



16 august 2016

Dj nr. 383

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la Depozitarul central al valorilor mobiliare (nr.321 din 15.07.2016)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, și menționează următoarele.

I. Obiecții cu caracter general

1. Potrivit informației expuse în nota informativă, proiectul de lege a fost elaborat în scopul implementării prevederilor Art.V. alin.(1) lit.(a) al Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.62 din 08.04.2016. Potrivit normei citate, **Guvernul, în termen de 3 luni de la publicarea prezentei legi, va prezenta Parlamentului proiectul de lege cu privire la Depozitarul central unic**. Prin urmare, prin însuși norma adoptată de către legislativ, se instituie obligația Guvernului să elaboreze și să prezinte spre examinare proiectul în cauză. Considerăm că, în cazul în care angajamentele de elaborare a proiectului de lege au fost asumate la nivel de Guvern, urmau a fi respectate toate etapele procedurale stabilite de legislație în acest sens. Motivația legiuitorului de a atribui în sfera de competență a Guvernului elaborarea proiectului de lege privind Depozitarul central unic rezidă din necesitatea instituirii unui cadru legal bine fundamentat, anticipării consecințelor în aplicare, precum și evaluării urmărilor ce pot surveni asupra echilibrului în domeniul valorilor mobiliare.

2. Referitor la determinarea oportunității prezentului proiect de lege, reținem că, la elaborarea acestuia nu s-a ținut cont de un șir de acte normative care instituie obligativitatea creării **Depozitarului central unic**. Suplimentar normei Legii nr.62 din 08.04.2016 citate mai sus, amintim norma art. 5 alin. (1) a Legii nr.548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei care instituie obligația BNM de a constitui **Depozitarul central unic**, de a opera, reglementa și

supraveghea activitatea acestuia în conformitate cu atribuțiile stabilite de legea cu privire la Depozitarul central unic. La fel, Capitolului IV lit.C pct.4 al Programului de activitate al Guvernului 2016-2018 prevede crearea **Depozitarului central unic de stat** al valorilor mobiliare și lansarea Registrului unic de stat al deținătorilor de valori mobiliare, administrat de Depozitarul central unic de stat, și creșterea transparenței acționarilor pînă la beneficiarii finali.

Examinînd prevederile prezentului proiect de lege, observăm că acesta nu corespunde cu normele instituite de legislație, or acesta nu prevede crearea unui Depozitar central unic. Cu toate că în conținutul Cap. V al proiectului supus avizării se face referire la constituirea Depozitarului central unic, pe o perioadă intermediară, considerăm că normele sunt insuficiente și lacunare, lipsite de precizie juridică și contrare prevederilor conceptuale prin care se urmărește crearea unei singure entități de reglementare a tranzacțiilor de clearing și decontare a instrumentelor financiare. Soluția legislativă astfel propusă prin prezentul proiect de lege considerăm a fi insuficientă și care nu asigură continuitatea funcționării pieței de capital, protejarea drepturilor și intereselor investitorilor și menținerea stabilității financiare.

3. Potrivit art.34 alin.(2) din Legea concurenței nr.183 din 11.07.2012, autoritățile administrației publice transmit Consiliului Concurenței spre avizare proiectele de acte legislative și normative care au sau pot avea impact anticoncurențial. Nota Informativă nu conține nici o informație privind respectarea procedurii menționate.

4. De asemenea, proiectul de lege conține reglementări ce țin de competența Băncii Naționale a Moldovei, avizul căruia necesită a fi solicitat, conform prevederilor art.6 alin.(3) și art.8 alin.(3) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548-XIII din 21.07.1995.

5. În calitate de autoritate competentă care reglementează și autorizează activitatea participanților la piața financiară nebancaară, precum și supraveghează respectarea legislației de către aceștia, Comisia Națională a Pieței Financiare urmează a se expune referitor la prezentul proiect de lege.

6. La fel, atenționăm că, Nota informativă alăturată proiectului de lege nu corespunde cerințelor art.47 din Regulamentul Parlamentului și ale art.20 din Legea 780/2001, deoarece nu conține informațiile referitoare la: condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui; referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității

proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză; fundamentarea economico-financiară și actul de analiză a impactului de reglementare.

