



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea
unor acte normative
(nr. 465 din 14.12.2022)

Examinând proiectul de lege menționat, *în mod prioritar*, prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996 și Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, Direcția generală juridică expune următoarele.

I. Obiecții de ordin general

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către dl Radu Marian, deputat în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art. 66 din Constituție.

3. Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în vederea consolidării cadrului legal aferent băncii centrale, ținând cont de angajamentele asumate de Republica Moldova prin Memorandumul cu privire la politicile economice și financiare încheiat cu FMI în septembrie 2022, precum și pentru a asigura buna desfășurare și finalizare ordonată a procesului de lichidare a băncilor.

4. După conținutul său normativ, inițiativa legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.72 din Constituție.

5. Întrucât propunerea legislativă vizează Banca Națională, în temeiul art. 6 din Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, apreciem necesar prezentarea poziției acesteia asupra propunerii legislative.

6. Cu titlu de informare, menționăm că proiectul de lege supus avizării a fost adoptat în I lectură în ședința plenară din 15.12.2022.

II. Privitor la concordanța proiectului de lege prevederilor legislative

1. **La Art. I**, privitor la modificarea Legii nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei.

1) La art. 2 se propune introducerea noțiunii de „*abatere gravă ca fiind acțiunea sau inacțiunea ilegală săvârșită în exercitarea atribuțiilor profesionale, care este suficient de serioasă pentru a justifica eliberarea din funcție a persoanei responsabile*”.

Făcând o analiză de conținut a acestei propuneri, menționăm, că termenul „*abatere gravă*” a fost introdus în cuprinsul Legii nr. 548/1995 prin Legea nr. 134/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

După cum rezultă din conținutul alin. (10) al art. 23 din Lege, orice membru al Consiliului de supraveghere sau al Comitetului executiv poate fi revocat de către Parlament, conform procedurii prevăzute la alin.(11), numai în cazul în care:

- a) - nu mai îndeplinește condițiile de exercitare a atribuțiilor;
- b) - a comis o abatere gravă;
- c) - a încheiat direct sau prin intermediul unei persoane terțe un act juridic;
- d) - a participat la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese;
- e) - nu a depus declarația de avere și interese personale sau a refuzat depunerea acesteia, în condițiile art.27 alin.(8) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, fie s-a dispus de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, confiscarea averii nejustificate.

Reieșind din propunerea înaintată, membrul Consiliului de supraveghere sau al Comitetului executiv va putea fi revocat doar în cazul în care a comis o abatere gravă, fiind, astfel, excluse toate celelalte încălcări pentru care subiecții vizați urmau a fi revocați din funcție.

În nota informativă la proiect, autorul explică necesitatea definirii acestei noțiuni, bazându-se pe jurisprudența internațională, dar nu explică care este necesitatea excluderii celorlalte încălcări prevăzute la art. 23 alin. (10) și substituirea acestora prin „comiterea unei abateri grave”. Deși se poate rezuma, că celelalte încălcări prevăzute la acest articol ar putea fi calificate ca acțiuni sau inacțiuni ilegale săvârșite în exercitarea atribuțiilor profesionale, se solicită o explicare, în acest sens.

Interpretarea de conținut a noțiunii „*abatere gravă*” ridică mai multe semne de întrebare, care se rezumă la următoarele:

- cine poate califica că acțiunea subiectului supus revocării este suficient de serioasă pentru a justifica eliberarea din funcție a persoanei responsabile?;
- care sunt criteriile pentru care o acțiune ar putea fi calificată ca „suficient de serioasă”?;
- dacă măsura disciplinară nu poate fi aplicată în mod arbitrar.

Considerăm că, termenul „*suficient de serioasă*” poate ridica unele semne de întrebare privitor la calificarea acțiunii sau inacțiunii ilegale, dacă aceasta este sau nu în măsură să justifice eliberarea din funcție a persoanei responsabile.

