și transmiterea eficientă a măsurilor de politică monetară și supravegherea funcționării în condiții optime a sistemelor de plăți și decontări de importanță sistemică [...]. 47. În Hotărârea nr. 11 din 11 mai 2016 Curtea a menționat că, deși statutul Băncii Naționale a Moldovei nu este reglementat distinct în Constituție, Curtea nu poate să nu remarce importanța acesteia pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economico-financiară a băncilor comerciale din Republica Moldova."[10] Adițional, consemnăm că suficiența cadrului de asigurare a independentei Băncii Naționale, inclusiv în partea ce ține de suportarea de către autoritatea de supraveghere a costurilor derivate din procesele intentate împotriva angajaților acesteia, face parte din verificările petrecute de donatorii/partenerii internaționali (FMI, UE) înainte de disbursarea mijloacelor bănești. În concluzie, atenționăm că dispozițiile alineatului (2) din art. 35 al Legii nr. 548 – XIII din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei transpun principiile și standardele internaționale aplicabile domeniilor de	*conferite prin lege Băncii Naționale, inclusiv pentru efectuarea operațiunilor interne circumscrise exercitării acestor atribuții se suportă de Banca Națională a Moldovei, cu excepția cazului când în procedura judiciară este implicat statul pe o poziție contradictorie cu cea a persoanei prevăzute la alin. (1). Categoriile de cheltuieli suportate și procedura de suportare a acestor cheltuieli se reglementează prin act intern al Băncii Naționale.";* Art. I se completează cu alineatul (2^1) cu următorul cuprins: *„(2^1) Persoana prevăzută la alin. (1) este obligată să restituie sumele de bani achitate de Banca Națională în conformitate cu prevederile alin. (2), în cazul în care instanța judecătorească constată că aceasta a acționat cu rea-credință în acțiunile sau omisiunile sale legate de exercitarea atribuțiilor Băncii Naționale.";* la alineatul (4), *cuvintele „și (2)" se substituie cu cuvintele „ , (2) și (2^1)".*

[9] https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2018_56_f_sign.pdf
[10] A se vedea în acest sens și Hotărârea Curții Constituționale nr.11 din 11.05.2016

	competență ale Băncii Naționale (inclusiv ca urmare a evaluărilor cadrului legal național, realizate de organismele internaționale competente), reflectă experiența altor state în această materie și reprezintă o condiție indispensabilă exercitării atribuțiilor de complexitate sporită și cu un impact pregnant asupra securității economice naționale. Din aceste motive, Banca Națională nu susține proiectul Hotărîrii Guvernului privind aprobarea de lege cu privire la modificarea Legii nr. 548 – XIII din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei (370/MJ/2020).	
Centrul Național Anticorupție	Proiectul nu conține avizele instituțiilor implicate în procesul de avizare și sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, fapt ce presupune că ulterior redacția proiectului poate suferi modificări și completări. În vederea excluderii neconcordanțelor între constatările expertizei anticorupție și prevederile proiectului definitivat, comunicăm că expertiza menționată supra se va efectua conform Legii integrității nr.82/2017. Potrivit art.28 alin.(4) din Legea nr. 82/2017 *„.Expertiza anticorupție, cu excepțiile stabilite la alin. (2) și (3), se efectuează de către Centrul Național Anticorupție doar asupra proiectului definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate. In cazul proiectelor inițiate de Guvern, acestea se consideră definitivate înainte de a fi transmise spre expertiza juridică, iar în cazul inițiativelor altor categorii de autori — după înregistrarea proiectelor în Parlament."* Urmare celor expuse, solicităm condescendent expedierea în adresa Centrului Național Anticorupție a proiectului definitivat, pentru efectuarea expertizei anticorupție.	**Nu se acceptă.** Potrivit art.21 din Legea 100/2017 alin. (1) lit.e) proiectul unui act normativ se elaborează în cîteva etape consecutive, după cum urmează: e) consultarea publică, avizarea proiectului actului normativ de către autoritățile a căror competență are tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ, efectuarea expertizelor, inclusiv expertiza anticorupție, expertiza juridică și, după caz, expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene și expertiza grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător. De asemenea, nu pot fi reținute argumentele ce fac referire la prevederile Legii integrității nr. 82/2017, or, legea specială care reglementează categoriile și ierarhia actelor normative, principiile și etapele legiferării, etapele și regulile elaborării proiectelor actelor