Totodată, recomandările FMI și ale Băncii Mondiale, precum și normele legislației comunitare, la care se face referire în textul Notei informative, urmau a fi prezentate sau alăturate într-o formă ce ar permite înțelegerea exactă a acestora, precum și măsura în care au fost realizate.

II. Obiecții de ordin tehnico-juridic

La examinarea **Art. 1**, observăm că conținutul acestuia nu corespunde cu titlul, ori scopul legii nu este indicat în articol, ci este prevăzut în ambele propoziții, obiectul de reglementare al legii.

La **Art.2**, recomandăm reformularea textului noțiunii "*deținători de valori mobiliare*", pentru a determina cu claritate subiecții vizați.

La definirea noțiunii de "*notificare despre pierderi*" pentru a conferi normei un grad sporit de claritate și pentru a exclude orice interpretări, urmează a fi indicată clar în textul proiectului de lege, care este autoritatea competentă, investită cu atribuția de a fi înștiințată de faptul pierderii valorilor mobiliare. Reținem că, prezentul proiect de lege abundă în utilizarea termenului de "*autoritate competentă*" acest fapt făcând dificilă aplicarea prevederilor proiectului, conferindu-i caracter neclar.

La noțiunea de "procedură de insolvabilitate" este necesară o informare completă asupra actului legislativ la care se face trimitere, prin indicarea numărului și data adoptării acestuia. Observația este valabilă pentru toate cazurile similare din proiect.

La definirea noțiunii de "supraveghere", textul acesteia este incoerent și neclar și nu se respectă topica propoziției. La fel, propunem excluderea cuvintelor „existent și planificat” ca fiind inutile, dar și în vederea respectării unicității terminologiei.

La **Art. 3 alin.(1)**, pentru o exprimare adecvată stilului normativ, propunem excluderea textului "Cu excepția cazului în care se prevede altfel în prezenta lege,". Potrivit aceluiași considerații, sugerăm excluderea cuvintelor "în temeiul și".

La **art. 4**, în contextul indicării capitalului propriu al depozitarului central, ținem să amintim norma art. 112 a Codului civil al RM, potrivit căreia capitalul social determină valoarea minimă a activelor pe care trebuie să le dețină societatea comercială. Astfel, în contextul normei art.4, considerăm că, se face referire la capitalul social al depozitarului central și nu la capitalul propriu al acestuia. Mai

mult, potrivit normei art. 39 a Legii privind societățile pe acțiuni nr.1134 din 02.04.1997, capitalul propriu al societății este constituit din capitalul social, capitalul suplimentar și capitalul de rezervă. Astfel, capitalul propriu este un indicator variabil, acesta nu poate fi "integral subscris și vărsat" spre deosebire de capitalul social care reprezintă componenta fixă și se varsă integral la înregistrarea societății comerciale.

Alin.(1) al aceluiași articol, poartă un caracter general și declarativ, utilitatea lui nefiind motivată în contextul în care alin.(2) stabilește exact valoarea minimă a activelor pe care trebuie să le dețină societatea pe acțiuni, motiv pentru care considerăm necesară excluderea acestuia.

Norma alin.(2) este incompletă și urmează a se indica echivalentul sumei în monedă națională a capitalului depus, dar și momentul când se va calcula conform cursului BNM.

La alin.(5) lit.b) și lit.d), subliniem asupra caracterului de incertitudine a normei, în contextul în care nu sunt stabilite criterii clare pe care BNM ar putea să le înainteze persoanelor juridice care dețin capitalul depozitarului central, acest fapt fiind contrar principiului previzibilității și transparenței reglementării activității de întreprinzător, consacrată la art. 4 al Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235 din 20 iulie 2006.

La art.5, formula „depozitarul central poate acționa ca un depozitar central” este improprie stilului normativ și sugerăm reformularea astfel:

„Depozitarul central desfășoară activități în legătură cu următoarele valori mobiliare: ”

La lit.a), este necesară redactarea corectă a legii la care se face trimitere.

Referitor la textul propus la alin.(3), amintim norma art.3 a Legii cu privire la notariat nr.1453 din 8.11.2002, care prevede că actele notariale pe teritoriul Republicii Moldova se îndeplinesc de notari publici. Totodată, nu este clar care acte notariale, din cele enumerate la art.35 ale aceleiași legi, urmează a fi îndeplinite de către depozitarul central.