Sugerăm determinarea/stabilirea criteriilor/parametrilor în care acțiunea sau inacțiunea ilegală va putea fi considerată „*faptă serioasă*”, excluzându-se, astfel, interpretarea arbitrară a acestei noțiuni. În plus, menționăm, că norma cuprinsă la alin. (10) al art. 23 din Lege, care instituie fapta de „comitere a abaterii grave” prevede, că pentru o asemenea acțiune membrii Consiliului de supraveghere și cei ai Comitetului executiv pot fi revocați, pe când în noțiune se propune că persoana responsabilă poate fi eliberată din funcție.

Cu titlu de referință, invocăm prevederile art. 10 alin. (12) și alin. (13¹) din Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică, care stabilește cazurile de încetare a mandatului directorului Consiliului de administrație și temeiurile de revocare din funcție în caz de constatare a executării necorespunzătoare sau a neexecutării obligațiilor sau a atribuțiilor sale, indiferent de prezența culpei, precum și în cazul constatării, în rezultatul controlului parlamentar efectuat în condițiile legii, a unei activități defectuoase.

În ceea ce privește criteriile de claritate, precizie și previzibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, menționăm că potrivit art.54 alin.(1) lit. a) și lit. d) din Legea nr.100/2017, conținutul proiectului trebuie să fie expus într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație, iar aceleași noțiuni să se exprime prin aceiași termeni. De asemenea, menționăm constatările Curții Constituționale cuprinse în Hotărârile sale nr.26/2010 și nr.26/2016, unde Curtea a reținut că textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile; și respectiv, ”la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate”.

Pentru momentele descrise, este necesară revizuirea noțiunii de „*abatere gravă*” ținându-se cont de constatările Curții Constituționale exprimate în jurisprudența sa, precum și de principiile legiferării consacrate la art. 3 din Legea nr. 100/2017.

Recomandările expuse în prezentul punct sunt valabile și pentru art. 23 alin. (10) din proiect.

2) La art. 6 alin. (4). Norma acestui alineat prevede, că „Banca Națională și membrii organelor de conducere ale acesteia sunt independenți în exercitarea atribuțiilor stabilite de prezenta lege și nu pot solicita și nici accepta instrucțiuni de la autoritățile publice sau de la orice altă autoritate. Autoritățile publice, precum și orice alte autorități nu vor încerca să influențeze membrii organelor de conducere ale Băncii Naționale în exercitarea atribuțiilor lor”

După propunerea de substituie a cuvântului „*autorități*” cu cuvintele „*părți terțe*”, norma ar prevedea, că Banca Națională și membrii organelor de conducere ale acesteia nu pot solicita și nici accepta instrucțiuni de la părți terțe.

În nota informativă la proiect, autorul argumentează necesitatea atribuirii independenței Băncii Naționale a Moldove prin *interzicerea influenței entităților*

publice sau private asupra activității acesteia, iar în proiect se propune instituirea termenului „părți terțe”.

Trebuie să menționăm, că legislația în vigoare nu explică termenul „parte terță”.

Legea integrității nr. 82/2017 definește noțiunea de „entitate publică” ca fiind persoana juridică cu statut de:

a) autoritate publică, autoritate centrală, autoritate publică centrală de specialitate, autoritate publică locală, precum și de structură organizațională de pe lângă sau din sfera de competență a acestora;

b) autoritate, instituție, organ, organizație, oficiu sau agenție de stat, autonomă, independentă, de autoadministrare și/sau de reglementare;

c) Curte Constituțională, instanță de judecată, procuratură;

d) întreprindere de stat sau municipală, societate pe acțiuni în care statul deține pachetul majoritar de acțiuni.

De aceea, urmează a se va revedea termenul „parte terță” ținându-se cont, atât de argumentele aduse în nota informativă, cât și de termenii juridici consacrați la nivel legislativ.