		normative, cerinţele de bază faţă de structura şi conţinutul actului normativ, reguli privind intrarea în vigoare şi abrogarea actului normativ, privind evidenţa şi sistematizarea actelor normative, procedeele tehnice aplicabile actelor normative, precum şi reguli privind interpretarea, monitorizarea implementării prevederilor şi reexaminarea actului normativ este Legea nr. 100/2017, a căror prevederi urmează a fi respectate în procesul de legiferare şi nicidecum Legea nr. 82/2017.
Ministerul Finanțelor	Principiile de bază pentru o supraveghere bancară eficientă (emise de Comitetul Basel pentru supraveghere bancară, 2012), document internațional de referință pentru supraveghetorii bancari, prevăd că „cadrul legal pentru supravegherea bancară trebuie să includă protecție juridică adecvată pentru supraveghetor" (Principiul 2 „Independență, răspundere, asigurare cu resurse și protecție legală pentru supraveghetor"). Principiile de bază Basel sunt utilizate de Fondul Monetar Internațional (FMI) și Banca Mondială în contextul Programului de Evaluare a Sectorului Financiar (FSAP) în vederea evaluării eficacității sistemelor și practicilor de supraveghere bancară ale statelor. Astfel, în rezultatul Programului de Evaluare a Sectorului Financiar al Republicii Moldova, desfășurat în anul 2014 și actualizat în anul 2016 *(https://www.imf.md/press/1%20Moldova%20%20IMF%20%20FSAP_Financial%20System%20Stability%20Asse ssment_cr1670.pdf)*, FMI a constatat că membrii organelor de conducere a Băncii Naționale a Moldovei și personalul acesteia nu dispun de suficientă protecție în instanțele de judecată pentru îndeplinirea cu bună-credință a sarcinilor și atribuțiilor sale. Din acest considerent, precum și în vederea conformării	

	la recomandările FMI înaintate în rezultatul Programului de evaluare efectuat, prin Legea nr.147/2015 au fost introduse, și ulterior revizuite prin Legea nr.233/2016, garanțiile prevăzute la momentul actual în art.35 al Legii nr.548/1995. Reieșind din cele expuse, în vederea menținerii conformității legislației naționale la Principiile Basel în partea ce ține de garanțiile supraveghetorului bancar în exercitarea atribuțiilor, dar și asigurării unui tratament corect și echitabil față de angajații Băncii Naționale a Moldovei cu referire la care se constată îndeplinirea cu rea-credință a actelor/faptelor aferente exercitării atribuțiilor, propunem expunerea modificărilor la art. 35 al Legii nr. 548/1995 în următoarea redacție: „la alineatul (1), cuvîntul „administrativ" se substituie cu cuvîntul „contravențional"; la alineatul (2): în prima și a doua propoziție, cuvîntul „administrative" se substituie cu cuvîntul „contravenționale"; după cuvintele „sînt suportate de Banca Națională", se completează cu textul „sau, la discreția persoanelor prevăzute la alineatul (1), din contul personal al acestora"; se completează cu alineatul (2^1) cu următorul cuprins: (2^1) În cazul în care instanța de judecată sau altă autoritate competentă a constatat, prin hotărâre irevocabilă, îndeplinirea sau omisiunea îndeplinirii, cu reacredință, a oricărui fapt sau act legat de exercitarea atribuțiilor Băncii Naționale, care a cauzat prejudicii unor terți,	 **Se acceptă.** **Se acceptă.** **Se acceptă parțial.** la alineatul (2) prima propoziție se completează cu textul „sau de persoanele prevăzute la alin. (1) în cazul în care își asumă benevol suportarea cheltuielilor respective". **Se acceptă parțial.** Alineatul 2^1 se va da în următoarea redacție: „(2^1) În cazul în care instanța de judecată sau altă autoritate competentă a constatat, prin hotărâre definitivă, îndeplinirea sau omisiunea

