



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege pentru instituirea moratoriului asupra implementării prevederilor Legii nr.235 din 03.10.2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015 (nr.291 din 03.12.2019)

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

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Obiectul de reglementare al proiectului de lege este instituirea moratoriului asupra implementării prevederilor Legii nr.235/2016.

Potrivit Notei Informative, scopul proiectului de lege este aplicarea imediată a moratoriului asupra implementării ”legii miliardului”, pînă la epuizarea tuturor mijloacelor de investigare și recuperare a mijloacelor fraudate.

3. Fără a diminua importanța și necesitatea proiectului de lege, atenționăm asupra necesității respectării următoarelor prevederi obligatorii stabilite de legislația în vigoare:

Observații de ordin conceptual:

- Atenționăm asupra faptului că, Constituția, Regulamentul Parlamentului, Legea nr.100/2017 nu conțin noțiuni și proceduri privind suspendarea prin acte normative ulterioare a acțiunii unor acte normative adoptate anterior.

Astfel, se poate concluziona că Parlamentul nu este în drept prin prevederile unui articol al unei legi noi să suspende acțiunea unui act legislativ în vigoare. Problema privind acțiunea unei legi în timp și corelarea ei cu alte acte normative, adoptate anterior, urmează să fie soluționată numai pe calea adoptării legii respective. Ca procedeele tehnico-juridice aplicabile actelor normative, legislația în vigoare prevede doar posibilitatea modificării sau abrogării unui act normativ.

Curtea Constituțională, prin Hotărîrea nr.19/1999, a menționat că participanții la procesul legislativ sînt obligați să respecte procedura de legiferare consfințită

constituțional. Curtea a relevat că, potrivit Constituției, adoptarea și modificarea legilor este prerogativa exclusivă a Parlamentului. Conform regulii generale, legea nouă poate modifica regimul juridic al legii anterioare, o poate abroga sau substitui printr-un alt act juridic. În cazul în care însă legea nouă nu are putere retroactivă, ea nu poate desființa ordinea stabilită prin legea anterioară și nu poate anula consecințele ei. Astfel, Parlamentul, în conformitate cu competențele stabilite prin Constituție, este în drept să reglementeze prin actele sale relațiile sociale, modificând normele juridice în vigoare sau adoptând acte legislative noi.

HCC nr.19/1999 a statuat că, suspendarea acțiunii unui șir de articole din actele normative, ca o modalitate de atingere a drepturilor subiective, constituite în baza unor legi anterioare, nu are nimic comun cu prevederile constituționale, deoarece dreptul subiectiv, constituit în baza unei legi anterioare, nu poate fi limitat sub imperiul unei legi ulterioare. În caz contrar, se poate presupune că legea nouă are acțiune retroactivă, este susceptibilă unor fapte din trecut, ceea ce contravine dispozițiilor art.22 din Constituție.

Totodată, este de menționat că potrivit art.74 alin.(1), lit.c), d) din Legea cu privire la actele normative nr.100/2017, acțiunea actului normativ încetează în caz dacă termenul de aplicare a actului a expirat, sau dacă actul s-a consumat. Prin Legea nr.235/2016 au fost stabilite condițiile de emisiune a obligațiilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015, acordate Băncii Naționale a Moldovei de către Ministerul Finanțelor pentru garantarea creditelor de urgență. Urmare implementării legii respective, Ministerul Finanțelor a emis și a transmis Băncii Naționale a Moldovei obligațiuni de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015, acordate Băncii Naționale a Moldovei de către Ministerul Finanțelor pentru garantarea creditelor de urgență. Astfel, acțiunea Legii nr.435/2016 s-a consumat. Ce ține de circulația obligațiilor de stat, este de menționat că acestea au un alt regim juridic.

Observații de ordin procedural:

- Cu referire la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament, menționăm că proiectele de legi cu un asemenea impact major cu implicarea cheltuielilor din bugetul public, urmează a fi înaintate cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova cu respectarea tuturor etapelor procesului legislativ stabilite de legislație, în vederea asigurării respectării principiilor generale ale legiferării prevăzute de Legea nr.100/2017.

- potrivit art.21 și art.22 din Legea nr.100/2017, 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; *expertizele juridică și anticorupție sunt obligatorii pentru toate actele legislative.*

- conform art.6 alin.(3) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548/1995, orice proiect de act normativ al autorităților publice care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții va fi adoptat după recepționarea avizului Băncii Naționale.

- La examinarea proiectului de lege se va ține cont de prevederile art.32 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, conform cărora proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect.