3) Cu privire la abrogarea normei lit. b) al alin.(2) art.8 din Lege, care se referă la posibilitatea asistării miniștrilor responsabili de probleme economice și financiare la ședințele Consiliului de supraveghere și ale Comitetului executiv, fără drept de vot, considerăm că abrogarea în cauză urmează a fi examinată suplimentar prin prisma neadmiterii unor raporturi disproporționate în relațiile Băncii Naționale cu Guvernul și Parlamentul. Urmare abrogării lit. b), conclucrarea cu Guvernul se va realiza doar la dorința Guvernatorului Băncii Naționale a Moldovei, care poate asista și lua cuvântul la ședințele Guvernului și poate prezenta în scris opinii cu privire la problemele abordate în urma participării la ședințe.

Considerăm că, în problemele financiare și bugetare, care nu țin de examinarea activității unui subiect din domeniul privat licențiat sau autorizat de Banca Națională, miniștrii responsabili de problemele economice și financiare pot asista la ședințele Consiliului de supraveghere și ale Comitetului executiv, fără drept de vot.

Acțiunea normei poate afecta aplicarea prevederilor art. 9 alin. (4) din Legea privind activitatea băncilor nr. 202/2017 și prevederile art. 111 și art. 217 din Legea nr. 232/2016 privind redresarea și rezoluția băncilor, precum și alte interese ale statului.

4) La propunerea de modificare a art. 23 din Lege:

1. Potrivit redacției alin. (9) al art. 23 din Legea nr. 548/1995, membrii Consiliului de supraveghere și cei ai Comitetului executiv pot demisiona, cu condiția informării în scris, cu 3 luni înainte, a autorității publice care i-a numit.

Autorul proiectului de lege propune completarea acestei norme în sensul concretizării faptului retragerii notificării în termen de 3 luni numai dacă Parlamentul nu a numit un nou membru până la data retragerii notificării, precum și faptul că mandatul Consiliului de supraveghere și cei ai Comitetului executiv

încetează la data numirii de către Parlament a unui nou membru sau la expirarea termenului de 3 luni de la data notificării dacă Parlamentul nu a numit un nou membru și notificarea nu a fost retrasă.

Privitor la organizarea și administrarea Băncii Naționale, în corespundere cu art. 23 alin. (9) și alin. (13) din Legea nr. 548/1995, membrii organelor de conducere pot demisiona, cu condiția informării în scris, cu 3 luni înainte, a autorității publice care i-a numit, iar Parlamentul numește membrii Consiliului de supraveghere și ai Comitetului executiv în funcțiile devenite vacante în termen de cel mult 3 luni de la survenirea vacanței funcției.

Cu referire la calitatea funcției pe care o dețin membrii organelor de conducere ale Băncii Naționale, în conformitate cu art. 25 alin. (4) din Legea nr. 548/1995, *Membrii Consiliului de Supraveghere și cei ai Comitetului executiv dețin funcții de demnitate publică prin numire și se supun prevederilor aplicabile ale legislației cu privire la statutul persoanelor care exercită funcții de demnitate publică, în măsura în care prezenta lege nu prevede altfel.*

În acest sens, art. 6 alin. (1) și (3), art. 7 alin. (3), art. 22 alin. (3) și (4) din Legea nr. 199/2010 conține reglementări detaliate referitoare la ocuparea funcției de demnitate publică, exercitarea funcției de demnitate publică, încetarea mandatului.

În raport cu reglementările din actele normative invocate, apreciem, că propunerea de modificare a alin. (9) al art. 23 urmează a fi corelată în mod direct cu norma cuprinsă la alin. (13) al art. 23 din Legea nr. 548/1995, prevederea căruia asigură o continuitate a exercitării funcției și a activității organelor de conducere a Băncii Naționale a Moldovei, obligă Parlamentul să acționeze în termen pentru a asigura suplinirea funcției vacante, precum și prevede adoptarea de către Parlament a hotărârii de declarare a funcției vacante până la expirarea termenului de 3 luni.