	cheltuielile ocazionate, prevăzute la alineatul (2), se compensează Băncii Naţionale de către persoana, în privinţa căreia a fost adoptată hotărârea irevocabilă. la alineatul (4), cuvintele „alineatelor (1) şi (2)" se substituie cu cuvintele „alineatului (1), (2) şi (2^1)". Considerăm că redacţia propusă a modificărilor la Legea nr.548/1995 va creşte gradul de responsabilizare a angajaţilor Băncii Naţionale a Moldovei, va descuraja îndeplinirea defectuoasă sau omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte în exercitarea atribuţiilor conferite prin lege, precum şi se aliniază practicilor şi standardelor internaţionale în domeniu.	îndeplinirii, cu rea-credinţă, a oricărui fapt sau act legat de exercitarea atribuţiilor Băncii Naţionale, care a cauzat prejudicii unor terţi, cheltuielile ocazionate, prevăzute la alineatul (2), se compensează Băncii Naţionale de către persoana, în privinţa căreia a fost adoptată această hotărâre, dacă aceste cheltuieli au fost suportate de Banca Naţională.", or hotărârea judecătorească este executorie la momentul devenirii acesteia definitive şi nu irevocabile. **Precizare.** Proiectul prevede astfel de modificări şi nu este necesară operarea modificărilor în redacţia propusă de autorul avizului.

Obiecţiile şi propunerile
prezentate în conformitate cu prevederile pct. 201
din Regulamentul Guvernului aprobat prin Hotărârea nr. 610/2018

Participantul la avizare (expertizare)/consultare publică	**Conţinutul obiecţiei/ propunerii (recomandării)**	**Argumentarea Ministerului Justiţiei**

Banca Naţională a Moldovei	Potrivit prevederilor art. 6 din Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Naţională a Moldovei (în continuare - Legea nr. 548/1995), Banca Naţională dispune de 30 zile pentru prezentarea avizului pe marginea unui proiect de act normativ care vizează domeniile în care acesta are atribuţii. O atare prevedere derivă din necesitatea de a asigura examinarea multilaterală de către banca centrală a iniţiativelor cu un potenţial impact asupra statutului şi competenţelor acesteia şi prezentarea unui punct de vedere argumentat pe marginea acestor proiecte, reprezentînd una din garanţiile independenţei acestei autorităţi publice. în acelaşi timp, potrivit dispoziţiilor Regulamentului Guvernului (punctele 204, 205,213 din Hotărîrea de Guvern nr. 610 din 03.07.2018), participanţii la procesul de avizare a unui proiect de hotărîre de Guvern dispun de cel puţin 5 zile lucrătoare pentru exprimarea punctului de vedere pe marginea proiectului definitivat şi a sintezei obiecţiilor, iar în cazul în care procesul-verbal al şedinţei secretarilor generali ai ministerelor stabileşte un alt termen - de cel puţin 3 zile. Remarcăm, că în procesul de promovare a acestui proiect de lege, Banca Naţională nu a beneficiat de niciunul dintre termenele prevăzute mai sus pentru examinarea unei iniţiative legislative importante, cu repercursiuni majore asupra statutului şi independenţei acesteia. Ţinînd cont de termenul restrîns pentru prezentarea unui punct de vedere, prezentăm în mod sumar considerentele care fundamentează dezacordul cu Proiectul. Banca Naţională exercită un mandat complex, deţinînd atribuţii de supraveghere şi rezoluţie bancară. în exercitarea acestor atribuţii, care urmăresc protejarea interesului public, Banca Naţională dispune de un instrumentar complex, care adeseori presupune aplicarea unor măsuri cu un impact direct asupra drepturilor unor participanţi la piaţa financiară, care dispun de un potenţial financiar foarte mare (acţionari, creditori corporativi ai băncilor, deponenţi, administratori bancari, ş.a.). în acelaşi timp, măsurile de supraveghere şi rezoluţie bancară sunt, adeseori, fundamentate pe evaluări calitative şi subiective de o complexitate deosebită, susceptibile de interpretări divergente de către persoanele vizate de	**Nu se acceptă.** Acordarea unui termen mai restrâns decât cel minimal de 3 zile este cauzată de circumstanţe excepţionale care impun examinarea şi adoptarea de urgenţă a proiectului dat de către Guvern, pentru a fi transmis ulterior spre examinare Parlamentului. Urmează să menţionăm că Parlamentul în luna iulie finisează sesiunea de primăvară, iar modificările corespunzătoare în legislaţie sunt necesare de operat în mod prioritar. Subsecvent, remarcăm că şi potrivit procesului-verbal nr. 19 al şedinţei operative la Prim-ministru din 12 iunie 2020 s-a decis ca Ministerul Justiţiei să urgenteze definitivarea şi promovarea spre examinare în şedinţă de Guvern a proiectului de hotărâre cu privire la aprobarea proiectului de Lege privind modificarea Legii nr. 548/1995 cu privire la Banca Naţională a Moldovei (nr. unic 370/MJ/2020).