- conform prevederilor art.25 alin.(2), art.40 lit.b) din Legea cu privire la actele normative nr.100/2017, și art.4 și art.13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006, se impune necesitatea efectuării analizei impactului de reglementare a proiectului de lege în vederea determinării efectelor acestuia asupra tuturor categoriilor de subiecți (statul, BNM, băncile vizate în proiect, creditorii, etc.

- Potrivit art.3 alin.(3¹) din Codul fiscal nr.1163/1997, în cazul inițiativelor legislative înaintate de către deputați, actul de analiză a impactului de reglementare va fi întocmit de Guvern în procesul de avizare, conform unei metodologii aprobate de acesta. Acest act este stringent de important pentru a scoate în evidență evaluarea costurilor și beneficiilor, asigurarea respectării drepturilor și intereselor oamenilor, precum și necesitățile adoptării actului normativ.

- Nota informativă nu corespunde cerințelor stabilite la art.30 din Legea nr.100/2017. La fel, art.30 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017 și art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului nota informativă la proiectul de lege urmează să cuprindă fundamentarea economico-financiară. Autorul proiectului nu a prezentat o astfel de fundamentare și efectele pentru sistemul bancar.

Observații de ordin tehnico-juridic:

- Considerăm, că un astfel de proiect de lege, avînd un impact economic și social major, necesită să conțină și preambul, în care, potrivit art.43 din Legea nr.100/2017, sînt prevăzute scopul și rațiunea adoptării, aprobării sau emiterii actului normativ, motivația social-politică, economică sau de altă natură, precum și direcțiile principale care sînt reflectate în actul normativ.

- Denumirile articolelor pot fi prescurtate fără indicarea repetată a denumirii legii.

- La art.1 din proiect indicarea alineatului "(1)" se va exclude, deoarece articolul respectiv conține un singur alineat.

La fel, întru respectarea art.54 lit.a) din Legea nr.100/2017, considerăm necesar de a concretiza cuvintele "mijloacelor de recuperare". 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 Hotărîrea 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 încît 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.

- Din conținutul legii nu este clar stabilit termenul pentru instituirea moratorului. Pe de o parte, potrivit art.1 alin.(1) moratoriul se instituie pe o perioadă nelimitată, totodată același alineat prevede instituirea moratorului pînă la epuizarea tuturor mijloacelor de recuperare a banilor oferiți cu statut de credite de urgență.

- La indicarea numărului legii, nu s-a ținut cont de cerințele tehnicii legislative.

- Art.3 alin.(2) din proiect nu corespunde prevederilor art.76 din Constituție și art.56 din Legea nr.100/2017.

Privit dintr-o altă perspectivă, în cazul în care Guvernul nu ar îndeplini obligațiile asumate la acordarea garanțiilor respective, ca efect poate surveni incapacitatea statului de plată a acestora. Pe cale de consecință, aceasta ar duce la necesitate recapitalizării BNM, devenind incidente în acest caz normele art.19 alin.(6) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548/1995, care prevede că, în cazul în care la finele anului financiar soldul fondului general de rezervă devine debitar, Guvernul, în persoana Ministerului Finanțelor, în decurs de 60 de zile după primirea raportului auditorului extern asupra situațiilor financiare ale Băncii Naționale, transferă Băncii Naționale o contribuție de capital în valori mobiliare de stat la o rată a dobînzii de piață, în volumul necesar pentru acoperirea soldului debitar.

Mai mult, legislația în vigoare conține norme referitoare la acțiunile ce urmează a fi întreprinse de către Guvern în cazul decapitalizării Băncii Naționale. Astfel, potrivit normei art.19 alin.(7) din Legea nr.548/1995, Guvernul va emite și transfera către Banca Națională contribuția de capital în valori mobiliare de stat eşalonat, anual, în părți egale, în decurs de 5 ani după anul înregistrării soldului debitar al fondului general de rezervă. Dacă pe parcursul anilor următori Banca Națională va înregistra în continuare pierderi, volumul în care acestea vor contribui la formarea soldului debitar al fondului general de rezervă va fi eşalonat în același mod.

Concluzionînd cele expuse, abordarea legislativă prezentată în proiectul de lege supus avizării nu este în concordanță cu legislația pertinentă domeniului financiar-bancar, ori potrivit normelor legale expuse mai sus, statul are obligația de a emite valori mobiliare în cazul decapitalizării BNM.



**Șef Direcție generală
Ion CREANGĂ**

Ex. L. Bordei
Tel. 280-585