La alin.(3), utilizarea cuvintelor "poate adopta regulamente" atribuie caracter incert normei, or BNM va exercita unilateral prerogativa de a decide asupra oportunității regulamentului. Sugerăm evitarea utilizării normelor dispozitive permissive prin excluderea cuvântului "poate". Obiecția este valabilă în egală măsură pentru toate cazurile similare din proiect.

La art.9 alin.(3), referitor la cerințele înaintate față de membrii organelor de conducere, semnalăm asupra caracterului general al normei și necesitatea indicării expres în lege a unor aspecte ce vizează pregătirea profesională a candidatului,

experiența în domeniu, incompatibilitatea cu alte funcții, lipsa antecedentelor nestinse.

Art.10 prevede componența Consiliului de supraveghere al depozitarului central, fără a stabili însă funcțiile și sfera de activitate a acestui organ. Propunem elaborarea unui alineat distinct al art.10, cu enumerarea concretă a funcțiilor Consiliului.

Reținem că, norma **art.11** este incompletă, nici în acest caz nu sunt evidențiate atribuțiile Comitetului executiv, motiv pentru care reiterem observația de mai sus și propunem elaborarea unui alineat ce ar conține atribuțiile Comitetului executiv.

La textul propus pentru **art.12**, semnalăm că, nu este indicat în textul legii mecanismul de alegere a membrilor Comitetului de utilizatori, componența numerică a acestuia, cât și periodicitatea întrunirilor.

La fel, reținem atribuția Comitetului de utilizatori de a oferi consultanță organelor de conducere privind criteriile de acceptare a emitenților sau participanților. Totodată, textul proiectului de lege nu face referire la careva criterii de acceptare, existînd astfel riscul de a atribui organelor de conducere atribuții excesive și nejustificate, în lipsa unor norme legale care să instituie unele prevederi clare în domeniu. Pentru a conferi claritate textului, propunem autorilor proiectului de lege indicarea exhaustivă a criteriilor de acceptare a emitenților și participanților.

Un alt aspect important ține de tarifarea serviciilor prestate de către depozitarul central, la care se face referire superficială în textul art.12. Reținem că, proiectul de lege nu conține reglementări referitoare la organul investit cu atribuția de aprobare a prețurilor și tarifelor, stabilirea unor limite maxime și minime pentru serviciile prestate, precum și lipsa unui mecanism de control eficient ce va asigura stabilirea unor tarife echitabile.

Observația adusă articolului **14 alin.(2)** cât și altor cazuri similare din textul proiectului de lege, ține de obligativitatea utilizării timpului prezent, pentru o redactare proprie stilului normativ.

La textul propus pentru **art.15**, expresiile „gestionare cuprinzătoare a riscurilor” și „funcție de gestionare a riscurilor” sunt improprii limbajului normativ, motiv pentru care recomandăm reformularea textului.

La **art.16**, considerăm necesară substituirea cuvântului „dezvăluirea” cu cuvântul „publicarea”. La fel, dispoziția articolului va avea următorul conținut:

„Depozitarul central publică informațiile referitoare la:”

La același articol, reținem norma potrivit căreia depozitarul central poate oferi reduceri și rabaturi. Subliniem că, norma de la lit.a) este conformă prevederii art.34 alin.1) a Regulamentului (UE) nr. 909/2014 din 23 iulie 2014, care instituie posibilitatea acordării reducerilor, totodată, în lipsa unor reglementări clare și detaliate de acordare a reducerilor și a condițiilor de beneficiere, se creează precondiții pentru exercitarea unor atribuții excesive din partea autorității competente.

La **art.17** se impune redactarea minuțioasă a textului. La alin.(1) se vor exclude cuvintele: „În această calitate”, în ambele cazuri, „de asemenea”, „orice”, iar la alin.(2) se va exclude textul „În exercitarea acestor responsabilități”, „ajunge la un consens cu scopul de a”.

La **art.18** alin.(3), nu este clar motivul pentru care s-a specificat obligativitatea alegerii președintelui din rândul membrilor numiți de BNM, ori altfel nu este posibil, dat fiind faptul că toți membrii comitetului comun de supraveghere sunt numiți de BNM, conform alin.(2).