	actul de supraveghere/rezoluţie. Interesele financiare deosebit de mari, afectate de măsurile adoptate de autoritatea de supraveghere / rezoluţie, pe de o parte, precum şi complexitatea raţionamentelor aplicate de această autoritate, pe de altă parte, sporeşte exponenţial riscurile litigioase la care este expusă autoritatea şi angajaţii acesteia. Important, procedurile judiciare de orice natură, indiferent de soluţia finală, au un puternic efect disuasiv asupra autorităţii publice şi salariaţilor acesteia, compromiţînd atingerea obiectivelor de interes public. Necesitatea diminuării acestor riscuri prin conferirea unei protecţii adecvate autorităţii de supraveghere şi rezoluţie bancară, pentru asigurarea exercitării neîntrerupte a acestor funcţii de interes public, a fost recunoscută în principalele documente internaţionale de referinţă, precum şi în cadrul legal naţional al majorităţii statelor. în acest sens, atenţionăm repetat asupăra faptului, că atît Principiile - cheie pentru o supraveghere bancară eficientă, enunţate de Comitetul Basel pentru Supraveghere Bancară (Principiul 2.9), cît şi Atributele Cheie ale Regimurilor Eficiente de Rezoluţie (Atributul-cheie 2.6) stabilesc în mod univoc necesitatea asigurării protecţiei legale a angajaţilor autorităţii de supraveghere / rezoluţie bancară, inclusiv prin compensarea tuturor cheltuielilor de judecată suportate de aceşti angajaţi. Mai mult, pe lîngă transpunerea acestor exigenţe minime din standardele internaţionale, unele state au prevăzut mecanisme adiţionale de asigurare a protecţiei autorităţii de supraveghere şi rezoluţie bancară. Astfel, unele state recunosc explicit că autoritatea de supraveghere şi rezoluţie bancară îşi exercită atribuţiile în vederea protejării interesului public, instituind astfel o prezumţie care descurajează litigiile în scop de hărţuire şi demotivare a personalului şi limitează semnificativ cercul de subiecţi care s-ar putea îndrepta împotriva acestei autorităţi (a se vedea, spre ex., cazul Germaniei - art. 4 din Legea autorităţii de supraveghere BaFin, art. 34 din Constituţia RFG, art. 839 din Codul civil RFG). Alte state limitează expres răspunderea pecuniară a angajaţilor autorităţii de supraveghere/rezoluţie (a se vedea, spre exemplu, cazul Estoniei).	