De asemenea, considerăm că propunerea înaintată urmează a fi revăzută și din considerentul, că la depunerea cererii de demisie, persoana cu funcție de demnitate publică exprimă intenția directă și expresă de a demisiona, își asumă decizia și manifestă conștientizarea consecinței de acceptare a acesteia de către autoritatea publică care l-a numit în această funcție. Iar retragerea cererii poate avea loc doar până la adoptarea hotărârii de declarare a funcției vacante, prin adoptarea actului administrativ, care își produce efectul la data intrării în vigoare a acesteia.

Parlamentul poate numi membrii Consiliului de supraveghere și ai Comitetului executiv doar când funcțiile sunt vacante, concluzie ce rezultă direct din prevederea art. 23 alin. (13) din Legea nr. 548/1995. În cazul în care un membru a făcut notificarea de demisionare, acesta se mai află în exercitarea funcției, iar în funcția lui va putea fi numit un nou membru doar când această funcție va fi declarată de către Parlament funcție vacantă.

Cât privește determinarea momentului când survine vacanța funcției, întrucât membrii organelor de conducere ale Băncii Naționale a Moldovei sunt persoane cu funcție de demnitate publică, cu titlu de referință invocăm Hotărârea Curții Constituționale nr. 21/2015, unde Curtea a statuat, că „în cazul prezentării cererii de demisie, mandatul de deputat încetează în momentul depunerii acesteia”.

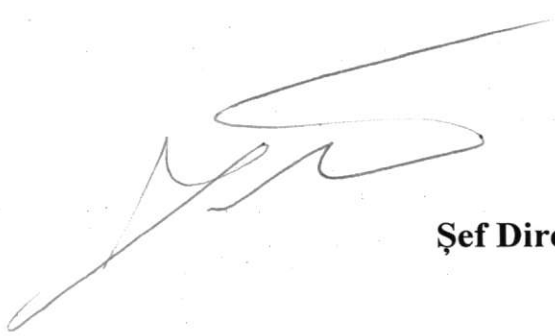
2. Excluderea încălcărilor enumerate la alin. (10) și substituirea acestora cu noțiunea "de abatere gravă", definită în mod general și evaziv, urmată de interzicerea participării membrilor Guvernului la ședințe, va conduce la limitarea posibilității de aplicare a calificativului de abatere gravă și, ca urmare, de revocare a membrului Consiliului de supraveghere sau al Comitetului executiv de către Parlament. Considerăm că, scopul modificărilor este asigurarea inaplicabilității măsurii de atragere la răspundere.

III. Art. III.

Cu referire la mecanismele de prelungire a termenului de lichidare a băncilor propuse, atât la alin. (2), cât și alin. (3) din Art. III, considerăm că sunt defectuoase prevederile acestora pe motiv, că aduc noi explicații reglementărilor de lichidare a băncilor cuprinse la Art. V din Legea nr. 174/2017, precum și constituie o dublare a normelor propuse la art. 38¹ din Legea nr. 548/1995.

Pentru a exclude posibilele neclarități în ceea ce privește aplicarea prevederilor normelor tranzitorii, propunem introducerea unui alineat care să prevadă în mod expres, că normele art. 38¹ din Legea nr. 550/1995 cu privire la lichidarea băncilor au caracter retroactiv, prevederile căreia vor fi aplicate băncilor care sunt în proces de lichidare guvernate de Legea nr. 274/2017 pentru completarea unor acte legislative. În cazul acceptării propunerii date, alin. (2) și alin. (3) urmează a fi excluse din cuprinsul Art. III.

Drept argument invocăm Hotărârea Curții Constituționale nr. 26/2002, unde Curtea a statuat, că „principiul neretroactivității legii nu este un principiu cu caracter absolut. 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.



Ion Creangă
Șef Direcție generală

Ex. I. Băieșu
Tel: 551