La alin.(4), textul „cu o expertiză recunoscută în domeniile infrastructurii de piață” este ambiguu și neclar și propunem a fi substituit cu textul „și să dispună de certificat de calificare, eliberat de Comisia Națională a Pieței Financiare.” Modificarea dată este adusă în contextul normei art. 8 lit.c) a Legii privind Comisia Națională a Pieței Financiare nr. 192-XIV din 12.11.1998 potrivit căreia C.N.P.F. are atribuția de a acorda, retrage și suspenda autorizații participanților pieței financiare nebancale. Totodată, prin Hotărîrea C.N.P.F. privind aprobarea Regulamentului cu privire la atestarea specialiștilor participanților profesioniști la piața financiară nebancale din 18.09.2008 au fost instituite reguli referitor la eliberarea certificatului de calificare – act care atestă nivelul suficient de pregătire profesională pentru a activa în domeniul respectiv al pieței financiare nebancale.

La alin.(5), urmează a se concretiza cine deține calitatea de „furnizor de servicii” în contextul în care articolul la care se face trimitere operează cu noțiunea de „prestator de servicii”.

La alin.(6) textul „mandat reînnoibil de 4 ani” este impropriu limbajului normativ, motiv pentru care propunem următoarea redacție:

„Membrii Comitetului comun de supraveghere sunt numiți în funcție, pentru un mandat de 4 ani, cu posibilitatea de a exercita două mandate consecutive.”

Referitor la **art.20 alin.(1)**, formulăm observație asupra structurii alineatului, urmînd a fi redactat corespunzător, ținîndu-se cont de **art.32 alin.(6)** al Legii 780/2001, potrivit căruia în cazul unor structuri mai complexe, diviziunile alineatului se numerotează cu cifre arabe și o paranteză. Diviziunile numerotate cu cifre pot avea subdiviziuni însemnate cu litere latine mici și o paranteză.

Norma **art.20 alin.(1) lit.b)** poartă un caracter neclar prin utilizarea textului „cu excepția cazului în care BNM dispune altfel” dar și a textului „orice activitate esențială a sistemului”. Ținem să amintim norma **art.19** a Legii nr. 780/2001, potrivit căreia textul urmează a fi exprimat corect, concis astfel încît să fie înțeles de orice subiect interesat.

Referitor la "*regulile sistemului*", la care se face referire la **lit.c)**, atragem atenția asupra terminologiei neuniforme utilizate în proiectul de lege, or **art.16 lit.c)** operează cu termenul de "*norme care reglementează sistemul*", **art. 21 alin.(2) lit.b)** utilizează „*regulile care reglementează sistemul*”, **art.20 alin.(1) lit.a)** – „*regulile Depozitarului central*”, iar **art.20 alin.(3)** – „*normele care reglementează Depozitarul central*”. În acest context, subliniem norma **art.19** a Legii 780/2001, potrivit căreia terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia.

La **alin.(2)** sugerăm revederea textului și expunerea sa în următoarea formulă:

„(2) *Regulile depozitarului central sînt adoptate, modificate și completate de acesta și se aplică după aprobarea lor de către Banca Națională a Moldovei.*”

În condițiile în care **alin.(2)** stabilește clar obligativitatea aprobării regulilor Depozitarului central de către BNM, considerăm inutilă norma **alin.(3)** și urmează a fi exclusă.

În contextul **art.21 alin.(2) lit. g) și h)**, semnalăm utilizarea limbajului impropriu stilului normativ, precum și nu este clar cine face parte din "*conducerea de vîrf*" ? Solicităm autorilor proiectului de lege delimitarea clară a membrilor organelor de conducere și membrilor organelor de vîrf, dacă aceasta există, ori excluderea, ca nefondată, a acestor cuvinte.

La **alin.(2) lit.j)**, se va exclude sintagma "*audit intern*", avînd ca argument norma **art.3** a Legii nr. 229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern, potrivit căreia controlul intern reprezintă un sistem organizat de managerul entității publice și personalul acesteia, incluzînd auditul intern.