	Cu referire la propunerea de revizuire a alineatului (2) din art. 35 din Legea nr. 548/XIII, care prevede că Banca Naţională nu va achita cheltuielile ocazionate de reprezentarea şi apărarea angajaţilor săi în litigii unde statul se află pe o poziţie contradictorie cu persoana respectivă (aici avându-se în vedere, conform Notei informative anexate la Proiect, cauzele penale, precum şi eventuale acţiuni în regres ale statului pentru repararea prejudiciului), atenţionăm, că atît standardele internaţionale, cît şi legislaţia altor state, care au transpus aceste standarde, stabilesc expres că garanţiile respective sunt aplicabile tuturor categoriilor de proceduri. Mai mult, în cazul răspunderii penale, care reprezintă cea mai gravă formă a răspunderii juridice, menţinerea garanţiilor respective este de o importanţă deosebită. Reiterăm, că revizuirea alineatului (2) din articolul 35 poate conduce la calificarea Republicii Moldova drept neconformă standardelor internaţionale citate supra, va contraveni recomandării exprese de la pag. 45 a Raportului comun al Fondului Monetar Internaţional şi al Băncii Mondiale FSAP (2014) privind prevederea în legea naţională a obligaţiei BNM de a suporta costurile derivate din litigiile în care sunt implicaţi angajaţii BNM. Cu referire la propunerea de completare a articolului cu alineatul (2^1), care	**Nu se acceptă.** Menționăm că Ministerul Justiției reiterează opinia sa expusă cu ocazia întocmirii tabelului de sinteză la avizul BNM în legătură cu garanțiile necesare de oferit personalului BNM. Faptul că există o diversitate de căi alese de legiuitorii din alte state pentru a asigura protecția personalului din Băncile Naționale ale lor nu justifică pretenția expusă în avizul BNM de a se opta pentru o anumită modalitate și de a nu fi analizate celelalte existente. În orice caz, aceasta ține de competența exclusivă a legiuitorului național de a decide pe marginea acestui subiect și nu i se poate limita dreptul acestuia de alegere. Referitor la obiecția privind excluderea procedurilor penale și civile în regres de la obligația BNM de a suporta cheltuielile de judecată, menționăm că acestea vor putea fi solicitate de către persoană la finalul procesului de judecată, în măsura în care acesta va avea câștig de cauză (normele procesuale permițând acest fapt). A se vedea suplimentar și opinia ministerului expusă mai sus.

	prevede obligaţia de restituire a sumelor de bani achitate de Banca Naţională în cazul unei decizii a instanţei de judecată, care constată reaua credinţă, atenţionăm, că o asemenea prevedere nu se regăseşte într-o redacţie expresă nici în standardele internaţionale referite mai sus, şi nici în unele legi naţionale care transpun aceste standarde (a se vedea, spre exemplu, Legea băncii centrale din Georgia, Legea băncii centrale din Montenegro, Legea privind statutul Băncii Naţionale a României). Remarcăm, că suportarea de către Banca Naţională a cheltuielilor de judecată în litigiile în care sunt antrenaţi angajaţii acesteia urmează a fi examinată şi din perspectiva asistenţei juridice garantate de stat, care trebuie să corespundă unor exigenţe reliefate în jurisprudenţa CtEDO şi actele internaţionale pertinente. În acest sens, este importantă asigurarea accesului la asistenţă juridică garantată de stat, de calitate înaltă. în special în cazurile de complexitate înaltă[11]. Carcterul extrem de complex al cazurilor care vizează competenţele Băncii Naţionale, precum şi durata procedurilor legale naţionale pot expune angajaţii BNM la costuri deosebit mari pentru asigurarea asistenţei juridice calificate. Prevederea propusă, cuplată cu lipsa unei limitări rezonabile a răspunderii pecuniare a angajaţilor BNM, atrbuie în sarcina acestora costuri care pot fi incomensurabile cu prejudiciul propriu-zis adus prin eventualele acţiuni/omisiuni ale acestora. Avînd în vedere considerentele expuse mai sus, Banca Naţională nu susţine Proiectul Hotărîrii Guvernului privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 548 -XIII din 21.07.1995 cu privire la Banca Naţională a Moldovei.	**Nu se acceptă.** Referitor la obiecţia legată de inserarea alin. (2^1), menţionăm că prevederi similare sunt incluse şi în alte legislaţii naţionale. Mai mult ca atât, Republica Moldova nu este obligată să urmeze modelul național al unui stat anumit, ci are o libertate de apreciere. Adițional, menționăm că vizavi de aspectul invocate referitor la obligația acordării asistenței juridice garantate de stat, remarcăm că asistența juridică garantată de stat se acordă în temeiul și în condițiile Legii nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat, respectiv în cazul în care persoana întrunește condițiile exhaustive prevăzute de lege, aceasta beneficiază necondiționat de asistență garantată de stat.

MINISTRU
Fadei NAGACEVSCHI

[11]A se vedea, spre exemplu, Raportul HIIL, 2014, https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2018/09/Legal-Aid-in-Europe-Full-Report.pdf