Sub aspectul opozabilității, norma **alin.(4)**, în formula actuală, este lipsită de eficiență normativă și efect juridic, or **alin.(1) și (2)** al aceluiași articol stabilește

exact documentele ce urmează a fi prezentate de către solicitant, lipsa unui act face imposibilă acordarea licenței.

La alin.(6), pentru o redactare corespunzătoare stilului normativ, propunem următoarea redacție:

„Hotărîrea privind refuzul eliberării licenței poate fi contestată conform Legii nr. 548-XIII din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei”

Cu titlu de observație generală asupra **art.22**, reținem că acesta transcrie parțial identic norma art.30 a Regulamentului (UE) nr. 909/2014 din 23 iulie 2014, fără a se lua în considerare faptul că statele membre UE beneficiază de spațiu de manevră în procesul de transpunere a legislației. Ținând cont de ordinea juridică internă, autoritatea legislativă trebuie să țină seama de caracteristicile naționale specifice și să adopte reglementări clare și conforme realităților din societate (desemnarea de autorități competente, impunerea de sancțiuni, etc). Astfel, menționăm că textul conține formulări ambigue și neclare, nefiind respectată cerința de precizie, claritate și legalitate a actului normativ, fapt ce contravine art.3 și 4 ale Legii nr.780/2001.

Suplimentar, considerăm inadmisibil și riscant posibilitatea depozitarului central de a externaliza atribuțiile sale unei terțe părți care nu deține licență pentru a desfășura această activitate. La fel, lipsa, în proiectul de lege a cadrului juridic aplicabil externalizării serviciilor Depozitarului central unei autorități publice face riscantă această operațiune pentru ambele entități implicate.

Ca observație generală asupra **art. 24**, sugerăm o îmbunătățire redacțională a textului articolului, avînd în vedere că cuvinte precum „*orice*”, „*dacă este cazul*”, „*plîngeri oficiale*”, „*timp util*” nu se recomandă a fi utilizate în textul actelor legislative.

La **art.24 alin.(2) lit.a)**, textul nu este clar și poartă un caracter abstract și ambiguu. Astfel, nu este clar ce tip de informații trebuie prezentate, care sunt procedurile juridice „în așteptare”, dar și cum se realizează conexiunea cu o infrastructură de piață? Considerăm adecvat substituirea sintagmei „*infrastructură de piață*” cu sintagma „*operatorii de piață*” în scopul conformării cu terminologia utilizată la Legea nr.171 din 11.07.2012 privind piața de capital.

La **art.25**, nu este clar de ce norma nu este inclusă în cuprinsul art.21 și care este necesitatea din punct de vedere juridic și redacțional de reglementare a acesteia prin articol distinct.

La **art.26 alin.(2)** pentru o redactare adecvată stilului juridic, sugerăm excluderea enumerării articolelor prezentului proiect de lege, ca fiind inutilă.

În textul alin.(1) și (2) a art.26, folosirea termenului de „*prestator de servicii*”, fără ca acesta să fie definit în contextul prezentei legi, ar putea avea ca efect neclarități în procesul de aplicare a legii.

La norma **art. 32**, atragem atenția asupra art.9 al Codului civil al RM, care prevede că persoanele fizice și juridice participante la raporturile juridice civile trebuie să își exercite drepturile și să își execute obligațiile cu bună-credință. **Buna-credință se prezumă pînă la proba contrară.** Totodată, obligația de bună credință se impune în toate stadiile contractului, astfel încît orice parte trebuind să acționeze de o manieră rezonabilă în exercitarea dreptului său de a încheia un contract și neavînd intenția de a abuza în vreun fel. Dat fiind faptul că buna credință se prezumă din start, este imperios necesar acordarea posibilității de contestare, pentru a dovedi faptului exercitării contractului cu rea-credință.

Conform uzanțelor de redactare a actelor normative, utilizarea parantezelor în textul actelor legislative nu este permisă, urmînd a se ține cont de acest aspect la redactarea **art.40**.

Proiectul de lege va putea fi înaintat spre examinare în cadrul ședințelor plenare ale Parlamentului după ce va fi adus în concordanță cu prevederile legislației în vigoare, ținînd cont de obiecțiile expuse în aviz. Determinarea oportunității proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.

Șef Direcție
Ion Creangă

